



CONFINDUSTRIA RADIO TELEVISIONI

Legge delegazione europea 2019 (AS 1721)
Prime osservazioni Confindustria Radio Televisioni
Senato - XIV Commissione (Politiche dell'Unione Europea)

Roma, 28 aprile 2020



Confindustria Radio Televisioni ringrazia questa Commissione per averla consultata nell'ambito dell'esame della legge di delegazione europea 2019, che prevede il recepimento, nell'ordinamento nazionale di alcune delle direttive di maggior interesse per il settore radiotelevisivo e per le imprese associate.

In questa sede verranno formulate alcune prime osservazioni in merito ai provvedimenti europei che lo schema di legge di delegazione all'esame intende recepire. L'Associazione fa sin d'ora istanza di essere interpellata, in un'ottica di confronto collaborativo, nella fase di elaborazione dei decreti attuativi e provvedimenti connessi e conseguenti alla legge stessa, auspicando di poter offrire in questa sede elementi da parte di imprese che da sempre operano nel settore con professionalità e responsabilità.

1. Sul recepimento della direttiva (UE) 2018/1808 AVMS

L'art. 3 del disegno di legge prevede che nell'esercizio della delega il governo dovrà riordinare le disposizioni del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (TUSMAR) adeguando le disposizioni e definizioni, comprese quelle relative ai servizi di media audiovisivi e ai servizi di piattaforma per la condivisione di video, alla luce dell'evoluzione tecnologica e di mercato.

In proposito, CRTV osserva che il recepimento della Direttiva AVMS produrrà un impatto molto significativo non solo nel settore dei servizi media, ma nell'intero ecosistema economico digitale, in un contesto che è andato ben oltre i confini del settore radiotelevisivo. L'esigenza di base è creare un quadro normativo e regolamentare equo e rispondente alle necessità del mercato con l'obiettivo di creare un level playing field tra gli operatori tradizionali e gli over the top che, agendo "al di sopra/oltre la rete", non si configurano né come broadcasters né come editori e pertanto sfuggono a tutte le innumerevoli disposizioni normative previste per tali categorie.

Le definizioni che saranno adottate nell'emanando decreto delegato avranno un ruolo cruciale poiché dovranno essere adeguate alle peculiarità del mercato audiovisivo nell'ottica di un nuovo sistema e della sua costante evoluzione.

Si segnala in particolare la non più rinviabile necessità di adeguare le definizioni che si riferiscono ai media radiofonici analogici, basate sulle regole del regime concessorio, al quadro normativo generale delle comunicazioni elettroniche digitali, basato invece sulla disciplina unionale in materia di libero accesso e libera circolazione dei servizi. Il mantenimento di definizioni anacronistiche ha creato distorsioni ingiustificabili e limitanti lo sviluppo di uno dei settori più vivaci nonostante le difficoltà del momento, in uno scenario contemporaneo in cui i contenuti ed i fornitori di essi si confrontano ormai in unico grande contesto interpiattaforma. Il primo punto che richiede attenzione è rappresentato dall'individuazione dell'ambito di applicazione, da definire in positivo, delle norme da recepire.

In ordine al punto b) ("b) prevedere misure atte ad assicurare un'adeguata tutela della dignità umana e dei minori in relazione ai contenuti audiovisivi, ivi inclusi i video generati dagli utenti, e alle comunicazioni commerciali da parte delle piattaforme per la condivisione dei video, affidando i relativi compiti, anche di promozione di procedure di auto-regolamentazione e co-regolamentazione, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni quale Autorità nazionale di regolamentazione di settore"), si fa presente che il settore radiotelevisivo ha costantemente dimostrato il proprio impegno per il contrasto alla discriminazione e all'odio, ciò con efficacia e costanza. Ha inoltre partecipato con assiduità e impegno a tutte le iniziative dirette a far valere la tutela dei minori all'interno del sistema delle comunicazioni.

Consapevoli della responsabilità sociale legata alle attività editoriali, nel 2002 le emittenti radiotelevisive nazionali e locali hanno ridefinito regole di autodisciplina contenute nel Codice di autoregolamentazione Tv e Minori, volte a garantire da un lato un opportuno livello di tutela dei minori avverso trasmissioni nocive o non idonee, dall'altro un'adeguata disponibilità di programmi adatti ai minori e di programmi a loro specificamente rivolti.

IL valore delle regole di autodisciplina è stato riconosciuto e rafforzato dalla legge n.112/04 che, con disposizione oggi trasfusa nell'art.34 del d.lgs. n.177/05 e successive modifiche (di seguito T.U.), ha reso tali regole vincolanti nei confronti di tutte le emittenti televisive e attribuito all'Agcom la competenza di vigilare sull'applicazione delle stesse.

Si auspica che, anche in sede di legge delega, siano date indicazioni affinché le norme a tutela della dignità umana e dei minori siano strutturate tenendo conto dell'evoluzione dello scenario tecnologico e massmediale, che determina sempre più crescenti forme di visione svincolate da logiche di palinsesto, orario di emissione, luogo e modalità di consumo. I medesimi contenuti, infatti, sono ormai normalmente diffusi attraverso una pluralità di piattaforme, lineari e non lineari, free e pay, via etere e via cavo. Si auspica inoltre che lo strumento privilegiato sia l'autoregolamentazione. In particolare, si chiede di tener in considerazione che è la rete ad ospitare, in grandissima prevalenza, contenuti nocivi per i minori, di hate speech e fake news.

In questo senso si chiede che il Governo voglia dedicare particolare attenzione alle piattaforme web oggi meno regolamentate, e quindi agli OTT, rendendo omogeneo il trattamento legislativo e regolatorio della fornitura di contenuti a prescindere dalla piattaforma impiegata per la diffusione di essi, analogica o digitale, via etere o via cavo.

Ciò gioverebbe anche ad equilibrare la concorrenza tra operatori di media tradizionali e OTT, dal momento che i primi rimangono di fatto vincolati alle innumerevoli disposizioni normative previste per tali categorie anche quando ritrasmettono o mettono a disposizione i propri contenuti sulle piattaforme non regolamentate.

Si esprime consenso per il punto c ("c) prevedere specifiche misure a tutela dei consumatori di servizi di media audiovisivi, lineari e non lineari, anche mediante il ricorso a procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie e meccanismi di indennizzo in caso di disservizi, affidando la regolamentazione di tali procedure all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni").

Il sistema confindustriale ha sempre espresso grande favore per le forme di alternative dispute resolution. Si auspica che in sede di decreto delegato si tenga in conto l'esperienza maturata dalle associazioni e le strutture che le stesse hanno già attuato, anche con il contributo regolamentare già esistente dell'AGCOM.

Si segnala peraltro che il modello della trasmissione lineare su piattaforme free via etere terrestri sembrerebbe meno suscettibile dell'implementazione di procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie e meccanismi di indennizzo in caso di disservizi, di un mercato cosiddetto "a due versanti" in cui il consumatore non è un cliente pagatore rispetto al fornitore di contenuti.

Particolare attenzione deve poi essere prestata al tema della promozione delle opere europee di cui al punto ("d) prevedere misure per la promozione delle opere europee, anche nei servizi di media audiovisivi a richiesta, nonché di specifiche misure per la promozione della trasparenza degli assetti proprietari dei fornitori dei servizi di cui alla lettera a)").

La riforma del sistema delle quote di programmazione e di investimento intervenuta negli ultimi tre anni e per certi aspetti ancora in via di definizione, ha già visto un proficuo dialogo tra stakeholders del mercato, e i produttori cinematografici e televisivi.

Come noto il sistema che in Italia disciplina gli obblighi di programmazione e investimento a favore di opere europee e produttori indipendenti è già particolarmente oneroso e complesso per le emittenti italiane con la previsione di obblighi e sanzioni eccessivamente gravose per gli operatori. Se l'obiettivo di tutelare le opere europee non può che essere condiviso, va però segnalato che l'imposizione di rigidi obblighi e di limiti eccessivi alla programmazione non sembra aver portato, in nessun Paese dell'Unione, i risultati sperati.

Si auspica che la legge delega contenga delle indicazioni maggiormente dettagliate per il Governo, tali da intervenire in modo mirato e rendere più agevole e razionale il sistema della tutela delle opere europee, estendendo il rispetto di tali obblighi anche agli OTT in accordo con quanto stabilito dalla Direttiva introducendo nel nostro ordinamento un livello di regolamentazione non discriminatorio nei confronti dei fornitori di contenuti in modalità lineare.

Occorrerebbe introdurre i meccanismi di flessibilità previsti dalla Direttiva e altresì, in via legislativa i presupposti per successivi interventi regolamentari (via AGCOM) in particolare rispetto agli obblighi in capo agli operatori OTT.

Il tutto dovrà essere improntato da un lato al rispetto delle linee editoriali delle emittenti radiotelevisive. Ulteriori modifiche in senso restrittivo potrebbero comportare gravi conseguenze per gli operatori televisivi privati nazionali già pesantemente colpiti dall'emergenza COVID-19.

Apprezzamento va espresso anche per l'intenzione del legislatore di "e) prevedere misure per l'adeguamento delle prescrizioni per le comunicazioni commerciali da applicare anche ai servizi di piattaforma per la condivisione di video e per la revisione dei limiti di affollamento pubblicitario secondo principi di flessibilità, proporzionalità e concorrenzialità".

In momento in cui gli investimenti pubblicitari sono in forte contrazione a causa sia della crisi economica sia della presenza sul mercato degli OTT che sono diventati a tutti gli effetti i diretti concorrenti degli editori radiotelevisivi che diffondono i propri contenuti in modalità lineare è importante il raggiungimento di un adeguato level playing field tra queste due categorie di soggetti, fino ad ora in gran parte mancato.

Si sollecita, inoltre, una ponderata revisione delle definizioni relative alle comunicazioni commerciali che tenga conto dei nuovi modelli e modalità promozionali consentiti dalle nuove tecnologie e renda più facilmente gestibile l'applicazione della normativa di settore agli operatori. Infine, anche sotto questo profilo, si ribadisce la necessità di una regolamentazione uniforme applicabile a tutte le piattaforme di diffusione dei contenuti.

In ordine all'esigenza di "f) garantire la tutela dei minori dai contenuti, anche pubblicitari, che possono nuocere al loro sviluppo fisico, mentale o morale, ivi compreso il divieto di pubblicità relativa al gioco d'azzardo", si ribadisce la contrarietà ad ogni divieto assoluto della pubblicità del gioco legale, che non è idonea a impedire, contenere o addirittura eliminare il ricorso al gioco illegale, che come noto, si sviluppa in un terreno sommerso, malavitoso e tutt'altro che trasparente: anzi, facilita la confusione tra i due contesti.

Un'ultima notazione merita la previsione di "i) rivedere l'apparato sanzionatorio amministrativo e penale, già previsto dal testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, di cui al decreto legislativo n. 177 del 2005".

Si raccomanda in questa sede che siano tenuti in conto i principi già più volte espressi dalla Corte di Giustizia europea in merito agli apparati sanzionatori, ossia rispettare il *ne bis in idem*, e del *favor rei*.

Inoltre, è opportuno che sia definito un sistema sanzionatorio specifico per le piattaforme di condivisione video, correlato agli obblighi a queste imposti, anche sul piano della trasparenza informativa.

Sempre nella logica di level playing field, anche in questa materia è essenziale che sia attuato un equilibrio tra gli attori del mercato inclusi gli OTT, che sono del tutto estranei all'apparato sanzionatorio amministrativo e penale, che costituisce un efficace e opportuno deterrente a comportamenti indesiderabili.

2. Sul recepimento della direttiva (UE) 2018/1972 che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

Nel recepimento della direttiva che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche è necessario prevedere una nuova regolazione degli strumenti di navigazione per gli utenti, come la guida elettronica ai programmi EPG e la più semplice funzionalità di ordinamento canali (attualmente inserita nel TUSMAR), tenendo conto di come si sono evoluti i mezzi e le piattaforme di fruizione dei contenuti della televisione digitale al fine di evitare distorsioni di mercato da parte degli OTT e delle imprese che operano su scala globale.

Ed è proprio nel nuovo scenario di fruizione dei contenuti della televisione digitale che si dovrà porre l'accento per garantire livelli minimi di interoperabilità delle interfacce di programmazione degli applicativi (API) per garantire non solo l'accessibilità degli utenti finali ai servizi di televisione digitale (e la tutela degli utenti più deboli) ma anche ai servizi complementari correlati.

Si sottolinea inoltre l'importanza che il decreto di recepimento della direttiva dedichi la necessaria attenzione al DAB+, specialmente sotto il profilo dell'adeguamento degli apparecchi ricevitori.

È fondamentale rendere disponibile il servizio radiofonico anche in tecnica digitale, garantendo l'accesso gratuito ai nuovi contenuti digitali e migliorando la qualità e la fruizione di quelli disponibili anche in analogico, poiché le due tecnologie, in Italia coesisteranno.

Serve uno sforzo anche rispetto alla diffusione degli apparecchi in grado di sfruttare la nuova tecnologia. È evidente, quindi, che un ipotetico ritardo da parte del nostro Paese metterebbe a rischio il principio di interoperabilità dei ricevitori all'interno del mercato Europeo con seri problemi di ricezione dei programmi radio.

Occorre anche garantire il numero di frequenze necessario per permettere lo sviluppo del digitale radiofonico in modo generalizzato. CRTV auspica che, sin dalla formulazione della legge delega, si ponga la necessaria attenzione al tema di questa evoluzione.

3. Sul recepimento della direttiva (UE) 2019/790 sul Diritto d'autore e i diritti connessi nel mercato unico digitale.

Confindustria Radio Televisioni è da sempre impegnata nella tutela del diritto d'autore e ha accolto con favore le soluzioni, per quanto di compromesso, contenute nella direttiva Copyright.

Nel percorso che avvicina i Paesi membri al recepimento della norma, la nostra Associazione intende sottolineare che l'attività creativa del settore radiotelevisivo è protetta da sfruttamenti illeciti, cosa che accade sempre più di frequente nel web, dove in sostanza viene considerato possibile e innocuo inserire opere tutelate dal diritto d'autore sui siti dei grandi OTT.

In quest'ottica, l'affermazione della responsabilità delle piattaforme per i contenuti presenti sui loro siti sussiste a prescindere dal tipo di intervento operato sui contenuti stessi.

È indispensabile che il futuro decreto delegato sia strutturato in maniera tale da garantire ai titolari dei diritti, nel quadro delineato dalla Direttiva, uno strumento di efficace difesa dal fenomeno della

pirateria on line e il pieno controllo sulla circolazione dei propri contenuti. La pirateria infatti rappresenta un'attività ancora troppo diffusa tra gli utenti della rete, nonostante gli importanti passi avanti fatti nell'attività repressiva (38% dei maggiori di 15 anni e il 60% degli internauti (dati Fapav 2019).

In particolare, in base allo spirito della normativa da recepire, e nel rispetto della scelta, operata con l'art. 17 della direttiva, di sottoporre ad autorizzazione alcuni utilizzi delle opere tutelate dal diritto d'autore, occorre far sì che i titolari siano sempre messi in grado di concedere o negare l'autorizzazione all'inserimento dei loro contenuti sulle piattaforme.

Il primo punto che richiede attenzione è rappresentato dall'individuazione dell'ambito di applicazione, da definire in positivo, delle norme da recepire.

Si ricorda che, in base alla direttiva, l'obbligo di richiedere l'autorizzazione dovrà valere solo per le piattaforme più grandi, cioè quelle che "hanno come scopo principale o come uno degli scopi principali quello di memorizzare e consentire agli utenti di caricare e condividere un gran numero di contenuti", mentre sono escluse le micro e piccole imprese e le start-up, quelle senza scopo di lucro, etc. (cfr. art. 17, par. 6, e cons. 62).

CRTV sottolinea la necessità che in sede di recepimento siano indicati parametri certi per l'individuazione dei soggetti cui si applicano le norme della direttiva, al fine di ogni forma di ambiguità che consenta ai nuovi operatori o hosting providers di nuovi servizi su piattaforme internet, comportamenti opportunistici o elusivi che, come è già capitato negli ultimi anni, utilizzino opere protette da diritto d'autore senza le necessarie autorizzazioni al fine di attirare un gran numero di utenti raccogliendo i loro dati personali a fini commerciali.

Altro punto che richiederà l'impegno del legislatore delegato per garantire l'effettività del recepimento riguarda l'individuazione dei criteri idonei ed efficaci per valutare se la piattaforma che non ha ottenuto l'autorizzazione degli aventi diritto abbia compiuto i massimi sforzi per conseguirla, per assicurare che non siano disponibili opere e altri materiali specifici per i quali abbiano ricevuto le informazioni pertinenti e necessarie dai titolari dei diritti, per rimuovere tempestivamente i materiali coperti da Copyright e oggetto di segnalazione.