

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno (legge europea per la libertà dei media) e modifica la direttiva 2010/13/UE (n. COM(2022) 457 definitivo)

Audizione informale presso Senato della Repubblica
4[^] Commissione (Politiche dell'Unione europea)
Roma, 17 gennaio 2023

Annalisa D'Orazio

Analisi generale della proposta

1. La pratica e la legislazione degli SM devono consentire di proteggere il pluralismo e l'indipendenza dei servizi di media anche nel rispetto della libertà di circolazione e d'impresa. La proposta di Regolamento mira a rafforzare il quadro giuridico esistente sull'indipendenza e il pluralismo dei media, facendo salvo l'attuale sistema di ripartizione delle competenze (base giuridica art. 114 del TFUE)
2. Il disegno della proposta andrebbe tuttavia chiarito e circoscritto per evitare incoerenze con altre finalità del Trattato (p.e. contribuire alla crescita culturale degli SM nel rispetto della diversità culturale e linguistica nazionale e locale di cui all'art. 167 del TFUE) e i confini di competenza UE (art. 6, let. c) cultura tra i settori di azione complementare)
3. Il disegno della proposta di Regolamento rivolto a elementi per cui regole comuni nell'UE aumentano la libertà dei media e la capacità (maggiore certezza giuridica) delle imprese di operare nel mercato unico più efficacemente rispetto al non intervento
4. Ad una prima lettura e alla luce dell'esperienza, la proposta è efficace nei casi di cooperazione tra regolatori (già prevista nei settori coordinati dei servizi di media) e nell'intento di migliorare gli interventi della disciplina UE sulle piattaforme

Analisi generale della proposta

5. La proposta è meno chiara su alcuni aspetti della necessità di un intervento centralizzato su indipendenza SP e media nazionali
6. L'esperienza, soprattutto in anni recenti per effetto della crescita dei servizi di media su rete IP, ha mostrato la difficoltà della procedura di cooperazione, criticità nella gestione della giurisdizione, necessità di orientamenti comuni
7. Sviluppo delle grandi piattaforme digitali e crescita dell'interazione (in quanto essenziale dato aumento consumi/audience su IP) con media tradizionali richiede regole armonizzate di governo dell'interazione per rispettare pluralismo e interesse generale anche nell'UE
8. Occorre tener presente che la stampa ha propria disciplina a fronte delle sue specificità (non rientra nelle competenze di ERGA), salvo necessità di intervenire su aspetti servizi digitali nell'UE (portabilità abbonamento; copyright online; audience online)
9. Prestare attenzione alla correlazione tra le diverse normative, in particolare direttiva 2010/13 (2018/1808) e regolamento 2022/2065 (DSA) per evitare minore efficacia da sovrapposizione/interpretazione

Giurisdizione SM settori coordinati e misure in violazione di diritti fondamentali

10. I fornitori di servizi di media (settori coordinati da disciplina UE) sono sottoposti a **giurisdizione esclusiva di uno SM** e a *home country control* sulla base del principio di «stabilimento» dell'operatore - come qualificato da regole ad hoc. Lo SM ha giurisdizione sui fornitori; si impegna a vigilare sul rispetto delle regole nazionali secondo principi e orientamenti comuni nell'UE; si astiene dall'esercitare un secondo controllo nei settori coordinati

11. Gli SM possono adottare misure specifiche e limitare la libera prestazione dei servizi nei settori coordinati (servizi di media), in virtù di **deroghe** che rispondono a imperativi interessi pubblici e un elevato livello di tutela dei consumatori-cittadini (es. cultura e identità locali; pubblicità ingannevole o nociva; gioco d'azzardo; copyright; prominence)

12. Tali limitazioni non si applicano in caso di ritrasmissione, sul proprio territorio, di servizi di media audiovisivi proveniente da un altro SM (c.d. **servizi transfrontalieri**) per cui è assicurata la libertà di ricezione)

13. La disciplina UE ha poi previsto un potere di intervento dello SM di natura «superiore» a **tutela di diritti fondamentali** della persona (privacy; minori; dignità) e dei cittadini (contrasto ai discorsi d'odio, alla disinformazione nociva, minacce all'ordine pubblico, alla sicurezza e contro reati). In questi casi il potere di intervenire con misure regolamentari e di vigilare su di esse è dello **Stato di ricezione dei servizi** (i fornitori di servizi di media si rivolgono al pubblico italiano a cui va assicurata la tutela)

Coordinamento e gestione del conflitto giurisdizionale

14. In questi casi (violazioni di diritti fondamentali) le limitazioni (obblighi) si applicano anche ai fornitori di servizi transfrontalieri, a cui lo Stato ricevente può imporre la sospensione di ricezione o ritrasmissione (procedura di coordinamento con lo Stato di giurisdizione e in caso di conflitti attraverso il Comitato)

15. Il sistema di «doppio controllo» sulle trasmissioni transfrontaliere (servizi di ricezione e ritrasmissione provenienti da altri Stati) si applica, per le trasmissioni televisive, comprese quelle con collegamento terra-satellite, ai Paesi firmatari della Convenzione di Strasburgo (non solo Paesi dell'UE)

16. La proposta di Regolamento si muove nella direzione di migliorare il sistema del doppio controllo e di gestire i rischi di conflitto giurisdizionale attraverso una cooperazione strutturata (interazione) e la convergenza normativa (Comitato; intesa con la Commissione) articolo 15

17. La proposta di Regolamento prevede un ruolo di coordinamento per il controllo di violazioni di fornitori di servizi di media stabiliti in Paesi terzi (articolo 16)

Servizi di media e servizi di piattaforma

18. Sotto il profilo dell'ambito soggettivo, la disciplina europea dei servizi di media audiovisivi distingue i servizi di media «sotto la responsabilità editoriale» di un fornitore dai servizi di piattaforma (piattaforma per la condivisione di video) per i quali il fornitore di piattaforma non ha la responsabilità editoriale

19. Le piattaforme per la condivisione di video (lista art. 28-bis Smav) e le grandi piattaforme (definizione DSA), per i quali il fornitore della piattaforma non ha la «responsabilità editoriale» dei contenuti di informazione e attualità sono sottoposti alle **regole/obblighi dello Stato che ne ha la giurisdizione** (secondo un articolato e complesso sistema a cascata delle società e sedi operative della piattaforma)

20. Sono tenute a rispettare, in **deroga alla libertà di circolazione dei servizi e libertà d'impresa**, le misure adottate dallo SM adeguate a tutelare: a) i minori; b) il grande pubblico da contenuti, programmi, comunicazioni commerciali che istigano alla violenza e all'odio; c) il grande pubblico da contenuti, programmi, comunicazioni commerciali che istigano alla violenza e all'odio; c) il grande pubblico da contenuti, programmi, video la cui diffusione costituisce un reato (terrorismo, pedopornografia, razzismo, xenofobia)

Servizi di piattaforma, Comitato e convergenza normativa

21. Anche in questo caso, la proposta di Regolamento, mira attraverso la cooperazione strutturata e la convergenza normativa, a rendere più efficaci le misure e ridurre i rischi di conflitto giurisdizionale (articolo 14). Sarebbe auspicabile un meccanismo di coerenza e convergenza normativa più stringente, simile al Regolamento privacy (artt. 66-68), in cui il Comitato possa assumere un ruolo effettivo di mediazione e decisione (vedi recente caso profilazione Meta)

22. La proposta di Regolamento prevede un ruolo della Commissione, assistita dal Comitato, nella definizione di linee guida su aspetti tecnici e pratici, di competenza degli SM, per favorirne l'attuazione e l'efficacia (articolo 15 cita, come casi particolari, gli orientamenti sul debito rilievo da dare ai servizi di media audiovisivi di interesse generale e l'accessibilità alle informazioni sugli assetti proprietari)

23. Gli orientamenti possono costituire un valido supporto, a tutela del pluralismo, per limitare la discrezionalità e il potere delle grandi piattaforme nel garantire e organizzare le modalità di fornitura di servizi di accesso e intermediazione ai fornitori di contenuti e servizi di media

I fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi

24. La proposta di Regolamento (articolo 17) stabilisce una serie di norme soft di comportamento dei fornitori di piattaforma di dimensioni molto grandi

25. La proposta attua in parte i principi stabiliti nel Regolamento sui servizi digitali, sarebbe tuttavia auspicabile un rafforzamento delle regole di interazione e interoperabilità, dato che le piattaforme agiscono come gatekeeper

26. Sarebbe auspicabile rafforzare i poteri della Commissione in caso di conflitti di giurisdizione (decisione ed effetti giuridici), in particolare nei casi di comportamenti delle piattaforme in violazione di diritti fondamentali e di garanzia di pluralismo (urgenza)

Concentrazioni intra-UE

27. Fatta salva la libertà degli SM di determinare soglie massime per prevenire la costituzione di posizioni dominanti lesive del pluralismo esterno e interno (soglie intra e intersettoriali sono stabilite nelle normative nazionali di diversi SM), approccio flessibile analisi per garantire libertà dei media e pluralismo esterno nelle operazioni di società UE

28. La crescita delle società intra-UE consente economie di scala ed efficienza economica che non necessariamente sono segno di posizione dominante lesiva del pluralismo o di non tutela delle diversità culturali nazionali

29. La giurisprudenza recente (caso CGE C-719/18-Vivendi) mostra la rilevanza di valutazioni caso-per-caso che tengano conto di una pluralità di criteri

30. Al fine di certezza giuridica è auspicabile che la Commissione intervenga ex ante, attraverso raccomandazione o linee guida, a definire con maggior dettaglio gli orientamenti di cui al paragrafo 3 dell'articolo 21

Misurazione dell'audience

31. Metodologie affidabili e certificate di rilevazione dell'audience sono fondamentali per trasparenza verso inserzionisti. Positiva l'armonizzazione ex articolo 23

32. Tuttavia, audience online dipende in modo crescente da disponibilità e uso dei dati

33. La misurazione trasparente dell'audience, inoltre, è un parametro di misura del mercato rilevante nell'analisi delle concentrazioni e delle posizioni dominanti lesive del pluralismo e, in generale, per la valutazione dei ricavi

34. Asimmetria tra operatori e coordinamento con approccio Privacy rendono auspicabile anche in questo caso un intervento della Commissione o nel Regolamento o attraverso raccomandazione o linee guida che tengano conto del ruolo e comportamento delle grandi piattaforme in accessibilità e utilizzo dei dati

Suggerimenti

35. Rafforzare gli obblighi verso le piattaforme attraverso una procedura concreta di intervento centralizzato (ruolo di mediazione e decisione del Comitato; potere giurisdizionale di decisioni della Commissione) – riduzione rischio giurisdizionale, certezza giuridica, efficacia attuazione

36. Prevedere integrazione del Regolamento con linee guida o raccomandazioni su aspetti in cui orientamenti comuni agevolerebbero pluralismo e indipendenza. In particolare:

- criteri ex ante per analisi concentrazioni.
- Trasferibilità e utilizzo dati disponibili attraverso grandi piattaforme e criteri misurazione audience online.
- Criteri di identificazione della rilevanza di interesse generale e misure minime (TV-device-app) di distribuzione e ricezione di servizi di media in relazione con grandi piattaforme. In quest'ultimo caso valutando anche gli aspetti relativi alla libertà di scelta degli utenti (articolo 19 e articolo 15)

37. Valutare se la proposta di regolamentazione UE delle forme e modalità di regolamentazione e vigilanza del servizio pubblico (art. 5) vadano oltre il Trattato di Amsterdam

38. Valutare se la proposta di intervento sui fornitori di notizie e contenuti di attualità (art. 6) siano in linea con effettiva «internazionalizzazione» delle notizie (in gran parte si tratta di contenuti diretti al contesto nazionale); mentre andrebbe rafforzata la trasparenza nell'interazione con le piattaforme