

Audizione presso la IV Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica – 17.01.2023 – STEFANO CUPPI

Ringrazio il Presidente e i Senatori componenti della Commissione Politiche dell'Unione europea per l'invito all'audizione in merito alla proposta di Regolamento europeo "Quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno" (European Media Freedom Act)

L'Unione europea ha deciso di intervenire in materia al fine di superare le diverse criticità esistenti che, a fronte di una insufficiente convergenza normativa, ostacolano il funzionamento del mercato interno dei servizi di media. Peraltro la proposta non incide sull'**autonomia** delle regolamentazioni nazionali nel settore dei media, limitandosi a prevedere un'armonizzazione relativamente al mercato transfrontaliero; di fatto questo Regolamento attua una forma leggera di coordinamento per misure pro concorrenziali armonizzate e fa salva l'autonomia degli ordinamenti nazionali sul pluralismo.

Viste da una prospettiva italiana, le norme dell'EMFA non paiono destinate ad avere un impatto particolarmente dirompente: le disposizioni nazionali risultano spesso più avanzate rispetto a quelle proposte dall'EMFA; come ha opportunamente evidenziato in questa sede il Presidente dell'AGCOM Giacomo Lasorella: *"i destinatari dell'impulso armonizzatore non sono tanto gli ordinamenti nazionali più avanzati, quale quello italiano (che sotto alcuni profili sembra anzi aver ispirato alcune proposte contenute nell'EMFA), quanto quelli di Paesi in cui, per varie ragioni, il sistema istituzionale non ha dotato le Autorità nazionali di poteri, strumenti e risorse adeguate a svolgere un ruolo efficace a tutela della libertà e del pluralismo dell'informazione."*

"L'armonizzazione delle competenze dei regolatori nazionali, soprattutto quelli più piccoli e meno attrezzati, e il potenziamento di strumenti e risorse a loro disposizione sono destinati ad avere un impatto positivo sul funzionamento dei meccanismi di cooperazione regolamentare europea, soprattutto in relazione alla diffusione di contenuti medial online."

Anche al fine di migliorare tali meccanismi di cooperazione, la proposta prevede (Art.8-12) l'istituzione del **Comitato europeo per i servizi di media**.

A testimonianza di quanto sia importante un buon funzionamento dell'organismo di coordinamento sovranazionale possiamo riferirci, a titolo di esempio concreto in un settore attiguo, all'iter, recentemente conclusosi, del procedimento contro Meta per la profilazione, senza consenso esplicito degli utenti, per l'erogazione della pubblicità comportamentale. Grazie al ruolo del Comitato Europeo per la Protezione dei Dati, così come previsto e normato nel Regolamento generale per la protezione dei dati, la strapotenza di Meta e la sua prassi selvaggia di acquisizione dei dati (e forse anche, mi si permetta, di cattura del regolatore) è stata sanzionata. Se la Corte di Giustizia Europea, alla quale Meta quasi certamente farà ricorso, confermerà la decisione del Garante Irlandese, assisteremo anche ad un profondo cambiamento del mercato pubblicitario europeo.

Quanto alla scelta dell'atto giuridico: il ricorso al Regolamento anziché alla Direttiva è fortemente motivato dall'esigenza di assicurare un'applicazione rapida e uniforme della nuova disciplina. Il settore dei servizi di media è per sua natura sempre più transfrontaliero; la produzione, la distribuzione e il consumo di contenuti sono sempre più digitali, in quanto internet continua a spingere la trasformazione dei modelli commerciali tradizionali del settore dei media.

Come ben esplicitato nel Considerando 3 *"Nello spazio dei media digitali i cittadini e le imprese accedono e consumano contenuti mediatici che sono immediatamente accessibili sui loro dispositivi personali, in un contesto sempre più transfrontaliero. Le piattaforme online globali fungono da*

punti di accesso ai contenuti mediatici, mentre determinati modelli commerciali tendono a basarsi sulla disintermediazione dell'accesso ai servizi di media e ad amplificare la polarizzazione dei contenuti e la disinformazione. Al contempo, queste piattaforme sono fornitori fondamentali di pubblicità online, distraendo risorse finanziarie dal settore dei media con ripercussioni sulla sostenibilità finanziaria di quest'ultimo e di conseguenza sulla diversità dei contenuti proposti” la fornitura di servizi di media nell'UE è sempre più condizionata da piattaforme globali che fungono da punti di accesso ai contenuti.

Pertanto è da ritenersi di fondamentale importanza la proposta di applicabilità delle disposizioni del Regolamento anche ai media ed alle piattaforme online, andando così a rafforzare l'arsenale legislativo europeo affiancandosi ai già vigenti regolamenti sui servizi e sui mercati digitali e in attesa della disciplina dei sistemi di intelligenza artificiale.

Solo su scala europea è possibile immaginare di poter arginare lo strapotere esercitato da soggetti imprenditoriali, privati o riferibili ad entità statuali straniere, definibili sia come fornitore di piattaforme per la condivisione di video o di piattaforme online di dimensioni molto grandi sia come fornitore di servizi di media, in un ambiente mediatico sempre più convergente. Per inciso gli algoritmi di raccomandazione sono costitutivi di queste piattaforme; forse non possono giuridicamente essere equiparati a “responsabili editoriali”, tuttavia tecnicamente ne rappresentano una versione evoluta per la personalizzazione dell'offerta, laddove l'editore tradizionale non può andare oltre all'organizzazione di contenuti per una offerta di massa o limitatamente targettizzata.

Ugualmente solo su scala europea è possibile difendere il diritto alla personalizzazione dell'offerta di media audiovisivi nei dispositivi e nelle interfacce utente che controllano l'accesso ai servizi di media audiovisivi stabilendo il corrispondente obbligo per i fabbricanti e gli sviluppatori di rendere possibile tale personalizzazione. I ritardi accumulati sul tema della cosiddetta *prominence* forse potranno essere in parte recuperati dal fatto che la Proposta intende impedire che l'esercizio di poteri tecnologici di controllo degli apparati attraverso cui gli utenti accedono ai contenuti (art. 19), generi indebiti effetti di creazione di barriere, di filtri o di meccanismi distorsivi del mercato. Si tratta di un tema particolarmente delicato, in quanto, come rileva il considerando 37, esistono fenomeni di prioritizzazione realizzati, ad esempio, sulla schermata iniziale di un dispositivo attraverso funzioni di scelta rapida presenti nell'hardware o nel software, che influenzano il comportamento di navigazione dei destinatari, i quali possono essere incentivati a scegliere determinate offerte di media audiovisivi rispetto ad altre.

Infine vorrei soffermarmi sull'importanza delle garanzie per il funzionamento indipendente dei fornitori di media di servizio pubblico previste all'Art.5. Nel tumultuoso scenario mediatico in continua trasformazione, la specificità tutta europea dei media di servizio pubblico va difesa e salvaguardata, anche perché solamente i PSM sono in grado di garantire il diritto dei cittadini a non essere disinformati.

Peraltro i principi enunciati nell'art.5 sono già largamente presenti nella normativa nazionale; ma di sicuro interesse è la previsione del comma 3 laddove stabilisce che *“Gli Stati membri fanno in modo che i fornitori di media di servizio pubblico dispongano di risorse finanziarie adeguate e stabili per l'adempimento della loro missione di servizio pubblico. Tali risorse sono tali da salvaguardare l'indipendenza editoriale.”* La mancata congruità fra la durata quinquennale dei Contratti di Servizio (5 anni) ed il finanziamento del medesimo, stabilito su base annuale, rappresenta forse il maggior ostacolo alla pianificazione e realizzazione della trasformazione digitale necessaria anche per il servizio pubblico del nostro paese.