

OSSERVAZIONI MEDIASET SULL'EUROPEAN MEDIA FREEDOM ACT

Faccio seguito a quanto prospettato nell'audizione del 10 gennaio scorso, Mediaset esprime condivisione per la "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)".

Si tratta, infatti, del primo e fondamentale passo normativo verso il riconoscimento della dimensione europea, e non soltanto nazionale, dell'attività dei media, rispetto al duplice piano dei rapporti di concorrenza che si instaurano nei mercati coinvolti e del ruolo sociale e culturale dei media stessi, efficacemente sintetizzato nel concetto di "pluralismo".

Rispetto al primo punto di vista, è ormai evidente che le imprese dei media, e in particolare i fornitori di servizi di media audiovisivi, competono in mercati le cui dimensioni geografiche non sono più, da tempo, esclusivamente nazionali. Ciò vale sia per i mercati "a monte" delle produzioni audiovisive, caratterizzati, sul versante dell'offerta, dalla presenza predominante di imprese multinazionali (compresi i gruppi societari cui appartengono i principali produttori audiovisivi indipendenti italiani), sia per i due versanti del mercato in cui i fornitori di media audiovisivi propongono i loro servizi. I telespettatori, infatti, da tempo dispongono, accanto alle offerte dei *broadcaster* nazionali, di importanti alternative, rappresentate sia dai servizi di media audiovisivi a richiesta offerti da grandi operatori multinazionali (Netflix, Amazon, Sky etc.), sia da piattaforme di distribuzione ("condivisione") di audiovisivi che seguono differenti modelli di *business*, caratterizzati dal rigetto di qualsiasi responsabilità editoriale. La proposta di regolamento tiene conto, opportunamente, sia di questa dimensione sovranazionale dell'offerta, sia della competizione "asimmetrica" tra servizi di media audiovisivi e piattaforme "non editoriali". Considerazioni non dissimili valgono, tuttavia, anche per il versante del mercato rappresentato dagli inserzionisti pubblicitari. La pubblicità in forma audiovisiva, infatti, può essere, da tempo, efficacemente diffusa, oltre che dai *broadcaster*, tanto dai "nuovi" fornitori di servizi di media audiovisivi a richiesta (Netflix, per limitarci ad un esempio, ha da tempo annunciato la propria intenzione di entrare nel mercato pubblicitario), quanto dalle piattaforme "non editoriali". Inoltre, non può essere sottaciuto il ruolo dei grandi motori di ricerca, partendo da Google, che assumono sempre più il ruolo di porta d'accesso dei contenuti, compresi quelli pubblicitari, all'utenza. Ciò genera importanti e complesse questioni, tra cui, ad esempio, quella relativa alla misurazione delle *audience*, affrontate dalla proposta.

Rispetto al ruolo socio-culturale dei media, il primo e fondamentale tema è rappresentato dalla competizione tra il modello "editoriale", caratterizzato da un elevato livello di responsabilità giuridica e sociale, e quello "non editoriale", che non offre un livello paragonabile di garanzia dei diritti e dei valori coinvolti. Inoltre, il ruolo sempre più importante di attori multinazionali nei due livelli della produzione e della distribuzione dei contenuti rischia di generare un effetto di omologazione-standardizzazione dei contenuti stessi, resi funzionali all'esigenza di risultare gradevoli al gusto quanto più indifferenziato della massima quantità possibile di *audience* (di Paesi anche molto eterogenei). In relazione a questo rischio, il sistema delle "quote" previsto dalla direttiva 2010/13 risulta uno strumento non adeguato. Oltre a lasciare spazio per significative eterogeneità di disciplina e per politiche anacronistiche di protezionismo nazionale (come nei casi dell'Italia e della Francia), l'obbligo di investimento espone i *broadcaster* agli effetti negativi delle dinamiche crescenti di costi innescate dall'incremento della domanda (generato dai nuovi operatori multinazionali), senza che gli stessi *broadcaster*, al contrario dei loro concorrenti, possano contare sulle economie di scala

assicurate dalla distribuzione del medesimo contenuto a livello sovranazionale, se non mondiale. Inoltre, le nuove dinamiche di mercato rischiano di relegare in secondo piano l'aspetto più qualificante dell'attività dei *broadcaster*, vale a dire l'attività informativa, non a caso del tutto negletta dai nuovi operatori attivi *online*.

In questo scenario, come sottolinea la Commissione, un approccio meramente nazionale alla tutela del pluralismo non risulta più adeguato; da qui la necessità di una disciplina che, senza sacrificare le specificità di ciascun contesto nazionale, a partire dalle diversità linguistiche, realizzi le condizioni necessarie per consentire ai *broadcaster* europei di adeguarsi al nuovo contesto, caratterizzato dai marcati aspetti di sovra-nazionalità evidenziati, anche avviando processi di integrazione funzionali alla realizzazione di maggiori efficienze. Sussiste, in caso contrario, il rischio che se, da un lato, le attuali discipline nazionali non hanno ostacolato l'espansione significativa, in Europa, di attori extra-europei, le medesime discipline impediscano ai fornitori di servizi di media audiovisivi europei di raggiungere le dimensioni necessarie per fronteggiare l'attuale contesto tecnologico e di mercato.

La proposta della Commissione sceglie un approccio simile a quello già sperimentato con successo, da decenni, nel settore delle comunicazioni elettroniche, vale a dire creare un quadro comune di regole di tutela del pluralismo, salvaguardando le prerogative delle Autorità nazionali, ma nel contesto di un sistema coordinato a livello europeo, attraverso l'attività della Commissione e del Comitato europeo per i servizi di media, che eviti che le politiche nazionali producano effetti contrari ai comuni obiettivi.

La scelta della forma del regolamento, anziché della direttiva, appare coerente con gli scopi perseguiti, a partire dalla necessità di evitare la frammentazione delle discipline nazionali. In particolare, tale forma è necessaria allo scopo di attribuire in via immediata diritti ai cittadini ed ai fornitori di servizi di media (artt. 3 e 4), nei confronti delle autorità pubbliche ma anche di altri soggetti privati, quali i gestori di piattaforme *online* di dimensioni molto grandi (art. 17). Inoltre, lo strumento regolamentare appare maggiormente idoneo ad assicurare il corretto funzionamento dei meccanismi di coordinamento tra le attività delle varie autorità nazionali.

Rispetto alle singole previsioni della proposta, va sottolineato, innanzitutto, che il diritto italiano è già sostanzialmente conforme al disposto del capo II della proposta stessa. Specifiche norme, nella cornice dell'art. 21, Cost. salvaguardano l'autonomia editoriale delle imprese dei media e dei soggetti, a partire dai giornalisti, che vi prestano la loro opera; al tempo stesso, l'attività informativa dei fornitori di media audiovisivi è oggetto di regole contenute sia nel d.lgs. 208/21, sia in ulteriori atti normativi, come la l. 28/00, volte ad assicurare il rispetto dei valori fondamentali, tra cui la veridicità dell'informazione e l'equilibrio nel trattare vicende politiche o fatti di rilevanza politica. Anche il tema specifico dell'art. 6, comma 2, lett. b) è disciplinato nel diritto italiano, ad opera della l. 215/2004, che potrebbe, peraltro, costituire spunto per affinamenti della proposta stessa. Ad esempio, introducendo il divieto, previsto dalla norma citata, di "sostegno privilegiato", da parte di imprese dei media, in favore di soggetti titolari di cariche di governo che esercitino il controllo nei confronti di tali imprese.

Si esprime specifica condivisione sull'art. 14 della proposta, che rafforza l'effettività dell'art. 28 *ter*, direttiva 2010/13, tenendo opportunamente conto della dimensione sovranazionale delle piattaforme di condivisione di audiovisivi; allo stesso modo, si condivide il contenuto dell'art. 16, che assicura migliori possibilità di reazione rispetto alle attività di fornitura di servizi di media rivolte al pubblico europeo, da parte di soggetti stabiliti al di fuori dell'Unione.

L'art. 17 della proposta tratta il tema, di estrema importanza, dei servizi di intermediazione *online* prestati dagli operatori *web* di grandi dimensioni ai fornitori di media. Come sopra accennato,

nell'ambiente digitale l'accesso del pubblico ai contenuti è spesso intermediato da soggetti terzi, come i motori di ricerca, i *social network*, etc. Qualora questi soggetti non prestino i propri servizi ad un determinato editore, o li prestino in modo discriminatorio, l'effettiva capacità dei media di raggiungere il pubblico può essere seriamente compromessa. Su questo punto, la proposta appare non del tutto esaustiva, nella misura in cui, al comma 4, si limita a prevedere un obbligo di negoziazione in buona fede tra l'operatore Internet ed il fornitore di media: si suggerisce di rafforzare la disposizione, introducendo ulteriori misure di salvaguardia nel prosieguo dell'iter legislativo della proposta

L'art. 19 della proposta tratta il tema, cruciale, dell'accessibilità dei servizi di media audiovisivi tramite l'interfaccia utente. Come noto, la diffusione di apparecchi televisivi connessi ad Internet, che riproducono, tendenzialmente, le modalità di uso di un computer (a partire dalla presenza di un *desktop*), crea il rischio che i servizi di media audiovisivi, o alcuni di essi, siano resi difficilmente accessibili; più in generale, l'accesso a ciascun servizio diviene una leva che il costruttore dell'apparato, o il soggetto che dispone del *software* di funzionamento, può utilizzare a favore di determinati servizi, e a discapito di altri. Nel nostro Paese, il tema costituisce oggetto dell'art. 29, comma 7, d.lgs. 208/2021, per quanto riguarda l'accessibilità del sistema di ordinamento automatico dei canali digitali terrestri (LCN), e del comma 2 del medesimo articolo, per quanto riguarda il tema più ampio dell'accessibilità dei servizi di media audiovisivi di interesse generale (che debbono comprendere, a nostro avviso, tutti i servizi gratuiti con programmazione informativa). Rispetto alla proposta, si suggerisce di prevedere, conformemente alle disposizioni nazionali indicate, che tutti gli apparati, nella loro configurazione di *default*, assicurino adeguati strumenti di accesso alla programmazione dei servizi di media audiovisivi, salva la possibilità, per l'utente, di optare per diverse e specifiche configurazioni. Inoltre, dovrebbe essere meglio specificato il concetto di "modificare facilmente" le impostazioni dell'apparato, considerata l'assoluta genericità della nozione di "facilità". A questo proposito, potrebbe essere opportuna la previsione di specifiche linee guida della Commissione, sentito il Comitato.

Rispetto all'art. 21, che costituisce un aspetto qualificante della proposta, va rilevato che il diritto italiano, sin dagli anni ottanta-novanta, comprende regole e procedimenti specifici di tutela del pluralismo, anche in occasione di operazioni di concentrazione tra imprese dei media. L'attuale versione di tali regole è contenuta nell'art. 51, d.lgs. 208/2021, che appare particolarmente aggiornato, nella misura in cui, tra l'altro, assoggetta alle proprie disposizioni, oltre ai media "tradizionali", i soggetti che raccolgono la pubblicità "on line e sulle diverse piattaforme anche in forma diretta, incluse le risorse raccolte da motori di ricerca, da piattaforme sociali e di condivisione". Si suggerisce, a questo proposito, di estendere l'ambito di applicazione dell'art. 21 ai soggetti che svolgono tali attività, evitando, in questo modo, l'introduzione di regole specifiche limitate ai soli media, che potrebbero ostacolare il necessario consolidamento del settore, senza, al tempo stesso, introdurre una disciplina che consenta di valutare gli effetti sul pluralismo delle concentrazioni realizzate dagli operatori della Rete. Inoltre, si suggerisce di prevedere che, nella valutazione delle concentrazioni che coinvolgono imprese dei media, si tenga conto della concorrenza proveniente dai prestatori di servizi Internet, compresi gli intermediari *online* di grandi dimensioni. In altri termini, occorre far sì che la nuova disciplina sia quanto più possibile aggiornata rispetto agli sviluppi tecnologici e di mercato, evitando di confinare le analisi in tema di pluralismo al solo ambito dei media strettamente inteso.

L'art. 21, comma 2 lett. c) prevede che nella valutazione delle operazioni di concentrazione sotto il profilo del pluralismo si tenga conto della "probabilità che, in assenza della concentrazione, l'entità acquirente e l'entità acquisita rimangano economicamente sostenibili e l'esistenza di possibili

alternative per garantirne la sostenibilità economica”. La formulazione è ambigua, poiché essa può essere interpretata sia nel senso per cui la concentrazione può essere consentita, qualora, in assenza, sia a rischio la sostenibilità dell’acquisita (c.d. “*failing company defence*”), sia nel senso, opposto, per cui la concentrazione può essere vietata qualora, in assenza, l’acquisita sia comunque in grado di proseguire la propria attività. Si suggerisce di chiarire la disposizione, precisando che si terrà conto “del rischio che, in assenza della concentrazione, l’entità acquisita risulti economicamente non sostenibile”. Viceversa, la mera possibilità che l’acquisita continui ad operare in assenza della concentrazione non dovrebbe risultare ostativa, poiché, secondo i principi generali del controllo delle concentrazioni, occorrerà verificare se eventuali effetti negativi sul piano del pluralismo esterno siano controbilanciati dalle efficienze rese possibili dall’operazione, e sugli incrementi potenziali di pluralismo che ne derivano.

L’art. 23 della proposta affronta il tema della misurazione *dell’audience*. L’importanza di questo aspetto è evidente, poiché si tratta di elemento chiave rispetto alle decisioni degli investitori pubblicitari. La proposta, tuttavia, non sembra cogliere la questione più problematica, che è rappresentata dall’allestimento di adeguati strumenti di misurazione dell’*audience* dei servizi di media audiovisivi non lineari, da un lato, e soprattutto delle piattaforme di condivisione di audiovisivi, e dalle altre piattaforme che distribuiscono audiovisivi (come i *social network*) dall’altro (cfr. i considerando 45 e 46 premessi alla proposta). Si suggerisce di estendere quanto previsto dall’art. 23 anche ai prestatori di tali servizi, evitando, tuttavia, il puro e semplice allargamento ai medesimi degli attuali sistemi, allestiti con specifico riferimento al *broadcasting*. Occorre, in altri termini, assicurare che le *audience* di ciascuna tipologia di servizio siano misurate mediante strumenti oggettivi, trasparenti e verificabili, idonei, tuttavia, a tenere conto delle specificità di ognuno.

In conclusione, Mediaset ritiene che la proposta sia un passo significativo e condivisibile verso una regolazione dei media più efficiente ed aggiornata, che tenga conto delle nuove dimensioni geografiche e delle nuove caratteristiche tecnologiche dei mercati, auspicando, al tempo stesso, che nel prosieguo del dibattito legislativo si tenga conto delle possibili modifiche suggerite.