

Commissione Politiche dell'Unione Europea del Senato della Repubblica

Esame della proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno (European Media Freedom Act – EMFA).

Audizione informale del professor Pier Luigi Parcu

Centre for Media Pluralism and Media Freedom

Istituto Universitario Europeo

Roma, 17 gennaio 2023

Onorevole Presidente, onorevoli Senatori e Senatrici,

ringrazio per l'invito a partecipare ai lavori di questa Commissione, dando l'opportunità al Centro che dirigo – il Centre for Media Pluralism and Media Freedom dell'Istituto Universitario Europeo – di portare la propria esperienza ed i risultati delle proprie ricerche all'interno della discussione del Parlamento Italiano sulla Proposta per un European Media Freedom Act. Si tratta di una proposta la cui approvazione costituirebbe un importante passo in avanti per il sistema dell'informazione in Europa e per il buon funzionamento delle nostre democrazie, affermando e tutelando il ruolo della libera informazione in esse.

Il [Centre for Media Pluralism and Media Freedom](#) è stato ed è parte attiva del processo culturale che ha portato al Media Freedom Act, contribuendo con la sua attività di ricerca all'analisi e misurazione dello stato del pluralismo dell'informazione in Europa, alla individuazione delle nuove sfide portate dall'ambiente digitale dei media, all'analisi delle politiche a livello nazionale e sovranazionale. In particolare, da dieci anni il CMPF realizza il [Media Pluralism Monitor](#), un progetto co-finanziato dalla Commissione europea che, attraverso venti indicatori raggruppati in quattro aree (protezione fondamentale, pluralità del mercato, indipendenza politica e inclusione sociale), misura i rischi per il pluralismo nei 27 Paesi dell'Unione europea (e nei paesi candidati) con un approccio olistico che tiene conto della dimensione legale, economica e sociale dei fenomeni che impattano la libertà dell'informazione.

Dal 2020 il Media Pluralism Monitor è stato revisionato e integrato per meglio monitorare tutti gli effetti della dimensione digitale dell'informazione. I risultati del Media Pluralism Monitor negli ultimi anni contribuiscono alla [Relazione annuale della Commissione Europea sulla situazione dello stato di diritto](#).

In preparazione dell'EMFA nel corso del 2022 abbiamo realizzato, insieme ad altre tre università europee (KU Leuven, IViR-UvA di Amsterdam, VUB-SMIT di Bruxelles) un vasto studio su [Media Pluralism and Diversity Online](#), finanziato da una gara Europea, il cui principale obiettivo è stato quello di fornire alla Commissione, agli Stati membri e alle autorità

di regolazione elementi a sostegno dell'analisi delle questioni relative alla pluralità e alla diversità dei media, nonché sull'idoneità delle attuali norme nazionali specifiche per i media a salvaguardare la libertà e il pluralismo dei media. I risultati di tale studio hanno in parte informato il processo di elaborazione del Media Freedom Act; al quale abbiamo contribuito anche con un [position paper](#) che evidenzia analisi e proposte specifiche.

Sulla base di tale attività di ricerca speriamo dunque di poter dare un apporto al vostro esame e ai vostri lavori, evidenziando:

- 1) Il **contesto** dell'evoluzione del sistema globale dei media, che rende in parte inefficaci o obsoleti sistemi regolatori e politiche nazionali;
- 2) La **base giuridica** dell'EMFA, e i profili di sussidiarietà e proporzionalità;
- 3) I **punti chiave** della Proposta di Regolamento (ci soffermiamo qui solo su alcuni aspetti che meritano un approfondimento particolare per la loro rilevanza e per la maggiore complessità, con brevi notazioni specifiche sulle sfide per il sistema italiano);
- 4) Alcune sintetiche **conclusioni**.

1. Il contesto. Il pluralismo dell'informazione nell'era digitale

I risultati del Media Pluralism Monitor hanno mostrato, sin dalla sua prima implementazione (del 2014) che, sia pur nella diversità delle situazioni e con diversi livelli di allarme, **nessun Paese dell'Unione europea è immune da rischi e minacce al pluralismo dell'informazione**; e che **l'innovazione digitale**, con il suo indubbio apporto positivo per l'aumento della disponibilità di informazioni e della facilità di accesso alle stesse, per la riduzione dei costi di produzione e distribuzione, e per la riduzione delle barriere di accesso, **da un lato non ha ridotto i rischi "storici" per il pluralismo** (sicurezza dei giornalisti, indipendenza editoriale da pressioni politiche, indipendenza dei media di servizio pubblico, trasparenza e concentrazione della proprietà, eguaglianza nell'accesso per tutte le componenti della società), **dall'altro ne ha introdotti di nuovi** (diffusione della disinformazione, concentrazione dei canali di accesso all'informazione attraverso i processi di selezione algoritmica, spostamento delle risorse pubblicitarie dai produttori di informazione alle piattaforme digitali).

Tale esito può parere paradossale, se comparato con le premesse e le promesse della rivoluzione digitale, non solo sulla accessibilità e diffusione delle informazioni ma più in generale sul rafforzamento della libertà di espressione. Tali potenzialità non sono affatto cancellate - e prova ne è il ruolo della rete in Paesi dove le libertà democratiche sono represses o negate - ma il loro dispiegamento è contrastato da altre forze, oppure accompagnato da nuovi fenomeni che incidono negativamente sulla libertà e il pluralismo dell'informazione.

La digitalizzazione ha dato un ruolo crescente e - da un certo punto in poi - preponderante ad attori che non sono "media" in senso stretto, cioè non producono contenuti e non accettano una responsabilità editoriale, ma sono intermediari dell'informazione, regolando l'accesso del pubblico all'informazione e l'accesso dei media al proprio pubblico (le piattaforme digitali, in

particolare social network, motori di ricerca e aggregatori automatici). Da un punto di vista teorico e scientifico tale nuovo contesto porta alla necessità di riconcettualizzare la stessa definizione di media e di pluralismo dell'informazione, dal punto di vista della politica e del regolatore pone sfide senza precedenti: **i nuovi attori protagonisti del sistema dei media sono soggetti che hanno dimensione sovranazionale, anzi globale; e quindi sfuggono alle regolazioni nazionali modellate sui media tradizionali. Inoltre, essi (spesso) fondano il proprio modello di business sulla risorsa che per circa un secolo ha garantito la sostenibilità economica dei media privati, ossia la pubblicità.**

Nel 2020 nell'Unione europea la somma delle entrate pubblicitarie raccolte da tutti i settori dei media (televisione, radio, giornali, cinema) è stata inferiore alle entrate pubblicitarie nel digitale, dominate da social network e motori di ricerca, e con i primi due operatori – Google e Meta – che raccolgono i due terzi del mercato. La progressiva distruzione del modello di business tradizionale dei media ha avuto un'accelerazione negli anni della pandemia, e la ripresa successiva non ha riportato il settore ai livelli pre-Covid, neanche prima che si aggiungessero le ulteriori difficoltà dovute all'impatto della inflazione e della crisi energetica seguente alla guerra in Ucraina.

La portata sovranazionale e globale di tale sfida giustifica un intervento a livello sovranazionale, che è quello che l'Unione europea sta portando avanti con un **corpus di nuove norme** che cercano di formare un modello europeo di governo della digitalizzazione: il Digital Services Act, il Digital Markets Act, il Data Governance Act, e le proposte per ulteriori regolamenti: EU Cyber Resilience Act, Data Act, Artificial Intelligence Act.

In questo quadro, l'intervento sul sistema dei media ha caratteristiche e difficoltà speciali. Si tratta di un mercato con dimensioni sempre più di carattere europeo o globale, ma allo stesso tempo radicato fortemente nelle identità, culture e modelli nazionali; in molti dei Paesi europei è forte il ruolo dei media di servizio pubblico e sono previsti interventi pubblici di sostegno; il pluralismo dei media, affermato in EMFA come principio costituente dell'Unione, è affidato per la sua realizzazione alle legislazioni nazionali.

Purtroppo, la frammentazione dei quadri regolatori, che già nell'ambiente tradizionale dei media poteva costituire un ostacolo al funzionamento del mercato interno dei media e del mercato interno in generale, si rivela del tutto inadatta a fronteggiare le nuove sfide, **e giustifica dunque un intervento di armonizzazione.**

2. La base giuridica dell'EMFA, e i profili di sussidiarietà e proporzionalità

Il memorandum esplicativo di EMFA sottolinea che "la base giuridica della proposta è l'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che prevede l'adozione di misure per il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno. La proposta mira ad affrontare la frammentazione degli approcci normativi nazionali

relativi alla libertà e al pluralismo dei media e all'indipendenza editoriale. Ciò favorirà un approccio e un coordinamento comuni a livello europeo, garantirà il funzionamento ottimale del mercato interno dei servizi mediatici e impedirà l'insorgere di futuri ostacoli all'attività dei fornitori di servizi mediatici nell'UE".

Come sottolinea la Proposta stessa (p. 7-8), le questioni che ostacolano la fornitura di servizi di media si collocano a metà strada tra le questioni mercato e problemi di stato di diritto (ad esempio, nel caso di interferenze nelle decisioni editoriali, di pubblicità assegnata solo ad alcune testate o canali, di controllo politico sui media). **È cruciale riconoscere che i media sono "beni speciali", non paragonabili con altri beni e servizi in altri mercati, poiché rappresentano strumenti essenziali per la democrazia, contribuendo a formare l'opinione pubblica e influenzando le decisioni politiche dei cittadini.**

Il cattivo funzionamento del mercato dei media (ad esempio, scarsi investimenti in determinate aree o Paesi) potrebbe andare di pari passo con le violazioni dello Stato di diritto in quel particolare contesto. Al contrario, una maggiore fiducia nei media - attraverso una maggiore garanzia di indipendenza e trasparenza - porterebbe a un aumento del consumo di notizie da parte dei cittadini, a tutto vantaggio del mercato interno. Questa logica è ben spiegata anche a pag. 8 della Proposta EMFA e supportata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea: "Nel regolare il mercato interno, il legislatore dell'UE deve non solo garantire il rispetto dei diritti fondamentali, ma anche contemperare diritti fondamentali concorrenti. La presente proposta di regolamento istituisce un quadro normativo armonico, coordinato e articolato sotto vari aspetti, attraverso il quale il legislatore contribuisce allo sviluppo e alla tutela del mercato interno dei servizi di media perseguendo anche diversi altri interessi pubblici legittimi (tra cui la tutela degli utenti) e conciliando in modo equo i diritti fondamentali di tutti i soggetti coinvolti".

In questa sede è anche importante notare che tra le competenze esclusive dell'Unione Europea necessarie per il buon funzionamento del mercato interno (ex Art. 2 c. 1 TFEU e 3 c.1 TFEU) figura l'emanazione di regolamentazioni in tema di concorrenza. La sezione di EMFA che si occupa del controllo delle fusioni tra imprese nel mercato dei media rientra in questa logica, poiché una concentrazione rilevante del mercato potrebbe impedire il libero movimento di servizi nel mercato unico con barriere interne ed esterne all'entrata di nuovi attori. In questo quadro, l'High Level Group of Media Freedom and Pluralism raccomanda che l'UE rispetti le caratteristiche culturali di ogni paese nel contesto dell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza. Essi sostengono che, ad esempio, nel valutare l'impatto di un accordo anticoncorrenziale sulla concorrenza per la fornitura di contenuti, non si devono prendere in considerazione solo gli argomenti economici, ma anche quelli non economici e culturali. Inoltre, anche solo dal punto di vista del benessere dei consumatori, proprio delle valutazioni antitrust, una concentrazione del potere di mercato nel settore dei media può portare a una minore diversità di contenuti e a una minore scelta per i consumatori, ostacolando la loro libertà di scelta e di accesso alle informazioni. Tuttavia, attualmente i controlli europeo e nazionali sulle fusioni nel mercato dei media non mirano espressamente a proteggere la pluralità dei media. Pur lasciando impregiudicata la competenza in materia di concorrenza, la proposta

EMFA introduce il cosiddetto “media pluralism test”, all’art. 21 (di cui tratteremo più diffusamente nel paragrafo 3).

Per quanto riguarda il rispetto del **principio di sussidiarietà**, riteniamo che l'argomentazione per cui il mercato dei media locali e nazionali non richiederebbe un intervento europeo sia debole, poiché come ben spiegato nel Memorandum della Proposta EMFA, “la produzione, la distribuzione e il consumo di contenuti mediatici, comprese le notizie, sono sempre più digitali e transfrontalieri, in quanto internet continua a spingere la trasformazione dei modelli commerciali tradizionali del settore dei media. La fornitura di servizi di media nell'UE è sempre più condizionata da piattaforme globali che fungono da punti di accesso ai contenuti mediatici, oltre ad essere importanti prestatori di servizi di pubblicazione di annunci online”. Dunque, un'azione coordinata a livello europeo è inevitabilmente vantaggiosa per un mercato interno armonizzato, migliorando la prevedibilità e la certezza del diritto, mentre sforzi normativi frammentati porterebbero a discrepanze nella catena di produzione e distribuzione di contenuti giornalistici tra gli Stati membri, aggiungendo oneri per i fornitori di servizi di media che dovranno conformarsi a regimi giuridici diversi e ostacolando così la parità di condizioni nel mercato interno. In ogni caso, la Proposta EMFA è un testo basato su principi che possono essere declinati nei singoli Stati Membri sulla base delle loro tradizioni normative nel settore dei media.

Analoghe considerazioni sono anche alla base delle valutazioni sul rispetto del **principio di proporzionalità**: infatti, questa iniziativa si limita ad agire su questioni per le quali l’intervento dei singoli Stati Membri non sarebbe sufficientemente efficace, quando realizzato in modo frammentato e senza la guida di principi comuni. **Il fatto che EMFA sia un atto che propone soprattutto principi da seguire nel settore delle politiche sui media, contribuisce ulteriormente ad assicurare il rispetto del principio di proporzionalità.**

Lo strumento scelto è quello del **Regolamento** invece che la Direttiva. Oltre ad essere stata largamente condivisa dagli stakeholders sentiti in fase di redazione dell’Impact Assessment¹ della Proposta EMFA, **crediamo che questa scelta sia giustificata da ragioni di tempistica e di linearità normativa.** Dal punto di vista delle tempistiche, un regolamento permette che i problemi nel mercato dei media identificati da EMFA vengano affrontati nel minor tempo possibile, evitando lente trasposizioni nazionali ed eventuali eccessive divergenze tra stato e stato nella trasposizione, che finirebbero per riproporre i problemi originari di frammentazione normativa, dannosi per il mercato interno. Inoltre, poiché un aspetto fondamentale del sistema dei media contemporaneo è **la rapida transizione digitale**, è necessario che i tempi burocratici per l’applicazione di soluzioni legislative siano al passo con le tempistiche di sviluppo tecnologico.

¹ “Inclusi la “media freedom community, le associazioni dei consumatori, le autorità di regolamentazione nazionali, European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA), i broadcasters pubblici e privati, i distributori di contenuti, intermediari digitali e le compagnie pubblicitarie” (Impact Assessments’ Executive Summary, SWD(2022) 287 final; nostra traduzione).

Dal punto di vista della coerenza normativa, **la forma di Regolamento di EMFA è in linea con l'intero pacchetto di recenti regolamentazioni europee nel settore digitale**, come il DSA, il DMA, il Data Act e il AI Act. Proporre EMFA nella forma di una direttiva avrebbe avuto come conseguenza che i principi enunciati sarebbero trasposti nei sistemi legali nazionali con un ritardo considerevole rispetto alle normative previste in queste altre regolamentazioni europee nello stesso campo. Essendo EMFA una proposta molto attenta a riaffermare principi rispettosi dei diritti umani- quali la libertà di espressione, di cronaca e di accesso alle informazioni per i cittadini europei- un ritardo nella sua trasposizione danneggerebbe considerevolmente l'applicazione di fondamentali principi dello stato di diritto nel campo della governance dei media digitali e non.

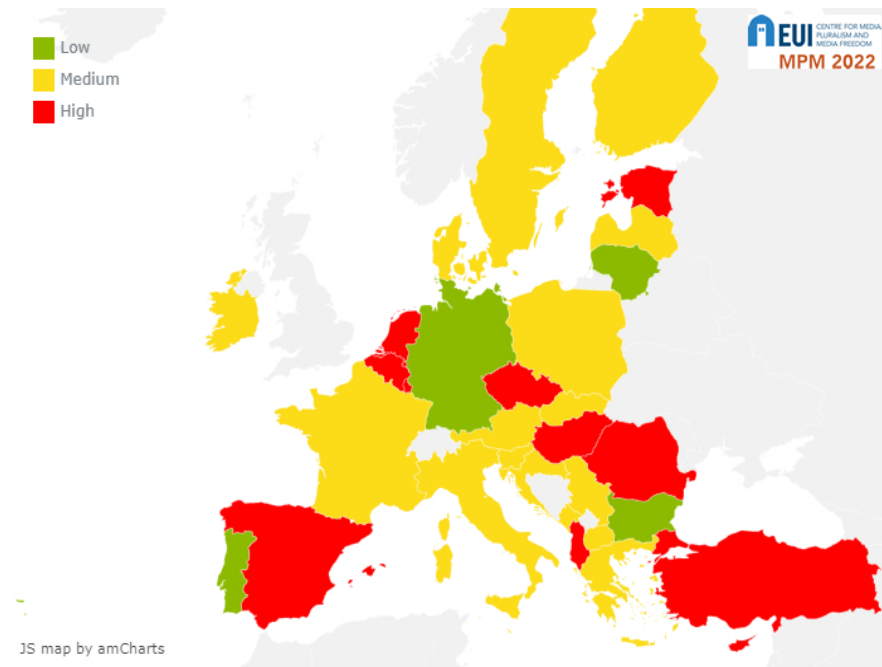
3. I punti chiave

Sia il mutato contesto dei media evidenziato in apertura di questa audizione, che l'analisi dei profili giuridici della sussidiarietà e proporzionalità qui sommariamente riassunti, portano dunque a una valutazione positiva della iniziativa del Media Freedom Act, e a salutare con favore la scelta del legislatore europeo di intervenire su una materia che è di decisiva importanza per il buon funzionamento non solo del mercato interno ma delle nostre democrazie. Il cammino che ha portato a tale proposta è molto lungo (risale al 1992 la pubblicazione del primo Libro verde su "Pluralism and Media Concentration in the Internal Market: an Assessment of the Need for Community Action"), e lo stesso processo di elaborazione del Media Freedom Act è stato lungo e partecipato con il coinvolgimento delle parti interessate. Non ci soffermeremo qui su tutti i punti del proposto regolamento che, come evidenziato nella Relazione del Presidente e nelle altre audizioni presso questa Commissione, coprono un ampio spettro di questioni, né entreremo nel dettaglio di importanti novità - come la stessa scelta di dare una definizione ampia dei media, le norme a protezione dei giornalisti (contro la violazione del segreto professionale e l'utilizzo di spyware), e la creazione del nuovo Comitato europeo per i servizi di media. Riteniamo sia utile, tuttavia, dedicare un approfondimento specifico ad alcuni punti, per la loro rilevanza e la loro complessità, in particolare: regole e doveri di trasparenza, le garanzie per l'indipendenza del servizio pubblico, il regime speciale per i media nell'attività di moderazione delle piattaforme digitali, i criteri per le valutazioni delle concentrazioni nel settore dei media, e le norme in materia di equa ripartizione delle risorse economiche.

Il Capo II della Proposta regola diritti e doveri dei fornitori dei servizi di media, statuendo regole minime a garanzia **dell'indipendenza dei media di servizio pubblico** (art. 5) e della trasparenza della proprietà e **dell'autonomia editoriale dei media privati** (art. 6). Starà agli Stati membri attuare concretamente tali norme, ma la loro stessa presenza, in futuro, sarà un potente strumento per i cittadini, le opinioni pubbliche, i giornalisti per difendersi contro pressioni e influenze dei poteri (politici ed economici) sulla libera informazione. Aree nelle quali i risultati del MPM mostrano una situazione di rischio medio-alto, come mostrano le figure che qui di seguito riportiamo, tratte dall'ultimo Rapporto del Media Pluralism Monitor

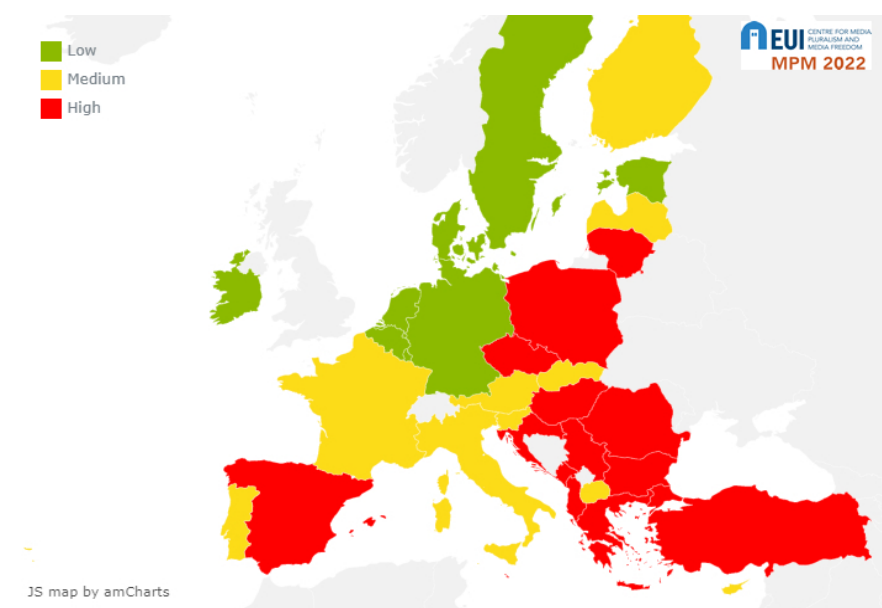
(dove, per ogni Paese e ciascun indicatore analizzato, il verde indica basso rischio, il giallo medio rischio, e il rosso alto rischio).

Fig. 1. Trasparenza della proprietà di media



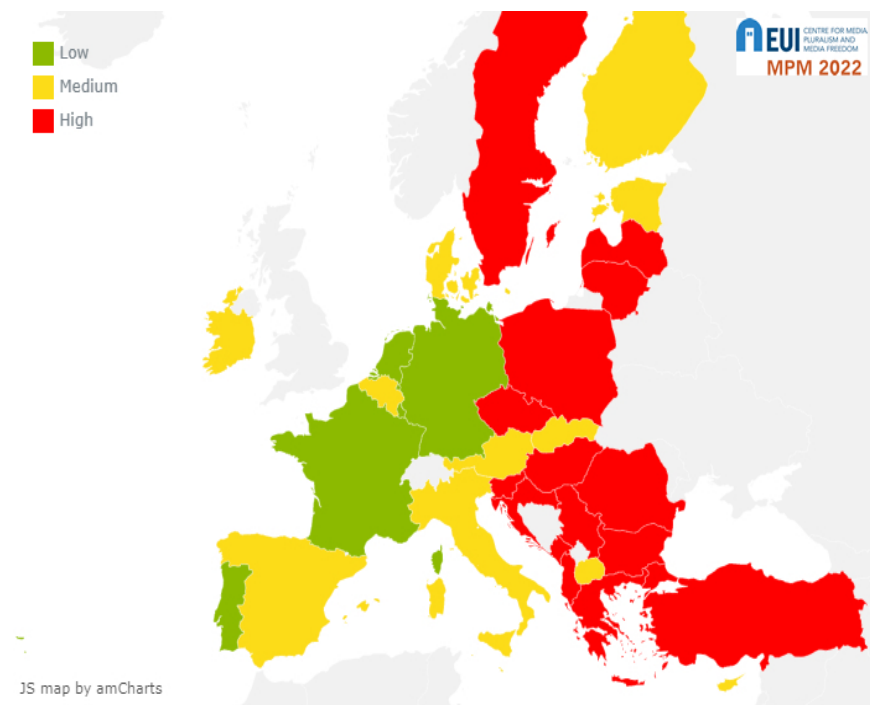
Fonte: MPM2022

Fig. 2. Autonomia editoriale.



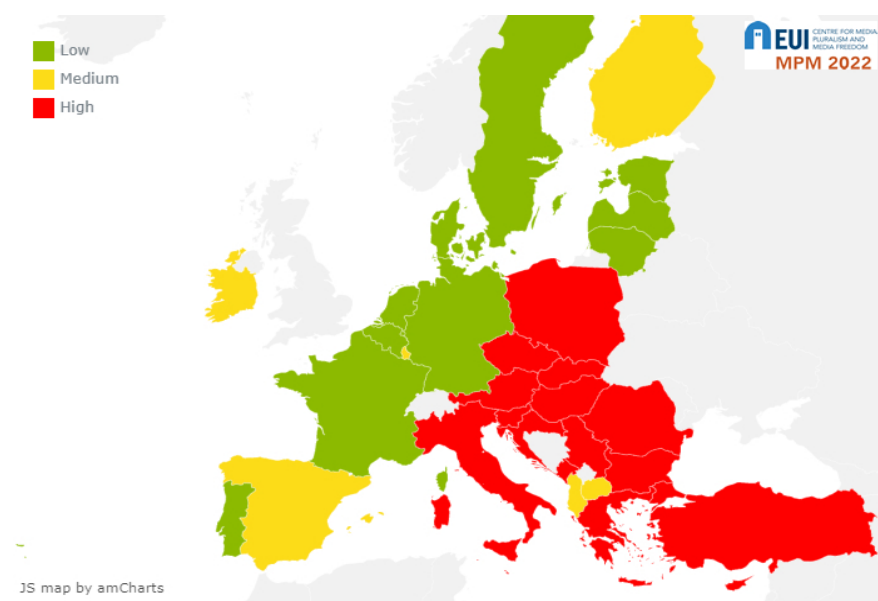
Fonte: MPM2022

Fig. 3. Autonomia dai condizionamenti della proprietà e commerciali



Fonte: MPM2022

Fig. 4. Indipendenza del servizio pubblico



Fonte: MPM2022

Alcuni Paesi (in molti casi quelli che compaiono in colore verde nelle nostre mappe) hanno già norme di autoregolazione in materia. In alcuni casi (come la Germania e i Paesi nordici) hanno assunto posizioni critiche verso un ulteriore intervento regolatorio europeo, in particolare una opposizione forte è stata espressa dagli editori nel settore della stampa, spesso esclusi dalle preesistenti regolazioni.

Va però precisato che da un lato EMFA sancisce dei principi di armonizzazione ai quali le diverse realtà possono aderire con diversi strumenti; dall'altro che, come purtroppo gli ultimi anni hanno mostrato, nessuna conquista è "per sempre", dunque è importante avere un ulteriore presidio a garanzia del diritto dei cittadini a un'informazione libera e indipendente. Inoltre, la presenza di regole diverse per i diversi settori dell'informazione risulta sempre più anacronistica alla luce dell'evoluzione della tecnologia e del modo di fruizione, che rendono sempre più "miste" sia l'offerta che il consumo informativo. Infine, per quanto riguarda **la trasparenza della proprietà** EMFA afferma un meccanismo diverso da quello vigente in generale, rafforzato in virtù della direttiva contro il riciclaggio (ma indebolito dalla recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, casi C-37/20 e C-601/20), chiedendo ai fornitori di servizi media di dare accesso diretto ai loro lettori-utenti alle informazioni sulla proprietà effettiva. Tale disposizione è in linea con l'affermazione del **diritto degli utenti a conoscere la proprietà dei media dai quali ricevono le informazioni; e a nostro parere va vista come integrativa, non alternativa, a sistemi che garantiscono la piena e efficace trasparenza della proprietà dei media nei confronti delle autorità pubbliche**, preconditione di una effettiva vigilanza sulla formazione di posizioni di potere di mercato. In tale prospettiva, il caso italiano è interessante, visto che il meccanismo e il funzionamento del ROC, il Registro degli Operatori delle Comunicazioni, costituiscono un modello avanzato, pur non prevedendo un tale sistema di generalizzato accesso. La combinazione dei due sistemi - ossia un obbligo dei media di essere trasparenti nei confronti dei propri utenti, e un efficiente sistema di registri pubblici, a livello nazionale ed europeo - potrebbe soddisfare entrambi i livelli di trasparenza, verso il pubblico e verso le pubbliche autorità.

Inoltre, si chiede ai media di esplicitare la presenza di interessi economici, nel proprio azionariato, differenti da quello meramente editoriale, e dunque si affronta non con una proibizione ma con una regola basilare di trasparenza e correttezza il problema del conflitto di interessi. **A presidio dell'indipendenza del servizio pubblico si affronta nell'articolo 5 non solo il tema della governance ma anche quello della stabilità e non-arbitrarietà del finanziamento.** In particolare, si dettano principi relativi non solo alle procedure di nomina (e licenziamento) ma anche riguardo al flusso delle risorse finanziarie, che deve essere stabile e commisurato alle necessità della missione di servizio pubblico, e tale da salvaguardarne l'indipendenza. Le previsioni dell'articolo 5 sono rilevanti [in generale, per il ruolo potenziale del servizio pubblico in un panorama di difficile transizione, se non di crisi, dei media privati]; e in particolare per l'Italia, che negli indicatori del Media Pluralism Monitor figura come uno dei Paesi ad alto rischio riguardo alla indipendenza del servizio pubblico (v. Figura 4).

Il capo III introduce il corpo fondamentale delle nuove norme, il "quadro per la cooperazione normativa tra gli Stati membri e per il buon funzionamento del mercato dei servizi dei media".

Ci limitiamo qui ad enunciare le principali caratteristiche e novità di tale quadro: è un intervento di **armonizzazione**, per superare la frammentazione dei quadri nazionali e il loro potenziale uso come ostacoli al mercato interno dei media (in chiave difensiva nazionale, o anche per mantenere l'influenza politica sui media). Tale armonizzazione è in gran parte affidata all'operato degli stessi Paesi membri e delle loro autorità indipendenti, ma con un decisivo rafforzamento della governance sovranazionale, con il Comitato europeo per i servizi dei media.

L'articolo 17 (nella sezione IV, "Fornitura dei media in ambiente digitale") regola i rapporti tra piattaforme digitali e media in una situazione specifica, che è quella della sospensione e della rimozione dei contenuti forniti da un fornitore di servizi media. In sostanza, introduce **un regime speciale per i media riguardo alla moderazione di contenuti da parte delle piattaforme**, aggiungendo una previsione ad hoc integrativa delle obbligazioni per le grandi piattaforme introdotte dal Digital Services Act.

Si tratta di una previsione assai importante, poiché riconosce il valore della informazione professionale ad opera di soggetti che portano una responsabilità editoriale per i contenuti che selezionano, producono e diffondono; dunque è da valutare con favore, sia pur nella consapevolezza della delicatezza della materia. Nel momento in cui (giustamente) si pongono obbligazioni a carico delle piattaforme per contrastare i fenomeni legati alla diffusione di disinformazione e disinformazione, non si possono trattare i media alla stregua di tutti i soggetti che contribuiscono al nuovo ecosistema dell'informazione. In sostanza, si sancisce un "privilegio" dei media professionali rispetto al potere delle piattaforme online; **perciò è una disposizione importante benché limitata, poiché incide sulla rimozione dei contenuti e non sulla cosiddetta prominenza degli stessi**, ossia l'ordinamento algoritmico attuato dalle piattaforme. **La scelta a nostro avviso è pienamente condivisibile, poiché i media sono responsabili di quel che pubblicano e dunque soggetti ai controlli e conseguenze secondo la legge ordinaria.** Va notato però che la sua implementazione presenterà profili molto delicati, per evitare due opposti potenziali esiti negativi, ossia da un lato la possibilità di "auto-dichiararsi" media e con ciò godere di un regime speciale in caso di diffusione di notizie false o dannose; e dall'altro di affidare alle piattaforme stesse tale selezione. Il coinvolgimento delle parti interessate, l'attiva presenza delle organizzazioni della società civile e della ricerca scientifica possono contrastare tali potenziali rischi. Le stesse previsioni prima ricordate dell'articolo 6 - ossia il rispetto da parte dei media di criteri di trasparenza della proprietà, e autonomia editoriale - possono concorrere alla definizione dei soggetti che potranno legittimamente godere di tale "regime speciale".

Sempre in tema di fornitura di media in ambiente digitale, l'art. 19 introduce il diritto alla personalizzazione dell'offerta dei media audiovisivi, combattendo le pratiche di preimpostazione dei dispositivi. Lo scopo di tale disposizione potrebbe/dovrebbe auspicabilmente allargarsi, affrontando il tema della selezione algoritmica delle notizie e dei contenuti, e della esposizione ad esse, quanto meno introducendo obblighi di trasparenza degli algoritmi.

L'art. 21 (nella sezione V, "Prescrizioni per il buon funzionamento di misure e procedure del mercato dei media") introduce una novità rilevante in tema di **concentrazione della proprietà dei media**. Questo è uno dei rischi storici del sistema dei media, dovuto a caratteristiche strutturali e tecnologiche del settore già nell'era dei media analogici (in particolare nei servizi audiovisivi). L'evoluzione digitale – caratterizzata in modo altrettanto strutturale da mercati oligopolistici o quasi-monopolistici, nei quali "il vincitore prende tutto" – ha accentuato tale tendenza alla concentrazione, sia aumentando il livello di concentrazione nel mercato della pubblicità, che indebolendo la sostenibilità economica dei media. Per far fronte alla competizione digitale, i grandi gruppi dei media tradizionali in Europa (e non solo) hanno dato vita a nuovi processi di concentrazione, spesso di natura puramente difensiva. In tale situazione, **l'EMFA introduce un principio innovativo e importante, sostenuto da molti studiosi dei media (e da tempo proposto dal nostro stesso gruppo di ricerca): il mercato dei media non è un mercato come un altro, dunque quando si tratta di valutare le concentrazioni un ulteriore e parallelo scrutinio va affiancato a quello previsto dalle regole a tutela della concorrenza, per verificare se tali concentrazioni "potrebbero avere un impatto significativo sul pluralismo dei media e sull'indipendenza editoriale"**. Si tratta di fatto di un "**media pluralism test**", da attuare ogni volta che un'operazione economica coinvolge una società che opera nel settore dei media (al di sopra di una certa soglia di rilevanza).

Dunque si statuisce il principio **per cui la valutazione delle concentrazioni dei media va fatta con criteri non esclusivamente economici e che altri elementi vanno presi in considerazione**. Questi elementi sono: 1) gli effetti della concentrazione sulla formazione dell'opinione pubblica e sulla diversità dell'offerta formativa, tenendo conto dell'ambiente online e di tutti gli interessi degli attori coinvolti; 2) l'autonomia editoriale; 3) la sopravvivenza economica dei media stessi. Anche in questo caso, è alta la sfida della implementazione di tale sistema, se si considera che partiamo da una situazione in cui molti Paesi hanno già una legislazione specifica sulle concentrazioni dei media (l'Italia tra questi), altri si affidano alla normale normativa antitrust; che laddove presente la legislazione anti concentrazione è spesso limitata al settore audiovisivo; che i criteri sui quali si basa sono diversissimi tra loro (lo studio su Media Plurality and Diversity Online, prima citato, ha mappato 142 metodi diversi di raccolta e valutazione dei dati sulle concentrazioni nei media nei 27 Paesi dell'Unione); che quasi mai include l'online; e che, soprattutto, è modellata sui media tradizionali, senza dunque tener conto dell'effettivo potere sull'opinione pubblica che andrà valutato anche tenendo conto le modalità di accesso, consumo e l'ambiente online.

Una sfida particolarmente delicata sarà quella di valutare concentrazioni che si propongono come l'unica via di salvezza per i media, nell'attuale situazione di crisi del mercato, ma al tempo stesso non superano il "media pluralism test", ossia vanno a ridurre in modo preoccupante la diversità dell'offerta formativa: a tale proposito l'articolo 21 sembra introdurre criteri innovativi, aprendo alla possibilità di contrastare i rischi per il pluralismo informativo derivanti da una concentrazione con più stringenti garanzie a tutela dell'autonomia editoriale dei giornalisti e della diversità dei contenuti proposti.

Nel nuovo meccanismo di valutazione delle concentrazioni nel settore dei media, inoltre, è tutto da costruire **il rapporto tra il nuovo Comitato europeo per i servizi di media, chiamato in proposito a fornire opinioni non vincolanti, e le autorità nazionali**; tale interlocuzione, così come il ruolo propulsore della Commissione europea, pone senza dubbio sfide nella pratica

realizzazione, il cui esito positivo è legato alla possibilità di attuare “revisioni tra pari” e la formazione di una cultura e di una visione comuni tra i regolatori dei Paesi dell’Unione europea.

Infine, nella sezione VI (Allocazione trasparente ed equa delle risorse economiche) si affrontano due dei nodi dell’economia dei media, ossia il mercato pubblicitario e le risorse pubbliche.

1) **misurazione delle audience** (art. 23): si cerca di porre rimedio a un’altra delle problematiche derivanti dalla interazione tra le piattaforme digitali e i media e alla asimmetria di informazioni e potere tra le prime i secondi, richiedendo criteri di armonizzazione e trasparenza nella metodologia di misurazione. Una misura necessaria, come qui avete sentito da diverse audizioni da soggetti operanti nel settore della misurazione delle audience; non risolutiva delle asimmetrie informative, che com’è noto nascono dalla disponibilità e controllo dei dati personali degli utenti (ma su tale settore potranno incidere anche il DMA e il Data Act, la cui evoluzione e implementazione andrebbero monitorati specificamente nella prospettiva dell’impatto sui mercati dei media; in parallelo, i casi relativi alla concentrazione del mercato della pubblicità online, di fronte alle autorità antitrust nazionali e dell’Unione Europea, potranno portare sviluppi interessanti);

2) **pubblicità statale**.(art 24). Qui ci si riferisce alle risorse trasferite da poteri pubblici ai media sotto forma di pubblicità, e spesso usate come forma di condizionamento e pressione politica. Un intervento normativo sovranazionale per portare piena trasparenza in proposito è benvenuto, e correttamente l’articolo 24 definisce in senso lato la pubblicità istituzionale, includendo anche quella elargita da enti e società controllate dallo Stato. Una notazione che è importante per il caso italiano, nel quale gli obblighi di trasparenza e rendicontazione sono precisati dalla legge e il loro rispetto è monitorato, ma non sono estesi alle società a controllo pubblico. Un aspetto critico della norma è la previsione di una soglia minima di abitanti, al di sotto della quale le amministrazioni locali non dovrebbero sottostare agli obblighi di trasparenza dettati dall’articolo 24. A proposito di questa previsione, va comunque sottolineato che il suo varo sarebbe di decisiva importanza per contrastare l’uso, invalso in alcuni Paesi, di utilizzare la pubblicità di Stato come una forma di finanziamento dei media, poco trasparente e esposta a rischi di pressione politica e condizionamento. Laddove entrasse in vigore, non vieterebbe la pubblicità istituzionale ma la renderebbe trasparente, riconducendola alla sua funzione, e incentivando l’uso di altri strumenti per il supporto pubblico dei media, come gli aiuti diretti e indiretti.

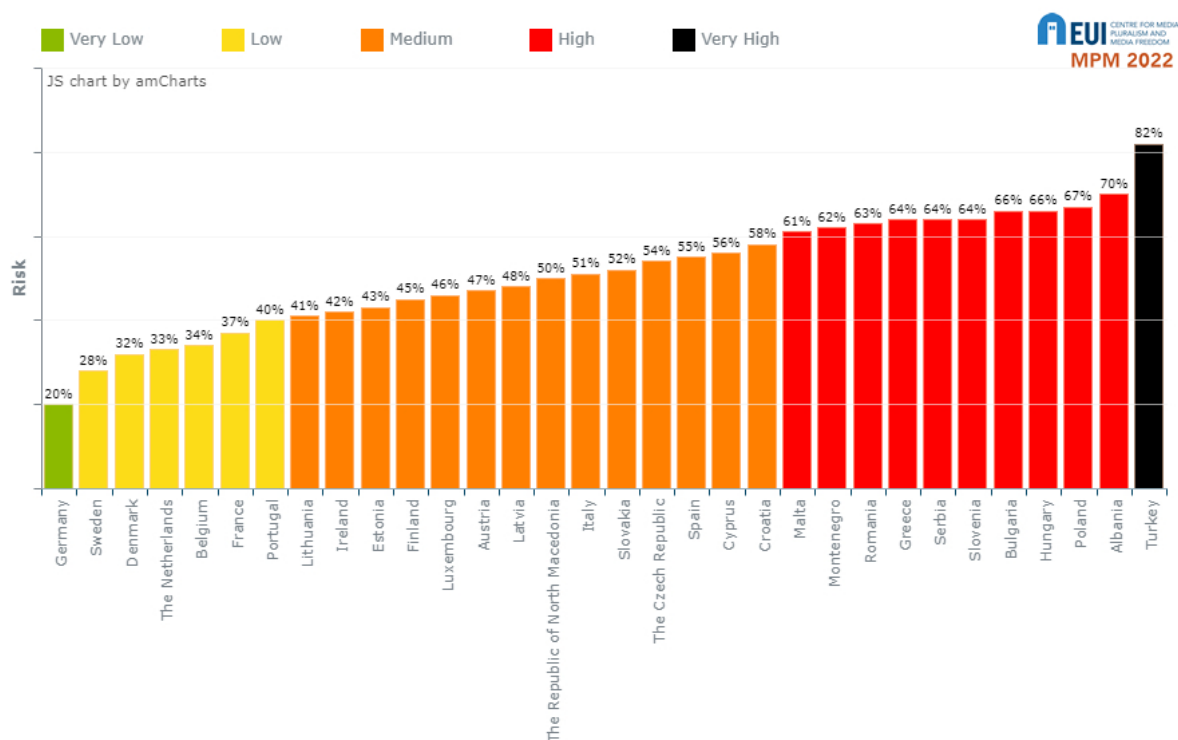
Forme di sussidio pubblico sono previste in alcuni dei sistemi europei, spesso sono state rafforzate (o introdotte ex novo) durante la crisi da COVID 19; in materia, è iniziata anche una (limitata) presenza di supporto pubblico a livello sovranazionale, con programmi europei a sostegno del giornalismo di qualità. L’EMFA non entra in tale materia, ma sarebbe auspicabile che gli stessi obblighi di trasparenza e proporzionalità previsti per la pubblicità di Stato fossero estesi ai programmi di supporto pubblico ai media.

4. Conclusioni

Per i motivi finora elencati, **pensiamo che la Proposta di regolamento se approvata possa segnare un deciso passo in avanti nel sistema europeo dei media e per il pluralismo dell'informazione. Le limitate opposizioni che la proposta ha ricevuto finora arrivano da Paesi che sono su opposti lati dello spettro dei rischi per il pluralismo:** sintetizzando i risultati del Media Pluralism Monitor in un ranking generale, che attua una media dei rischi nelle diverse aree in cui è suddiviso (Protezione fondamentale, Pluralismo di mercato, Indipendenza politica e Inclusione sociale), vediamo che il Paese a più basso rischio è la Germania, quelli a più alto rischio (tra i Paesi UE) sono Bulgaria, Ungheria e Polonia. Dunque le critiche che arrivano all'EMFA muovono spesso da opposte motivazioni: da parte di Paesi che ritengono di dover subire il peso della nuova regolamentazione pur essendo “virtuosi”, e da parte di Paesi che temono i cambiamenti necessari per adeguare i propri sistemi.

L'Italia nel Media Pluralism Monitor si pone in una posizione intermedia. Come si è visto nella esposizione, alcune delle disposizioni dell'EMFA vanno a incidere su questioni aperte e già evidenziate dalla comunità scientifica, dalle organizzazioni della società civile oltre che dal nostro Monitor: in particolare, **l'indipendenza del servizio pubblico, la concentrazione della proprietà dei media e i potenziali conflitti di interesse.** Allo stesso tempo, è importante rimarcare come nell'ordinamento italiano sia già affermato (dall'articolo 51 del nuovo TUSMA) il principio del rispetto del pluralismo dell'informazione nella valutazione delle concentrazioni.

Figura 5. Media Pluralism Monitor 2022 .- classifica generale



Da parte di tutti i Paesi, e in particolare dal nostro, auspichiamo **l'attiva ricerca di un contributo costruttivo al processo legislativo europeo, per raggiungere un sistema più avanzato a tutela del diritto alla libera espressione e di accesso all'informazione**, come sanciti dalla Carta costituyente europea e dalla nostra Costituzione.