

media LAWS

Rivista di diritto dei media
2/2022 settembre



**DIRETTORE RESPONSABILE
EDITOR-IN-CHIEF**

Oreste Pollicino (Università Bocconi)

**DIRETTORI
EDITORS**

Giulio Enea Vigevani (Università di Milano - Bicocca)
Carlo Melzi d'Eril (Avvocato in Milano)
Marina Castellaneta (Università di Bari)
Marco Bassini (Università della Tuscia)

**VICEDIRETTORI
VICE-EDITORS**

Marco Cuniberti (Università di Milano)
Giovanni Maria Riccio (Università di Salerno)
Marco Orofino (Università di Milano)
Ernesto Apa (Avvocato in Roma)

**REDAZIONE
EDITORIAL BOARD**

Marco Bassini (*coordinatore*) (Università Bocconi)
Maria Chiara Meneghetti (*nice coordinatore*) (Università Bocconi)
Flavia Bavetta (*nice coordinatore*) (Università Bocconi)
Ludovico Bossi, Niccolò Iurilli, Elena Mandarà

**SEDE
CONTACTS**

ACCMS Studio Legale
Via Podgora 13 – 20122 Milano

Università Bocconi - Dipartimento di Studi Giuridici
Via Roentgen 1 - 20136 Milano

e-mail: submissions@medialaws.eu

COMITATO SCIENTIFICO- STEERING COMMITTEE

Shulamit Almog (*University of Haifa*), Fabio Basile (*Università di Milano*), Mirzia Bianca (*La Sapienza – Università di Roma*), Elda Brogi (*European University Institute*), Giuseppe Busia (*Autorità Nazionale Anticorruzione*), Licia Califano (*Università di Urbino, già Garante per la protezione dei dati personali*), Angelo Marcello Cardani (*Università Bocconi, già Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*), Marta Cartabia (*Università Bocconi, Presidente emerito della Corte costituzionale*), Massimo Ceresa-Gastaldo (*Università Bocconi*), Pasquale Costanzo (*Università di Genova*), Marilisa D'Amico (*Università di Milano*), Filippo Donati (*Consiglio Superiore della Magistratura*), Mario Esposito (*Università del Salento*), Giusella Finocchiaro (*Università di Bologna*), Tommaso Edoardo Frosini (*Università Suor Orsola Benincasa*), Maurizio Fumo (*Suprema Corte di Cassazione*), Alberto Maria Gambino (*Università Europea – Roma*), Michale Geist (*University of Ottawa*), Glauco Giostra (*La Sapienza – Università di Roma*), Enrico Grosso (*Università di Torino*), Uta Kohl (*University of Southampton*), Krystyna Kowalik-Bańczyk (*Tribunale dell'Unione europea*), Simone Lonati (*Università Bocconi*), Fiona Macmillan (*University of London*), Vittorio Manes (*Università di Bologna*), Michela Manetti (*Università di Siena*), Christopher Mardsen (*University of Sussex*), Manuel D. Masseno (*Instituto Politécnico de Beja*), Roberto Mastroianni (*Tribunale UE*), Luigi Montuori (*Garante per la protezione dei dati personali*), Antonio Nicita (*LUMSA, già Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*), Monica Palmirani (*Università di Bologna*), Miquel Pequera (*Universitat Oberta de Catalunya*), Vincenzo Pezzella (*Suprema Corte di Cassazione*), Laura Pineschi (*Università di Parma*), Giovanni Pitruzzella (*Corte di giustizia UE*), Francesco Pizzetti (*Università di Torino*), Andrea Pugiotto (*Università di Ferrara*), Margherita Ramajoli (*Università di Milano*), Gianpaolo Maria Ruotolo (*Università di Foggia*), Sergio Seminara (*Università di Pavia*), Salvatore Sica (*Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa*), Pietro Sirena (*Università Bocconi*), Francesco Viganò (*Corte costituzionale*), Luciano Violante (*Fondazione Leonardo - Civiltà delle Macchine*), Lorenza Violini (*Università di Milano*), Roberto Zaccaria (*Università di Firenze*), Nicolò Zanon (*Corte costituzionale*), Vincenzo Zeno-Zencovich (*Università di Roma Tre*)

COMITATO DEGLI ESPERTI PER LA VALUTAZIONE - ADVISORY BOARD

Maria Romana Allegri, Giulio Allevato, Benedetta Barbisan, Marco Bellezza, Daniela Bifulco, Elena Bindi, Carlo Blengino, Monica Bonini, Manfredi Bontempelli, Fernando Bruno, Daniele Butturini, Irene Calboli, Simone Calzolaio, Quirino Camerlengo, Gianluca Campus, Nicola Canzian, Marina Caporale, Andrea Cardone, Corrado Caruso, Stefano Catalano, Adolfo Ceretti, Francesco Clementi, Roberto Cornelli, Giovanna Corrias Lucente, Filippo Danovi, Monica Delsignore, Giovanni De Gregorio, Giovanna De Minico, Gabriele Della Morte, Marius Dragomir, Fernanda Faini, Fabio Ferrari, Roberto Flor, Federico Furlan, Giovanni Battista Gallus, Marco Gambaro, Gianluca Gardini, Ottavio Grandinetti, Antonino Gullo, Erik Longo, Valerio Lubello, Federico Lubian, Nicola Lupo, Paola Marsocci, Claudio Martinelli, Alberto Mattiacci, Alessandro Melchionda, Massimiliano Mezzanotte, Francesco Paolo Micozzi, Donatella Morana, Piergiuseppe Otranto, Omar Makimov Pallotta, Anna Papa, Paolo Passaglia, Irene Pellizzone, Sabrina Peron, Bilyana Petkova, Davide Petrini, Marina Pietrangelo, Federico Gustavo Pizzetti, Augusto Preta, Giorgio Resta, Francesca Rosa, Andrej Savin, Salvatore Scuto, Monica Alessia Senior, Stefania Stefanelli, Giulia Tiberi, Bruno Tonoletti, Emilio Tosi, Lara Trucco, Luca Vanoni, Gianluca Varraso, Silvia Vimercati, Thomas Wischmeyer, Paolo Zicchittu

MediaLaws - Rivista di diritto dei media è una rivista quadrimestrale telematica, ad accesso libero, che si propone di pubblicare saggi, note e commenti attinenti al diritto dell'informazione italiano, comparato ed europeo.

La rivista nasce per iniziativa di Oreste Pollicino, Giulio Enea Vigevani, Carlo Melzi d'Eril e Marco Bassini e raccoglie le riflessioni di studiosi, italiani e stranieri, di diritto dei media.

I contributi sono scritti e ceduti a titolo gratuito e senza oneri per gli autori. Essi sono attribuiti dagli autori con licenza Creative Commons "Attribuzione – Non commerciale 3.0" Italia (CC BY-NC 3.0 IT). Sono fatte salve, per gli aspetti non espressamente regolati da tale licenza, le garanzie previste dalla disciplina in tema di protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio (l. 633/1941).

Il lettore può utilizzare i contenuti della rivista con qualsiasi mezzo e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, nei limiti consentiti dalla licenza Creative Commons "Attribuzione – Non commerciale 3.0 Italia" (CC BY-NC 3.0 IT), in particolare menzionando la fonte e, laddove necessario a seconda dell'uso, conservando il logo e il formato grafico originale.

La rivista fa proprio il Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors elaborato dal COPE (Committee on Publication Ethics).

La qualità e il rigore scientifici dei saggi della Rivista sono garantiti da una procedura di *double-blind peer review* affidata a un comitato di esperti per la valutazione individuato secondo criteri di competenza e rotazione e aggiornato ogni anno.

MediaLaws - Rivista di diritto dei media Regolamento per la pubblicazione dei contributi

1. “MediaLaws – Rivista di diritto dei media” è una rivista telematica e ad accesso aperto che pubblica con cadenza quadrimestrale contributi attinenti al diritto dell’informazione.
2. Gli organi della rivista sono il Comitato di direzione, il Comitato scientifico e il Comitato degli esperti per la valutazione. L’elenco dei componenti del Comitato di direzione e del Comitato scientifico della rivista è pubblicato sul sito della stessa (rivista.medialaws.eu). Il Comitato degli esperti per la valutazione è sottoposto ad aggiornamento una volta l’anno.
3. La rivista si compone delle seguenti sezioni: ”Saggi”, “Note a sentenza” (suddivisa in “Sezione Europa”, “Sezione Italia” e “Sezione comparata”), “Cronache e commenti” e “Recensioni e riletture”. I singoli numeri potranno altresì ospitare, in via d’eccezione, contributi afferenti a sezioni diverse.
4. La sezione “Saggi” ospita contributi che trattano in maniera estesa e approfondita un tema di ricerca, con taglio critico e supporto bibliografico.
5. La sezione “Note a sentenza” ospita commenti alle novità giurisprudenziali provenienti dalle corti italiane, europee e straniere.
6. La sezione “Cronache e commenti” ospita commenti a questioni e novità giuridiche di attualità nella dimensione nazionale, europea e comparata.
7. La sezione “Recensioni e riletture” ospita commenti di opere rispettivamente di recente o più risalente pubblicazione.
8. La richiesta di pubblicazione di un contributo è inviata all’indirizzo di posta elettronica submissions@medialaws.eu, corredata dei dati, della qualifica e dei recapiti dell’autore, nonché della dichiarazione che il contributo sia esclusiva opera dell’autore e, nel caso in cui lo scritto sia già destinato a pubblicazione, l’indicazione della sede editoriale.
9. La direzione effettua un esame preliminare del contributo, verificando l’attinenza con i temi trattati dalla rivista e il rispetto dei requisiti minimi della pubblicazione.
10. In caso di esito positivo, la direzione procede ad assegnare il contributo alla sezione opportuna.
11. I saggi sono inviati alla valutazione, secondo il metodo del doppio cieco, di revisori scelti dall’elenco degli esperti per la valutazione della rivista secondo il criterio della competenza, della conoscenza linguistica e della rotazione. I revisori ricevono una scheda di valutazione, da consegnare compilata alla direzione entro il termine da essa indicato. Nel caso di tardiva o mancata consegna della scheda, la direzione si riserva la facoltà di scegliere un nuovo revisore. La direzione garantisce l’anonimato della valutazione.
12. La direzione comunica all’autore l’esito della valutazione.
Se entrambe sono positive, il contributo è pubblicato.
Se sono positive ma suggeriscono modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell’autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. La direzione si riserva la facoltà di sottoporre il contributo così come modificato a nuova valutazione, anche interna agli organi della rivista. Se solo una valutazione è positiva, con o senza modifiche, la direzione si riserva la facoltà di trasmettere il contributo a un terzo valutatore. Se entrambe le valutazioni sono negative, il contributo non viene pubblicato.
13. Per pubblicare il contributo, l’Autore deve inviare una versione definitiva corretta secondo le regole editoriali della rivista pubblicate sul sito della stessa, un abstract in lingua italiana e inglese e un elenco di cinque parole chiave. Il mancato rispetto dei criteri editoriali costituisce motivo di rigetto della proposta.
14. Le valutazioni vengono archiviate dalla direzione della rivista per almeno tre anni.
15. A discrezione della direzione, i saggi di autori di particolare autorevolezza o richiesti dalla direzione possono essere pubblicati senza essere sottoposti alla procedura di referaggio a doppio cieco ovvero essere sottoposti a mero referaggio anonimo, previa segnalazione in nota.

Saggi

- 11 Data protection[ism]**
Vincenzo Zeno-Zencovich
- 19 Unione europea, libertà e pluralismo dei mezzi di informazione nella proposta di Media Freedom Act**
Filippo Donati
- 31 Framing the Facebook Oversight Board: Rough Justice in the Wild Web?**
Andrea Buratti
- 49 Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)**
Alberto Randazzo
- 81 Dimenticare, rievocare, rappresentare: dove conduce la via dell'oblio**
Maria Romana Allegri
- 124 From the “right to delisting” to the “right to relisting”**
Federica Giovanella
- 145 Considerazioni sul divieto di pubblicità occulta nell'*influencer marketing***
Angela Mendola
- 166 Peer – to – peer lending: Tra disintermediazione e nuova intermediazione finanziaria**
Cristina Evangelia Papadimitriu
- 180 Consenso informato e impiego delle tecnologie. Implicazioni per il diritto pubblico e (auspicabile) ibridazione delle pratiche di cura**
Caterina Di Costanzo
- 196 La proposta di regolamento europeo in materia di Intelligenza Artificiale: verso una “discutibile” tutela individuale di tipo *consumer-centric* nella società dominata dal “pensiero artificiale”**
Daniela Messina
- 232 Verso l'European Media Freedom Act: la strategia europea contro le minacce al pluralismo e all'indipendenza dei media da una prospettiva *de iure condendo***
Ylenia Maria Citino

Note a sentenza

- 253 La meta-informazione privilegiata: il giornale di domani e gli abusi di mercato**
Marco Ventoruzzo
- 261 Diritto all'immagine e alla riservatezza dell'ex calciatore**
Andrea Fedi
- 270 The relationship between European law and German law regarding the protection of the right to be forgotten as a fundamental right: the right to oblivion in the judgement of the German Constitutional Court “Right to be forgotten I” from a comparative point of view**
Carloalberto Giusti - Filippo Luigi Giambrone

Cronache

- 286 La tutela del pluralismo nel nuovo Testo unico sui servizi di media audiovisivi**
Ottavio Grandinetti
- 295 The role of the Venice Commission in democracy oversight through the Internet**
Cesare Pinelli
- 302 Predictive policing: dal disincanto all'urgenza di un ripensamento**
Simone Lonati

317 *Lo strengthened Code of Practice on Disinformation: un'altra pietra della nuova fortezza digitale europea?*

Matteo Monti

322 *Intelligenza Artificiale e dati di qualità: la tecnologia come valido alleato*

Maria Grazia Peluso

338 *Google Analytics e GDPR. Possibili soluzioni di un equilibrio instabile*

Valerio Lubello

349 *Free flow of information - Il contrasto alla disinformazione in tempi di guerra*

Liliana Ciliberti

Recensioni

408 *Recensione di Jacopo Ciani Sciolla, "Il pubblico dominio nella società della conoscenza. L'interesse generale al libero utilizzo del capitale intellettuale comune"*

Ludovica Paseri

Essays

- 11 Data protection[ism]**
Vincenzo Zeno-Zencovich
- 19 European Union, media freedom and pluralism in the Media Freedom Act proposal**
Filippo Donati
- 31 Framing the Facebook Oversight Board: Rough Justice in the Wild Web?**
Andrea Buratti
- 49 E-voting and constitutional law**
Alberto Randazzo
- 81 Forgetting, recalling, representing: where the way of oblivion leads**
Maria Romana Allegri
- 124 From the “right to delisting” to the “right to relisting”**
Federica Giovanella
- 145 Reflections on the prohibition of hidden advertising in influencer marketing**
Angela Mendola
- 166 Peer – to – peer lending. Disintermediation or new financial intermediation?**
Cristina Evanghelia Papadimitriu
- 180 Informed consent and use of technologies. Implications for public law and (desirable) hybridization of care practices**
Caterina Di Costanzo
- 196 The proposal for an EU regulatory framework on Artificial Intelligence: towards a “questionable” *consumer-centric* individual protection in a society dominated by the “artificial thought”.**
Daniela Messina

- 232 Towards the European Media Freedom Act: the European strategy against threats to pluralism and media independence from a *de jure condendo* perspective**
Ylenia Maria Citino

Case notes

- 253 Thoughts on journalism and market abuse**
Marco Ventoruzzo
- 261 Right to own image and to privacy of the former football champion**
Andrea Fedi
- 270 The relationship between European law and German law regarding the protection of the right to be forgotten as a fundamental right: the right to oblivion in the judgement of the German Constitutional Court “Right to be forgotten I” from a comparative point of view**
Carloalberto Giusti - Filippo Luigi Giambrone

Comments

- 286 The protection of pluralism in the new Italian Law on Audiovisual Media**
Ottavio Grandinetti
- 295 The role of the Venice Commission in democracy oversight through the Internet**
Cesare Pinelli
- 302 Predictive policing: a critical analysis**
Simone Lonati
- 317 The strengthened Code of Practice on Disinformation: another rock in the European digital fortress?**
Matteo Monti

**322 Artificial Intelligence and data quality:
technology as a valuable ally**

Maria Grazia Peluso

**338 Google Analytics and GDPR: a strained
relationship**

Valerio Lubello

**349 Free flow of information - The fight
against disinformation in times of war**

Liliana Ciliberti

Book reviews

**408 Review to Jacopo Ciani Sciolla, “Il
pubblico dominio nella società della
conoscenza. L'interesse generale al
libero utilizzo del capitale intellettuale
comune”**

Ludovica Paseri

Sono stati sottoposti a referaggio a doppio cieco i contributi di: Maria Romana Allegri, Andrea Buratti, Ylenia Maria Citino, Caterina Di Costanzo, Federica Giovanella, Angela Mendola, Daniela Messina, Cristina Evangelia Papadimitriu, Alberto Randaazzo.

Su determinazione della direzione, sono inoltre stati sottoposti a referaggio anonimo i contributi di: Filippo Donati, Simone Lonati e Vincenzo Zeno Zencovich.

Saggi

Verso l'European Media Freedom Act: la strategia europea contro le minacce al pluralismo e all'indipendenza dei media da una prospettiva *de iure condendo**

Ylenia Maria Citino

Abstract

Il 10 gennaio 2022 è stato reso pubblico il testo della consultazione aperta a livello europeo e della *call for evidence* sulla proposta della Commissione per un Media Freedom Act a livello europeo. Lo scritto, muovendo da una ricostruzione del quadro attuale in tema di libertà dei media online e offline, analizzerà gli spunti di riflessione che emergono dalla suddetta consultazione, per sondare in via del tutto interlocutoria l'efficacia dell'approccio regolativo europeo.

The text of the open public consultation and of the call for evidence on the upcoming Commission proposal for a European Media Freedom Act was launched on January 10, 2022. Starting with a reconstruction of the current legal framework concerning online and offline media freedom, the paper will analyze the possible contents and impact of the initiative in order to assess, on a preliminary basis, the effectiveness of the European regulatory approach.

Sommario

1. Premessa: il contesto politico e i presupposti. – 2. La libertà dei media come retroterra costituzionale condiviso. – 3. Possibili opzioni di policy alla base dell'European Media Freedom Act. – 4. Lo speciale ruolo delle società che erogano il servizio pubblico. – 5. Considerazioni ulteriori e riflessioni conclusive.

Keywords

Media Freedom Act – libertà d'espressione – pluralismo dei media – Commissione europea – Servizi Audiovisivi

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a referaggio "a doppio cieco".

1. Premessa: il contesto politico e i presupposti

La libertà e l'indipendenza editoriale in Europa saranno oggetto di un'apposita proposta legislativa: secondo la tabella di marcia della Commissione, l'European Media Freedom Act (in seguito, EMFA) dovrebbe essere adottato come proposta entro il terzo quadrimestre del 2022. Nel frattempo, il 10 gennaio 2022 è stato reso pubblico il testo della consultazione aperta a livello europeo (c.d. *call for evidence*)¹, consentendo di anticipare qualche indizio sui contenuti dell'atto rispetto ai quali si sta sviluppando un primo dibattito². Questo contributo, muovendo da una ricostruzione del quadro attuale sulla materia, analizzerà gli spunti di riflessione che emergono dalla suddetta consultazione, per sondare in via del tutto interlocutoria l'efficacia dell'approccio regolativo europeo.

Come è stato messo in evidenza da vari rapporti³ e da un recente lavoro edito da questa Rivista⁴, l'integrità dei media e la libertà del giornalismo in Europa si sta deteriorando, minacciando da vicino la qualità della democrazia e il rispetto dello stato di diritto: un processo che sta investendo in misura maggiore soprattutto i Paesi dell'Europa centro-orientale⁵. La rivoluzione digitale e la globalizzazione hanno influito sulle vicende di trasformazione del sistema mediatico, costretto a trasferire parte dei contenuti sulle piattaforme online. Questo, da un lato, ha aumentato lo spettro di diffusione dell'informazione ma, al contempo, ha inserito nel panorama una minaccia nuova, data dalla presenza abbondante e non regolamentata di fonti di informazione non registrate, dilettantesche o amatoriali e perciò non affidabili o, peggio ancora, create artatamente da autorità o soggetti privati stranieri, interessati a manipolare i processi elettorali e a polarizzare l'opinione pubblica facendo leva su argomenti destabilizzanti.

La pandemia ha accelerato queste ed altre tendenze in atto⁶, incidendo sia sul fronte dell'accuratezza e veridicità delle notizie, come testimoniato dalla proliferazione di

¹ Commissione europea, *Safeguarding media freedom in the EU – new rules – Call for evidence for an impact assessment*, 2021, in ec.europa.eu.

² Commissione europea, *Public consultation for a European Media Freedom Act*, in ec.europa.eu.

³ Si veda, ad esempio, la [relazione della Commissione europea sullo stato di diritto per il 2021](#), disponibile in ec.europa.eu, il [rapporto 2021 del Media Pluralism Monitor](#), nonché la [relazione della Commissione europea sullo stato di diritto per il 2022](#), resa nota lo scorso 13 luglio, che ha posto per la prima volta un'enfasi particolare sulla salvaguardia della libertà dei media e del servizio pubblico in alcuni Stati membri (Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Ungheria e Cipro). In particolare, fra le raccomandazioni specifiche, si invitano i destinatari a migliorare l'accesso e la trasparenza delle informazioni relative alla proprietà dei media, la salvaguardia della libertà editoriale dalle interferenze della politica, il rafforzamento delle autorità indipendenti: tutti aspetti che saranno al centro della futura regolamentazione europea.

⁴ R. Mastroianni, *Freedom and pluralism of the media: an European value waiting to be discovered?*, in questa *Rivista*, 1, 2022, 100 ss.

⁵ K. Bleyer-Simon et al., *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era*, CMPMF Research Project Report, San Domenico di Fiesole, EUI, 2021. V. anche D. Raeijmaekers - P. Maesele, *Media, pluralism and democracy: what's in a name?*, in *Media, Culture & Society*, 7, 2015, 1042 ss. Più in generale, F. Balaguer Callejón, *Democracia y Estado de Derecho en Europa*, in *La cittadinanza europea*, 2, 2020.

⁶ Cfr. G.E. Vigevani, *Sistema informativo e opinione pubblica nel tempo della pandemia*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2020, 779 ss.; S. Sassi, *Disinformazione contro costituzionalismo*, Napoli, 2020, in particolare 99 ss. sull'infodemia; A. Sciortino, *Fake news e post-verità nella società dell'algoritmo*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2021, 422 ss.

fake news all'interno di una vera e propria infodemia in materia di Covid-19⁷; sia sul fronte politico ed economico, visto il crescente interventismo dei governi sui mezzi di informazione nazionali e l'aumento di vicende di interferenza sull'organizzazione e sulla gestione dei media, riflesso della dipendenza di questi ultimi dalle forme di finanziamento statali, non importa se dirette o indirette⁸. Si tratta di dinamiche che, a loro volta, si innervano sulla fragilità del modello economico adottato dalle società di media di dimensioni medio-piccole. Esse, infatti, sono costrette ad affidarsi a introiti pubblicitari volatili, in un periodo in cui la domanda di informazione è in lento ma costante crollo.

Tutto ciò, dunque, sta contribuendo – con la concorrenza di fattori politici – alla degradazione del pluralismo informativo che, come testimoniano recenti sviluppi nel settore mediatico di alcuni Stati membri, fa emergere motivi di preoccupazione⁹. Un approccio regolativo volto a riconoscere e centralizzare a livello europeo alcuni capisaldi in tema di indipendenza dei media potrebbe, dunque, aiutare a fronteggiare le minacce di larga scala¹⁰. La narrativa prescelta dalle istituzioni europee sembra orientata ad assicurare un sistema mediatico sano e solido nel lungo periodo, in quanto elemento imprescindibile per la tutela della democrazia in Europa: così, ad esempio, gli Stati Membri, attraverso il Consiglio¹¹, si sono già impegnati nell'individuazione di soluzioni volte a supportare finanziariamente i media fragili, specialmente quelli espressione di minoranze politiche o linguistiche, nell'ottica della tutela della diversità, del pluralismo

⁷ Su cui va segnalata l'iniziativa della Commissione europea, *Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Contrastare la disinformazione sulla Covid-19 – Guardare ai fatti*, JOIN(2020) final, 10.6.2020.

⁸ Sui pericoli derivanti dalle interferenze politiche interne (*Domestic Influence Efforts – DIEs*) e straniere (*Foreign Influence Efforts – FIEs*) mediante la manipolazione dei media, v. l'articolata teorizzazione di D.A. Martin-J.N. Shapiro-J.G. Ilhardt, *Tracking Online Influence Efforts*, Princeton, 2020, 1 ss.; v. anche P.D. Kenny, *"The Enemy of the People": Populists and Press Freedom*, in *Political Research Quarterly*, 2, 2020, 261 ss.

⁹ Come risulta dalla relazione sullo Stato di diritto dell'Unione europea per il 2021, fra i casi che destano preoccupazione, per l'intensità dell'influenza della politica sui media, rilevano i seguenti: «In Cechia il consiglio di vigilanza della televisione nazionale ha continuato a risentire di controversie politiche. A Malta, poiché i due principali partiti politici possiedono emittenti televisive e radiofoniche, la sezione pertinente della legge nazionale in materia di radiodiffusione è stata sottoposta a sindacato costituzionale, contestando il modo in cui l'autorità di regolamentazione dei media applica le norme. In Slovenia i portatori di interessi ritengono che i progettati cambiamenti del finanziamento dell'emittente di servizio pubblico e la pressione esercitata sull'agenzia di stampa nazionale siano dettati da motivazioni politiche. In Polonia la potenziale acquisizione di un grande gruppo editoriale privato da parte di una società petrolifera controllata dallo Stato ha sollevato dubbi in quanto potenziale minaccia per il pluralismo dei media. In Bulgaria l'influenza politica sui media continua a destare preoccupazione, anche a causa della mancanza di norme che impediscano ai politici e ai partiti politici di possedere mezzi di informazione. In Ungheria il Consiglio dei media ha adottato una serie di decisioni che hanno comportato l'interruzione delle trasmissioni di una delle ultime stazioni radiofoniche indipendenti del paese».

¹⁰ Cfr. J. Bayer, *Media Freedom and Pluralism: Legislation and Enforcement at the European Level*, in *ERA-Forum*, 2018, 101 ss.

¹¹ Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni sulla salvaguardia di un sistema mediatico libero e pluralistico*, 2020/C 422/08, in GU UE C-422/8, 7.12.2020, in eur-lex.europa.eu, cui hanno fatto seguito le conclusioni del Consiglio su *"I media europei nel decennio digitale: un piano d'azione per sostenere la ripresa e la trasformazione"*, 8727/21, in europarla.europa.eu; sul tema v. anche le *Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, relative alla libertà e al pluralismo dei media nell'ambiente digitale*, 2014/c 32/04, in GU UE C 32/6, 4.2.2014, in eur-lex.europa.eu.

e della libertà d'espressione.

L'idea di una legge volta a eliminare ogni barriera all'operare dei media nel mercato europeo, salvaguardandone l'indipendenza e l'integrità, rappresenta un'iniziativa di rilievo. Tale importanza emerge anche dall'enfasi delle parole utilizzate dalla Presidente Ursula Von der Leyen, che ha incluso il Media Freedom Act fra gli obiettivi fondamentali dell'UE nel suo discorso sullo "Stato dell'Unione – 2021"¹².

L'ambizioso obiettivo della proposta sarà quello di migliorare la cornice legislativa esistente in materia di disciplina dei media in Europa¹³ e, in questo senso, essa affiancherà nuovi strumenti in modo da potenziare la direttiva sui Servizi di Media Audiovisivi, modificata da ultimo nel 2018 (c.d. SMAV 2018)¹⁴. Questo atto, infatti, contiene le prime basi per una tutela dell'indipendenza nel settore dell'informazione, prevedendo, a monte, l'obbligo degli Stati membri di assicurare la non interferenza da parte del governo, nonché di qualsiasi organismo pubblico o privato sulle attività delle autorità di regolamentazione designate a livello nazionale (nel caso italiano, si tratta dell'AGCOM)¹⁵. Tali norme, inoltre, stabiliscono delle procedure di cooperazione fra le varie autorità, la cui gestione è affidata al gruppo dei regolatori europei denominato ERGA¹⁶, incaricato del monitoraggio tecnico globale ai fini dell'attuazione della Direttiva.

Allo stato attuale non esistono, invece, regole specifiche a livello europeo che riguardino l'assetto proprietario delle società operanti nel settore della comunicazione. Sin dal 1992 la Commissione, attraverso il Libro verde su pluralismo e concentrazione¹⁷, aveva indicato, scegliendo fra tre opzioni possibili, la via maestra di una direttiva o un regolamento di armonizzazione, volta a eliminare le disparità legislative fra gli Stati membri nel segno della tutela della concorrenza e del rafforzamento del mercato unico¹⁸. Il Parlamento, invece, aveva assunto un posizionamento diverso rispetto al problema

¹² Commissione europea, *Discorso sullo Stato dell'Unione 2021*, in *ec.europa.eu*.

¹³ Cfr. P.L. Parcu-E. Brogi-E. Elgar (a cura di), *Research Handbook on EU Media Law and Policy*, Bingley, 2021.

¹⁴ Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018, recante "Modifica della Direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato", in GU UE L 303/69, 28.11.2018.

¹⁵ Nuovo art. 30, Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 marzo 2010, relativa al "Coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi)", su cui A. Mutu, *The determinants of independence of audiovisual media regulators: the scope of Article 30*, in P.L. Parcu-E. Brogi-E. Elgar (a cura di), *Research Handbook*, cit., 352 ss.

¹⁶ Tale gruppo è stato istituito dalla Commissione europea, *Decision on establishing the European Regulators Group for Audiovisual Media Services*, C(2014) 462 final, 3.2.2014. Il sito istituzionale di ERGA è: *erga-online.eu*.

¹⁷ Commissione europea, *Libro verde «Pluralismo e concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa nel mercato interno. Valutazione della necessità di un'azione comunitaria»*, COM (92)480 def.; v. anche la successiva Comunicazione «Seguito da dare al processo di consultazione relativo al Libro verde «Pluralismo e concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa nel mercato interno. Valutazione della necessità di un'azione comunitaria», COM (94)353 def, tutti disponibili online.

¹⁸ Ma non assumendo l'altro obiettivo della protezione del pluralismo: Commissione europea, *Libro verde*, cit., 99 ss.

del pluralismo, considerando necessaria una tutela non già in nome dell'efficienza del mercato interno quanto, piuttosto, al fine di preservare la libertà d'espressione e la democrazia. Infatti, una cosa è considerare un'operazione di concentrazione illegittima in quanto contraria alle logiche di un mercato concorrenziale, un'altra è valutare simili operazioni rispetto a potenziali rischi per il pluralismo: non è detto che i due ambiti coincidano, essendo ben possibile che operazioni ritenute non lesive della concorrenza vadano nondimeno a intaccare il principio del pluralismo¹⁹.

Qualche anno dopo, nel 1995, l'allora Commissario Mario Monti scelse di affidare a due proposte che prendono il suo nome, l'obiettivo di proteggere il pluralismo informativo mediante una regolamentazione della proprietà dei media: fu presentata una prima bozza di direttiva nel 1996, ma critiche avanzate da alcuni Stati (tra cui Germania e Regno Unito), riguardanti non solo i contenuti ma la stessa ammissibilità di una simile competenza in capo alla Commissione, portarono nel 1997 alla formulazione di una nuova proposta. Questa abbandonava l'idea del pluralismo per concentrarsi sul solo assetto proprietario dei media europei²⁰. Il fenomeno di crescente convergenza dei media, però, mostrò via via i difetti di simili approcci, che si proponevano di regolare il settore televisivo in maniera separata rispetto a quello delle telecomunicazioni. Agli albori del Duemila, l'idea di rivolgersi a scenari informativi soltanto "monomediali" appariva già obsoleta.

Nel frattempo, è intervenuta la supplenza della Corte di giustizia europea, aggiungendo qualche tassello di rilievo: per citare un caso noto²¹, essa ha sostenuto che ragioni imperative di interesse pubblico, quali la tutela del pluralismo mediatico, possono consentire deroghe al principio della libertà di stabilimento, come riconosciuto dall'art. 49 TFUE. Nel complesso gioco di bilanciamento, infatti, esso si è mostrato soccombente rispetto all'art. 11.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

Il Media Freedom Act si va ad inserire, come appare evidente, in una cornice normativa disorganica e parziale, nella quale vanno incluse altresì le norme generali in materia di concorrenza e le regole stabilite dalla direttiva SMAV. Con l'EMFA si andrebbero a concretizzare una parte delle misure anticipate nel Piano d'Azione per la Democrazia europea²², nonché nel Piano d'Azione per i Media e per l'Audiovisivo (MAAP)²³.

¹⁹ Del resto, lo stesso concetto di "concentrazione dei media" si presta a interpretazioni difformi, potendo significare sia l'accrescimento del potere economico nel mercato che dell'influenza mediatica sui processi di formazione dell'opinione collettiva. Cfr. B.P. Paal, *Current issues and recent developments on media concentration in the context of competition law and media law*, in *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 7, 2017, 610.

²⁰ G. Doyle, *From 'Pluralism' to 'Ownership': Europe's emergent policy on Media Concentrations navigates the doldrums*, in *Journal of Information Law and Technology*, 3, 1997.

²¹ CGUE, C-719/18, *Vivendi SA v Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (2020), con commenti di A. Giannaccari, *La contesa Mediaset-Vivendi tra libertà di stabilimento e pluralismo informativo. Tanto tuono che piove*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 3, 2020, 599 ss.; A.G. Monteleone, *Il pluralismo dei media alla prova della libertà di stabilimento. La pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel caso Vivendi*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 4, 2021, 681 ss.

²² Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sul "piano d'azione per la democrazia europea"*, COM (2020) 790 final, 3.12.2020, in eur-lex.europa.eu.

²³ Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Europe's Media in the Digital Decade"*,

Non è banale notare che l'EMFA interverrebbe in un quadro di difficile approccio regolativo, poiché destinato ad armonizzare legislazioni nazionali preesistenti, evolute ciascuna in maniera diversa in base alle caratteristiche dei propri mercati, pertanto dotate di un diverso grado di incisività sul settore e non necessariamente accomunate da un *idem sentire*. Esso potrebbe, inoltre, richiedere non facili obblighi di implementazione, che impegnerebbero gli Stati in un orizzonte di medio periodo, con possibili rallentamenti nel raggiungimento degli obiettivi desiderati. Un atto normativo di questo tipo, infine, opererebbe in maniera complementare rispetto a tutta una serie di prescrizioni che sino ad oggi erano racchiuse in attestati privi di valore prescrittivo ma espressione di una chiara volontà politica, come le numerose dichiarazioni di alto livello in materia²⁴ o la stessa Raccomandazione della Commissione sulla protezione dei giornalisti²⁵, senza dimenticare le ulteriori iniziative di recente o imminente realizzazione²⁶.

Infine, potrebbe accadere che, al momento della finalizzazione di una proposta sull'EMFA, la parallela direttiva sui servizi digitali sia già approvata: questo andrebbe certamente a incidere sui contenuti dell'atto in discussione, visti gli ipotetici fattori di sovrapposizione.

An Action Plan to Support Recovery and Transformation”, COM (2020) 784 final, 3.12.2020, in *eur-lex.europa.eu*.

²⁴ Da ultimo, la proposta di *Dichiarazione solenne sui Diritti Digitali e Principi*, adottata dalla Commissione il 26 gennaio 2022. Tale atto, una volta firmato dal Parlamento europeo e dal Consiglio, avrà una natura meramente politica e non conterrà principi direttamente giustiziabili, ma, tra gli altri, figurerà un impegno specifico delle istituzioni europee alla salvaguardia della libertà d'espressione nell'ambiente digitale, contro ogni sorta di censura o intimidazione.

²⁵ Commissione europea, *Raccomandazione (UE) 2021/1534 della Commissione del 16 settembre 2021 relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'empowerment dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell'Unione europea*, C/2021/6650, GU UE L 331, 20.9.2021, in *eur-lex.europa.eu*. Il problema della protezione dei giornalisti è, inoltre, al centro di numerose pronunce della Corte EDU, tra cui, da ultimo, *Ilker Deniz Yücel c. Turchia*, ric. 27684/17 (2022), in cui i giudici di Strasburgo riconoscono che la legittimità della privazione della libertà a seguito di detenzione nei confronti di un giornalista turco accusato di fare propaganda di organizzazioni terroristiche nel corso della sua attività deve essere vagliata alla luce dell'art. 10 della Convenzione e dunque deve: 1) essere prevista dalla legge, 2) essere giustificabile in base alle restrizioni considerate legittime alla libertà d'espressione dallo stesso articolo e 3) essere necessaria in una società democratica. Se non si riscontrano tutte e tre le condizioni, allora lo Stato è responsabile di aver commesso un'indebita ingerenza nei diritti dell'interessato. La Corte aggiunge, infatti, (§ 158, diritto) che l'incarcerazione di giornalisti che esprimono una voce critica nei confronti del governo crea degli effetti negativi “multipli”, non solo nei confronti della persona vittima della misura sproporzionata, ma anche della società, che viene dissuasa dall'esprimere opinioni divergenti e ridotta al silenzio a causa del timore di azioni simili da parte dello Stato.

²⁶ Si pensi al *Codice di buone pratiche sulla disinformazione* del 2018 promosso dalla Commissione europea su cui M. Monti, *La disinformazione online, la crisi del rapporto pubblico-esperti e il rischio della privatizzazione della censura nelle azioni dell'Unione Europea (Code of practice on disinformation)*, in *Federalismi.it*, 11, 2020, 282 ss., nonché al *Codice rafforzato di buone pratiche del 2022*, che ha convertito il vecchio codice di self-regulation in uno strumento di co-regolazione. V. anche *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC*, in *ec.europa.eu*. La proposta per il Digital Services Act è stata approvata in via definitiva e se ne attende, al momento in cui si scrive, la pubblicazione in Gazzetta ufficiale UE.

2. La libertà dei media come retroterra costituzionale condiviso

Prima di discutere dei possibili contenuti dell'EMFA, è opportuno dare conto della “tremolante” dimensione costituzionale che permea la materia in esame, certo eretta su pilastri antichi, ma proprio per questo resi fragili dall'impatto della rivoluzione digitale²⁷. La complessità dei fenomeni legati ai mezzi di comunicazione, dato il loro fondamentale influsso sulla promozione dello sviluppo socioculturale dei cittadini e sulla formazione dell'opinione pubblica, si trova spesso a fronteggiare dei testi costituzionali frammentari.

Secondo una certa dottrina, le libertà classiche, radicate nelle formule di concezione liberale tardo-ottocentesca, appaiono inadeguate a coprire tutti i nuovi aspetti emersi in concomitanza con le trasformazioni tecnologiche ed economiche²⁸. L'identificazione di valori costituzionali idonei ad assicurare protezione agli eterogenei interessi coinvolti è resa ancora più complessa dal fatto che attraverso i mezzi di comunicazione si esercitano attività di tipo intellettuale, espressione della libertà di pensiero, e attività di tipo imprenditoriale, discendenti dall'esercizio delle libertà economiche, formando un intreccio spesso inestricabile²⁹.

Inoltre, la dimensione anche collettiva dei diritti legati al pensiero, alla coscienza, al credo, nonché all'informazione – dimensione espressamente riconosciuta, ad esempio, dall'art. 18 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966 – non vive più necessariamente dell'antica contrapposizione di stampo liberale fra individuo e Stato. Al contrario, l'autorità pubblica è chiamata a fornire un usbergo aggiuntivo da

²⁷ Una fragilità che è accresciuta da ulteriori minacce, come ad esempio quella del terrorismo su scala globale. Per gli evidenti legami fra libertà dei media, pluralismo e restrizioni costituzionali in tempi di terrorismo, cfr. C. Bjørnskov-S. Voigt, *Is constitutionalized media freedom only window dressing? Evidence from terrorist attacks*, in *Public Choice*, 2021, 321 ss.

²⁸ Significativo, a riguardo, che Vezio Crisafulli, richiamando il pensiero di Maurice Bourquin, ritenesse la parola “stampa”, «per il suo preciso riferimento letterale ad un particolare mezzo tecnico di diffusione, inadatta a designare, unitamente a questo, l'insieme degli altri mezzi successivamente intervenuti e vittoriosamente affermatisi». Così, V. Crisafulli, *Problematica della «libertà d'informazione»*, in *Il Politico*, 2, 1964, 286.

²⁹ Sia sufficiente ricordare altresì una prolusione di C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, in *Rivista italiana per le Scienze giuridiche*, 1958, 49 ss., in cui l'A. ammetteva l'insufficiente capienza della nozione liberale, di stampo individualista, iscritta nell'art. 21 Cost., volta a proteggere il diritto ad esprimere la propria opinione, come attività promanante dal singolo individuo, rispetto ad interventi limitativi da parte della sfera pubblico-statale. Oggi, come è evidente, questa funzione si è capovolta e rappresenta, al contrario, se esercitata in maniera corretta, un completamento necessario alle finalità dello Stato: la formazione di un'opinione pubblica consapevole e informata, in altre parole, richiede il rispetto di obblighi gravanti su coloro che esercitano attività professionale di comunicazione, in quanto tutela di un bene di interesse generale. Queste considerazioni preliminari sembrano quasi banali, vista la copiosa letteratura in materia. Eppure, non si può non cogliere l'incredibile attualità delle considerazioni di Esposito, che ancora prima degli anni Sessanta, riusciva già a evidenziare l'importanza della dimensione collettiva del pensiero. L'illustre A. sembra, dunque, spontaneamente evocare le teorizzazioni di Walter Lippmann che, già qualche decennio prima, avvertiva la comunità accademica dei rischi che si celavano nella propaganda. W. Lippmann, *Public Opinion*, San Diego, 1992. Per uno sguardo introduttivo e d'insieme sui problemi che derivano dall'incrocio fra diritto dell'informazione e dimensione costituzionale, v. soprattutto G.E. Vigevani-O. Pollicino et al., *Diritto dell'informazione e dei media*, Torino, 2019.

esplicare mediante una serie di azioni positive, tenuto conto che l'estensione geograficamente illimitata dei mezzi di comunicazione informatici rende utenti e operatori porosi alle minacce e alle interferenze esterne. Sfumati i confini statali e superate antiche costrizioni tecniche, come la limitatezza delle frequenze o la portata della rete, l'avvento di Internet ha significato l'abbattimento di ogni tipo di frontiera, ciò che rende ancora più evidente lo sforzo a livello europeo volto a contrastare i pericoli di tipo transfrontaliero.

Pur ipotizzando che un simile retroterra costituzionale sia, bene o male, condiviso dalla maggior parte, se non dalla totalità, degli Stati membri, nel proporre l'EMFA la Commissione va ad addentrarsi nello spinoso problema dell'indipendenza dei media e annuncia di farlo propugnando un bilanciamento tra due esigenze di difficile accommodamento: da un lato, l'interesse al sostegno di poli imprenditoriali competitivi e innovativi, da garantire attraverso la promozione del (o la rimozione degli ostacoli al) raggiungimento di una "dimensione" economica minima ottimale; dall'altro lato, la prevenzione del rischio che processi concentrativi degli assetti societari pregiudichino la diversità e il pluralismo delle fonti informative. Individuare l'approccio regolativo migliore per ottenere il minimo trade-off possibile fra questi due poli alternativi appare, com'è ovvio, una sfida complicata.

Ad ogni buon conto, le nozioni di "pluralismo informativo" e di "indipendenza editoriale", su cui sembra voler attecchire il futuro Media Freedom Act, sono principi ampiamente (ma non uniformemente) disseminati fra le Costituzioni europee e i vari strumenti di protezione europei e internazionali. Soprattutto, essi non risultano essere codificati in maniera estesa³⁰. Li troviamo nell'art. 34 della Costituzione francese, che riconosce l'importanza di leggi a salvaguardia della «libertà, diversità e indipendenza dei media»; nell'art. 17 di quella svedese che contempla la libertà «della stampa, della radio, della televisione e di tutte le altre forme di diffusione dell'informazione»; o ancora nell'art. 44 della Carta lituana, che prevede un divieto assoluto di monopolizzare i mezzi di comunicazione di massa (trad. mie). Sono principi diffusamente consolidati ma rimasti sostanzialmente privi di una definizione: c'è l'importante riferimento («la libertà e il pluralismo dei media») dato dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³¹, che si ispira all'art. 10 CEDU, il quale a sua volta protegge l'esercizio della libertà d'espressione non solo con riguardo alla stampa, sufficientemente radicata nelle Costituzioni nazionali (v. il nostro art. 21.2 Cost.), ma anche rispetto alle «imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive»³².

³⁰ Ad esempio, si vedano le abbondanti raccomandazioni e risoluzioni del Consiglio d'Europa in materia, reperibili dal sito istituzionale, tra cui spicca la Raccomandazione 1897 (2010) dell'Assemblea Parlamentare.

³¹ Cfr. G.E. Vigevani, *Il pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa nella carta dei diritti*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario europeo*, 5, 2003, 1247 ss.; M. Donati, *Art. 11*, in R. Bifulco-M. Cartabia-A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001, 100 ss.; L. Woods, *Article 11 – Freedom of Expression and Information*, in S. Peers-T. Hervey-J. Kenner-A. Wards (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2014, 354 ss.

³² Infine, a livello internazionale, la libertà e il pluralismo nei media sono indirettamente riconosciuti, oltre che dal già citato patto del 1966, dall'art. 19 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, contenente i due risvolti del diritto di espressione, come opinione personale ma anche come diritto a ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza limiti di frontiere.

Fra gli atti normativi comunitari, cenni al «pluralismo dell'informazione e dei media» erano contenuti nella direttiva “Televisione senza frontiere”³³, che legittimava a tal fine il potere dello Stato di prevedere un tempo e una modalità per la trasmissione televisiva tali da salvaguardare questo valore, e nella “direttiva quadro”³⁴, che, avendo in mente il «pluralismo dei mezzi di informazione e la diversità culturale» incoraggiava gli Stati a favorire l'interoperabilità dei servizi di televisione interattiva digitale.

Se il “pluralismo informativo” sottende il diritto del cittadino/consumatore ad avere la più ampia scelta fra le fonti di informazione di qualità³⁵, la nozione di “indipendenza editoriale” appare come una sottospecie soggettivamente ristretta della più ampia libertà d'espressione. Essa può essere riferita alla capacità di un soggetto qualificabile come “editore” di esercitare un controllo pieno, privo di interferenze di alcun tipo, sulla produzione, pubblicazione e diffusione di notizie e contenuti³⁶. Inoltre, l'indipendenza editoriale ha come risvolto il dovere dell'editore di non abusare della credibilità del lettore, di presentare le notizie in maniera non distorta e di effettuare un controllo sulla deontologia dei propri dipendenti e giornalisti.

Il godimento dei c.d. privilegi editoriali non è concesso, dunque, in un regime di irresponsabilità. Come la Corte di giustizia UE ha avuto l'occasione di precisare nel caso *Papasavvas*, «ove una casa editrice che pubblichi sul proprio sito Internet la versione elettronica di un giornale abbia, in linea di principio, conoscenza delle informazioni pubblicate ed eserciti un controllo sulle stesse, non può essere considerata quale ‘prestatore intermediario’, ai sensi degli articoli da 12 a 14 della direttiva 2000/31, indipendente dal fatto che l'accesso a detto sito sia gratuito o a pagamento» e, pertanto, non può usufruire delle limitazioni di responsabilità civile previste dalla direttiva stessa³⁷.

Le interferenze sulla libertà editoriale e sulle scelte quotidiane di gestione di un mezzo di informazione possono provenire dalla sfera pubblica (lo Stato, il governo, i partiti e politici o altri organismi e funzionari pubblici) o da quella privata, nella quale un grande ruolo è rivestito dalle persone giuridiche e fisiche che controllano la proprietà del mezzo di informazione, dai soggetti che acquistano gli spazi pubblicitari, da altri tipi di finanziatori, nonché dalle *tech companies* sulle cui piattaforme il mezzo in questione sceglie di divulgare i propri contenuti.

Proteggere la libertà editoriale, dunque, è un obiettivo che, certamente, non riguarda i cittadini europei in prima persona, ma fornisce comunque loro una tutela di tipo riflesso e indiretto.

³³ Art. 19, Direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, in GU UE L 298, 17.10.1989, 23-30, oggi non più in vigore.

³⁴ Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (c.d. direttiva quadro), in GU UE, L 108, 24.4.2002, 33-50, abrogata nel 2020 dal Codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

³⁵ Sulle sfide di internet al pluralismo, v. R. Montaldo, *La tutela del pluralismo informativo nelle piattaforme online*, in questa *Rivista*, 1, 2020, 225.

³⁶ Una nozione che richiama quella formulata da M. van Drunen, *Editorial independence in an automated media system*, in *Internet Policy Review*, 3, 2021, 2 ss.

³⁷ CGUE, C-291/13, *Sotiris Papasavvas c. O Fileleftheros Dimosia Etaireia Ltd e altri* (2014), § 45.

Detta equazione, inoltre, può essere prontamente espansa in senso positivo visto che la presenza di un settore dell'informazione sano, pluralistico e diversificato è un vantaggio per la democrazia nel complesso, dato il ruolo di “quarto potere” del giornalismo³⁸. Ecco, dunque, perché l'indipendenza editoriale andrebbe trattata non solo come un problema di natura economica, ma prima ancora come un problema di natura politica e democratica, tenendo conto di un legame diretto riconosciuto, ad esempio, nella prima parte del considerando n. 15 della direttiva SMAV 2018³⁹. Allo stesso modo, la “discrezionalità editoriale” andrebbe funzionalizzata a beneficio dell'interesse pubblico e collettivo, all'obiettività, imparzialità e completezza dell'informazione, configurando una sorta di libertà/dovere che implichi responsabilità, fugando ogni dubbio rispetto all'eventualità che la tutela della libertà editoriale possa diventare una sorta di “privilegio”.

In questa cornice generale, occorre porre in evidenza il problema dell'ambito applicativo soggettivo: si riescono a ricomprendere a fatica alcuni attori qualificati che operano nel cyberspazio, come i c.d. fornitori di servizi digitali. Nel diritto dei media a livello europeo, infatti, si distingue fra attività di creazione e diffusione di contenuti che implicano una responsabilità editoriale e la semplice trasmissione o divulgazione di contenuti creati da altri. Le piattaforme di media sociali e i motori di ricerca, pur autodefinendosi delle mere “infrastrutture tecnologiche”, pongono in essere a vario titolo attività di selezione, presentazione (*content-ranking*) e moderazione dei contenuti, spesso compiendo scelte non neutrali, del tutto equiparabili a quelle, di tipo editoriale, dei media tradizionali⁴⁰. Di più, le stesse società di software che sono alla base dei processi algoritmici e che progettano soluzioni allo scopo di organizzare i contenuti delle suddette piattaforme non è detto che non possiedano discrezionalità editoriale nel momento in cui programmano tali algoritmi con determinate scelte “ideologiche”, volte a influenzare il modo in cui gli utenti accedono alle informazioni (con parametri *content-*, *market-* e *profit-oriented*).

Ancora oggi, però, l'approccio europeo appare disorganico, probabilmente a causa della struttura tripartita che delimita le competenze dell'Unione europea rispetto a quelle degli Stati Membri. Strumenti chiave come la Direttiva sul Commercio Elettronico⁴¹ e la Direttiva SMAV⁴² faticano ad attribuire responsabilità editoriale in capo agli

³⁸ Nel diritto giurisprudenziale della Corte EDU, sul punto, si può segnalare tra i vari casi *Thoma c. Luxembourg*, ric. 38432/97 (2001), in cui si riconosce (§ 45) il ruolo vitale del giornalismo come “watchdog” della democrazia, nell'interesse di tutti i cittadini ad avere accesso a ogni tipo di informazione su materie di rilevanza pubblica. Nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, si segnala invece il caso C-283/11, *Sky Österreich GmbH c. Österreichischer Rundfunk* (2013).

³⁹ Esso recita che: «la trasparenza della proprietà dei media è direttamente connessa alla libertà di espressione, fondamento dei sistemi democratici».

⁴⁰ Lo rileva, ad esempio, A. Koltay, *New Media and Freedom of Expression. Rethinking the Constitutional Foundations of the Public Sphere*, Londra, 2019, 83: «social media, platforms, search engines and application platforms routinely make 'editorial' decisions on making content unavailable, deleting or removing it (whether to comply with a legal obligation, to respect certain sensibilities, to protect their business interests or to act at their own discretion)».

⁴¹ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico») in GU UE n. L 178 del 17/07/2000.

⁴² V. *supra*.

intermediari online. In primo luogo, va rimarcato il loro limitato ambito applicativo, essendo rivolti, nel primo caso, alle società che prestano servizi di intermediazione a distanza aventi un valore economico, e nel secondo, alle emittenti televisive e alle sole piattaforme di video-on-demand (VODs) e di video-sharing (VSP). Tali piattaforme, peraltro, sono presentate attraverso la loro capacità di organizzare contenuti e programmi in quanto creati dagli utenti, definizione che esclude a priori una partecipazione da parte dei gestori della piattaforma, visti come semplici “ospiti” di contenuti creati altrove⁴³.

Il problema del controllo della responsabilità editoriale delle piattaforme, che comprende anche il sottotema del ruolo “quasi pubblico” giocato dalle c.d. VLOPs (*Very Large Online Platforms*)⁴⁴, è al centro di un dibattito molto sensibile, al quale in questa sede non si può che fare rinvio⁴⁵.

L’European Media Freedom Act potrebbe mettere a sistema queste variegate zone di applicazione, rivolgendosi senza ulteriori tentennamenti all’intero settore dei media, online e offline: questo è, dunque, il binario sul quale sembra collocarsi l’intera proposta.

3. Possibili opzioni di policy alla base dell’European Media Freedom Act

Se si passa dal piano dei principi a quello delle politiche regolative, ci si rende conto che gli ostacoli che la Commissione dovrà superare nel predisporre l’annunciata proposta sono parecchi.

In generale, sotto il profilo dello strumento da utilizzare, le alternative possibili sono due: o si produce una raccomandazione, per incoraggiare gli Stati Membri a porre in essere tutta una serie di azioni, ancora da determinare, finalizzate alla predisposizione di meccanismi di supervisione delle transazioni di mercato fra le imprese del settore mediatico; ovvero – e la seconda opzione è quella a cui sembra implicitamente aderire la *call for evidence* – si predisponde uno strumento legislativo (che sia una direttiva o, meglio ancora, un regolamento) atto ad allestire principi comuni a livello europeo per regolare tali transazioni, sempre tenendo conto della finalità generale di miglioramen-

⁴³ Questo rivela un esplicito intento di policy, volto a evitare che le società di gestione delle piattaforme possano essere citate in giudizio per dei contenuti illeciti che non hanno prodotto e, al contempo, evitare che le medesime, nella prospettiva di scongiurare questo rischio, compiano una eccessiva attività di moderazione (*over-blocking*), mettendo a rischio la libertà d’espressione. M. Maroni-E. Brogi, *Freedom of expression and the rule of law: the debate in the context of online platform regulation*, in P.L. Parcu-E. Brogi (a cura di), *Research Handbook*, cit., 170.

⁴⁴ Sia sufficiente il richiamo a J. van Dijck-T. Poell-M. de Waa, *The Platform Society*, Oxford Scholarship Online, 2018, ove si sostiene che la società si evolve verso una sorta di “platformization”, ossia un intreccio inestricabile fra ciò che succede nella società e le interazioni sociali nelle piattaforme. Così anche B. Martens-L. Aguiar-E. Gomez-Herrera-F. Mueller-Langer, *The digital transformation of news media and the rise of disinformation and fake news*, in *JRC Digital Economy Working Paper*, 2018, 1 ss.

⁴⁵ Basti pensare alla narrativa comune di queste imprese, che rivendicano il loro essere soggetti di diritto private esercenti attività di natura tecnica nell’ottica di «*escape regulations or set their own rights standards regardless of the different constitutional interpretation of rights so far developed*». Così, M. Maroni-E. Brogi, *Freedom of expression*, cit., 167.

to della trasparenza del mercato dei media.

Dal testo della *call* si possono, dunque, intuire alcuni “spezzoni” della futura proposta: ad esempio, una strutturazione iniziale con indicazione di principi-guida atti a tutelare l’indipendenza editoriale dei media e la distribuzione trasparente dei finanziamenti statali fra le imprese operanti nel settore; o ancora, l’alternativa fra l’incoraggiare la predisposizione di standard comuni di autoregolazione, sia offline che online, ovvero il creare una cornice legislativa che faciliti la cooperazione e l’innovazione transfrontaliera fra le imprese, contribuendo all’indipendenza finanziaria e alla sostenibilità dei modelli economici nel lungo periodo. La competenza del monitoraggio sul rispetto delle nuove regole potrebbe essere affidata a un soggetto terzo, probabilmente un’istituzione esterna alla Commissione: se fosse ERGA si richiederebbe, a seconda delle attribuzioni e delle risorse assegnate, un suo potenziamento. Un’altra opzione potrebbe essere la creazione di un’agenzia sul modello dell’Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC)⁴⁶.

Rivelazioni aggiuntive sull’EMFA possono essere desunte, poi, da un attento esame del questionario della consultazione pubblica, che si struttura in cinque aree di indagine e i cui risultati andranno a fungere da base preparatoria per la successiva iniziativa legislativa.

A) La prima area di intervento, intitolata alla “tutela del mercato interno dei media dell’Unione” contiene domande attinenti ai due punti cardinali su cui si baserà l’EMFA, ovvero i principi dell’indipendenza e del pluralismo dei media. Rispetto alle precedenti proposte della Commissione in materia, non si può non notare un cambiamento di registro, dato dal fatto che la necessità di armonizzare le regole sui media viene alla luce non soltanto in vista della concorrenzialità del mercato ma anche, per la prima volta, della necessità di proteggere i diritti fondamentali nell’Unione europea, e segnatamente la libertà d’espressione e il diritto a ricevere un’informazione oggettiva e imparziale.

B) Il secondo ambito di indagine si incentra sul principio di trasparenza dei media, articolato attraverso tre assi di intervento.

1) Il primo riguarderebbe la predisposizione di regole uniformi sulla trasparenza degli assetti proprietari dei media, evitando che le differenze fra le varie discipline nazionali possano costituire una barriera all’ingresso nel mercato⁴⁷. Per rendere accessibili le informazioni su chi detiene la proprietà (legale, ma anche effettiva) e il controllo dei media, e aumentare in tal modo la consapevolezza dei cittadini nei confronti della qualità e del posizionamento ideologico delle informazioni che ricevono, la Commissione sembrerebbe valutare l’opzione dell’istituzione di un registro o di un portale nel

⁴⁶ V. il Regolamento (UE) 2018/1971 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2018, che istituisce l’Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l’Agenzia di sostegno al BEREC (Ufficio BEREC), nonché modifica il regolamento (UE) 2015/2120 e abroga il regolamento (CE) n. 1211/2009, in GU UE 17.12.2018, L 321/1.

⁴⁷ Su cui v. R. Crafurd Smith-B. Klimkiewicz-A. Ostling, *Media ownership transparency in Europe: Closing the gap between European aspiration and domestic reality*, in *European Journal of Communication*, 6, 2021, 547 ss., che compie una ricognizione dei riferimenti in materia di trasparenza nei vari documenti a livello internazionale ed europeo, rimarcando come, ad oggi, la non obbligatorietà delle fonti che li contengono ha contribuito al mantenimento di una certa difformità fra le discipline.

quale chiunque potrebbe in tempi immediati recuperare le informazioni necessarie per avere una panoramica del mercato in questione. Anche una simile disposizione, però, potrebbe essere poco realistica, in quanto richiederebbe degli oneri rilevanti agli Stati membri o all'organismo che eventualmente sarebbe incaricato della compilazione del suddetto database. Difficile sarebbe anche scegliere quali obblighi di comunicazione inserire in un tale registro e come sanzionare le omesse comunicazioni.

2) Il secondo asse sulla trasparenza è volto a soppesare un ventaglio di regole riguardanti il controllo delle operazioni di concentrazione multimediali⁴⁸: esse potrebbero incidere attraverso soglie finalizzate ad evitare il controllo di certe società, restrizioni all'ottenimento di ulteriori licenze in segmenti di mercato affini (ad esempio, tv e telecomunicazioni), regole di *assessment* delle operazioni di mercato rispetto al pluralismo, restrizioni all'acquisizione di proprietà da parte di persone fisiche o giuridiche extra europee, obblighi di notifica e di approvazione.

3) Infine, il terzo asse sulla trasparenza affronta il tema della misurazione dell'audience, cruciale per interpretare in maniera corretta le dinamiche del mercato e ipotizzare i possibili introiti pubblicitari. Rilevazioni degli ascolti o dei lettori inesatte o poco trasparenti incidono sul posizionamento delle varie imprese nel mercato, falsando il loro grado di competitività. Partendo dalla considerazione che il Digital Markets Act conterrà specifiche obbligazioni di *disclosure* dei dati, funzionali ad una maggiore trasparenza dei servizi di promozione pubblicitaria, l'EMFA potrebbe contenere regole volte a favorire l'accessibilità dei dati di *audience* rispetto ai media destinatari delle misure, nonché stabilire standard operativi e tecnici comuni per la corretta misurazione. Anche questa azione si pone in maniera particolarmente sfidante, vista la difficoltà di armonizzazione delle metriche di ascolto in un contesto di progressiva digitalizzazione dei media⁴⁹.

C) Passando al terzo ambito di intervento che riguarda le “condizioni per un mercato dei media in salute”, è degna di essere segnalata, per la sua problematicità, la proposta di azioni dirette a favorire una copertura mediatica bilanciata e imparziale: nel testo della consultazione pubblica (p. 17) si statuisce, infatti, che «*audiences should benefit from a balanced and impartial media offer as well as from a diversity of views and reliable information sources, both offline and online*». Tale obiettivo si suppone che possa essere conseguito solo imponendo ai media online e offline obblighi sulla programmazione dei contenuti, tali da rappresentare in maniera bilanciata la diversità culturale, etnica, linguistica e, soprattutto, politica presente in ciascuno Stato membro, specialmente durante i periodi elettorali⁵⁰. Ora, una simile imposizione sarebbe ragionevole in un mercato oligopolistico, dove le frequenze sono limitate e, dunque, avrebbe senso imporre alle società ammesse a operare su licenza la diffusione di contenuti in maniera equilibrata. Al contrario,

⁴⁸ Si tratta di un problema molto intricato e denso di questioni tecniche, come ad esempio rileva T. Poell, *Three Challenges for Media Studies in the Age of Platforms*, in *Television & New Media*, 6, 2020, 652, illustrando le interconnessioni tecniche fra piattaforme digitali, tali da mettere in discussione i tradizionali concetti di concentrazione dei media e la tenuta stessa delle leggi anti-trust.

⁴⁹ V.H. Tien Vu, *The online audience as gatekeeper: The influence of reader metrics on news editorial selection*, in *Journalism*, 8, 2014, 1094 ss.

⁵⁰ V. O. Grandinetti, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi “vecchi” e “nuovi” ma, per ora, tutti attuali*, in questa *Rivista*, 3, 2019.

in un ecosistema digitale che (teoricamente) si presta ad incorporare un mercato di concorrenza quasi perfetta, allora il diritto/dovere di informare e, correlativamente, la libertà di espressione, spettano a un numero indefinito di soggetti che, soprattutto se privati, non possono vedersi imposti obblighi di contenuto. Complicata – se non utopistica – sarebbe l'idea volta a eradicare il c.d. *media bias* con norme che imponessero a tutti di selezionare le storie e i contenuti in maniera neutrale e bilanciata.

Diverso, invece, è il caso delle grandi piattaforme online che, assumendo un ruolo di *gatekeeper* dell'informazione, è giusto che rispettino determinati obblighi di *accountability*, di responsabilità e di rispetto dei diritti fondamentali. Ulteriormente non comparabile è, infine, il ruolo giocato dalle imprese radiotelevisive pubbliche o concessionarie di un servizio pubblico poiché, ricevendo risorse che provengono dalla collettività, incorporano nel loro mandato un ovvio dovere di dare voce ad ogni istanza della società, in maniera equa e bilanciata. La loro è, dunque, un'«obbligazione di risultato»⁵¹. Oltre al principio della *balanced coverage*, in questo potenziale asse di intervento la Commissione sonda l'opinione degli *stakeholders* anche sul piano dell'approccio regolativo domandandosi, da un lato (p. 18), se la cooperazione informale fra le autorità indipendenti nazionali sia efficace, soprattutto con riferimento alle vicende fra media transfrontaliere⁵², ovvero se sia meglio creare canali ufficiali di cooperazione e convergenza delle pratiche regolative, all'interno di una cornice legale formalizzata e certa. Dall'altro lato, si cercano ulteriori apporti sul tema della *self regulation*, ritenuta «*a key component of a healthy media ecosystem*».

Come è noto, i meccanismi di *self regulation* scontano spesso una mancanza di effettività, se paragonati alla forza coercitiva degli atti legislativi. Al contrario, se considerati come strumenti per accrescere la responsabilità (*accountability*) dei media, possono avere un'efficacia paragonabile a strumenti più tradizionali, come i codici deontologici o le direttive degli ordini dei giornalisti⁵³. Anche un approccio di *self-regulation* coerente a livello dell'Unione europea può, nell'idea della Commissione, agevolare la cooperazione fra Stati membri e potenziare la conoscibilità di eventuali *best practices*.

D ed E) Per concludere la rassegna, infine, mentre il quarto ambito di intervento contiene un abbozzo di regole che andrebbero a toccare il servizio pubblico, di cui a breve, l'ultima parte del questionario è di tipo più operativo, in quanto si prefigge di individuare quale potrebbe essere la *governance* più efficace per il quadro normativo in fase di delimitazione.

⁵¹ Così, G. De Minico, *Europa, tecnica e mercato. Riforme e futuro per BBC e RAI*, in *Politica del diritto*, 2, 2015, 217.

⁵² La consultazione pubblica fa l'esempio di società di media (straniere?) che compiono attività di propaganda antidemocratica operando fra più Stati membri e approfittando della liberalizzazione del mercato dei media per promuovere idee illiberali.

⁵³ V. S. Fengler-T. Eberwein-S. Alsius et al., *How effective is media self-regulation? Results from a comparative survey of European journalists*, in *European Journal of Communication*, 3, 2015, 249 ss.

4. Lo speciale ruolo delle società che erogano il servizio pubblico

La delicatezza del quarto ambito di intervento, come anticipato, richiede di soffermarsi maggiormente su alcune questioni. Rispetto alla stampa o allo spettacolo, l'approccio degli Stati nel settore radiotelevisivo è stato da sempre caratterizzato dall'incrocio fra funzione di "regolazione" e funzione di "gestione diretta" dell'emittente pubblica⁵⁴. Tuttavia, la graduale fine dei monopoli pubblici e il passaggio a sistemi misti di tipo pubblico-privato ha comportato un difficile bilanciamento fra gli interventi statali di controllo, l'autonomia nell'esercizio dell'attività d'impresa da parte dei privati, nonché l'esercizio di altre libertà costituzionalmente garantite⁵⁵. Il duplice ruolo dello Stato nel settore trova storicamente la sua ragione nella c.d. funzione sociale dell'informazione pubblica, evidente nel nesso che lega il settore radiotelevisivo, e in genere dei media, con la stessa forma di Stato democratico.

I già citati rapporti sul pluralismo informativo in Europa registrano, spesso con toni "drammatici", la crescente posizione di subordinazione delle società concessionarie del servizio pubblico agli Stati di pertinenza, evidente nel riscontro di più o meno intense forme di interferenza da parte dei pubblici poteri a fronte di un affievolito controllo dei Parlamenti.

All'atto pratico, – si rimarca nella consultazione pubblica – la tendenza a imporre sul servizio radiotelevisivo, talvolta in maniera pervasiva, direttive di gestione o di programmazione coincidenti con gli interessi dei Governi o del sistema delle maggioranze politiche può avere sensibili ripercussioni sull'imparzialità e la completezza dell'informazione, sulla possibilità di tutela della diversità d'opinione e, in ultima analisi, sulla qualità dei palinsesti e sull'autonomia professionale dei vari operatori. E questo, si dovrebbe aggiungere, a prescindere dalla qualità della società di gestione del servizio pubblico, che può essere un soggetto indifferentemente pubblico o privato.

In questo senso, l'EMFA sembra adottare la logica, alquanto consolidata, per cui le emittenti di servizio pubblico si pongono a garanzia di un dibattito equilibrato e diversificato⁵⁶ del quale tutti i cittadini devono poter fruire⁵⁷. In nome di tale ruolo, deve essere giustificata e fondata su solide premesse la mancata sottoposizione di tali società alle normali regole del libero mercato, circostanza riconosciuta, ad esempio, dall'eccezione alla disciplina sul divieto degli aiuti di stato, contenuta dal Protocollo di

⁵⁴ Così, P. Caretti, *Radiotelevisione*, in *Enc. Dir.*, Agg. I, 1997, Milano, 875 ss.

⁵⁵ Sul punto M. Manetti, *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*, in *Rivista AIC*, 1, 2012, 2, ricorda come il passaggio dal sistema monopolistico ai nuovi sistemi duali, avvenuto sull'ondata delle liberalizzazioni, sia bene incarnato «dall'articolo di apertura della legge Mammi, là dove imponeva a tutte le imprese radiotelevisive l'obbligo di assicurare "pluralismo, obiettività, completezza e imparzialità dell'informazione", oltre che "apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose"».

⁵⁶ Un ruolo, come è stato efficacemente detto, articolato in funzioni «politiche, di formazione civica, di sviluppo economico, di divertimento [...] e di educazione». V. Crisafulli, *Problematica*, cit., 294.

⁵⁷ La quarta sezione della consultazione si apre, infatti, con le seguenti parole (spec. 25): «*Public service media's mission is to provide everyone with reliable and diverse information*».

Amsterdam sul sistema di radiodiffusione pubblica del 1997⁵⁸. Un possibile punto di frizione, tuttavia, può annidarsi nell'interrogativo sulla stessa idea di "preminenza" del servizio pubblico: è possibile che essa sia destinata a diventare superata, in considerazione dello spostamento dei flussi di informazione dai "vecchi" mezzi radiofonici e televisivi alle "nuove" tecnologie digitali⁵⁹. La moltiplicazione degli operatori, nella logica di un mercato "libero" – ma forse solo apparentemente più "genuino" – potrebbe implicare un ridimensionamento dell'influenza e della centralità dei media pubblici in assenza di valide strategie di riposizionamento dell'attore pubblico sulla rete⁶⁰.

Nella prospettiva dell'EMFA, tuttavia, come è facile intuire dal testo della quarta sezione del questionario, non si affronta questo aspetto. Si potrebbero, a tal fine, formulare due ipotesi: o la proposta in fase di elaborazione è ancorata a una visione – forse anacronistica o, semplicemente, conservatrice – legata a un modello di fruizione dei contenuti in cui la digitalizzazione svolge ancora una parte marginale, ovvero si aderisce alla prospettiva più ottimistica secondo cui il servizio pubblico, in un'epoca di esasperata frammentazione dell'offerta informativa in rete, possa ancora costituire un rilevante ed affidabile mezzo sociale di condivisione, inclusione e confronto⁶¹.

Difficile trovare una risposta sicura quando, a fronte della preoccupazione che il servizio di informazione pubblica possa essere "alterato" da interferenze statali, sembra intendersi che l'azione regolatrice debba essere diretta a fronteggiare i rischi di mercato legati agli aiuti di Stato.

L'esigenza di incoraggiare l'indipendenza nella governance dei servizi di pubblica informazione è, dunque, esibita nella prospettiva di evitare che un'impresa che riceva finanziamenti pubblici per fare propaganda di governo, a scapito di un servizio di informazione neutrale, operi scorrettamente sul mercato dei media europeo, dando luogo a riassetamenti strutturali poco auspicabili. Eppure, come avvertiva anche Crisafulli, vero è che il mantenimento di un «libero mercato delle idee e delle notizie» può

⁵⁸ Il Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri allegato al Trattato di Amsterdam (1997) statuisce che: «Le disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea non pregiudicano la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione, nella misura in cui tale finanziamento sia accordato agli organismi di radiodiffusione ai fini dell'adempimento della missione di servizio pubblico conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro e nella misura in cui tale finanziamento non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico». Sul Protocollo, v. R. Mastroianni, *Il Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1998, 533 ss.

⁵⁹ Secondo G.E. Vigevani, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, Torino, 2018, 20, va rimarcata la «riluttanza ad abbandonare al suo destino un modello che a lungo ha caratterizzato, in Europa, il panorama dei media», quel servizio pubblico che sarebbe ormai solo un «relietto del Novecento».

⁶⁰ Bisogna riconoscere, però, che a fronte del progressivo, e forse inarrestabile, declino del mezzo radiofonico e cartaceo come fonte di informazione, la televisione «si conferma il mezzo principale per l'acquisizione di informazioni, anche se è sempre più evidente lo spostamento, sempre più rapido, verso le piattaforme online». AGCOM, *Relazione annuale 2021 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, in *agcom.it*, 17.

⁶¹ In questo senso, ad esempio, G. De Minico, *Europa, tecnica e mercato*, cit., 215, che nota come «L'innovazione tecnologica e, in particolare, l'avvento di Internet non hanno tolto centralità alla comunicazione audiovisiva e al servizio pubblico, alle quali hanno anzi offerto nuove ed efficaci occasioni per intervenire nella formazione del convincimento dell'individuo».

essere ascritto a leggi che dettino discipline legate alla regolamentazione delle imprese, ma ciò va fatto «senza bisogno di abbandonare il terreno sicuro della libertà d'espressione come diritto fondamentale dell'individuo»⁶².

Ad ogni modo, se si opta per l'ottica di rivalutazione del servizio pubblico, – e allora non sarebbe più vero, come sostiene Manetti, che quest'ultimo è ridotto dal diritto comunitario a un mero «rimedio per i fallimenti del mercato»⁶³ – occorrerebbe individuare regole efficaci per assicurare l'indipendenza e l'imparzialità dei media pubblici rispetto alle scelte politico-governative del Paese di riferimento⁶⁴. A tal fine, possibili interventi di policy europea desumibili dalla consultazione potrebbero andare nel senso di scongiurare eventuali conflitti di interessi in capo alle figure di gestione delle emittenti pubbliche; predisporre garanzie atte ad evitare procedure di nomina e di licenziamento della classe dirigente arbitrarie o poco trasparenti; ambiziose regole per ottenere una rappresentazione equa e pluralistica della società fra i dipendenti della società pubblica⁶⁵, nonché meccanismi di monitoraggio del rispetto dei compiti legati allo svolgimento del servizio pubblico⁶⁶. Se alcuni ambiti, come quello dei licenziamenti, potrebbero essere già sufficientemente coperti dalle regole di diritto privato, altri, come quello del monitoraggio, richiedono difficili scelte di coordinamento fra Stati membri.

Un altro settore delicato è quello della pubblicità di Stato, che tocca il delicato momento delle modalità di reperimento delle risorse finanziarie da parte delle emittenti e dei media di interesse pubblico. Rispetto al finanziamento pubblico diretto, legato al pagamento di un canone da parte dei cittadini, la pubblicità di Stato costituisce un meccanismo di agevolazione indiretta altrettanto importante sul quale, però, si dispongono di pochi dati accessibili⁶⁷. Inoltre, la pandemia ha accentuato la dipendenza dei media dagli Stati, che in vari casi hanno dovuto fornire sostegno finanziario per

⁶² V. Crisafulli, *Problematica*, cit., 297.

⁶³ Così, M. Manetti, *Pluralismo*, cit., 9.

⁶⁴ A tal fine, un'utile base di partenza potrebbe essere lo studio comparato di R. Benson-M. Powers, *Public Media and Political Independence: Lessons for the Future of Journalism from Around the World*, New York, 2011.

⁶⁵ Nel questionario, però, non ci sono riferimenti all'equa rappresentanza di genere.

⁶⁶ Anche su questo punto, non è dato sapere, allo stato attuale, chi dovrebbe assicurare il (vasto e gravoso) compito di monitorare la corrispondenza del servizio pubblico effettuato con la missione generale.

⁶⁷ Come rilevato dalla relazione sullo Stato di diritto dell'Unione europea per il 2020, «in Austria, le notevoli quantità di pubblicità statale nei media sono accompagnate da persistenti preoccupazioni circa la trasparenza e l'equità della distribuzione e un'attenzione insufficiente nei confronti del pluralismo dei media. In Croazia, anche se la pubblicità statale è parzialmente regolamentata, i portatori di interessi riferiscono che essa compromette spesso l'indipendenza politica dei mezzi di informazione che dipendono economicamente da tali finanziamenti, specie a livello locale. In Bulgaria la mancanza di garanzie regolamentari della distribuzione equa e trasparente della pubblicità statale si associa a preoccupazioni relative alla trasparenza nell'assegnazione dei finanziamenti pubblici ai mezzi di informazione. In Ungheria l'assegnazione della pubblicità di Stato continua a consentire al governo di esercitare un'influenza politica indiretta sui media: lo Stato è il principale operatore pubblicitario del paese e la grande maggioranza delle entrate è destinata a società di media filogovernative. In Polonia la pubblicità statale risulta diretta principalmente ai mezzi di informazione considerati favorevoli al governo».

sopperire alle gravi difficoltà economiche causate dalla crisi⁶⁸. Anche in questo caso, la mancanza di regole trasparenti, proporzionate e non discriminatorie a livello europeo – si spiega nel questionario – può incidere sulla concorrenza nel mercato dei media non impedendo eventuali favoritismi. Una pubblicità di Stato funzionalmente orientata a interessi di parte, infatti, può essere penalizzante per le emittenti private che non fruiscono di alcun sussidio, provocando in ultima analisi una competizione disequilibrata o falsata. Le considerazioni di mercato, però, sembrano mettere in secondo piano un fattore importante, di ineccepibile rilevanza costituzionale, e cioè che il supporto statale ai media, pur provocando una distorsione alla naturale concorrenza, è spesso funzionalizzato alla copertura di un servizio universale, che deve tener conto delle zone periferiche, delle minoranze sociali, etniche o linguistiche⁶⁹.

Avere una visione realistica degli aiuti forniti alle emittenti pubbliche attraverso la vendita degli spazi pubblicitari è difficile perché queste forme di finanziamento non implicano necessariamente lo svolgimento di procedure di appalto. Talvolta, se i conferimenti statali sono resi pubblici, può essere arduo accedere a tali informazioni attraverso siti online, in tempi brevi o in modalità gratuita. Anche su questo punto, la consultazione pubblica sceglie di interrogare i destinatari in merito all'utilità di regole a livello europeo. Eventuali norme al vaglio sulla materia potrebbero implicare l'introduzione di obblighi di comunicazione in capo a ciascuno Stato, nonché la previsione di criteri precisi o, in difetto, di standard generali per l'aggiudicazione della pubblicità statale. Alternativamente, si prevede di creare un meccanismo di monitoraggio europeo. Come emerge da questa sommaria ricostruzione, si tratta di regole particolarmente gravose, che in nome della trasparenza, potrebbero provocare rallentamenti burocratici o aggravamenti procedurali.

Sembra, invece, che non sia al momento all'attenzione della Commissione l'interesse ad armonizzare eventuali norme relative ai contenuti sensibili della pubblicità statale, nell'ottica di renderli compatibili con i principi costituzionali comuni agli Stati Membri, cosa che richiederebbe una previsione tale, quanto meno, da imporre alle società concessionarie della raccolta pubblicitaria di assicurare la tutela della dignità umana, dei minori, della salute e delle minoranze nella predisposizione dei messaggi commerciali. Alcune previsioni di tal fatta sono contenute nella Direttiva SMAV che, però,

⁶⁸ Problemi ampiamente riconosciuti dalla relazione sullo Stato di diritto dell'Unione europea per il 2021 ove, in particolare, si sottolinea che «la trasparenza e l'accesso del pubblico alle informazioni hanno rappresentato una preoccupazione generale, che in vari casi è sfociata nell'impugnazione in sede giudiziaria di misure connesse alla pandemia da parte della società civile e di cittadini».

⁶⁹ Sul servizio "universale", v. M. Manetti, *Pluralismo*, cit., 2, ma anche 4, ove mette in guardia il lettore contro i rischi di appiattimento verso il basso che la funzionalizzazione della programmazione televisiva al messaggio pubblicitario comporta. Da qui, l'A. sembra auspicare una separazione della televisione, e in particolare del servizio pubblico, dalle regole di mercato, essendo queste finalizzate al profitto piuttosto che all'interesse collettivo. Una posizione che sembra far eco a quello che V. Crisafulli, *Problematica*, cit., 298, chiamava «l'interesse pubblico all'informazione», specificando che la sua valutazione spetta in maniera indubitabile allo Stato. Altri studi hanno evidenziato come quotidiani finanziati attraverso forme di sussidio pubblico producano contenuti qualitativamente migliori, originali e variegati rispetto alle controparti che dipendono dalle sponsorizzazioni degli inserzionisti. J. Strömbäck-D.V. Dimitrova, *Political and Media Systems Matter: A Comparison of Election News Coverage in Sweden and the United States*, in *International Journal of Press/Politics*, 4, 2006, 131 ss.

non copre le ipotesi in cui i contenuti vengano diffusi attraverso piattaforme online⁷⁰. Non figurano nella consultazione, invece, quesiti riguardanti i tradizionali mezzi di finanziamento dei servizi pubblici di informazione, ossia il canone o altri contributi pubblici a carattere continuativo.

5. Considerazioni ulteriori e riflessioni conclusive

Trovandosi ancora a uno stadio embrionale, la proposta di un Media Freedom Act presenta (letteralmente) solo degli interrogativi. Uno di questi, ad esempio, riguarda il fondamento attraverso la quale la Commissione radicherà la potenziale espansione della politica dei media europea, considerata l'assenza di un qualche appiglio testuale rispetto ai Trattati istitutivi. I servizi di media, infatti, possono essere al centro di una disciplina di armonizzazione soltanto qualora si riesca a ravvisare nei Trattati una solida base giuridica⁷¹. Come risulta dall'invito a presentare contributi, la legge sulla libertà dei media potrebbe essere fondata sull'attivazione della competenza ad adottare misure (regolamenti o direttive) per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri (Art. 114 TFUE). Quindi, nonostante il nesso evidente che collega il principio del pluralismo informativo con importanti valori costituzionali, in tema di tutela dei diritti fondamentali, le misure di ravvicinamento confermano la visione di Vigevani, per cui il principio del mercato concorrenziale assurge a *Grundnorm* delle iniziative europee⁷². È significativo, dunque, che alcuni dei problemi che affliggono il settore mediatico vengano regolamentati ponendo l'accento sul funzionamento del mercato interno, invece che sul piano dei diritti: non potrebbe che essere altrimenti, visto l'intersecarsi della materia con il livello costituzionale degli Stati membri e con aspetti intimi della sovranità statale, quali la tutela delle libertà nel dibattito pubblico e le evidenti connessioni fra media, informazione e politica, in particolare durante il periodo elettorale. Tuttavia, alcuni studiosi tedeschi hanno manifestato uno spiccato scetticismo riguardo all'ammissibilità di un radicamento del potere legislativo attraverso le competenze UE in tema di mercato interno, data la rilevanza del pluralismo come principio sia a

⁷⁰ Si prevedono, ad esempio, criteri specifici per la pubblicità di bevande alcoliche, di prodotti destinati ai bambini o di prodotti alimentari non conformi agli orientamenti nutrizionali nazionali o internazionali ma anche regole sul c.d. *product placement*, l'inserimento di prodotti a fini commerciali nei programmi televisivi.

⁷¹ Rispetto alle già citate proposte abbozzate nel 1996 e nel 1997, peraltro, uno dei principali punti dolenti fu proprio la fragilità della base giuridica. Cfr. F. Beltrame, *Lawmaking in the European Union*, Paper prepared for the W.G. Hart Legal Workshop, Institute of Advanced Legal Studies, 1996 e prima ancora L. Hitchens, *Media Ownership and Control: A European Approach*, in *The Modern Law Review*, 4, 1994.

⁷² G.E. Vigevani, *I media di servizio pubblico nell'età della rete: verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, Torino, 2018, 2. Già G. Strozzi-R. Mastroianni, *La disciplina comunitaria delle attività televisive: recenti sviluppi in tema di tutela del pluralismo e la revisione della direttiva "Televisione senza frontiere"*, in R. Zaccaria (a cura di), *Informazione e telecomunicazione*, Padova, 1999, 476, sottolineavano i limiti della competenza comunitaria in ambito mediatico: «la giustificazione di un intervento della Comunità trova fondamento nella necessità di regolare ed eliminare le diversità delle discipline nazionali relative alla protezione del pluralismo, in quanto e nei limiti in cui tali diversità si traducano in un ostacolo alla realizzazione degli obiettivi del mercato interno e alla salvaguardia delle libertà fondamentali dell'ordinamento comunitario».

livello costituzionale nell'ordinamento UE che nella CEDU e, più in genere, nel Consiglio d'Europa, circostanza che confermerebbe il valore (non solo) economico ma eminentemente costituzionale del medesimo⁷³. Sarà fondamentale, dunque, capire se questa proposta riuscirà bene a conciliare l'esigenza di creare un mercato dei media forte e competitivo con quella, speculare, di tutelare i diritti del cittadino europeo (specialmente il diritto ad un'informazione corretta, come specificazione della libertà d'espressione).

Inoltre, sembra legittimo chiedersi quali saranno i soggetti ai quali verrà affidata la *governance* della complessa architettura che potrebbe venir fuori dall'EMFA: in particolare, si dovrà valutare a chi affidare la competenza (e l'onere) di monitorare la *compliance* delle operazioni relative al mercato delle società di informazione e comunicazione con i requisiti di trasparenza e indipendenza che verranno individuati; a monte, dovrà essere vagliata la disponibilità della Commissione stessa a monitorare l'implementazione dei vari aspetti della Direttiva, cosa che probabilmente potrebbe implicare l'affidamento di un ruolo di primo piano al gruppo ERGA, eventualmente con un potenziamento del suo assetto, come anticipato in apertura. Altrimenti, un'altra soluzione (certamente non a costo zero) potrebbe essere quella dell'istituzione di un'apposita agenzia indipendente a livello europeo⁷⁴.

Se dunque le linee generali che emergono dai documenti appena esaminati verrebbero a essere confermate, quantomeno nei loro lineamenti, l'EMFA potrebbe diventare uno snodo fondamentale nella regolamentazione dei nuovi mercati digitali dei media, posto che l'Unione europea riesca, non solo *de iure condendo*, ma sotto un profilo più strettamente politico, a far passare un insieme eterogeneo di previsioni, delle quali alcune forse di difficile realizzabilità.

La posta in gioco è alta, poiché si tratta di valutare quali effetti si produrranno sull'industria del settore audiovisivo e sul giornalismo tradizionale, adesso ulteriormente indeboliti dalla pandemia e sfiancati dallo spostamento dei consumatori negli ambienti digitali, come testimoniato dalla crescita esponenziale del traffico su Internet e dall'impiego "vorace" di dati.

L'EMFA si pone, in conclusione, come un interessante banco di prova per capire, ad esempio, in che misura i nuovi obblighi di trasparenza e le regole anti-trust consentiranno alle imprese europee di tenere testa agli attori globali, soprattutto statunitensi ma – oramai – anche asiatici. Occorrerà valutare con attenzione degli indicatori validi per puntare a una dimensione ottimale di una società o di un gruppo mediatico, impedendo conflitti di interessi, ma consentendo la nascita di soggetti forti, innovativi, competitivi e genuinamente europei. Infine, magari, un Media Freedom Act, potrebbe essere l'occasione giusta per affiancare al principio della concorrenza un principio del pluralismo dei media come pietra angolare (anche) del diritto europeo.

⁷³ Su cui, già, M.D. Cole-J. Ukrow-C. Etteldorf, *On the Allocation of Competences between the European Union and its Member States in the Media Sector. An Analysis with Particular Consideration of Measures Concerning Media Pluralism*, in *Nomos*, 2021.

⁷⁴ Tutte opzioni che risultano al vaglio della Commissione, come si può desumere dalla quinta parte della consultazione pubblica (spec. 30).

Elenco autori

Maria Romana Allegri

professoressa associata di istituzioni di diritto pubblico, Sapienza - Università di Roma

Andrea Buratti

professore ordinario di diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

Liliana Ciliberti

esperta di copyright e di regolamentazione dei media e delle comunicazioni elettroniche

Ylenia Maria Citino

assegnista di ricerca di istituzioni di diritto pubblico, LUISS Guido Carli

Caterina Di Costanzo

assegnista di ricerca di diritto costituzionale, Università degli Studi di Firenze

Filippo Donati

professore ordinario di diritto costituzionale, Università degli Studi di Firenze

Andrea Fedi

avvocato in Roma

Filippo Luigi Giambrone

ricercatore di diritto tributario, Università degli Studi del Sannio

Federica Giovanella

professoressa associata di diritto privato comparato, Università degli Studi di Udine

Carloalberto Giusti

professore ordinario di diritto privato comparato, Link University

Ottavio Grandinetti

avvocato in Roma

Simone Lonati

professore associato di diritto processuale penale, Università Bocconi

Valerio Lubello

avvocato in Milano

Angela Mendola

docente a contratto di diritto privato, Università degli studi di Salerno

Daniela Messina

docente a contratto di diritto dell'informazione e dell'informatica, Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

Matteo Monti

assegnista di ricerca di diritto pubblico comparato, LUISS Guido Carli

Cristina Evangelia Papadimitriu

ricercatrice di diritto dell'economia, Università degli Studi di Messina

Maria Pia Peluso

dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

Ludovica Paseri

assegnista di ricerca di diritto amministrativo, Università degli Studi di Torino

Cesare Pinelli

professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico, Sapienza - Università di Roma

Alberto Randazzo

professore associato di istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Messina

Marco Ventoruzzo

professore ordinario di diritto commerciale, Università Bocconi

Vincenzo Zeno Zencovich

professore ordinario di diritto privato comparato, Università degli Studi Roma Tre

CODICE ETICO

La **Rivista di diritto dei media** intende garantire la qualità dei contributi scientifici ivi pubblicati. A questo scopo, la direzione, il Comitato degli esperti per la valutazione e gli autori devono agire nel rispetto degli standard internazionali editoriali di carattere etico.

Autori: in sede di invio di un contributo, gli autori sono tenuti a fornire ogni informazione richiesta in base alla policy relativa alle submissions. Fornire informazioni fraudolente o dolosamente false o inesatte costituisce un comportamento contrario a etica. Gli autori garantiscono che i contributi costituiscono interamente opere originali, dando adeguatamente conto dei casi in cui il lavoro o i lavori di terzi sia/siano stati utilizzati. Qualsiasi forma di plagio deve ritenersi inaccettabile. Costituisce parimenti una condotta contraria a etica, oltre che una violazione della policy relativa alle submission, l'invio concomitante dello stesso manoscritto ad altre riviste. Eventuali co-autori devono essere al corrente della submission e approvare la versione finale del contributo prima della sua pubblicazione. Le rassegne di dottrina e giurisprudenza devono dare esaustivamente e accuratamente conto dello stato dell'arte.

Direzione: la direzione (ivi compresi direttori e vice-direttori) si impegna a effettuare la selezione dei contributi esclusivamente in base al relativo valore scientifico. I membri della direzione (ivi compresi direttori e vice-direttori) non potranno fare uso di alcuna delle informazioni acquisite per effetto del loro ruolo in assenza di un'esplicita autorizzazione da parte dell'autore o degli autori. La direzione è tenuta ad attivarsi prontamente nel caso qualsiasi questione etica sia portata alla sua attenzione o emerga in relazione a un contributo inviato per la valutazione ovvero pubblicato.

Comitato degli esperti della valutazione: i contributi sottoposti a valutazione costituiscono documentazione a carattere confidenziale per l'intera durata del processo. Le informazioni o idee acquisite confidenzialmente dai valutatori per effetto del processo di revisione non possono pertanto essere utilizzate per conseguire un vantaggio personale. Le valutazioni devono essere effettuate con profondità di analisi, fornendo commenti e suggerimenti che consentano agli autori di migliorare la qualità delle loro ricerche e dei rispettivi contributi. I revisori dovranno astenersi dal prendere in carico la valutazione di contributi relativi ad argomenti o questioni con i quali sono privi di familiarità e dovranno rispettare la tempistica del processo di valutazione. I revisori dovranno informare la direzione ed evitare di procedere alla valutazione nel caso di conflitto di interessi, derivante per esempio dall'esistenza di perduranti rapporti professionali con l'autore o la relativa istituzione accademica di affiliazione.

