



Iniziativa dei Cittadini Europei

proposta dalla coalizione

“Iniziativa Europea per il Pluralismo dei Media”

La nostra azione comune

Questo testo costituisce una proposta per un’Iniziativa dei Cittadini Europei per la protezione del pluralismo dei media attraverso la parziale armonizzazione delle legislazioni nazionali sulla proprietà e la trasparenza dei mezzi di comunicazione e l’introduzione di norme comuni al livello europeo che garantiscano un sufficiente livello di indipendenza per gli organi di controllo dei media negli Stati Membri dell’Unione Europea.

Il supporto a una Direttiva Europea per il Pluralismo dei Media

- **Oggetto della proposta**

Quello che si chiede è la revisione della Direttiva sui Servizi di Media Audiovisivi (o l’adozione di una nuova direttiva) che miri alla parziale armonizzazione delle regolamentazioni nazionali sulla proprietà e trasparenza dei mezzi di comunicazione e che introduca delle norme europee atte a garantire l’indipendenza degli organi di controllo dei media, misure necessarie queste, inoltre, per il corretto funzionamento del mercato interno. Tale legislazione, in accordo con **l’Articolo 11, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea**, favorirà una più intensa protezione dei diritti fondamentali e degli obiettivi di interesse comune ovvero il mantenimento del pluralismo e dell’indipendenza dei media, un pubblico dibattito aperto e democratico, e il libero scambio di idee e informazioni nell’Unione europea.

- **Descrizione degli obiettivi della proposta**

Questa proposta mira all’introduzione di una serie di norme armonizzate nelle legislazioni nazionali in materia di protezione del pluralismo dei media. Recenti casi noti hanno dimostrato quanto sia urgente l’adozione di misure comuni in quest’ambito poiché, come ha chiaramente dichiarato il commissario europeo Neelie Kroes nel suo discorso del 17 gennaio 2011 a proposito della verifica da parte della Commissione europea delle leggi ungheresi sui mezzi di comunicazione, i poteri di attuazione della Commissione in materia di diritti fondamentali sono limitati ai casi in cui gli Stati membri agiscono nella

sfera di competenza del Diritto dell'Unione Europea. Questa nuova legislazione andrà a colmare definitivamente il vuoto legislativo messo in luce dalla Commissione, la quale aveva già suggerito nella bozza della sua proposta di Direttiva sui servizi di media audiovisivi (Direttiva AVMS, *Audiovisual Media Services Directive*) che gli Stati membri avrebbero dovuto garantire l'indipendenza degli organi di controllo. Se la proposta della Commissione fosse rientrata nella Direttiva AVMS qualche anno fa, sarebbe stata chiara e applicabile la regola che avrebbe vietato l'elezione dei membri del Consiglio sui media in Ungheria esclusivamente tra la maggioranza di governo all'interno del Parlamento nazionale.

Senza dubbio, l'aumento in numero e capacità dei fornitori di informazione, inclusi i nuovi media, non può essere sottovalutato. Ciononostante, come espresso chiaramente in diverse risoluzioni del Parlamento europeo (così come, in altri contesti legali, da risoluzioni e dichiarazioni del Consiglio d'Europa), anche un numero crescente di organi di informazione può essere controllato, sia direttamente che indirettamente, da pochi attori. In diversi Stati membri ci sono stati e ci sono ancora casi in cui un eccessivo potere nell'ambito dei media ha portato o porta a posizioni realmente dominanti nel mercato dei media mezzi di comunicazione di massa, nonché a un'interferenza spropositata da parte del potere politico la rispetto alla proprietà e al controllo degli operatori della comunicazione. Inoltre, la pressione esercitata da alcuni governi sui mezzi di comunicazione, in particolare emittenti radiofoniche e televisive di servizio pubblico, e sulle autorità amministrative chiamate a rendere effettive – e ad applicare – le norme sul pluralismo dei media, è preoccupante.

Ogni proposta per un'iniziativa dei cittadini europei riguardante l'adozione di una nuova legislazione deve rientrare nella sfera di competenza legislativa dell'Unione Europea. L'Unione Europea può esercitare le sue competenze ogni qualvolta il corretto funzionamento del mercato interno venga influenzato negativamente dall'esistenza e dall'applicazione di disposizioni nazionali divergenti negli ambiti di competenza non espressamente esclusi dai trattati istitutivi. In particolare, la legislazione europea sui mezzi di comunicazione si occupa già della diversità culturale, come nel caso delle norme della Direttiva AVMS (servizi di media audiovisivi) sulle quote di produzione europea, quindi non c'è ragione di negare la competenza sulla proprietà dei mezzi di comunicazione, il cui scopo ultimo è garantire la diversità politica e culturale. Nello specifico, una sufficiente indipendenza degli organi di controllo dei media è una preconditione non solo alla libertà di stampa e in modo più ampio alla libertà di espressione, ma anche al corretto funzionamento del mercato interno in quanto gli interventi politici arbitrari non sono compatibili con condizioni di mercato affidabili.

In pratica, un'analisi delle disposizioni nazionali sulla proprietà dei mezzi di comunicazione di massa mette in luce l'esistenza di parametri differenti per definire certe posizioni pregiudizievoli al pluralismo (numero di canali controllati, risorse, share). Inoltre, le varie legislazioni nazionali europee adottano soluzioni alquanto diverse per combattere le posizioni pregiudizievoli al pluralismo, e sono provviste di norme divergenti in materia di incompatibilità tra attività politica (*lato sensu*) e proprietà o controllo dei mezzi di comunicazione ("*disqualified persons*", termine con il quale si fa riferimento al "conflitto di interessi"). Infine, mentre alcuni Paesi impongono degli obblighi per garantire sia la trasparenza della proprietà dei mezzi di comunicazione, sia la trasparenza finanziaria, altri non hanno ancora adottato tali regole. Queste differenze mettono in pericolo il funzionamento del mercato interno intralciando la libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) e la libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione (art. 56 TFUE), e allo stesso tempo mettono a rischio la libertà di espressione e d'informazione che sono tutelate dall'articolo 10 della Convenzione europea sui diritti umani (CEDU) e dall'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Se è ben noto che, sulla base del principio di supremazia del diritto dell'Unione Europea, le norme nazionali che restringono o intralciano il funzionamento del mercato interno dovrebbero essere disapplicate, è altrettanto vero che la loro esistenza potrebbe risultare deleteria alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione libero movimento dei servizi o alla libertà di stabilimento, poiché gli operatori potrebbero trovare difficoltà nello stabilirsi o nel fornire servizi in altri Stati membri verificano nei quali sussistono tali posizioni dominanti. Inoltre, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, uno Stato membro può invocare la protezione del pluralismo dei media come "esigenza imperativa" relativa all'interesse generale, capace di giustificare una restrizione alla libertà di prestazione di servizi.

Nella sua precedente giurisprudenza riguardante la televisione, infatti ("**Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda e altri contro Commissariaat voor de Media**", del 25 luglio 1991, causa C-288/89), la Corte ha stabilito che "Intesa in questo senso, una politica culturale può certamente costituire un'esigenza imperativa connessa all'interesse generale che giustifichi una restrizione alla libera prestazione dei servizi. La preservazione del pluralismo che questa politica olandese intende garantire è infatti connessa alla libertà d'espressione, tutelata dall'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e fa parte dei diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento giuridico comunitario".

Nella sentenza della Corte di Giustizia "**Michaniki AE contro Ethniko Symvoulío Radiotileorasis e Ypourgos Epikrateias**" del 16 dicembre 2008 (causa C-213/07) la Corte ha accettato l'argomentazione avanzata dal governo Greco, secondo la quale "misure nazionali che stabiliscono un'incompatibilità tra il settore pubblico e quello dei comunicazione media sono compatibili con le norme dell'Ue sulla libertà di istituzione poiché intendono perseguire uno scopo legittimo che autorizzi restrizioni alle libertà economiche fondamentali garantite dai trattati". La Corte ha deliberato che "la volontà di uno Stato membro di prevenire i rischi d'interferenza del potere dei media nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici si riallaccia all'obiettivo di interesse generale costituito dalla salvaguardia del pluralismo e dell'indipendenza dei media (v., a tale proposito, sentenze 26 giugno 1997, causa C-368/95, *Familiapress*, Racc. pag. I-3689, punto 18, e 13 dicembre 2007, causa C-250/06, *United Pan-Europe Communications Belgium e a.*, Racc. pag. I-11135, punti 41 e 42)".

In breve, la complessità scaturita da un mosaico di regolamentazioni nazionali diverse e il fatto che in ogni Paese membro il mercato dei mezzi di comunicazione e/o i mezzi di comunicazione di servizio pubblico subiscano sempre di più la pressione della politica, scoraggia le aziende a entrare in nuovi mercati, in particolare laddove i soggetti detentori di azioni in un'impresa mediatica occupano una posizione di rilievo anche scena politica. Ciò giustifica la piena competenza dell'Unione nell'intervenire attraverso il ravvicinamento delle legislazioni nazionali (art. 26, 50 e 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). Come regola generale, nel dar forma a queste nuove disposizioni, si richiede all'Unione di confermare la massima salvaguardia dei diritti fondamentali così come garantito dall'ordinamento giuridico dell'UE, e in particolare della libertà di informazione come tutelata dall'articolo 11 della Carta.

È per le ragioni sopra menzionate che i firmatari di questa iniziativa ritengono necessaria l'armonizzazione delle norme sulla protezione del pluralismo dei media. Tali norme possono essere adattate in maniera tale da tenere in considerazione le caratteristiche specifiche dei mezzi di comunicazione di massa rispetto all'informazione diffusa attraverso i nuovi media su base individuale, sul modello della legislazione differenziata già adottata per la Direttiva sui Servizi di Media Audiovisivi (2010/13/UE).

Con pieno rispetto del principio di sussidiarietà, la revisione proposta della Direttiva AVMS (o l'adozione di una nuova direttiva) dovrebbe optare per un'armonizzazione minima ma adeguata delle norme e delle procedure. Seguendo il modello della Direttiva AVMS, questa dovrebbe includere solo le norme comuni necessarie al raggiungimento degli obiettivi sopracitati, senza impedire l'adozione di norme più severe da parte dei legislatori nazionali. Il principio base, dunque, dovrebbe essere il seguente: "Gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie per assicurare il pluralismo e l'indipendenza del settore dei media audiovisivi. Gli Stati membri interdiranno la creazione e il mantenimento di posizioni dominanti all'interno del mercato dei media e dei mercati collegati". Una norma specifica dovrà poi stabilire l'incompatibilità tra il settore dei media e l'attività politica ("conflitti di interesse" di membri dei Parlamenti europeo e nazionale così come di membri dei governi nazionali e della Commissione). Inoltre, norme chiare dovranno richiedere agli Stati membri di conferire ad autorità indipendenti i poteri necessari all'applicazione delle regole e, pertanto, garantire la loro indipendenza rispetto all'influenza economica e politica.

Inoltre, come ulteriore base giuridica, si dovrebbe evidenziare il fatto che un esercizio informato dei diritti di cittadinanza europea, in particolare del diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni europee in accordo con l'art. 22 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea-TFUE, implica e richiede l'assenza di posizioni dominanti nei mercati dei mezzi di comunicazione di massa, in special modo se coloro che si trovano in queste posizioni di dominio sono attivi anche sulla scena politica.

Pertanto, in linea con la richiesta avanzata dal Parlamento europeo in diverse occasioni (ultima in ordine di tempo, con la Risoluzione del marzo 2011 sulla legge ungherese sui media), chiediamo alla Commissione europea di presentare una proposta formale di direttiva che guardi all'armonizzazione della legislazione nazionale sul pluralismo dei media e sulle autorità regolatrici nazionali, la cui indipendenza dall'influenza economica e politica deve essere fortemente garantita, seguendo il modello delle Direttive sulle comunicazioni elettroniche.

- **Base giuridica**

Le norme dei trattati considerati rilevanti per l'iniziativa proposta sono le seguenti:

Quadro generale

- L'articolo 2 del TUE afferma che l'Ue "si fonda sui valori del rispetto della dignità umana... dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani." Aggiunge che "questi valori sono comuni agli stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo".
- L'articolo 3, n.3, del TUE, dichiara che "l'Unione instaura un mercato interno".
- L'articolo 26, n.1, del TFUE, afferma che "l'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei Trattati".
- L'articolo 167, n.4, afferma che "l'Unione tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture".
- Il Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea afferma che "l'Unione (...) riconosce i diritti, le libertà e i principi enunciati appresso".

- L'articolo 11 della Carta è dedicato alla Libertà di espressione e d'informazione. Esso afferma che "1. Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. 2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati". Se è vero che la Carta in se stessa non fornisce nuove competenze all'Unione, questa proposta non va oltre i limiti dei trattati di fondazione, essendo basata sulle direttive che conferiscono all'Unione il potere di assicurare il corretto funzionamento e l'istituzione del mercato interno.
- L'articolo 51, n. 1, della Carta stabilisce che "le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà (...). I suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati".

La base giuridica specifica fa riferimento a:

- L'articolo 50, n. 1, del TFUE dichiara che "per realizzare la libertà di stabilimento in una determinate attività, il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano mediante direttive secondo la procedura legislative ordinaria, previa consultazione del Comitato economico e sociale.
- L'articolo 114, par. 1, afferma che "il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno".