

# Nel Media Freedom Act della Ue rinsaldati i valori delle democrazie

Il futuro dell'Unione

Giusella Finocchiaro e Oreste Pollicino

**Q**ualche tempo fa, su queste pagine, commentando il cantiere europeo sul digitale, si sottolineavano i tratti comuni delle proposte legislative, ma anche la diversa visione della Commissione guidata da Ursula von der Leyen rispetto a quella presieduta da Jean-Claude Juncker. Si passa dall'Europa del mercato digitale all'Europa dei diritti digitali, che è l'obiettivo

cui tende l'attuale Commissione.

Ebbene, lo European media freedom act (Emfa) che nei giorni scorsi è ufficialmente stato presentato dai vertici di Bruxelles, esprime senza alcun dubbio il passaggio che si evocava prima e che si è, in questo atto, ormai pienamente perfezionato.

La proposta della Commissione è davvero ambiziosa sul piano della tutela dei valori democratici e delle tradizioni costituzionali comuni europee.

Proprio in questo periodo storico, in cui l'Ue è seriamente minacciata da un conflitto, i valori europei diventano la bussola che orienta, da un lato, verso l'adozione di una nuova disciplina che tuteli in modo più efficace la libertà di espressione, il pluralismo e l'indipendenza dei media e, dall'altro, verso l'istituzione di autorità di regolazione indipendenti che siano sempre più in grado di lavorare in modo concertato e con spirito cooperativo.

Nelle stagioni di crisi, pandemica e bellica, che stiamo attraversando, di carattere sociale, economico e geopolitico, le scelte europee di politica del diritto in ambito digitale, stanno definendo le sembianze che caratterizzano le democrazie protette,

in cui i poteri pubblici sottolineano la centralità dei valori cardini del costituzionalismo europeo.

Se prima dell'estate è stato il turno del codice contro la disinformazione, l'autunno si apre con una proposta assai ambiziosa che ha quattro obiettivi fondamentali.

❶ Contrastare la frammentazione normativa in merito alle varie e spesso assai diversificate opzioni legislative che gli Stati membri adottano in tema di tutela del pluralismo dei media, in modo da facilitare le attività di cooperazione ed

enforcement di carattere transfrontaliero tra le differenti autorità nazionali. Il che vuol dire realizzare qualcosa che sembrava difficile solo immaginare: una base comune europea per quanto riguarda le garanzie e i meccanismi a tutela del pluralismo e non solo delle concentrazioni e delle posizioni dominanti nel settore della comunicazione. Inoltre, il passaggio dal linguaggio di matrice economico-concorrenziale a quello valoriale è proprio il segno di quel passaggio da una dimensione economicista a una di matrice costituzionale.

❷ Aumentare, come si accennava, la cooperazione tra autorità

nazionali competenti che saranno riunite in nuovo *board*, che sostituisce la formazione congiunta esistente e che avrà poteri assai incisivi e un campo di azione assai più ampio di quello attuale, che è limitato al settore audiovisivo. Il nuovo organismo, sulla cui indipendenza e neutralità dovrà ovviamente poi misurarsi l'effettiva vocazione democratica della proposta, avrà competenze su tutto il contenuto informativo adottato da una *media company*, inclusa quindi l'industria giornalistica (che fino a questo momento era rimasta fuori dagli esercizi di armonizzazione a livello europeo).

③ Aumentare il dialogo e la collaborazione tra piattaforme, specie quelle più grandi ("*very large on line platforms*") e chi produce contenuti informativi e ne ha responsabilità editoriale. Questo è un punto piuttosto delicato. Si prevede che quando le piattaforme dovessero accertare che i contenuti di un giornale o di un canale televisivo siano in contrasto con gli standard contrattuali delle stesse piattaforme, queste ultime possono rimuovere il collegamento al giornale o al canale. Prima di operare questo esercizio di rimozione che, come può intuirsi, è piuttosto delicato, le piattaforme saranno obbligate a inviare al *publisher* una lettera articolata in cui si motivino le ragioni alla base delle quali si è deciso di rimuovere lo stesso fornitore di contenuti. Ovviamente il meccanismo è volto a evitare quello viene definito *overblocking*, cioè un abuso da parte delle piattaforme dell'esercizio di rimozione. Nel periodo pandemico è risultato evidentemente quanto sia delicato questo meccanismo che, seppur utilizzato al fine di combattere la disinformazione, evidentemente incide direttamente sul diritto fondamentale a essere informati.

④ Rafforzare, attraverso concrete misure da parte degli Stati membri, la trasparenza nell'ecosistema editoriale, specialmente giornalistico, sia per quanto riguarda le informazioni in merito a proprietà e finanziamenti sia, aspetto coraggioso e delicatissimo, circa l'indipendenza della linea editoriale rispetto alle ragioni della proprietà. In altre parole, e lo dice chiaramente il testo che si commenta, troppo spesso il bilanciamento tra libertà di iniziativa economica, appunto, della proprietà e libertà di espressione dei giornalisti è asimmetrico a favore della prima e a discapito della seconda. Si tratta di un punto nevralgico per fare sì che la stampa sia davvero il *watchdog* della democrazia. Un tema che non interessa soltanto alcuni Paesi dell'Est a trazione sovranista, ma che può avere implicazioni rilevanti anche nelle democrazie (più o meno) liberali occidentali in cui, in ogni caso, non è raro riscontrare quell'asimmetria prima menzionata. Se questi sono gli obiettivi che riassumono il grande merito della proposta e il suo spirito volto a rafforzare il ruolo prescrittivo del diritto costituzionale europeo dell'informazione, cercando di evitare quella frammentazione che nuoce gravemente allo spiegamento di tutto il potenziale insito nelle radici costituzionali rilevanti del Vecchio continente, vi è almeno una riflessione conclusiva da fare.

Leggendo il documento traspare una disconnessione evidente tra, da una parte, la natura sostanziale della proposta, che ha chiaramente una connessione immediata con la difesa della *rule of law* e della democrazia in Europa e, dall'altra parte, la forma, o meglio il linguaggio della proposta stessa, di matrice economicista, in cui si fa spesso riferimento a servizi economici transfrontalieri, e alla costruzione di un mercato unico digitale.

Si tratta di una contraddizione rispetto a quanto si è detto in apertura circa il cambio di paradigma che questa Commissione ha apportato quanto al campo di gioco rilevante (dal mercato alla democrazia)? In realtà la contraddizione è solo apparente e cela invece una conferma di quanto si è prima sottolineato. Perché se la visione della Commissione cambia e con essa gli obiettivi di regolazione del contesto digitale diventano più ambiziosi, le norme dei trattati istitutivi rimangono per anni invariate, perché per modificarle serve l'unanimità degli Stati.

Questo significa che, in questo caso, per proporre un regolamento l'unica base giuridica disponibile era la previsione del trattato che consente un riavvicinamento delle legislazioni nel quadro del mercato unico. E il regolamento è la freccia normativa più incisiva ed efficace dell'arco delle fonti normative europee, perché va oltre sia la *soft law* della raccomandazione che l'armonizzazione minima della direttiva, cercando di creare non solo un pavimento, ma anche un soffitto comune. Ecco

perché la Commissione ha dovuto effettuare una sorta di *maquillage* della proposta normativa, dando l'impressione di parlare specialmente di mercato, perché la base giuridica glielo imponeva, ma si tratta in realtà della tenuta del sistema democratico europeo che va difeso esternamente e, sempre più, anche internamente.  
Inutile aggiungere che se non vi è una tenuta del sistema democratico in Europa anche qualsiasi tentativo di realizzare un mercato unico digitale è destinato a fallire.

**NORMATIVA  
PIÙ EFFICACE  
DELL'ARCO  
DELLE FONTI  
EUROPEE**