



OTTAVIO GRANDINETTI

Quale nozione di pluralismo nell'EMFA?

L'articolo si propone, attraverso l'analisi del regolamento (UE) 2024/1083, da un lato di verificare quale nozione di pluralismo abbia tenuto presente il legislatore europeo nell'EMFA (*European Media Freedom Act*) e, dall'altro lato, di individuare le risposte che il legislatore europeo ha dato alle c.d. nuove sfide del pluralismo informativo. La risposta al primo tema è "aperta", in considerazione della possibilità di fornire almeno due diverse letture alle previsioni dell'EMFA: una, più riduttiva (e, forse, più realistica), in base alla quale l'EMFA, per questi aspetti, sarebbe più simile ad una direttiva di armonizzazione (minima) che ad un regolamento; un'altra, meno riduttiva, in base alla quale il legislatore UE avrebbe individuato – quantomeno di default – il pluralismo interno come forma da applicare certamente ai media di servizio pubblico ed il pluralismo esterno a quelli non di servizio pubblico. Con riferimento alle nuove sfide del pluralismo, come la disinformazione e la prioritizzazione dei contenuti, le risposte dell'EMFA sembrano rintracciarsi, rispettivamente, nella garanzia dell'indipendenza ed integrità editoriale dei fornitori di servizi di media e nell'introduzione di regole di personalizzazione dell'offerta nonché nella conferma della c.d. *prominence* (debito rilievo) dei servizi di media di interesse generale.

*EMFA – Pluralismo informativo – Media di servizio pubblico – Stampa – Disinformazione
Prioritarizzazione algoritmica dei contenuti – Prominence*

What notion of pluralism in EMFA?

Through an analysis of the regulation (UE) 2024/1083, the article aims, on the one hand, to identify the concept of media pluralism that the European legislator has in mind in the EMFA (*European Media Freedom Act*) and, on the other hand, to identify the responses that the European legislator has made to the so-called new challenges of media pluralism. The answer to the first question is 'open', given the possibility of at least two different readings of the EMFA provisions: one, more reductive (and perhaps more realistic), according to which EMFA would be more like a (minimum) harmonisation directive than a regulation in these respects; another, less reductive, according to which the EU legislator would have identified – at least by default – internal pluralism as the form that should certainly be applied to public service media and external pluralism to non-public service media. With regard to the new challenges of pluralism, such as disinformation and the prioritisation of content, the EMFA's answers seem to lie in guaranteeing the editorial independence and integrity of media service providers and in introducing adaptation rules or confirming the so-called *prominence* of general interest media services.

*EMFA – Media pluralism – Public service media – Press – Disinformation
Algorithmic prioritisation of content – Prominence*

L'Autore è professore a contratto di Diritto dell'informazione presso l'Università degli Studi di Napoli Suor Orsola Benincasa e avvocato

Questo contributo fa parte della sezione monografica *EMFA under the spotlight: towards a common regulatory framework to foster media pluralism?* a cura di Elda Brogi

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Alcune precisazioni sulla nozione di pluralismo. – 3. Le c.d. nuove sfide al pluralismo informativo. – 4. Alcune considerazioni generali su EMFA e pluralismo. – 5. Analisi delle previsioni più rilevanti riguardo al pluralismo. – 6. L'EMFA e le risposte ad alcune delle c.d. nuove sfide al pluralismo. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Nel Regolamento (UE) 2024/1083 in commento il legislatore europeo ha affrontato direttamente, come mai fatto in passato, il problema del pluralismo informativo, che in precedenti interventi normativi relativi al settore dei media audiovisivi, pur presente, era risultato meno esplicitamente centrale, anche a causa della dubbia base normativa di un intervento dell'Unione in tale materia¹.

Poiché come si dirà più ampiamente subito appresso – nonostante il termine pluralismo sia entrato ormai da tempo nel lessico degli studiosi, delle Corti e dei legislatori – deve registrarsi una qualche persistente incertezza in merito all'effettiva portata attribuita a questo termine², è sembrato del tutto naturale chiedersi quale nozione di pluralismo (ed eventualmente quali delle sue varie “declinazioni”) abbia tenuto presente l'EMFA, per quanto sia possibile evincere dai considerando e dagli articoli nonché dall'analisi complessiva dell'atto normativo.

Né sarebbe condivisibile liquidare il tema limitandosi a ricordare che, in base al principio di

attribuzione, la competenza a disciplinare il pluralismo sta in capo agli Stati membri, visto che – come si vedrà – proprio in occasione dell'EMFA il legislatore europeo si è mostrato disponibile a “forzare” le interpretazioni più restrittive, come, ad esempio, nel caso delle garanzie richieste per l'indipendenza dei media di servizio pubblico³.

2. Alcune precisazioni sulla nozione di pluralismo

In ottica molto generale e guardando al risultato finale che dovrebbe assicurare un sistema dei media pluralistico, può certamente concordarsi con la definizione secondo cui il pluralismo dovrebbe assicurare la massima diffusione di idee possibile e, dunque, prevenire il rischio che i cittadini siano esposti ad un ventaglio di opinioni troppo ristretto⁴.

Definizioni un po' meno generali sottolineano peraltro che «il pluralismo può dirsi raggiunto quando ci sono una *molteplicità di media* autonomi ed indipendenti a livello nazionale, regionale e locale, che assicurino una *varietà* di contenuti che riflettono *diverse visioni* culturali e politiche»⁵.

1. In argomento, si v. MASTROIANNI 2022, pp. IX-XXIII. Riguardo ad un apparente cambio di passo dell'Unione sulla regolazione dei media si v. pure HOLTZ-BACHA 2024.

2. BROGI-BORGES-CARLINI et al. 2023, p. 11 ss.; NJAKAS et al. 2018, p. 20.

3. A titolo esemplificativo, si v. sin d'ora le severe critiche svolte da COLE-ETTELDORF 2023, p. 17, riguardo all'interpretazione del c.d. Protocollo di Amsterdam fornita nell'*Explanatory Memorandum* della proposta di EMFA, nel senso che il medesimo Protocollo in realtà confermerebbe la “implicita” rilevanza dei media di servizio pubblico nell'ambito del mercato unico e, quindi, legittimerebbe l'intervento dell'Ue (anziché ostacolarlo).

4. In quest'ultimo senso, ad es., OFCOM 2015, p. 6.

5. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Opinion on Italian Laws*, 2005 (corsivi aggiunti); si tratta della Commissione di Venezia, organo consultivo del Consiglio d'Europa sulle materie costituzionali.

Da questa più dettagliata definizione emerge abbastanza chiaramente che l'obiettivo del pluralismo (*media pluralism*) richiede sia la pluralità di media autonomi ed indipendenti, sia la diversità dei contenuti.

Con il primo concetto si individua un certo assetto *strutturale* del settore dei media (la necessaria presenza di più operatori indipendenti), ossia quello che viene solitamente definito il pluralismo esterno (*media plurality* o *structural pluralism*).

Con il secondo concetto (in genere espresso con il termine *diversity*) si può fare riferimento ad almeno due aspetti, non del tutto sovrapponibili: l'effettiva diversità dei contenuti realizzata o all'interno di uno stesso medium (pluralismo interno o *internal pluralism*) o perlomeno in ciascun settore del complessivo sistema dei media, oppure la presenza di differenti tipologie di media (ad es., pubblici o privati e, in quest'ultimo ambito, nazionali o locali, profit o non profit, ecc.); di diverse tipologie di programmi; di diversità etnica o demografica di chi dirige il medium, e così via⁶. In particolare, la seconda accezione di *diversity* può sicuramente accrescere le probabilità di un'effettiva diversità di contenuti (e quindi di notizie, temi, opinioni, voci, analisi, ecc.), ma ovviamente non può garantirla.

Il pluralismo esterno trova applicazione nei confronti di tutti i media nella gran parte degli Stati membri; al contrario, gli obblighi di pluralismo interno di norma vengono applicati solo (o in misura di gran lunga prevalente) ai media di servizio pubblico.

La ragione della resistenza ad estendere *tout court* gli obblighi di pluralismo interno anche nei riguardi dei media privati (in tal modo, andando diritti al punto) risiede, nella maggior parte dei casi, in delicati problemi di ordine costituzionale – per giunta, potenzialmente diversi in ogni Stato membro – legati alla tutela della libertà dei media.

Al riguardo, è nota la posizione assunta dalla Corte costituzionale italiana, in base alla quale nei riguardi dei media privati sussistono «maggiori limiti all'estensione del pluralismo [interno] in ragione delle libertà costituzionali assicurate alle imprese dagli artt. 21 e 41 Cost.»⁷, considerato tra l'altro che le emittenti private sono «imprese di tendenza», titolate – come tali – a far emergere una propria «identità politica» attraverso «le proprie analisi e considerazioni di ordine politico»⁸.

Sulla base di queste coordinate costituzionali, sembra perciò che – almeno nell'approccio sin qui seguito dalla Consulta – la possibilità di estendere a tutti i media il rispetto del pluralismo interno sarebbe problematica e che, invece, nell'ottica della Corte, la realizzazione del pluralismo informativo nel suo complesso debba passare attraverso una combinazione di politiche volte a tutelare il pluralismo esterno nel versante privatistico del sistema ed il pluralismo interno nei confronti della concessionaria del servizio pubblico, alla quale vengono affidati compiti di interesse pubblico anche «eccedenti» rispetto al pluralismo strettamente inteso, come quello di operare «per la diffusione della cultura, col fine di “ampliare la partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese”»⁹ e, quindi, con una finalità di promozione della cultura e della lingua nazionali nonché di inclusione sociale.

Come visto, in linea di massima, il pluralismo esterno e quello interno agiscono, per così dire, di conserva, sicché, per considerare realizzato il pluralismo informativo, occorre perseguire politiche finalizzate a garantire, evidentemente con strumenti diversi, tanto il pluralismo esterno, quanto quello interno.

Ma gli obblighi di pluralismo interno, quando estesi ai media privati, possono entrare in conflitto con il pluralismo esterno e con l'indipendenza dei media, come dimostra, ad esempio, la recente sentenza emessa dalla Corte EDU¹⁰ in relazione ad un

6. Si v. NAPOLI 2011, p. 14.

7. C. cost. n. 420/1994 (par. 14.3 del “considerato in diritto”) che cita le precedenti C. cost. n. 148/1981, C. cost. n. 112/1993, C. cost. n. 826/1988.

8. C. cost. n. 155/2002, par. 2.2 del “considerato in diritto”.

9. C. cost. n. 284/2002, par. 4 del “considerato in diritto”.

10. Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], sentenza 5 aprile 2022, ric. n. 24870, caso *NIT s.r.l. c. Repubblica di Moldavia*. Non che in Moldova non vi fosse una “situazione molto difficile” (in piena fase di transizione verso una

caso in cui, con un provvedimento dell'autorità di settore moldava, era stata revocata l'autorizzazione a trasmettere ad una società titolare di un'emittente televisiva (NIT) a causa della ritenuta violazione degli obblighi di pluralismo interno imposti dal codice dell'audiovisivo moldavo vigente all'epoca dei fatti (2012).

NIT avrebbe in particolare tenuto nei suoi notiziari una posizione a favore del Partito comunista moldavo (PCRM), all'epoca l'unico partito di opposizione del Paese, ed inoltre avrebbe negato agli altri partiti di replicare alle accuse loro rivolte dall'emittente.

Chiamata a pronunciarsi su un caso che poneva gli obblighi di pluralismo interno in diretta tensione con la tutela del pluralismo esterno (posto che la chiusura di una "voce", per i suoi notiziari troppo favorevoli all'opposizione, portava ineluttabilmente all'impovertimento delle "voci" presenti nel panorama mediatico allora limitato, in quanto ancora analogico), la Corte ha optato per la prima declinazione di pluralismo, nonostante questa scelta finisse con l'impattare direttamente sulla libertà editoriale dell'emittente e sebbene la stessa Corte abbia escluso che le espressioni utilizzate da NIT, per quanto probabilmente «scioccanti, offensive e disturbanti», integrassero incitamento alla violenza, all'odio o alla xenofobia¹¹.

La sentenza ha bensì riconosciuto che gli obblighi di pluralismo interno imposti dalla Moldavia alle emittenti private erano tra i più pervasivi nell'ambito di quelli pur rinvenibili in altri Paesi del Consiglio d'Europa, ma ha ritenuto che essi non si ponessero in contrasto con l'art. 10 CEDU, visto che l'imposizione di siffatti obblighi era volto alla tutela dei «diritti altrui» (dei telespettatori) e rientrava pur sempre nell'«ambito di apprezzamento» del singolo Stato contrattante.

3. Le c.d. nuove sfide al pluralismo informativo

Una serie di avvenimenti e sviluppi, anche tecnologici, hanno posto sotto tensione l'approccio tradizionale alla questione della tutela del pluralismo. Si è trattato di situazioni davvero numerose e multiformi (molte per l'innanzi neppure immaginabili), alcune delle quali possono considerarsi stabili, altre invece circostanziali e non necessariamente destinate a ripetersi periodicamente.

Tra quelle (almeno auspicabilmente) transitorie vanno ricordate la pandemia di COVID – 19 ed il conflitto bellico seguito all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia (conflitto in cui l'UE ha preso, assieme agli USA, una posizione nettamente favorevole all'Ucraina, fornendole supporto militare con l'invio di armamenti e training delle truppe), che ha certamente esacerbato l'utilizzo, già in atto, dell'informazione a fini di destabilizzazione delle democrazie occidentali effettuato da potenze straniere (soprattutto Russia e Cina, a quanto pare) e dai loro servizi segreti nell'ambito della c.d. guerra ibrida¹².

Tra le circostanze stabili possono, invece, ricordarsi le posizioni di forza assunte dalle piattaforme digitali di maggiore dimensione non solo dal punto di vista economico ma anche come *gatekeepers* delle informazioni¹³, con i connessi fenomeni di prioritarizzazione algoritmica delle notizie e polarizzazione degli utenti; i tentativi di condizionare le elezioni (si pensi, ad es., alle elezioni USA del 2016); il c.d. *overload* informativo che rende difficile ai cittadini orientarsi su un determinato argomento e di individuare fonti affidabili; ma anche le acquisizioni scientifiche emerse dall'economia comportamentale e dalla sua estensione allo studio del consumo dell'informazione anche attraverso i

moderna democrazia europea: v. par. 202 sentenza), ma il fatto che a pronunciarsi sulla questione sia stata chiamata la Grand Chambre e che questa abbia dichiarato che la soluzione del caso abbia comportato la necessità di «sviluppare la giurisprudenza della Corte sul pluralismo dei media» inducono a ritenere che i principi ivi enunciati non siano da ricollegare solo a circostanze legate alla specificità del caso.

11. *Ivi*, par. 215.

12. Secondo la Treccani online: «strategia militare, caratterizzata da grande flessibilità, che unisce la guerra convenzionale, la guerra irregolare e la guerra fatta di azioni di attacco e sabotaggio cibernetico». Si v. anche FRIDMAN 2018.

13. Si tratta di temi ben noti ed investigati; per ragioni di sintesi sia consentito rinviare a GRANDINETTI 2022.

media tradizionali, con l'evidenziazione dei c.d. *bias cognitivi*¹⁴.

Si tratta di fenomeni che, pur muovendosi su piani diversissimi, hanno inciso profondamente sull'approccio alla tutela della libertà di informazione e del pluralismo e paiono aver creato un contesto favorevole al passaggio da policy volte a creare le migliori condizioni possibili affinché i cittadini possano formarsi un'opinione autonoma e scegliere alla luce delle diverse posizioni ideologiche diffuse sui media ad interventi mirati a valutare "a monte" e direttamente i contenuti diffusi sui vari media.

Talune prese di posizione in tal senso possono comprendersi tenendo conto che in alcune situazioni di estrema emergenza (come pandemie e guerre) le limitazioni alla libertà di espressione e di informazione tendono inevitabilmente ad ampliarsi¹⁵; altre appaiono però sintomo di una tendenza ad un più globale ripensamento rispetto all'approccio tradizionale.

Nella prima categoria, può inquadrarsi, ad esempio, l'adozione da parte del Consiglio Ue¹⁶ di misure atte a proibire la diffusione satellitare dei palinsesti di emittenti controllate, direttamente o indirettamente, dalla Federazione russa (*RT France* e *Sputnik*) e che diffondevano programmi e notizie volti a giustificare e sostenere l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. Adito da *RT France*, il Tribunale UE¹⁷ ha mandato esente da violazioni della libertà di informazione dette misure, mettendo tuttavia più volte in risalto l'eccezionalità della

situazione (conflitto armato alle porte dell'Ue), il finanziamento esclusivo e diretto di *RT France* da parte della Federazione Russa e la mancanza di autonomia editoriale da parte dell'emittente¹⁸. Ciononostante, non sono mancate sia critiche relative alla prevalenza accordata dal Tribunale all'ordine pubblico Ue rispetto alla libertà di informazione, intesa anche come diritto dei cittadini a ricevere notizie; sia perplessità relative alla proporzionalità dell'intervento che ha finito per applicare il rimedio più estremo: quello della sospensione delle trasmissioni dell'emittente¹⁹. Più in generale, le misure adottate sono state percepite in alcuni Paesi come una preoccupante limitazione della libertà di espressione²⁰.

Nella seconda categoria sembra, invece, di dover inserire la già citata sentenza della Corte EDU sul caso NIT.

Sotto tutt'altro profilo, la presa d'atto dell'irrazionalità di molte nostre scelte dovuta ai *bias cognitivi* – che ci spingono a prendere decisioni irrazionali e persino contrarie ai nostri stessi interessi, oltre che ad assumere posizioni decisamente di parte – ha concorso a spostare il focus dal "lato dell'offerta" (cioè, dal lato dei media e del loro pluralismo) a quello della "domanda" (cioè, a quello dei cittadini e delle loro scelte di "consumo" di informazioni e dal reale beneficio che il pluralismo può concretamente produrre a favore di un'opinione pubblica più consapevole). In altri termini, se gli stessi cittadini domandano ai media un'informazione distorta e parziale a causa

14. Cioè, un errore cognitivo sistemico che tendiamo a ripetere senza far tesoro delle eventuali esperienze negative; in argomento, anche per la rilevanza dei *bias* nel contesto dei media, pure tradizionali, si v., ad es., NICITA 2021, *passim*, ma spec. 12 e 86 ss. Più in generale sui *bias* cognitivi e fenomeni collaterali, si v. BONCINELLI-CALVARUSO 2021.

15. È appena il caso di ricordare che, come sottolineato nel *Dialogo* tra Bollinger e Stone, che introduce BOLLINGER-STONE 2019, p. 1 ss., in ben tre casi (Schenck, Frohwerk, Debs) sorti in pieno dibattito sull'entrata in guerra degli USA nella prima guerra mondiale, la Corte Suprema (e persino il giudice Holmes che poco tempo dopo avrebbe redatto la celeberrima *dissenting opinion* a favore del free speech) ritennero non tutelabili anche le più tenui manifestazioni di dissenso contro l'intervento militare americano. Nel senso della ricorrente imposizione di maggiori limiti in situazione di guerra o di emergenza, v. MANETTI 2006, p. 228 e nt. 12.

16. Decisione del Consiglio (PESC) 2022/351 del 1° marzo 2022 ed il coevo Regolamento del Consiglio (UE) 2022/350.

17. Tribunale UE [GC], 27 luglio 2022, caso T-125/22, *RT France c. Consiglio*, sebbene vada sottolineato che (circostanza non trascurabile) l'Ue e i suoi Stati membri non sono mai entrati in guerra contro la Federazione Russa.

18. Nota come queste peculiari circostanze sembrino rappresentare l'effettiva *ratio decidendi* della sentenza MAF-
FEO 2022, p. 195 ss.

19. MILLET 2022; in diverso senso si v. CHARVIN 2023.

20. Si v. per l'Irlanda, FLYNN 2023, p. 18 e, per la Svezia, FÄRDIGH 2023, p. 7.

dei loro *bias* e polarizzazioni, l'adozione di misure correttive dal lato dell'offerta (media) potrebbe rivelarsi uno strumento inidoneo a risolvere il problema di un'informazione imparziale e corretta²¹. Si tratta peraltro di un approccio emerso già nei primi anni Duemila (ben prima della comparsa delle piattaforme digitali), quando, ad esempio, la *Federal Communications Commission* americana si è posta il problema se la possibilità, offerta dalla tecnologia già allora disponibile, di attingere a numerose e diverse fonti informative conducesse effettivamente all'acquisizione di un'informazione più pluralistica da parte dei destinatari e, in caso negativo, quali conseguenze avrebbero dovuto trarsene riguardo alla perdurante utilità di regole rigorose a tutela del pluralismo esterno²².

Di qui ad ipotizzare, in un contesto europeo, che un'autorità nazionale di regolazione dotata di competenze tecniche settoriali possa valutare se l'informazione offerta dai media sia "imparziale e corretta" e, dunque, sia di beneficio per i cittadini, il passo può essere breve, potendo persino portare alla riattualizzazione di un'ampia concezione del limite dell'ordine pubblico²³.

Anche a questo proposito sembra naturale investigare se e come tali problemi siano stati affrontati dall'EMFA.

4. Alcune considerazioni generali su EMFA e pluralismo

Prima di passare all'analisi delle singole previsioni più rilevanti ai fini della nozione di pluralismo, sembra opportuno segnalare alcune scelte di fondo

dell'EMFA che hanno probabilmente condizionato *ab origine* l'approccio al tema.

Il primo aspetto è senz'altro quello che, per la prima volta, si è scelto di disciplinare assieme, con previsioni di carattere "trasversale", *tutti* i fornitori di media – cioè, anche la stampa – e non solo i media audiovisivi, già oggetto di numerosi interventi a partire dalla Direttiva TV senza frontiere del 1989 sino alla Direttiva (UE) 2018/1808.

E si è trattato di una scelta tanto più rilevante, in quanto per secolare tradizione normativa molti Stati membri²⁴ e la giurisprudenza delle Corti, non solo europee, hanno sempre tenuto presente che «i media audiovisivi hanno un più immediato e forte impatto rispetto alla stampa», con tutto ciò che ne è conseguito in ordine alla minore interferenza regolatoria sui media scritti, anche (e proprio) a tutela del pluralismo²⁵. Una volta optato nell'EMFA per questo approccio trasversale – distinguendo non tra tipi di media, ma tra doveri dei "fornitori di media" di servizio pubblico²⁶ e no – la previsione, ad esempio, di obblighi di pluralismo interno a carico degli editori della carta stampata sarebbe risultata difficilmente prospettabile.

Quali che siano state le ragioni più profonde di questa scelta²⁷, l'assimilazione tra fornitori di media scritti ed audiovisivi, ai fini dell'individuazione dei loro diritti e doveri, si pone in un rapporto oggettivamente problematico con la risalente differenziazione di disciplina tra i due tipi di media, proprio *sub specie* di tutela del pluralismo.

Questa stessa scelta di fondo può forse spiegare l'equiparazione, per altri versi opinabile²⁸, tra l'assoggettamento del fornitore di servizi media

21. NICITA 2021, p. 168.

22. FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION 2010. In dottrina, da un punto di vista metodologico, NAPOLI 2011, p. 255 ss.

23. Cui fa, ad es., riferimento NICITA 2021, pp. 198-199, che richiama anche limiti come l'"armonia collettiva" o la "protezione dall'avvelenamento del clima sociale".

24. Sul punto si v., ad es., PACE 1992, p. 177 ss.

25. Per la giurisprudenza della Corte EDU, si v. da *Jersild v. Denmark*, 23 settembre 1994, par. 35, Series A no. 298 sino alla già citata *NIT v. Moldavia* del 2022.

26. Concetto già problematico ove riferito alla stampa, in argomento v. sempre PACE 1992.

27. Sul punto non sembrano dirimenti le giustificazioni contenute nei pertinenti considerando dell'EMFA, come, ad es., la crescente rilevanza transfrontaliera della stampa (cons. 1), la disponibilità di contenuti in diverse lingue, anche grazie ai servizi di traduzione automatica, e la crescente possibilità di combinare, in ambiente digitale, contenuti audiovisivi e non audiovisivi nella stessa offerta (cons. 3).

28. V. BARATA 2022.

alla supervisione di un'autorità nazionale di regolamentazione e l'adesione a un meccanismo di coregolamentazione o di autoregolamentazione relativo alle norme editoriali, ad esempio, al fine della dichiarazione di cui all'art. 18.1 ed al connesso godimento dello speciale trattamento ivi previsto a carico delle piattaforme online di dimensioni molto grandi in caso di sospensione dei servizi di intermediazione basata sulla ritenuta incompatibilità dei contenuti offerti dal fornitore di servizi media ed i termini e condizioni applicati dalla piattaforma (art. 18.4 e cons. 52).

Un altro punto di carattere generale, ma destinato a rilevare particolarmente rispetto al tema in esame, è la scelta del legislatore europeo di lasciare la possibilità agli Stati membri di adottare «norme più dettagliate o più rigorose» in alcuni ambiti²⁹, tra i quali – per ciò che qui più rileva – rientrano i diritti ed i doveri dei fornitori di servizi di media e dei destinatari dei medesimi servizi, nonché le prescrizioni sull'analisi delle concentrazioni e sui provvedimenti che possano comunque incidere sulle attività dei fornitori di servizi di media³⁰.

Al riguardo è, infatti, ben noto come il criterio del massimo standard di protezione di un diritto fondamentale non sia talvolta dirimente, in considerazione del rapporto inevitabilmente “relazionale” sussistente tra i vari diritti fondamentali (*in primis*, nel caso di conflitto tra gli stessi)³¹. Eppure, proprio a tali opinabili valutazioni sembra restare affidata la legittimità di previsioni nazionali che, ad esempio, impongano – a dichiarata garanzia dei diritti dei destinatari dei servizi di media

– stringenti obblighi di pluralismo interno a carico di fornitori di servizi di media non di servizio pubblico (così però restringendone la libertà ed indipendenza editoriale), nonostante l'EMFA sembri – come si dirà più ampiamente *infra* (par. 5) – imporre solo ai media di servizio pubblico l'obbligo di «una copertura mediatica imparziale ed equilibrata» (cons. 27) e l'obbligo di fornire «una pluralità di informazioni e opinioni al loro pubblico» (art. 5.1).

E si tratta di dubbi tutt'altro che teorici, ove solo si consideri che, ad es., l'autorità indipendente francese è intervenuta ripetutamente ed in misura crescente³², in ciò sostenuta da una recente sentenza del Consiglio di Stato, a fronte di violazioni degli obblighi di pluralismo interno derivanti dai contratti di servizio, tra l'altro, per non essere stata garantita una sufficiente diversità di punti di vista nei dibattiti su questioni controverse³³.

Qualora temi come quello appena esaminato dovessero ritenersi inclusi nell'ambito della facoltà degli Stati membri di adottare norme «più dettagliate o più rigorose» (come pure potrebbe sostenersi), dovrebbero essere considerevolmente ridimensionate le ambizioni, enunciate nel preambolo dell'EMFA, di armonizzare la disciplina del settore dei media anche per gli aspetti legati al pluralismo.

Infine, soprattutto nello scenario testé delineato, l'intento “armonizzatore” sotteso all'EMFA dovrebbe essere ricollegato prevalentemente – se non esclusivamente – alle previsioni contenute nella sezione 5 del capo III dell'EMFA (*Prescrizioni*

29. Modifica richiesta nel parere del servizio giuridico del Consiglio per coerenza con la base normativa individuata nell'art. 114 TFUE (Council 2022/0277 (COD)): v. BROGI–BORGES–CARLINI et al. 2023, p. 40, nt. 57.

30. L'art. 1.2 fa testuale riferimento agli ambiti di cui al capo II, al capo III sezione 5 e all'art. 25 (relativo all'allocazione di fondi pubblici per la pubblicità statale e contratti di fornitura di servizi).

31. Lo ricorda assai opportunamente CARTABIA 2017, p. 16; nello stesso senso ed in termini più generali, v. PACE 2003, pp. 46-47, secondo il quale il giudizio «presuppone, a ben guardare, l'attenta considerazione delle *corrispondenti limitazioni* che verrebbero imposte ai titolari dei diritti interdipendenti con il diritto che si intenda “migliorare” (si pensi all'interdipendenza tra le discipline della libertà di riunione in luogo pubblico e della libertà di movimento; della libertà di informazione e del diritto alla riservatezza; del diritto di elettorato passivo e delle libertà economiche; delle azioni “positive” e dell'eguaglianza formale; ecc.)» (enfasi nell'originale).

32. Per una rassegna delle decine di sanzioni (attinenti però anche ad altri aspetti) irrogate alle emittenti “militanti”, come CNEWS del gruppo Bolloré, v. la rassegna svolta da *Le Monde*, 13 marzo 2024, *C8 et CNews: plus de 40 rappels à l'ordre de l'Arcom, dont la moitié depuis trois ans*.

33. Conseil d'État, 13 febbraio 2024, *Reporters sans frontière (RSF) / ARCOM*, par. 16, commentata, ad es., da A. Dimeglio con il significativo titolo *Affaire CNEWS: pluralisme contre liberté?*

per misure e procedure che garantiscano il buon funzionamento del mercato dei media).

In particolare, quanto ad eventuali “malfunzionamenti” attribuibili ad operazioni di concentrazione, entrerebbe in gioco anzitutto l'art. 22 dell'EMFA, che chiarisce come l'impatto previsto dalla concentrazione andrà valutato considerando le conseguenze sulla “diversità dei servizi e dell'offerta dei media sul mercato” (para. 2, lett. a) e che, come ulteriormente precisato dal considerando 64, nell'ambito di tale valutazione «il pluralismo dei media dovrebbe essere inteso come la possibilità di avere accesso a una varietà di servizi di media e contenuti mediatici che trasmettano opinioni, voci e analisi diverse».

In secondo luogo, ai sensi della stessa disposizione, vi sarebbero prima gli “orientamenti” adottati sul punto dalla Commissione (in ciò assistita dal Comitato europeo per i servizi di media: para. 2), e poi, nelle ipotesi di concentrazioni che possano incidere sul funzionamento del mercato interno, l'intervento dello stesso Comitato, chiamato ad esprimere, sul progetto di valutazione dell'autorità del singolo Stato membro, un parere che l'autorità nazionale deve tenere nella massima considerazione, motivando in merito ad eventuali scostamenti dallo stesso parere (para. da 4 a 6).

Per quanto attiene, invece, a “malfunzionamenti” indipendenti da operazioni di concentrazione³⁴, sembrerebbe poter entrare in gioco l'art. 21, che non soltanto prevede che le «misure legislative, normative e amministrative» nazionali incidenti sul pluralismo dei media (o sull'indipendenza editoriale) debbano essere debitamente giustificate e proporzionate, oltre che trasparenti, oggettive e non discriminatorie, con riconoscimento del diritto al ricorso da parte del fornitore individualmente e direttamente interessato (para. da 1 a 3), ma che contempla altresì la possibilità, in caso di misura particolarmente incisiva, che il Comitato europeo per i servizi di media elabori un parere su richiesta della Commissione, d'ufficio nonché su istanza del fornitore interessato (para. da 3 a 5).

Dalla maggiore o minore ampiezza con cui verranno interpretate le previsioni contenute nell'art.

21 dipenderà in gran parte la possibilità dell'Unione di incidere su malfunzionamenti del mercato (tutt'altro che eccezionali nel panorama europeo, ad iniziare dall'Italia), bensì prodotte dalla mancata realizzazione del pluralismo (quantomeno esterno), ma *indipendenti da future operazioni di concentrazione*. Inoltre, posto che le misure di cui all'art. 22 lasciano fuori le situazioni di alta concentrazione preesistenti o causate dalla crescita “spontanea” di un player (ovvero dalla chiusura di un altro)³⁵, una possibilità di intervento su queste situazioni sembra possibile solo attraverso gli strumenti di cui all'art. 21³⁶ (o dall'esercizio di monitoraggio “generale” affidato alla Commissione ai sensi dell'art. 26 dell'EMFA).

È, tuttavia, opportuno ricordare che anche le prescrizioni di cui alla citata sezione 5 rientrano tra quelle in relazione alla quali gli Stati membri conservano la possibilità di adottare norme «più dettagliate o più rigorose», sebbene in questo contesto la valutazione riguardo al maggior dettaglio e rigore potrebbe risultare meno problematica di quanto segnalato in relazione ai diritti e doveri dei fornitori di servizi media.

5. Analisi delle previsioni più rilevanti riguardo al pluralismo

Fatte queste premesse, possono passarsi ad esaminare più analiticamente le previsioni che sembrano maggiormente rilevare ai fini della nozione di pluralismo rintracciabile nell'EMFA.

Non sorprendentemente, tali disposizioni sono contenute soprattutto nel capo II, relativo ai diritti e doveri dei fornitori di servizi di media e (ai diritti) dei destinatari dei medesimi servizi.

Per ragioni di ordine espositivo, è opportuno partire da un dato testuale evidente, e, cioè, che obblighi di pluralismo interno sono *esplicitamente* richiamati solo per i fornitori di media di servizio pubblico. In particolare, l'art. 5.1 impone agli Stati membri di garantire che i media di servizio pubblico «forniscano in modo imparziale una pluralità di informazioni e opinioni al loro pubblico» e, nel preambolo dell'EMFA, la portata di tali obblighi viene ulteriormente dettagliata facendo riferimento

34. Per un analogo inquadramento delle previsioni contenute nella sezione 5 del Capo III, v. COLE-ETTELDORF 2023, pp. 35-36.

35. BROGI-BORGES-CARLINI et al. 2023, p. 75.

36. TAMBINI 2023.

ad obblighi di «un'offerta di contenuti diversificata, comprese informazioni di qualità e una copertura mediatica imparziale ed equilibrata» ed all'obbligo di fornire «informazioni diversificate e promuove[re] i valori della democrazia, della diversità culturale e della coesione sociale» (cons. 27).

In tal modo, tra l'altro, l'EMFA fornisce – in un atto normativo come un regolamento – un contenuto meno generico al riferimento (contenuto nel Protocollo 29 allegato al TUE ed al TFUE) al contributo essenziale offerto dai media di servizio pubblico «all'esigenza di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione»³⁷.

Altrettanto rilevante è la previsione relativa all'obbligo degli Stati membri di designare, per i media di servizio pubblico, «una o più autorità o organismi indipendenti o istitui[re] meccanismi liberi da influenze politiche da parte dei governi al fine di monitorare l'applicazione dei paragrafi 1, 2 e 3» (art. 5.4).

A tal fine, è utile contrapporre le previsioni contenute – con riferimento, però, ai fornitori non di servizio pubblico – nell'art. 4, che impone agli Stati membri di rispettare «le effettive libertà editoriali e indipendenza dei fornitori di servizi di media nell'esercizio delle loro attività professionali», escludendo la possibilità che non solo gli Stati, ma anche «gli organismi nazionali di regolamentazione ... interferiscano con le politiche e le decisioni

editoriali dei fornitori di servizi di media ... [o] tent[i]no di influenzarle»³⁸.

In proposito, è opportuno ricordare che, nell'EMFA, viene tracciata – *ad instar* di analoghe previsioni di alcuni Stati membri – una distinzione tra il diritto dei fornitori di servizi di media di definire la *linea editoriale* del medium in una prospettiva di lungo periodo³⁹ (diritto loro riservato nell'esercizio della libertà di impresa e della libertà di espressione⁴⁰) e le *singole decisioni editoriali* da prendere quotidianamente, ad esempio, in merito alla notiziabilità di un evento⁴¹, da riservare invece ai responsabili editoriali e caporedattori e, anzi, da tenere al riparo da influenze da parte dello stesso proprietario del mezzo.

Ma, anche così circoscritto, il diritto del proprietario di imprimere al mezzo la linea editoriale di lungo periodo conferma, in capo al fornitore di servizi di media, un'ampia libertà di esprimere il proprio punto di vista ideologicamente connotato (progressista, conservatore, populista, ecc.), tanto più ove si consideri la riconferma del diritto del fornitore di determinare «la composizione delle ... redazioni» (cons. 35). Del resto, che un fornitore esprima le proprie posizioni, tanto più se «diverse» e «divergenti» da quelle presenti sul mercato, è rappresentato come un aspetto particolarmente rilevante, nello stesso EMFA, per valutare la fattibilità di un'operazione di concentrazione⁴², il che

37. Al contempo, tuttavia, sollevando il delicato problema delle conseguenze derivanti dall'ipotesi che la «missione» affidata dallo Stato membro al fornitore di media di servizio pubblico non contempli il rispetto di obblighi di pluralismo interno: sul punto, v. COLE-ETTELDORF 2023, p. 33.

38. Significativa, al riguardo, la circostanza che non abbia avuto seguito l'emendamento, proposto nel Parere del Comitato delle regioni sulla legge europea per la libertà dei media (2023/C 188/08) del 30 maggio 2023, in base al quale al testo attuale sarebbe stata aggiunta la seguente frase: «..., fatti salvi gli obblighi giuridici – e relative misure di applicazione ed esecuzione – che perseguono obiettivi di interesse generale, in particolare in relazione alla diversità, ai contenuti illegali, alla protezione dei minori nei media o alla definizione di servizio pubblico dei media di servizio pubblico». Al riguardo, COLE-ETTELDORF 2023, p. 21 si interrogano addirittura sulla compatibilità, con l'art. 4.2 dell'EMFA, dell'esercizio delle funzioni assegnate dalla Direttiva (UE) 2010/13 alle autorità nazionali di regolamentazione.

39. Cfr. cons. 34.

40. Cfr. cons. 18.

41. Cfr. la relativa definizione contenuta nell'art. 2.1 n. 7 e citati cons. 18 e 34.

42. Cfr. il cons. 64 in cui viene specificato che «il pluralismo dei media dovrebbe essere inteso come la possibilità di avere accesso a una varietà di servizi di media e contenuti mediatici che trasmettano opinioni, voci e analisi diverse» ed ancora che «[u]n importante criterio da tenere in considerazione è la riduzione di opinioni divergenti all'interno di quel mercato come conseguenza della concentrazione dei media»; ed infine il cons. 68 in cui si legge che le autorità «dovrebbero considerare se altri mezzi di informazione, che forniscono contenuti

implica quantomeno la legittimità dell'attribuibilità di un determinato orientamento al fornitore⁴³.

Si aggiunga che, sotto lo specifico profilo della tutela del *pluralismo* (diversamente da quanto possa probabilmente dirsi del connesso, ma differente, problema dell'indipendenza e dell'integrità dei media⁴⁴), non dovrebbe fare troppa differenza che i destinatari dei media ricevano informazioni condizionate da un certo orientamento per scelta del fornitore o per le scelte dei responsabili editoriali e dei caporedattori o per entrambe.

Si viene così a uno dei punti forse più problematici dell'intera questione, cioè ai diritti dei destinatari dei servizi di media. L'art. 3 dispone che gli Stati membri «rispettano il diritto dei destinatari dei servizi di media di avere accesso a una pluralità di contenuti mediatici editorialmente indipendenti e garantiscono l'esistenza di condizioni quadro conformi al presente regolamento per salvaguardare tale diritto, a beneficio di un dibattito libero e democratico».

Al di là della qualificazione in termini di “diritto” della situazione di cui sono titolari i destinatari dei media, la disposizione è in realtà piuttosto vaga e timida nell'individuazione dei contorni di tale diritto⁴⁵.

Dal punto di vista strutturale, la norma è significativamente cambiata nel corso del procedimento di approvazione: dalla versione della Commissione, in cui si affermava che i destinatari «hanno il diritto di ricevere una pluralità di notizie e contenuti ...», si è passati alla versione definitiva in cui significativamente, dal riconoscimento

di un diritto di derivazione eurounionale, si passa ad un obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un siffatto diritto. Ed ancora più eloquente è che una delle motivazioni fornite per la modificazione della formulazione sia stata che tale diritto, sebbene «giuridicamente riconosciuto ... deve essere ulteriormente definito, nonché ponderato rispetto ad altri interessi giuridici»⁴⁶, con ogni plausibilità quelli dei fornitori di servizi di media⁴⁷.

Inoltre, il considerando 14, nel mentre ribadisce che «i destinatari dei servizi di media dovrebbero poter accedere a servizi di media di qualità ...», specifica – in fine – che «[d]al diritto a una pluralità di contenuti dei media non deriva alcun *obbligo* corrispondente per i fornitori di servizi di media di rispettare norme che non siano esplicitamente stabilite *per legge*». Considerato che l'EMFA è, per definizione, la «legge europea per la libertà dei media», questa specificazione lascia intendere che l'art. 3 non possa essere considerato (anche tenendo conto di una certa sua ambiguità, di cui si dirà subito appresso) la fonte di obblighi a carico dei fornitori di media. Ci troveremmo, insomma, di fronte a diritti (in capo ai destinatari) senza corrispondenti obblighi (in capo ai fornitori di servizi di media)⁴⁸.

Ove poi il riferimento alla “legge” fosse alla normativa *nazionale*, le ambizioni armonizzatrici dell'EMFA dovrebbero essere ulteriormente ridimensionate, rispetto a quanto già osservato nel precedente par. 4 ed il regolamento in commento, nonostante tale sua natura⁴⁹, si presenterebbe

diversi e alternativi, continuerebbero a coesistere nel mercato o nei mercati interessati se viene attuata la concentrazione dei media in questione».

43. Per un'argomentazione in parte analoga v. BROGI-BORGES-CARLINI et al. 2023, p. 68.

44. Aspetti che nel presente lavoro non vengono affrontati se non per quanto strettamente collegato alla tutela del pluralismo.

45. Per una più ampia discussione sul punto nella stessa direzione del testo v. COLE-ETTELDORF 2023, pp. 25-26.

46. Si v. la motivazione del relativo emendamento contenuto nel Parere del Comitato delle regioni sulla legge europea per la libertà dei media (2023/C 188/08).

47. Di contro, la formulazione dell'art. 4, relativa ai diritti dei fornitori, recita ancora che i «fornitori di servizi di media hanno il diritto ...», rientrando ovviamente la fornitura di servizi media a pieno titolo nel novero delle tradizionali libertà fondamentali Ue. Peraltro, per BARATA 2024, l'EMFA non riconoscerebbe diritti direttamente azionabili neppure ai fornitori di servizi di media.

48. *Per incidens*, in linea con l'impostazione, riguardo al “diritto all'informazione”, espressa da PACE 2007.

49. COLE-ETTELDORF 2023, p. 26, con specifico riferimento al “diritto” dei destinatari, notano come una previsione non avente concrete conseguenze poco si addica ad un regolamento.

ancora di più come un testo quadro che, per molti aspetti attuativi, rinvierebbe alle legislazioni degli Stati membri, con un andamento circolare che certo non giova all'effettività delle disposizioni eurounionali⁵⁰.

Anche dal punto di vista contenutistico la formulazione dell'art. 3 risulta tutt'altro che chiara: in particolare, rimane dubbio se la pluralità dei contenuti mediatici, per il legislatore europeo, dovrebbe essere realizzata nell'ambito del singolo mezzo (*id est*, pluralismo interno) o nell'ambito della complessiva offerta (pluralismo esterno).

Come si esporrà più ampiamente *infra*, in sede di considerazioni conclusive (par. 7), il quadro che ci restituisce l'analisi dettagliata delle singole disposizioni dell'EMFA sembra tutt'altro che univoco sull'effettiva portata di tali previsioni.

6. L'EMFA e le risposte ad alcune delle c.d. nuove sfide al pluralismo

Tra quelle che vengono solitamente definite le nuove sfide al pluralismo (par. 3) rientrano certamente la lotta alla disinformazione ed i meccanismi di moderazione e/o prioritarizzazione di determinati contenuti applicati, sulla base di scelte eminentemente commerciali, da piattaforme online, fabbricanti di dispositivi e fornitori di interfacce.

Il legislatore europeo si è dimostrato sul punto ben consapevole del carattere necessariamente olistico della risposta a tali nuove sfide, facendo "rete" con i regolamenti già adottati in tema di equità e trasparenza per gli utenti commerciali delle piattaforme online (n. 2019/1150) ed in tema di mercato unico dei servizi digitali (n. 2022/2065), nonché, ove necessario, rafforzando la posizione dei fornitori di servizi di media nei rapporti con le piattaforme online di dimensioni molto grandi.

Le risposte dell'EMFA a questi due temi (disinformazione e prioritarizzazione) possono rintracciarsi, rispettivamente, nella garanzia dell'indipendenza ed integrità editoriale dei fornitori di servizi di media, da un lato, e, dall'altro lato, nell'introduzione di regole di personalizzazione dell'offerta e nella conferma della c.d. *prominence* (debito rilievo) dei servizi di media di interesse generale ai sensi dell'art. 7-*bis* della Direttiva (UE)

2010/13, come modificata dalla Direttiva (UE) 2018/1808.

Quanto al primo punto (indipendenza ed integrità editoriale), le previsioni dell'EMFA individuano le entità rispetto alle quali dovrebbe operare il requisito in parola, vale a dire non solo nei riguardi degli Stati membri, di partiti politici, di paesi terzi ed entità controllate o finanziate da questi ultimi (art. 18.2.c), ma anche degli stessi fornitori di servizi di media nel caso di fornitura di notizie e contenuti di attualità (art. 6.3). In particolare, i fornitori dovrebbero garantire che direttori editoriali e caporedattori possano adottare liberamente le decisioni editoriali (pur nell'ambito della linea editoriale decisa dallo stesso fornitore: v. *supra* par. 5) e segnalino eventuali conflitti di interessi tra notizie e fornitore.

Nella Raccomandazione (UE) 2022/1634 in tema di garanzie interne di indipendenza editoriale (adottata coevamente alla proposta di legge poi divenuta l'EMFA) la Commissione ha offerto un ampio catalogo di possibili strumenti per garantire tale requisito, dai quali si evince tra l'altro l'auspicabilità di una separazione tra attività editoriali e commerciali, in modo da evitare contaminazioni a scapito dell'integrità dell'informazione.

Nella prospettiva dell'EMFA l'accesso dei destinatari a contenuti prodotti da giornalisti in modo indipendente ed in linea con gli standard riconosciuti rappresenta la migliore garanzia della fornitura di notizie affidabili e un antidoto alla disinformazione e alla manipolazione dell'informazione, nonché alle ingerenze di attori stranieri (cons. 14).

L'adozione di tali misure (obbligatorie per i soli fornitori di notizie e contenuti di attualità: art. 6.3) viene poi incentivata, nei confronti di tutti i fornitori di servizi media, attraverso la previsione di un trattamento "privilegiato" nei casi di sospensione dei servizi di intermediazione, da parte delle piattaforme online di dimensione molto grande, a carico di fornitori di servizi di media che abbiano dichiarato di essere soggetti alla supervisione di un'autorità nazionale di regolamentazione o di aver aderito a un meccanismo di coregolamentazione o di autoregolamentazione che disciplina le norme editoriali (art. 18.1). Si tratta peraltro di una

50. Per giunta, a seguire il testo dell'art. 3, gli Stati membri potrebbero limitarsi anch'essi a garantire l'esistenza di "condizioni quadro".

garanzia che va ad incidere anche sulle politiche di moderazione dei contenuti effettuate dalle piattaforme online di dimensione molto grande.

Passando, allora, al secondo tema (prioritarizzazione di determinati contenuti), l'EMFA per un verso conferma il già richiamato meccanismo della *prominence* dei servizi di media audiovisivi di "interesse generale" e, per altro verso, riconosce agli utenti un diritto alla personalizzazione dei servizi di media accessibili attraverso qualsiasi dispositivo o interfaccia utente.

Quanto alla conferma della *prominence*, sembra opportuno però richiamare, ancora una volta, il rischio che, attraverso questo meccanismo, si finisca – con una vera e propria eterogeneità dei fini – col rafforzare la posizione dei fornitori di media già dominanti in singoli Paesi, così come rischia di avvenire nel nostro Paese a causa delle modalità di attuazione di tale rimedio in sede nazionale⁵¹.

Riguardo alla personalizzazione di dispositivi e interfacce utente, l'EMFA impone ai fabbricanti e importatori di includere una funzionalità che consenta agli utenti di modificare liberamente e facilmente le configurazioni che controllano e gestiscono l'accesso ai servizi di media offerti ed il loro utilizzo (art. 20.2), all'evidente fine di garantire ai destinatari dei servizi di poter scegliere realmente i contenuti che desiderano guardare ed ascoltare, al riparo da condizionamenti derivanti dalle impostazioni predefinite dai produttori di *device*, spesso sulla base di accordi commerciali con i fornitori di determinati servizi di media (cons. 57).

7. Considerazioni conclusive

La disamina sin qui svolta sembra lasciare l'interprete dinanzi ad almeno due diverse opzioni ermeneutiche.

In base ad una prima possibile lettura (certamente più condivisa e, forse, più realistica), una serie di caratteristiche dell'EMFA dovrebbero indurre a considerarlo, *a fortiori* per l'individuazione della nozione del pluralismo, più simile ad una direttiva di armonizzazione (minima) che ad un regolamento⁵². Invero, la formulazione di alcune disposizioni dell'EMFA è tutt'altro che precisa, individuando spesso "principi" che resterebbero poi affidati alla concreta applicazione degli Stati membri i quali inevitabilmente procederebbero poi a declinarli conformemente alle loro tradizioni nella regolamentazione dei media⁵³.

In quest'ottica, sarebbe inevitabile che l'EMFA abbia in concreto un basso impatto sugli ordinamenti giuridici degli Stati membri più avanzati⁵⁴ e, al più, si ponga come un set di principi minimi per i paesi meno garantisti, fungendo al contempo da argine a (sempre possibili) arretramenti di disciplina negli altri Stati membri.

Le ampie concessioni, contenute nell'EMFA, a normative nazionali «più dettagliate o più rigorose», il fatto che il regolamento non attribuisca diritti individualmente azionabili, il rinvio agli Stati membri ed alle loro normative al fine di assicurare il concreto "rispetto" di diritti ed obblighi solo "evocati" nell'EMFA (v. *supra* par. 5) confermerebbero la *reale* portata dell'EMFA.

La naturale conseguenza sarebbe che l'efficacia dell'intervento di armonizzazione – realizzato per giunta per mezzo di un regolamento – ne risulterebbe significativamente indebolita, con la quasi certezza che gli ostacoli al mercato interno non vengano effettivamente superati, anche a seguito dell'EMFA⁵⁵.

Non sembra tuttavia da escludere un'interpretazione, per così dire, "meno riduttiva" della portata dell'intervento, quantomeno "di default": cioè, in

51. Sul punto sia consentito rinviare a GRANDINETTI 2024, p. 21 ss. (spec. 50 ss.). Il paradossale risultato di rafforzare le dinamiche oligopolistiche, anziché la pluralità dei media, è richiamato – sia pure con riferimento alle norme italiane sul SIC ed alla sentenza della Corte di giustizia, 3 settembre 2020, C-719/18 – anche nel preambolo dell'EMFA: v. cons. 63.

52. COLE–ETTELDORF 2023, p. 20.

53. BROGI–BORGES–CARLINI et al. 2023, p. 39.

54. *Ibidem*.

55. Come notato da BROGI–BORGES–CARLINI et al. 2023, p. 67: «On one hand, this diversity respects the national competences and the specificities of each media system, reflecting the different historical, economic and social diverse backgrounds. On the other hand, it could hamper effectiveness of the same rules, in a market that is

manca di normative nazionali «più dettagliate o più rigorose»⁵⁶.

In primo luogo, anche a voler convenire sulla portata minima dell'armonizzazione realizzata con l'EMFA, resterebbe pur sempre difficilmente contestabile che il legislatore eurounioniano si è espresso riguardo a *quali* soggetti vadano applicati *alcune* delle classiche declinazioni del pluralismo.

L'obbligo imposto agli Stati membri di assicurare che i media di servizio pubblico rispettino obblighi di *pluralismo interno* («forniscano in modo imparziale una pluralità di informazioni e opinioni al loro pubblico») rappresenta già una prima opzione in merito alla nozione di pluralismo (ed alle sue declinazioni) tutt'altro che di secondaria importanza⁵⁷.

Per contro, le previsioni relative ai fornitori di media non di servizio pubblico sembrano indicare una netta preferenza per il *pluralismo esterno*; si pensi, ad esempio, all'esclusione dell'intervento non solo degli Stati membri, ma anche delle autorità nazionali di regolamentazione, riguardo alle politiche e decisioni editoriali, rispettivamente, di fornitori di servizi media e di responsabili e caporedattori; al riconoscimento del diritto di imprimere una linea editoriale di lungo periodo; all'esclusione del sorgere di obblighi, in capo ai fornitori di

servizi di media, come *pendant* del «diritto» dei destinatari dei medesimi servizi (v. *supra* par. 5).

Non può, del resto negarsi che – come evidenziato in dottrina⁵⁸ – obblighi di informazione «imparziale, oggettiva, bilanciata» possono, *nelle mani sbagliate*, portare a risultati opposti a quelli perseguiti con la disciplina a tutela del pluralismo⁵⁹.

Entra così in campo un altro tema di particolare importanza, vale a dire la garanzia dell'indipendenza politica delle autorità nazionali di regolamentazione⁶⁰.

Può risultare illusorio il tentativo di «neutralizzare» l'ingerenza statale sull'autonomia editoriale dei media attraverso l'attribuzione del compito di far rispettare il pluralismo interno ad un'autorità nazionale di regolamentazione (ANR)⁶¹.

Come emerge dalle analisi a livello Ue, le procedure di nomina delle ANR rimangono uno dei maggiori rischi proprio con riferimento alla loro indipendenza effettiva. Ad esempio, per quanto attiene al nostro Paese, non tranquillizza il fatto che l'AGCOM ottenga, nelle stesse analisi, un rating di «rischio basso», nonostante venga riscontrato un costante e preoccupante fenomeno di «porte girevoli» tra ruoli politici e nomina dei componenti dell'autorità⁶².

La possibilità che, nell'esercizio di poteri molto intrusivi nell'autonomia editoriale del fornitore⁶³,

more and more interconnected and globalised; and pave the way to the risk, on the State's side, of an use of the rules for other objectives not necessarily related to media pluralism, rising barriers to the circulation in the internal market; and, on the market's side, of a «regime shopping» by the media companies, in search of the most favourable rules for the mergers».

56. Naturalmente, ove si vogliono includere gli aspetti legati al pluralismo tra gli «ambiti» in cui gli Stati membri possano adottare tali misure, ai sensi dell'art. 1.3 dell'EMFA: ma su ciò v. nel testo par. 4.

57. A meno di voler interpretare l'art. 5.1 come espressione di una mera «aspettativa»: in tal senso, v. COLE-ETTELDORF 2023, p. 33, tuttavia con argomentazioni che appaiono in contrasto con la formulazione vincolante della stessa previsione.

58. TAMBINI 2022, p. 311.

59. HOLTZ-BACHA 2024, pp. 38-39, ricordano l'utilizzo strumentale fatto in Ungheria dell'obbligo di «balanced reporting».

60. Come ricordano BROGI-BORGES-CARLINI et al. 2023, p. 70. «it is of the utmost importance reinforcing and guaranteeing their independence [of NRA] from the political power. This would reflect in the independence and well-functioning of the Board. The role of the Commission in issuing the guidelines for the assessment and should be carefully evaluated, as a clearer separation of the different institutional levels would strengthen the independence of the procedure».

61. EUROPEAN UNION 2022, pp. 3 e 44 ss.

62. EUROPEAN UNION 2023, pp. 16-17.

63. Per avere un esempio dell'intrusività che può assumere un siffatto sindacato, si v. le contestazioni formulate dall'AGCOM nella delibera n. 69/20/CONS del 14 febbraio 2020, 21 ss.

possa entrare una “contrattazione politica” (a causa della mancanza di garanzie di imparzialità nelle procedure di nomina dei suoi componenti) è un rischio inaccettabile⁶⁴.

Sotto altro profilo, prima di derubricare la portata dell'EMFA, non dovrebbero essere tralasciate le potenzialità insite nelle previsioni contenute nella sezione 5 del Capo III, contenente le prescrizioni per misure e procedure che garantiscano il buon funzionamento del mercato dei media.

Come si è notato più sopra (par. 4), le misure ivi disciplinate potrebbero rappresentare gli strumenti più incisivi, tanto più che, ai sensi dell'art. 22.3, la Commissione sarà chiamata ad adottare suoi orientamenti in ordine, *inter alia*, all'impatto delle concentrazioni sul pluralismo dei media (compresi i suoi effetti sulla formazione dell'opinione pubblica e sulla diversità dei servizi e dell'offerta dei media sul mercato). Un'occasione, secondo alcuni, grazie alla quale possa essere trasferita a livello Ue il compito di definire cose debba intendersi per “pluralismo dei media”⁶⁵.

Da ultimo, con riferimento ai temi della disinformazione e della prioritizzazione, le risposte dell'EMFA sembrano equilibrate e realistiche.

L'aver puntato, riguardo alla disinformazione, sull'attività professionale dei giornalisti (sottoposti, almeno in teoria, ad obblighi deontologici) e, quindi, sulla garanzia della loro indipendenza e integrità appare come una scelta quasi “obbligata” ed

è comunque più in diretto rapporto con la sfida da affrontare (certamente più in linea rispetto al tema del pluralismo dei media, in cui l'insistenza sull'indipendenza dei giornalisti appare frutto di una visione forse troppo ottimistica del reale effetto positivo che i giornalisti possono svolgere al riguardo).

Infine, l'intervento relativo al c.d. “lato della domanda” dell'informazione (quello delle scelte dei destinatari dell'informazione) segue la linea del c.d. *nudging* (spinta gentile) nei confronti dei destinatari dell'informazione. Di più sembrava davvero difficile fare, senza invadere aree delicatissime della sfera di autonomia nelle scelte informative riservata a ciascun individuo in forza di diritti fondamentali di libertà individuale.

Certo, ove si parta dalla opposta premessa (di tipo paternalistico) che, a causa dei *bias* cognitivi e della polarizzazione (par. 3), gli stessi cittadini domandino ai media un'informazione distorta e parziale, il riconoscimento di un diritto, in favore del destinatario delle notizie, di poter prioritizzare i contenuti secondo le proprie scelte e preferenze (par. 6) potrebbe essere considerato ineffettuale a correggere le distorsioni “dal lato della domanda”.

E, tuttavia, quello di mettere al riparo i destinatari da condizionamenti derivanti dalle impostazioni predefinite dai produttori di *device*, spesso sulla base di accordi commerciali con i fornitori di determinati servizi di media, appare comunque un obiettivo da perseguire.

Riferimenti bibliografici

- J. BARATA (2024), *Will the EMFA Improve Freedom of Expression, Media Pluralism, and Media Independence in Europe?*, in “MediaLaws”, 2024
- J. BARATA (2022), *Protecting Media Content on Social Media Platforms: The European Media Freedom Act's Biased Approach*, in “Verfassungsblog”, November 2022
- L.C. BOLLINGER, G.R. STONE (eds.) (2019), *The Free Speech Century*, Oxford University Press, 2019
- E. BONCINELLI, A. CALVARUSO (2021), *Che cosa abbiamo nella testa?*, il Saggiatore, 2021
- E. BROGI, D. BORGES, R. CARLINI et al. (2023), *The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism*, Technical Report, European Parliament, 2023
- M. CARTABIA (2017), *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in “Rivista AIC”, 2017, n. 3

64. Per una critica basata su argomenti del tutto sovrapponibili, si v. la *dissenting opinion* redatta dai giudici Lemmens, Jelić e Pavli, nel caso *NIT s.r.l. c. Repubblica di Moldavia*.

65. COLE-ETTELDORF 2023, p. 36.

- B. CHARVIN (2023), *Good Bye, Putin! La guerre informationnelle a-t-elle sonné le glas du pluralisme? Réflexion sur l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne relatif à la suspension de RT France (aff. n° T-125/22, 27 juillet 2022)*, in "La Revue des Droits de l'Homme", 2023
- M.D. COLE, C. ETTELDORF (2023), *Research for CULT Committee – European Media Freedom Act - Background Analysis*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2023
- EUROPEAN UNION (2023), *Country Report Italy*, Publications Office of the European Union, 2023
- EUROPEAN UNION (2022), *Study on media plurality and diversity online*, Publications Office of the European Union, 2022
- M.A. FÄRDIGH (2023), *Monitoring media pluralism in the digital era: application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia and Turkey in the year 2022*, Country report: Sweden, European University Institute, 2023
- FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION (2010), *2010 Quadrennial Regulatory Review – Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996*, 2010
- R. FLYNN (2023), *Monitoring media pluralism in the digital era: application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia and Turkey in the year 2022*, Country report: Ireland, European University Institute, 2023
- O. FRIDMAN (2018), *Russian Hybrid Warfare, Resurgence and Policization*, Oxford University Press, 2018
- O. GRANDINETTI (2024), *La tutela del pluralismo nell'era della convergenza digitale*, in R. Mastroianni, O. Pollicino, M. Bassini (a cura di), "Il T.U. dei servizi di media audiovisivi", Giuffrè, 2024
- O. GRANDINETTI (2022), *Le piattaforme digitali come "poteri privati" e la censura online*, in "Rivista italiana di informatica e diritto", 2022, n. 1
- C. HOLTZ-BACHA (2024), *Freedom of the media, pluralism and transparency. European media policy on new paths?*, in "European Journal of Communication", vol. 39, 2024, n. 1
- A. MAFFEO (2022), *La sottile linea di confine tra libertà di informazione e propaganda di guerra: il caso RT France*, in R. Mastroianni, F. Ferraro (a cura di), "Libertà di informazione e diritto dell'Unione europea", Editoriale Scientifica, 2022
- M. MANETTI (2006), *Limiti oggettivi. L'ordine pubblico nelle democrazie pluralistiche*, in A. Pace, M. Manetti, "La libertà di manifestazione del proprio pensiero", Zanichelli, 2006
- R. MASTROIANNI (2022), *Libertà e pluralismo dei media: un valore europeo ancora da scoprire?*, in R. Mastroianni, F. Ferraro (a cura di), "Libertà di informazione e diritto dell'Unione europea. Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo", Editoriale Scientifica, 2022
- R. MASTROIANNI, F. FERRARO (a cura di) (2022), *Libertà di informazione e diritto dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2022
- F.X. MILLET (2022), *Suspension de RT France, le dilemme entre mesure d'exception et respect de la liberté d'expression*, in "FigaroVox", 23 août 2022
- A. NICITA (2021), *Il mercato delle verità*, il Mulino, 2021
- P.M. NAPOLI (2011), *Exposure Diversity Reconsidered*, in "Journal of Information Policy", vol. 1, 2011
- L. NJAKAS et al. (2018), *Internal Media Plurality in Audiovisual Media Services in the EU: Rules & Practices*, 2018
- OFCOM (2015), *Measurement framework for media neutrality: Ofcom's advice to the Secretary of State for Culture, Media and Sport*, 5 November 2015

- A. PACE (2007), *Libertà di informare e diritto ad essere informati: due prospettive a confronto nell'interpretazione e nelle prime applicazioni dell'art. 7, primo comma, del T.U. della radiotelevisione*, in *Diritto pubblico*, 2007, n. 2
- A. PACE (2003), *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale: Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Cedam, 2003
- A. PACE (1992), *Comunicazioni di massa*, in "Enciclopedia delle scienze sociali", Treccani, 1992
- D. TAMBINI (2023), *The EU is taking practical measures to protect media freedom. Now we need theory*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2023
- D. TAMBINI (2022), *Reconceptualizing Media Freedom*, in M. Moore, D. Tambini (eds.), "Regulating Big Tech: Policy Responses to Digital Dominance", Oxford University Press, 2022