

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

5 aprile 2004

FINALE
A5-0230/2004

RELAZIONE

sui rischi di violazione, nell'UE e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione (articolo 11, paragrafo 2 della Carta dei diritti fondamentali)
(2003/2237(INI))

Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

Relatrice: Johanna L.A. Boogerd-Quaak

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	6
MOTIVAZIONE	26
PROPOSTA DI RISOLUZIONE B5-0363/2003	37
PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO	38
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LA CULTURA, LA GIOVENTÙ, I MEZZI DI INFORMAZIONE E LO SPORT	48
PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI COSTITUZIONALI	55

PAGINA REGOLAMENTARE

Nella seduta del 1° settembre 2003 il Presidente ha comunicato di aver deferito la proposta di risoluzione presentata da Sylviane H. Ainardi e altri 37 deputati sul rischio di gravi violazioni dei diritti fondamentali di libertà di espressione e di informazione in Italia (B5-0363/2003) a norma dell'articolo 48 del regolamento alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni per l'esame di merito.

Nella riunione del 6 novembre 2003 il Presidente del Parlamento europeo, a nome della Conferenza dei Presidenti, ha invitato la commissione a ripresentare la sua richiesta di autorizzazione ad elaborare una relazione dal nuovo titolo: "i rischi di violazione, nell'UE e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione (articolo 11, paragrafo 2 della Carta dei diritti fondamentali)".

Nella riunione del 25 novembre 2003 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni ha deciso di elaborare una relazione a norma degli articoli 48 e 163 su tale argomento.

Nella seduta del 4 dicembre 2003 il Presidente del Parlamento ha comunicato che la commissione era stata autorizzata ad elaborare una relazione e che la commissione giuridica e per il mercato interno, la commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport e la commissione per gli affari costituzionali erano state consultate per parere.

Nella riunione del 25 novembre 2003 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni ha nominato relatrice Johanna L.A. Boogerd-Quaak.

Nelle riunioni del 22 gennaio 2004, 19 febbraio 2004, 17 marzo 2004 e 30 marzo 2004 ha esaminato il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione con 28 voti favorevoli, 19 contrari e 0 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione Jorge Salvador Hernández Mollar (presidente), Robert J.E. Evans. (vicepresidente), Giacomo Santini (vicepresidente, Johanna L.A. Boogerd-Quaak (relatore e vicepresidente), Generoso Andria (in sostituzione di Bernd Posselt, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Mary Elizabeth Banotti, Maria Berger (in sostituzione di Sérgio Sousa Pinto), Sergio Berlato (in sostituzione di Niall Andrews, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Mario Borghezio, Alima Boumediene-Thiery, Giuseppe Brienza, Giorgio Calò (in sostituzione di Baroness Ludford, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Marco Cappato (in sostituzione di Maurizio Turco), Carmen Cerdeira Morterero, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Rosa M. Díez González (in sostituzione di Joke Swiebel), Koenraad Dillen, Francesco Fiori (in sostituzione di Marcello Dell'Utri, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Monica Frassoni (in sostituzione di Pierre Jonckheer), Georges Garot (in sostituzione di Martine Roure, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Ruth Hieronymi (in sostituzione di Hartmut Nassauer, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Renzo Imbeni (in sostituzione di Michael Cashman a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Margot Keßler, Heinz Kindermann (in sostituzione di Adeline Hazan, a norma

dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Ole Krarup, Lucio Manisco (in sostituzione di Fodé Sylla), Manuel Medina Ortega (in sostituzione di Gerhard Schmid), Cristiana Muscardini (in sostituzione di Roberta Angelilli, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Pasqualina Napoletano (in sostituzione di Martin Schulz, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Bill Newton Dunn, Marcelino Oreja Arburúa, Elena Ornella Paciotti, Paolo Pastorelli (in sostituzione di Thierry Cornillet), Hubert Pirker, Guido Podestà (in sostituzione di Charlotte Cederschiöld, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), José Ribeiro e Castro, Giorgio Ruffolo (in sostituzione di Ozan Ceyhun, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Heide Rühle, Francesco Rutelli, Ilka Schröder, Patsy Sørensen, Anna Terrón i Cusí, Ian Twinn, Gianni Vattimo (in sostituzione di Walter Veltroni), Christian Ulrik von Boetticher e Stefano Zappalà (in sostituzione di Carlos Coelho, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento).

I pareri della commissione giuridica e per il mercato interno, della commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport e della commissione per gli affari costituzionali sono allegati.

La relazione è stata depositata il 5 aprile 2004.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sui rischi di violazione, nell'UE e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione (articolo 11, paragrafo 2 della Carta dei diritti fondamentali) (2003/2237(INI))

Il Parlamento europeo

- vista la proposta di risoluzione presentata da:

Sylviane H. Ainardi e altri 37 deputati sul rischio di gravi violazioni dei diritti fondamentali di libertà di espressione e di informazione in Italia (B5-0363/2003),
- visti l'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,
- visti gli articoli 6 e 7 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 22, 43, 49, 83, 87, 95 e 151 del trattato che istituisce la Comunità europea,
- viste le sue risoluzioni sulla concentrazione dei media¹, sui servizi di interesse generale², sulla televisione senza frontiere³ e sulla situazione dei diritti fondamentali⁴,
- viste le decisioni della Corte di giustizia delle Comunità europee⁵ e della Corte europea dei diritti dell'uomo⁶,
- viste le raccomandazioni e le risoluzioni del Consiglio d'Europa in tale ambito⁷,
- visti la comunicazione della Commissione sul futuro della politica europea in materia di regolamentazione audiovisiva⁸, il Libro verde sui servizi di interesse generale⁹, la relazione sull'attuazione del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche nell'UE¹⁰ e la quarta relazione in applicazione della direttiva "Televisione senza frontiere" (89/552/CEE)¹¹,
- visti il protocollo sul sistema radiotelevisivo pubblico negli Stati membri e la comunicazione della Commissione riguardante l'applicazione delle norme sugli aiuti di

¹ GUC 25 del 29.1.2004, pag. 28.

² GUC 140(E) del 13.6.2002, pag. 27.

³ GUC 200 del 30.6.1997, pag. 4.

⁴ P5_TA(2003)0376.

⁵ Familiapress, CGCE, 26 giugno 1997, Sentenza Commissione/Paesi Bassi del 25 luglio 1991, causa C-535/89.

⁶ Informationsverein Lentia/Austria (1993) e Demuth/Svizzera (2002).

⁷ Raccomandazione n. R (96) 10 sulla garanzia di indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo; risoluzione (74) 26 sul diritto di rettifica - Situazione dell'individuo nei confronti della stampa; raccomandazione n. R (94) 13 sulle misure finalizzate alla trasparenza dei media; raccomandazione n. R (99) 1 relativa ai provvedimenti tesi a promuovere il pluralismo dei media; raccomandazione 1589 (2003) sulla libertà di espressione nei media in Europa; raccomandazione 1641 (2004) sul servizio pubblico radiotelevisivo.

⁸ Non ancora pubblicata in GU.

⁹ Non ancora pubblicato in GU.

¹⁰ Non ancora pubblicata in GU.

¹¹ GUC 87(E) dell'11.4.2002, pag. 156.

Stato al servizio pubblico di radiodiffusione¹,

- visti il rapporto della Rete dell'Unione europea di esperti indipendenti nei diritti fondamentali (2003), i rapporti annuali di Reporters sans frontières e il loro approfondimento su "Il conflitto di interessi nei media: l'anomalia italiana" (2003), i rapporti della Federazione europea dei giornalisti su "La proprietà dei media europei" (2003) e su "Crisi nei mezzi di comunicazione in Italia: come le politiche inadeguate e le legislazioni imperfette hanno posto sotto pressione il giornalismo" (2003) e i dati sulla concentrazione del mercato televisivo e pubblicitario italiano, pubblicati fra l'altro dall'Autorità per la garanzia delle comunicazioni,
- vista la perizia preliminare dell'Istituto europeo per i mezzi di comunicazione concernente l'informazione ai cittadini nell'Unione europea: obblighi dei mezzi di comunicazione e delle istituzioni relativi al diritto dei cittadini di essere pienamente e obiettivamente informati,
- visto il seminario pubblico del 19 febbraio 2004 sulle minacce al pluralismo: la necessità di misure a livello europeo,
- viste le seguenti petizioni:
 - petizione 356/2003 presentata da Federico Orlando e altri tre firmatari (cittadini italiani), a nome dell'associazione 'Articolo 21 liberi di', sull'applicazione dell'articolo 7 del trattato sull'Unione europea per la salvaguardia della libertà d'informazione nella Repubblica italiana;
 - petizione 1256/2003 presentata da Ornella Erminio e petizione 35/2004 presentata da Marco Canepari e altri 3286 firmatari sulla violazione, da parte dell'Italia, della libertà e del pluralismo dei media garantiti dall'articolo 6,
- visti gli articoli 48 e 163 del suo regolamento,
- visti la relazione della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni e i pareri della commissione giuridica e per il mercato interno, della commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport e della commissione per gli affari costituzionali (A5-0230/2004),

Diritto alla libertà di espressione e di informazione - diritto a mezzi di informazione liberi e pluralistici

- A. considerando che la libertà e il pluralismo dei mezzi di comunicazione costituiscono un requisito essenziale per il pieno rispetto del diritto alla libertà di espressione e di informazione, e che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sancisce l'obbligo per gli Stati di tutelare il pluralismo dei mezzi di comunicazione e, se del caso, adottare misure atte ad assicurarlo,
- B. considerando che *"il pluralismo politico risponde, nell'interesse della democrazia, all'esigenza che nei mezzi di comunicazione trovi espressione un ventaglio di opinioni e*

¹ GUC 320 del 15.11.2001, pag. 5.

posizioni politiche. La democrazia sarebbe minacciata qualora una singola voce, avente il potere di diffondere un unico punto di vista, divenisse troppo dominante", e che "il pluralismo culturale risponde all'esigenza che nei mezzi di comunicazione trovi espressione una varietà di culture, rispecchiante la molteplicità in seno alla società. La diversità culturale e la coesione sociale possono essere minacciate qualora nei mezzi di comunicazione non venissero riflessi le culture e i valori di tutti i raggruppamenti in seno alla società (ad esempio quelli che condividono una lingua, una razza o una fede particolari)"¹

- C. considerando che il pluralismo politico e culturale nei mezzi di comunicazione presuppone che un ampio ventaglio di opinioni, teorie e posizioni politiche possa esprimersi anche nel mondo della cultura, delle arti, dell'università e della scuola,
- D. considerando che la libertà e il pluralismo dei mezzi di comunicazione rafforzano il principio di democrazia su cui si fonda l'Unione (articolo 6 del trattato sull'Unione europea) e costituiscono un elemento essenziale nell'Unione europea, ove i cittadini godono del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali ed europee in uno Stato membro di cui non detengono la cittadinanza,
- E. considerando che a norma dell'articolo 151, paragrafo 4 del TCE la Comunità europea deve tener conto, nelle sue attività, del rispetto e della promozione della diversità delle sue culture,
- F. considerando che la tutela dei diritti umani è divenuta un obiettivo prioritario dell'Unione europea mediante gli articoli 6 e 7 del trattato UE, l'adozione della Carta dei diritti fondamentali, l'approvazione dei criteri di Copenaghen per i paesi candidati all'adesione, il rafforzamento delle disposizioni sulla cittadinanza europea, lo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la promozione della trasparenza e della privacy e la prevenzione della discriminazione, e che l'articolo II-11, paragrafo 2 del progetto di Costituzione elaborato dalla Convenzione europea prevede l'inclusione della Carta dei diritti fondamentali nella Costituzione dell'Unione europea,
- G. considerando che nel suo progetto di Costituzione, all'articolo I-2, la Convenzione europea designa il pluralismo quale valore fondamentale dell'Unione europea e che all'articolo I-3, paragrafo 3 sancisce la tutela della diversità culturale quale obiettivo dell'Unione europea,
 - 1. ritiene che laddove gli Stati membri, per impossibilità o mancanza di volontà, non adottino misure adeguate, l'UE ha l'obbligo politico, morale e giuridico di garantire, negli ambiti di sua competenza, il rispetto dei diritti dei suoi cittadini a mezzi di informazione liberi e pluralistici, in particolare per il fatto che le giurisdizioni comunitarie non sono adite dai singoli individui in caso di assenza di pluralismo nei media;
 - 2. si rammarica per l'attuale frammentazione del quadro normativo dell'UE per quanto concerne i mezzi di comunicazione e sottolinea che l'Unione europea dovrebbe utilizzare le sue competenze (rispetto alle politiche in materia di audiovisivi, concorrenza, telecomunicazioni, aiuti di Stato, obblighi di servizio pubblico, diritti dei cittadini) per

¹ Gillian Doyle (2003), *Media Ownership: the economics and politics of concentration in the UK and European media*. London, Sage. pag. 12.

definire le condizioni minime che gli Stati membri sono tenuti a rispettare per assicurare un livello adeguato di pluralismo;

Politica in materia di audiovisivi (e mezzi di comunicazione)

3. rileva che quelli degli audiovisivi e dei media sono settori centrali per la crescita economica e la realizzazione dell'agenda di Lisbona, ma che la concentrazione di proprietà, spesso di natura transnazionale, e le restrizioni all'accesso al mercato limitano il potenziale dell'industria europea e che pertanto la tutela del pluralismo dei mezzi di comunicazione è essenziale per lo sviluppo armonioso dei settori audiovisivo e mediatico, anche se i mercati più piccoli e specifici possono non disporre della base economica per sostenere più di un attore;
4. ribadisce la validità dei principi su cui si fonda la direttiva 89/552/CE “TV senza frontiere”, tra cui la libera circolazione delle trasmissioni televisive europee, il libero accesso agli avvenimenti importanti, la promozione di opere europee indipendenti e recentemente prodotte, la protezione dei minori e dell’ordine pubblico, la tutela dei consumatori attraverso la riconoscibilità e la trasparenza della pubblicità, nonché il diritto di replica, che costituiscono i pilastri fondamentali per garantire la libertà di espressione e d’informazione;
5. sottolinea che i servizi di trasmissione radiofonica e televisiva sono complessi e in continua evoluzione e che negli Stati membri la loro organizzazione varia a seconda delle tradizioni culturali e delle condizioni geografiche;
6. sottolinea che la nozione di mezzi di comunicazione è ora soggetta a ridefinizione per effetto della convergenza, dell'interoperabilità e della globalizzazione; ritiene tuttavia che la convergenza tecnologica e l'aumento dell'offerta per via internet, digitale, satellite, cavo e mediante altri mezzi non dovrebbe tradursi in una "convergenza" di contenuti; ritiene che la scelta dei consumatori e il pluralismo dei contenuti costituiscano un fattore chiave, ancor più del pluralismo a livello di proprietà o offerta;
7. rileva che i mezzi di comunicazione digitali non garantiranno automaticamente una scelta più ampia, in quanto le stesse imprese mediali che già dominano i mercati nazionali e globali dei media controllano anche i portali di contenuto dominanti su Internet e dal momento che la promozione dell'alfabetismo digitale e tecnico sono questioni strategiche per lo sviluppo di un pluralismo dei media sostenibile, ed esprime preoccupazione per la chiusura di frequenze analogiche in alcune parti dell'Unione;
8. richiama nuovamente l'attenzione sul fatto che nelle regolamentazioni europee relative al settore audiovisivo non si tiene adeguatamente conto della trasmissione di contenuti uguali o simili mediante diversi canali di trasmissione e che, di conseguenza, i servizi della società dell'informazione, ad eccezione della televisione e della radio, sono soggetti, indipendentemente dal loro contenuto, alle norme della direttiva eCommerce (direttiva 2000/31/CE);
9. sollecita pertanto nuovamente una profonda revisione dell'attuale contesto giuridico ai fini di un pacchetto quadro per i contenuti audiovisivi, che preveda diversi livelli di regolamentazione a seconda dell'importanza dei contenuti in termini di formazione dell'opinione, fermo restando il carattere di direttiva con norme minime;

10. rileva il ruolo dei mezzi di comunicazione locali e regionali nel promuovere il pluralismo delle fonti di informazione e nel tutelare la diversità linguistica e culturale e lo specifico compito che incombe al servizio pubblico in questo settore allorché i mezzi di comunicazione commerciali non possono esercitare questo ruolo per motivi economici (dimensioni troppo limitate dei mercati);
11. deplora che la tutela del pluralismo non sia più contemplata tra le priorità delle comunicazioni strategiche della Commissione relative al settore audiovisivo, né figuri tra le questioni da trattare in sede di revisione della direttiva sulla televisione senza frontiere;
12. riconosce che la varietà di modelli di regolamentazione dei mercati dei media sviluppati dagli Stati membri riflette le diverse esigenze politiche, culturali e sociali, ma esprime tuttavia preoccupazione per il fatto che una forte divergenza negli approcci possa creare ostacoli alla libera offerta di servizi audiovisivi e mediali nell'UE;
13. si rammarica che il comitato di contatto istituito in virtù della direttiva sulla televisione senza frontiere sia prevalentemente composto da rappresentanti dei ministeri dei governi nazionali e non da membri di autorità indipendenti di regolamentazione dei media;
14. accoglie con favore l'istituzione in alcuni Stati membri di un'autorità incaricata di monitorare la proprietà dei mezzi di informazione e dotata di poteri di iniziativa investigativa; sottolinea che tali autorità dovrebbero anche monitorare l'effettivo rispetto delle leggi, l'accesso equo ai media dei diversi attori sociali, culturali e politici e l'obiettività e correttezza dell'informazione fornita;
15. rileva che la diversificazione nella proprietà dei media e la concorrenza tra operatori non sono sufficienti ad assicurare il pluralismo dei contenuti dei media e che l'aumento del ricorso ad agenzie stampa si traduce in un'uniformità di titoli e contenuti;
16. ritiene che il pluralismo nell'UE sia minacciato dal controllo esercitato sui media da parte di organismi o responsabili politici e da certe organizzazioni commerciali, quali le agenzie pubblicitarie, e che, come principio generale, i governi nazionali, regionali o locali non dovrebbero abusare della loro posizione influenzando i media, e inoltre che andrebbero previste salvaguardie ancora più rigorose laddove un membro del governo abbia interessi specifici nei mezzi di comunicazione;
17. rammenta che il Libro verde esaminava disposizioni possibili per prevenire tali conflitti di interessi, tra cui norme per escludere taluni soggetti dal ruolo di operatore nel settore dei media e norme riguardanti la cessione della partecipazione o modifiche in seno all'entità preposta al controllo dell'operatore del settore dei mezzi di informazione;
18. ritiene che nei riguardi del pubblico il principio del pluralismo possa e debba realizzarsi all'interno di ogni singola emittente, col debito rispetto per l'indipendenza e la professionalità dei collaboratori e degli opinionisti; ribadisce per questo l'importanza di statuti editoriali che prevengano l'ingerenza dei proprietari o degli azionisti, ovvero di organi esterni, come i governi, nel contenuto dell'informazione;
19. accoglie con favore l'imminente studio della Commissione sull'impatto delle misure di controllo sui mercati pubblicitari televisivi ma continua a dichiararsi preoccupato per la relazione tra pubblicità e pluralismo nei media, in quanto grandi compagnie operanti nel

settore di mezzi di comunicazione godono del vantaggio di ottenere più pubblicità;

20. sottolinea espressamente che i servizi culturali e audiovisivi non rappresentano prestazioni di servizi nel senso tradizionale e non possono pertanto nemmeno costituire oggetto di specifici negoziati di liberalizzazione nell'ambito degli accordi commerciali internazionali, ad esempio nell'ambito GATS;
21. accoglie con favore la proposta della Convenzione europea all'articolo III-217 del suo progetto di Costituzione sull'adozione di decisioni nell'ambito della negoziazione e della conclusione di accordi nel settore del commercio dei servizi culturali e audiovisivi;

Servizio pubblico radiotelevisivo

22. prende atto dei cambiamenti fondamentali intervenuti negli ultimi vent'anni nell'ambito in cui operano i servizi radiotelevisivi pubblici, dovuti alla concorrenza da parte di mezzi di comunicazione internazionali e commerciali e a sviluppi tecnologici;
23. osserva che per promuovere la diversità culturale nell'era digitale è importante che i contenuti del servizio radiotelevisivo pubblico raggiungano il pubblico attraverso il massimo numero possibile di reti e sistemi di distribuzione; ritiene pertanto fondamentale che le emittenti radiotelevisive di servizio pubblico sviluppino nuovi servizi medial; osserva inoltre che il protocollo di Amsterdam attribuisce agli Stati membri la competenza di definire la missione del servizio pubblico di radiodiffusione e che la comunicazione della Commissione del 15 novembre 2001 sull'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione afferma che "la funzione di servizio pubblico può includere taluni servizi che non sono "programmi" nel senso tradizionale del termine, ad esempio servizi di informazione on-line, qualora siano volti a soddisfare - tenendo anche conto dello sviluppo e della diversificazione delle attività nell'era digitale - le stesse esigenze democratiche, sociali e culturali della società";
24. sottolinea pertanto che il concetto di servizio radiotelevisivo pubblico è in evoluzione nella società convergente dell'informazione; rileva che in aggiunta alle emissioni radiotelevisive tradizionali lo sviluppo di nuovi servizi medial sta divenendo sempre più importante ai fini dell'adempimento del mandato di garantire il pluralismo dei contenuti;
25. evidenzia l'importanza del pluralismo dei media nella promozione della diversità culturale, sociale e politica e rileva, in particolare, il dovere dei servizi radiotelevisivi pubblici di fornire ai cittadini un servizio di particolare qualità, garantendo l'accesso ad informazioni, cultura e contenuti di natura diversificata in modo corretto, obiettivo, neutrale e affidabile per garantire credibilità, pluralismo, identità, partecipazione e innovazione culturale, come peraltro sancito dal protocollo sul sistema radiotelevisivo pubblico negli Stati membri allegato al trattato di Amsterdam;
26. sottolinea la necessità di assicurare che in tutti gli Stati membri dell'UE l'operatore pubblico sia del tutto indipendente e non soggetto a ingerenze, di modo che i fondi pubblici non siano utilizzati per mantenere al potere il governo in carica o per limitare le critiche mosse nei suoi riguardi, e che, nel caso di ingerenze da parte del governo nazionale, possa essere presentato ricorso dinanzi a un tribunale o a un arbitro indipendente;

27. constata che, sebbene la comunicazione della Commissione e la sentenza Altmark forniscano criteri di compatibilità per il finanziamento pubblico del servizio radiotelevisivo pubblico, esse non richiedono che gli Stati membri assicurino finanziamenti adeguati ai servizi radiotelevisivi pubblici; ritiene al riguardo che l'obbligo imposto ai cittadini di pagare un canone per sostenere il servizio radiotelevisivo pubblico abbia senso solamente se questo svolge nei confronti dei cittadini un ruolo specifico di informazione corretta, oggettiva, completa, diversificata e di alta qualità sui temi sociali, politici, culturali e istituzionali; nota con preoccupazione che, al contrario, la tendenza è quella di un deterioramento nella qualità e nei contenuti, e che di conseguenza il pagamento del canone al servizio pubblico rischia di trasformarsi in una mera distorsione del mercato a causa del vantaggio competitivo acquisito dal servizio radiotelevisivo pubblico rispetto ai mezzi di comunicazione commerciali, a sostanziale somiglianza di contenuti e qualità dell'informazione;
28. prende atto dell'indagine della Commissione europea condotta nell'ambito del finanziamento concesso dallo Stato olandese al servizio radiotelevisivo pubblico, volta a determinare se sono stati erogati più finanziamenti del necessario a favore del servizio pubblico e se i beneficiari dei fondi pubblici hanno utilizzato l'eccedenza per sovvenzioni incrociate a favore delle proprie attività commerciali esulanti dal servizio pubblico; prende inoltre atto delle precedenti indagini condotte nell'ambito del finanziamento del servizio radiotelevisivo pubblico in Italia, Spagna e Danimarca;
29. accoglie con favore l'applicazione, in alcuni Stati membri, di norme che obbligano gli operatori via cavo a diffondere canali pubblici e che riservano agli operatori del servizio radiotelevisivo pubblico una quota di capacità di trasmissione digitale;

Mezzi di comunicazione commerciali

30. accoglie con favore il contributo apportato dai media commerciali all'innovazione, alla crescita economica e al pluralismo, ma rileva che l'aumento di concentrazione dei media, incluse le multinazionali multimediali e la proprietà transfrontaliera, minaccia il pluralismo dei mezzi di comunicazione;
31. rileva che, sebbene la Commissione, nel regolamento comunitario sulle concentrazioni, prenda in esame le concentrazioni più significative, essa non studia specificamente l'effetto delle concentrazioni sul pluralismo, e rileva altresì che le concentrazioni autorizzate possono ancora essere esaminate e bloccate dagli Stati membri per motivi di pluralismo;
32. ritiene che anche concentrazioni di entità media nel settore dei mezzi di comunicazione possano avere effetti significativi sul pluralismo e che le concentrazioni in tale campo dovrebbero essere sistematicamente soggette ad esame per quanto riguarda gli effetti sul pluralismo da parte di un'autorità nel campo della concorrenza o di un'autorità separata, come suggerito dall'OCSE, senza compromettere la libertà giornalistica ed editoriale con un intervento governativo o regolamentare;
33. constata la diversità di metodi volti a determinare il livello di concentrazione orizzontale dei media (quota di audience, quota di detentori di licenze, quota di introiti/limitazione delle frequenze e quota di capitale/diffusione radiotelevisiva), nonché il livello di concentrazione verticale e "diagonale o incrociata";

34. esprime la propria preoccupazione per il fatto che in alcuni Stati membri vi sono gestori che, mediante sistemi proprietari, hanno già il controllo esclusivo sull'accesso alle loro offerte e agli spettatori (creazione di strozzature o "*bottleneck*") ed escludono pertanto altri gestori o utenti ("*gate-keeper position*");
35. sottolinea che, ai fini della garanzia di un libero flusso di informazioni e della libertà di scelta degli utenti, va attribuita un'importanza chiave alle interfacce di programmazione tra applicazioni interoperative (API) e rimanda alle disposizioni di cui all'articolo 18 della direttiva quadro 2002/21/CE sulle telecomunicazioni, relative all'ampia interoperabilità nella televisione digitale;
36. deplora che la Commissione europea non abbia accolto le proposte e le richieste del Parlamento europeo relative a una definizione tempestiva e al sostegno dell'interoperabilità;
37. esorta la Commissione a comunicare agli Stati membri, al fine di evitare l'adozione di uno standard vincolante per la televisione digitale, quali sono le misure consentite, in termini di aiuti, per promuovere il passaggio verso uno standard aperto interoperabile, e a definire i criteri sulla base dei quali esaminerà la garanzia dell'interoperabilità e della libertà di scelta degli utenti prima di presentare, entro il 25 luglio 2004, conformemente all'articolo 18, paragrafo 3 della direttiva quadro 2002/21/CE, la sua relazione sulla garanzia dell'interoperabilità e della libertà di scelta degli utenti negli Stati membri;
38. richiama con preoccupazione l'attenzione sul crescente influsso delle guide elettroniche ai programmi, del raggruppamento dei programmi e dei motori di ricerca Internet sulla formazione delle opinioni come pure i movimenti di concentrazione verticali e orizzontali a livello transfrontaliero che si registrano in tale settore;
39. sottolinea che il problema del pluralismo dei media comprende, oltre agli aspetti relativi alla proprietà, anche quelli relativi ai contenuti, al diritto dei cittadini di essere informati in modo corretto, obiettivo, completo, in particolare attraverso la possibilità di accesso equo e non discriminatorio dei diversi attori sociali, culturali e politici ai media;

Esame condotto dal Parlamento europeo

40. ricorda che al Parlamento europeo era stato chiesto di esaminare la possibilità di ricorrere alla procedura di cui all'articolo 7 del trattato UE nei confronti del governo italiano per violazione del diritto dei cittadini a una stampa libera e pluralista;
41. sottolinea l'importanza delle motivazioni dell'iniziativa del Parlamento europeo sui rischi di violazione della libertà di espressione e di informazione nell'Unione europea e soprattutto in Italia, che riflettono un'inquietudine diffusa tra l'opinione pubblica europea rispetto al fenomeno della concentrazione dei media e dei conflitti di interesse;
42. accoglie con favore la perizia preliminare effettuata dall'Istituto europeo per i mezzi di comunicazione nel contesto del più ampio studio sull'informazione ai cittadini nell'Unione europea e sugli obblighi dei mezzi di comunicazione e delle istituzioni relativi al diritto dei cittadini di essere pienamente e obiettivamente informati, che prende in esame un gruppo rappresentativo di paesi, tra cui Stati membri di grandi e piccole dimensioni, ed esempi in Scandinavia e in Europa meridionale e orientale, per offrire una

panoramica di diversi sistemi rispecchianti diverse tradizioni nell'utilizzo dei media, e che anticipa la presentazione dello studio finale, prevista per giugno, in cui figureranno le conclusioni comparative definitive, basate sulla situazione nei 25 Stati membri, e raccomandazioni complete;

43. rileva che in ognuno degli otto paesi esaminati (Francia, Germania, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Svezia e Regno Unito) sussistono elementi che richiedono ulteriori studi, e resta in attesa dello studio completo in modo da poter procedere a una comparazione tra tutti gli Stati membri;
44. rileva peraltro, sulla base di inchieste approfondite già effettuate da agenzie indipendenti, anche in seno all'Unione europea, da cui sono derivate numerose pronunce di organizzazioni internazionali, autorità nazionali e del Parlamento europeo stesso ignorate dal governo italiano, che potrebbero sussistere rischi di violazione grave e persistente del diritto alla libertà di espressione e di informazione in Italia;
45. rileva, sulla base del suo esame preliminare volto a verificare se il pluralismo è tutelato in modo adeguato, che sussistono sufficienti elementi di preoccupazione per autorizzare la Commissione a condurre un esame dettagliato della situazione e a proporre soluzioni legislative adeguate;
46. ritiene che la relazione dell'Istituto europeo per i mezzi di comunicazione fornisca una base per una relazione annuale sul pluralismo che esamini il grado di concentrazione a livello di offerta (proprietà orizzontale, verticale e incrociata), anche per quanto riguarda la ripartizione delle risorse pubblicitarie, l'indipendenza editoriale, la diversificazione dei contenuti (a livello interno ed esterno) e la domanda, ossia le preferenze del pubblico;

Situazione negli Stati membri

47. rileva che nel corso del 2002 in **Francia**:

- vi sono state numerose violazioni della libertà di stampa (ad esempio boicottaggio della distribuzione di un nuovo quotidiano gratuito da parte di associazioni sindacali e pressioni sui giornalisti da parte della polizia);
- i tribunali francesi si pronunciano sovente a sfavore dei giornalisti in casi di diffamazione, quale conseguenza dell'obsoleta normativa vigente nel paese in materia di diffamazione e della protezione di fonti riservate; e
- la Corte europea per i diritti dell'uomo ha deliberato che una Corte d'appello di Parigi ha violato l'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹;

48. rileva che in **Irlanda**:

- nel contesto dell'ammodernamento della normativa in materia di diffamazione, l'Associazione irlandese della stampa a diffusione nazionale (*National Newspapers of Ireland*) ha presentato una proposta volta ad istituire un consiglio stampa indipendente e un garante per la stampa, ma il gruppo consultivo giuridico si sta orientando verso un modello statutario nell'ambito del quale membri nominati dal governo elaborerebbero

¹ Sentenza Colombani e altri del 25 giugno 2002.

il proprio codice normativo e disporrebbero di pieni poteri ai fini dell'applicazione di tali norme;

- non vi è parità di condizioni di concorrenza, in quanto la stampa irlandese è soggetta a IVA ma non quella proveniente dal Regno Unito, che in Irlanda detiene una quota di mercato approssimativamente del 25%;
- la posizione apparentemente dominante dei giornali indipendenti nel mercato irlandese è variamente stimata tra il 50 e l'80% e l'Autorità garante della concorrenza è pervenuta alla conclusione che vi è sufficiente diversificazione editoriale e che pertanto il pluralismo dei media non è minacciato;

49. rileva che in **Germania**:

- la Corte costituzionale federale ha deliberato che la sorveglianza delle telecomunicazioni, ad esempio la registrazione del traffico telefonico di giornalisti, non costituisce violazione delle libertà fondamentali sancite dagli articoli 10 e 19 della Legge fondamentale, che garantiscono la riservatezza dell'informazione;
- nel settembre 2003 il Consiglio federale ha introdotto una proposta legislativa che mira a tutelare maggiormente i singoli dall'essere fotografati senza autorizzazione e che in caso di violazioni prevede sanzioni detentive fino a due anni o sanzioni pecuniarie equivalenti;
- non vi è alcuna legge che garantisca l'accesso ai documenti delle autorità pubbliche a livello nazionale (ossia federale) e soltanto 4 stati federali hanno promulgato una normativa in tal senso;

50. rileva che in **Polonia**:

- la casa editrice Agora, proprietaria del quotidiano a maggior tiratura, di 11 periodici e di 20 stazioni radio locali, sarebbe stata invitata a versare una tangente per ottenere, mediante attività di lobbying, una legge più vantaggiosa in materia di mezzi di comunicazione tale da consentire all'editore di acquisire un canale televisivo privato;
- si stima che gli investimenti esteri nell'ambito dei media stampati copra circa il 40% del settore e ciò pone problemi in termini di libertà giornalistiche, in quanto gli editori stranieri offrono condizioni di lavoro meno favorevoli che nelle proprie aziende, il che scoraggia la professionalità¹;
- l'articolo 10 della legge sulla stampa limita a livello interno la libertà di stampa, imponendo al giornalista l'obbligo di obbedire e seguire i principi generali del suo editore;
- nella legislazione polacca concernente i mezzi di comunicazione non esistono disposizioni sulla concentrazione dei mezzi d'informazione e la salvaguardia del pluralismo né, a quanto sembra, se ne prevede l'introduzione;

51. rileva che nei **Paesi bassi**:

¹ Va tuttavia rilevato che molte imprese straniere operanti in Polonia, in particolare il gruppo norvegese Orkla e il gruppo Springer-Verlag, hanno introdotto volontariamente norme interne per proteggere i propri giornalisti da pressioni esterne e per separare le responsabilità gestionali da quelle editoriali (OSCE).

- vi è un livello elevato di concentrazione sia nel settore televisivo che in quello della stampa, ove i tre maggiori operatori controllano almeno l'85% del mercato e, malgrado i Paesi Bassi presentino a livello europeo la penetrazione più elevata di servizi televisivi via cavo, anche questo mercato è dominato da tre operatori principali;

52. rileva che in **Svezia**:

- il settore dei mezzi di comunicazione è caratterizzato da un livello piuttosto elevato di proprietà incrociata, che interconnette strutture che vedono la partecipazione dei principali operatori del settore audiovisivo e accordi di cooperazione tra il settore della stampa e della diffusione radiotelevisiva, in cui aziende di entrambi i settori sono controllate dallo stesso gruppo;
- sono state sollevate critiche nei confronti di un'analisi condotta in merito alle condizioni particolari vigenti nel mercato della stampa, in quanto uno studio che prenda in esame suddetto settore isolandolo dal contesto degli altri mezzi di comunicazione risulta inadeguato alla luce delle attuali condizioni di mercato;

53. rileva che nel **Regno Unito**:

- è in corso un intenso dibattito scaturito dal rapporto Hutton sulle circostanze relative alla morte dello scienziato e consulente governativo David Kelly, dalle posizioni critiche assunte dal servizio pubblico radiotelevisivo in merito alle motivazioni governative della guerra in Iraq, dalle dimissioni del direttore generale e del presidente del consiglio dei governatori della BBC e dalle potenziali ripercussioni del caso sulla pratica del giornalismo investigativo e, separatamente, forma oggetto di intensa discussione la revisione della Royal Charter e dell'Accordo che disciplinano la BBC, presi a modello da altri sistemi;

54. rileva che in **Spagna**:

- i lavoratori del canale televisivo pubblico spagnolo TVE hanno pubblicato una relazione in cui denunciano le cattive pratiche professionali cui è stato fatto ricorso tra il 28 febbraio e il 5 marzo per provocare un'informazione non equilibrata, distorta o manipolata sull'intervento militare in Iraq, e ritengono che detto canale televisivo si concentri sulle posizioni di coloro che caldeggiavano l'intervento militare e trascuri quelle di chi difende la continuazione delle ispezioni ed è contrario all'utilizzazione dell'esercito¹;
- non esiste ancora un'autorità indipendente di controllo sui mezzi audiovisivi;
- l'ONG Reporters sans frontières, nella relazione annuale 2003 (contenente dati del 2002), manifesta preoccupazione per le minacce e gli attentati terroristici dell'ETA contro giornalisti nel Paese Basco (nel corso dell'anno sono stati disattivati tre ordigni diretti contro dei giornalisti) nonché contro un altro giornale di Madrid, azione perpetrata in questo caso da un gruppo anarchico italiano. Inoltre, l'organizzazione denuncia gli ostacoli incontrati dai giornalisti per fornire informazioni sulla messa al bando del partito Batasuna e sul disastro ecologico della

¹ Informazione pubblicata da ABC l'11 marzo 2003.

Prestige;

- le pressioni governative sul servizio pubblico della TVE hanno portato a palesi distorsioni ed omissioni dei fatti relativi alle responsabilità degli esecrandi atti terroristici dell'11 marzo scorso;

55. riconosce che i paesi in via di adesione hanno realizzato progressi sostanziali nel recepimento dell'*acquis*, ma esprime preoccupazione per il fatto che alcuni di detti paesi, privi in parte o del tutto di una tradizione nel campo dei media indipendenti, si trovano a dover affrontare sfide particolari per assicurare il pluralismo dei media e dubita che questi paesi attribuiranno priorità al pluralismo dei media e adotteranno misure adeguate per la sua promozione;

Situazione in Italia

56. rileva che il tasso di concentrazione del mercato audiovisivo in Italia è oggi il più elevato d'Europa e che, nonostante l'offerta televisiva italiana consti di dodici canali nazionali e da dieci a quindici canali regionali e locali, il mercato è caratterizzato dal duopolio tra RAI e Mediaset, che complessivamente detengono quasi il 90% della quota totale di telespettatori e raccolgono il 96,8% delle risorse pubblicitarie, contro l'88% della Germania, l'82% della Gran Bretagna, il 77% della Francia e il 58% della Spagna;

57. rileva che il gruppo Mediaset, che fa capo a Silvio Berlusconi, è il più importante gruppo privato italiano nel settore delle comunicazioni e dei media televisivi e uno dei maggiori a livello mondiale, controllando tra l'altro reti televisive (RTI S.p.A.) e concessionarie di pubblicità (Publitalia '80), entrambe riconosciute formalmente in posizione dominante e in violazione della normativa nazionale (legge 249/97) dall'Autorità per la garanzia delle comunicazioni (delibera 226/03)¹;

58. rileva che uno dei settori nel quale più evidente è il conflitto di interessi è quello della pubblicità, tanto che il gruppo Mediaset nel 2001 ha ottenuto i 2/3 delle risorse pubblicitarie televisive, pari ad un ammontare di 2500 milioni di euro, e che le principali società italiane hanno trasferito gran parte degli investimenti pubblicitari dalla carta

¹ Il gruppo Mediaset controlla:

- televisioni (Canale 5, Italia 1 e Rete 4 in Italia e gruppo Telecinco in Spagna)
- televisioni via cavo (Telepiù)
- televisioni via satellite (che fanno capo a Mediadigit) e digitale terrestre
- pubblicità (Publitalia '80 in Italia e Publiespana in Spagna)
- società legate ai media televisivi (Videotime, RTI Music, Elettronica industriale, Mediavideo)
- società di produzione e distribuzione di prodotti televisivi (Mediatrade, Finsimac, Olympia) TV
- telecomunicazioni fisse (Albacom)
- portale di Internet (Jumpy s.p.a.)
- distribuzione cinematografica (Medusa) che controlla il distributore Blockbusters
- gruppi di investimento e servizi finanziari (Mediaset Investment in Lussemburgo e Trefinance)
- compagnia di assicurazioni (Mediolanum)
- società di costruzioni (Edilnord 2000)
- una squadra di calcio (AC Milan)
- la società editoriale Arnoldo Mondadori Editore che include la più grande casa editrice italiana di libri e numerosi periodici
- il quotidiano "Il Giornale" (dal fratello Paolo Berlusconi) e il quotidiano "Il Foglio" (dalla moglie Veronica Lario),

stampata alle reti Mediaset e dalla Rai a Mediaset¹;

59. rileva che Silvio Berlusconi, dalla sua nomina alla carica di Presidente del Consiglio nel 2001, non ha risolto il suo conflitto di interessi, come si era esplicitamente impegnato, bensì ha incrementato la sua quota di controllo societario della società Mediaset (dal 48,639% al 51,023%): questa ha così ridotto drasticamente il proprio indebitamento netto, attraverso un sensibile incremento degli introiti pubblicitari a scapito delle entrate (e degli indici di ascolto) della concorrenza e, soprattutto, del finanziamento pubblicitario della carta stampata;
60. lamenta le ripetute e documentate ingerenze, pressioni e censure governative nell'organigramma e nella programmazione del servizio televisivo pubblico Rai (perfino nei programmi di satira), a partire dall'allontanamento di tre noti professionisti (Enzo Biagi, Michele Santoro e Daniele Luttazzi) su clamorosa richiesta pubblica del Presidente del Consiglio nell'aprile 2002 - in un quadro in cui la maggioranza assoluta del consiglio di amministrazione della Rai e dell'apposito organo parlamentare di controllo è composta da membri dei partiti di governo; tali pressioni sono state poi estese anche su altri media non di sua proprietà, che hanno condotto fra l'altro, nel maggio 2003, alle dimissioni del direttore del Corriere della Sera Ferruccio de Bortoli;
61. rileva pertanto che il sistema italiano presenta un'anomalia dovuta a una combinazione unica di poteri economico, politico e mediatico nelle mani di un solo uomo, l'attuale Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, Silvio Berlusconi, e al fatto che il governo italiano è, direttamente o indirettamente, in controllo di tutti i canali televisivi nazionali;
62. prende atto del fatto che in Italia da decenni il sistema radiotelevisivo opera in una situazione di assenza di legalità, accertata ripetutamente dalla Corte costituzionale e di fronte alla quale il concorso del legislatore ordinario e delle istituzioni preposte è risultato incapace del ritorno ad un regime legale; Rai e Mediaset continuano a controllare ciascuna tre emittenti televisive analogiche terrestri, malgrado la Corte costituzionale, con la sentenza n. 420 del 1994, avesse statuito che non è consentito ad uno stesso soggetto di irradiare più del 20% dei programmi televisivi su frequenze terrestri in ambito nazionale (vale a dire più di due programmi), ed avesse definito il regime normativo della legge n. 223/90 contrario alla Costituzione italiana, pur essendo un "regime transitorio"; nemmeno la legge 249/97 (Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo) aveva accolto le prescrizioni della Corte costituzionale che, con la sentenza 466/02, ne dichiarò l'illegittimità costituzionale limitatamente all'articolo 3, comma 7, “nella parte in cui non prevede la fissazione di un termine finale certo, e non prorogabile, che comunque non oltrepassi il 31 dicembre 2003, entro il quale i programmi, irradiati dalle emittenti eccedenti i limiti di cui al comma 6 dello stesso articolo 3, devono essere trasmessi esclusivamente via satellite o via cavo”;

¹ Per esempio nel 2003 la Barilla ha investito l'86,8% in meno sui quotidiani e nello stesso tempo ha speso 20,6% in più per spot sulle reti Mediaset, la Procter&Gamble meno 90,5% sui quotidiani e 37% in più sulle reti Mediaset; anche una società pubblica come la telefonica Wind ha tagliato del 55,3% la spesa pubblicitaria sui giornali e l'ha aumentata del 10% sui network di Berlusconi; inoltre la Rai nel 2003 ha perso l'8% delle risorse pubblicitarie a vantaggio di Mediaset, con un mancato introito di 80 milioni di euro (Fonte: *Corriere della Sera*, 24.6.2003)

63. prende atto del fatto che la Corte costituzionale italiana, nel novembre 2002 (causa 466/2002), ha dichiarato che *"...la formazione dell'esistente sistema televisivo italiano privato in ambito nazionale ed in tecnica analogica trae origine da situazioni di mera occupazione di fatto delle frequenze (esercizio di impianti senza rilascio di concessioni e autorizzazioni), al di fuori di ogni logica di incremento del pluralismo nella distribuzione delle frequenze e di pianificazione effettiva dell'etere ... La descritta situazione di fatto non garantisce, pertanto, l'attuazione del principio del pluralismo informativo esterno, che rappresenta uno degli "imperativi" ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia... In questo quadro la protrazione della situazione (peraltro aggravata) già ritenuta illegittima dalla sentenza n° 420 del 1994 ed il mantenimento delle reti considerate ancora "eccedenti" dal legislatore del 1997 esigono, ai fini della compatibilità con i principi costituzionali, che sia previsto un termine finale assolutamente certo, definitivo e dunque non eludibile"*, e del fatto che ciononostante il termine per la riforma del settore audiovisivo non è stato rispettato e che il Presidente della Repubblica ha rinviato alle Camere la legge per la riforma del settore audiovisivo per un nuovo esame in quanto non conforme ai principi dichiarati dalla Corte costituzionale¹;
64. prende atto altresì del fatto che gli indirizzi stabiliti dalla commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi per la concessionaria unica del servizio pubblico radiotelevisivo, come pure le numerose delibere, che certificano violazioni di legge da parte delle emittenti, adottate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (incaricata di far rispettare le leggi nel settore radiotelevisivo), non vengono rispettati dalle emittenti stesse che continuano a consentire l'accesso ai media televisivi nazionali in modo sostanzialmente arbitrario, persino in campagna elettorale;
65. auspica che la definizione legislativa, contenuta nel progetto di legge per la riforma del settore audiovisivo (Legge Gasparri, articolo 2, lettera G), del "sistema integrato delle comunicazioni" quale unico mercato rilevante non sia in contrasto con le regole comunitarie in materia di concorrenza, ai sensi dell'articolo 82 del trattato CE e di numerose sentenze della Corte di giustizia², e non renda impossibile una definizione chiara e certa del mercato di riferimento;
66. auspica altresì che il "sistema di assegnazione delle frequenze", previsto dal progetto di legge Gasparri, non costituisca una mera legittimazione della situazione di fatto e che non si ponga in contrasto in particolare con la direttiva quadro 2002/21/CE, con l'articolo 7 della direttiva autorizzazioni 2002/20/CE e con la direttiva 2002/77/CE, le quali prevedono, fra l'altro, che l'attribuzione delle frequenze radio per i servizi di comunicazione elettronica si debba fondare su criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati;

¹ Si vedano le sentenze della Corte costituzionale del 10 luglio 1974 (nn. 225 e 206) e del 28 luglio 1976 (n. 202) sulla legge n. 103 del 14 aprile 1975 (GURI n. 102 del 17 aprile 1975), il parere negativo della Corte costituzionale nella sua sentenza del 21 luglio (n. 148), che critica la mancanza di una legislazione antitrust e la conseguente creazione de facto e de jure di monopoli e oligopoli; le sentenze della Corte costituzionale n. 826/88, del 1994 (n. 420, GURI n. 51 del 14.12.1994), e n. 466/2002.

² Per le caratteristiche di sostituibilità del mercato di riferimento si vedano le sentenze Continental Can, causa 6/72, Hoffman La-Roche, causa 85/76, Ambulanz Glöckner, causa C-475/99; per la mancanza di un grado sufficiente di sostituibilità del mercato di riferimento si vedano le sentenze: United Brands, causa 27/76, Ahmed Saeed, causa 66/86.

67. sottolinea la sua profonda preoccupazione circa la non applicazione della legge e la non esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale, in violazione del principio di legalità e dello Stato di diritto, nonché circa l'incapacità di riformare il settore audiovisivo, in conseguenza delle quali da decenni risulta considerevolmente indebolito il diritto dei cittadini a un'informazione pluralistica, diritto riconosciuto anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
68. esprime preoccupazione per il fatto che la situazione vigente in Italia possa insorgere in altri Stati membri e nei paesi in via di adesione qualora un magnate dei media, come Rupert Murdoch, decidesse di entrare in politica;
69. si rammarica che il Parlamento italiano non abbia ancora approvato una normativa per risolvere il conflitto di interessi del Presidente del Consiglio, così come Silvio Berlusconi aveva promesso di fare entro i primi cento giorni del suo governo;
70. ritiene che l'adozione di una riforma generale del settore audiovisivo possa essere facilitata qualora contenga salvaguardie specifiche e adeguate volte a prevenire attuali o futuri conflitti di interessi nelle attività dei responsabili locali, regionali o nazionali che detengono interessi sostanziali nel settore audiovisivo privato;
71. auspica inoltre che il disegno di legge Frattini sul conflitto di interessi non si limiti ad un riconoscimento di fatto del conflitto di interessi del Premier, ma preveda dispositivi adeguati per evitare il perdurare di questa situazione;
72. si rammarica del fatto che, se gli obblighi degli Stati membri di assicurare il pluralismo dei media fossero stati definiti dopo il Libro verde sul pluralismo del 1992, probabilmente si sarebbe potuta evitare l'attuale situazione in Italia;

Raccomandazioni

73. osserva che la Comunità europea dispone già in una serie di settori di competenze e di strumenti che rivestono una rilevanza diretta per il pluralismo dei media, come le norme sul libero accesso della società a eventi di particolare importanza nella direttiva "Televisione senza frontiere", le norme sull'accesso equo, a condizioni ragionevoli e non discriminatorie alle interfacce per programmi applicativi (API) e alle guide elettroniche ai programmi (EPG) nella direttiva sull'accesso, sugli obblighi di trasmissione nella direttiva sul servizio universale, sull'uso di un'API aperta per i servizi e le piattaforme di televisione digitale interattiva e sull'armonizzazione degli standard per realizzare la piena interoperabilità della televisione digitale a livello dei consumatori nella direttiva quadro;
74. sottolinea che tali strumenti devono essere intesi come elementi fondamentali della politica comunitaria volta a salvaguardare il pluralismo dei mezzi di comunicazione e debbono pertanto essere applicati, interpretati e ulteriormente sviluppati dalla Commissione nella prospettiva di rafforzare queste misure per combattere la concentrazione orizzontale e verticale dei mezzi di comunicazione sui mercati dei media sia tradizionali che nuovi;
75. esorta pertanto gli Stati membri e la Commissione, in funzione delle loro rispettive competenze, a tutelare il pluralismo nei mezzi di informazione e ad assicurare che in tutti gli Stati membri i mezzi di informazione siano liberi, indipendenti e pluralistici;

76. invita la Commissione a presentare quanto prima possibile una comunicazione sullo stato del pluralismo dei media nell'UE, includendo:
- a) una revisione delle misure e delle pratiche esistenti, sia negli Stati membri che a livello europeo, volte a incoraggiare il pluralismo politico e culturale all'interno delle redazioni o tra di esse, anche per quanto riguarda i contenuti, e a promuovere un'analisi delle eventuali carenze, riconoscendo le sfide economiche che si pongono per garantire il pluralismo su mercati più piccoli e specifici, come quelli locali o delle regioni dei piccoli paesi,
 - b) un esame approfondito della possibilità d'azione sulla base delle sue competenze esistenti e dei suoi obblighi di assicurare un livello elevato di tutela dei diritti umani,
 - c) un esame delle misure che dovrebbero essere adottate dagli Stati membri, da una parte, e dalle istituzioni europee, dall'altra,
 - d) un esame dell'utilizzo di strumenti appropriati, incluso l'uso di strumenti non vincolanti in una prima fase che potrebbe poi condurre a strumenti vincolanti qualora gli Stati membri adottino misure insufficienti, e
 - e) una procedura di consultazione su un possibile piano d'azione relativo a misure da adottare a livello europeo o di Stati membri per assicurare un livello adeguato di pluralismo in tutta l'Unione europea;
77. chiede alla Commissione di presentare una proposta di direttiva per la salvaguardia del pluralismo dei media in Europa, in modo da completare il quadro regolamentare, così come richiesto dalla sua risoluzione del 20 novembre 2002;
78. ritiene che la salvaguardia della diversità dei media debba diventare la priorità della legislazione dell'Unione in materia di concorrenza e che la posizione dominante di una società del settore dei media sul mercato di uno Stato membro debba essere considerata un ostacolo al pluralismo dei mezzi di comunicazione nell'Unione;
79. afferma che a livello europeo sarebbe opportuno adottare una legislazione intesa a vietare a personalità politiche o candidati di detenere interessi economici di rilievo nel settore dei mezzi di comunicazione; ritiene opportuno introdurre strumenti giuridici destinati a evitare qualsiasi conflitto d'interessi e invita la Commissione a presentare proposte volte ad assicurare che i membri del governo non siano in grado di utilizzare la partecipazione che detengono nei media per fini politici;
80. chiede pertanto alla Commissione di esaminare anche le questioni seguenti, affinché vengano incluse in un piano d'azione relativo a misure volte a promuovere il pluralismo in tutti i settori di attività dell'Unione europea:
- a) la revisione della direttiva sulla televisione senza frontiere per chiarire gli obblighi che incombono agli Stati membri di promuovere il pluralismo politico e culturale all'interno delle redazioni o tra di esse, tenendo conto della necessità di un approccio coerente nei confronti di tutti i servizi di comunicazione e di tutte le forme medialì;
 - b) l'istituzione a livello UE di condizioni minime per assicurare che il servizio

radiotelevisivo pubblico sia indipendente e non soggetto a ingerenze da parte del governo, come raccomandato dal Consiglio d'Europa;

- c) la promozione del pluralismo politico e culturale nelle formazioni giornalistiche affinché le concezioni esistenti nella società vengano adeguatamente rispecchiate all'interno delle redazioni o tra di esse;
- d) l'obbligo per gli Stati membri di far sì che un ente regolatore indipendente (quale l'ente normativo per le telecomunicazioni o l'ente regolatore della concorrenza) sia responsabile del monitoraggio della proprietà e dell'equo accesso dei media e dotato di poteri di iniziativa investigativa;
- e) l'istituzione di un gruppo di lavoro europeo composto da enti regolatori indipendenti nazionali (si veda, ad esempio, il gruppo di lavoro per la protezione dei dati-articolo 29);
- f) norme che impongono la trasparenza relativamente alla proprietà dei media, in particolare nel caso di proprietà transfrontaliera, e la pubblicazione di informazioni riguardanti partecipazioni significative detenute nei media;
- g) obbligo di trasmissione, a fini comparativi, a un ente europeo, quale l'Osservatorio europeo dell'audiovisivo, dei dati sulla proprietà dei media raccolti nei mercati nazionali;
- h) un esame per definire se la divergenza tra modelli normativi nazionali crea ostacoli nel mercato interno e se è necessario armonizzare le norme nazionali limitando la proprietà orizzontale, verticale e incrociata dei media per assicurare parità di condizioni di concorrenza e, in particolare, un'adeguata vigilanza della proprietà transfrontaliera;
- i) un esame delle necessità di introdurre nel regolamento comunitario sulle concentrazioni una "prova di pluralismo" e soglie più basse rispetto alle concentrazioni di mezzi di comunicazione o per definire l'opportunità dell'inserimento di tali disposizioni nella normativa nazionale;
- j) orientamenti relativi al modo in cui la Commissione terrà conto degli elementi di interesse pubblico, come il pluralismo, in sede di applicazione del diritto della concorrenza alle fusioni nel settore dei mezzi di comunicazione,
- k) un esame per definire se il mercato pubblicitario provoca distorsione delle condizioni concorrenziali nel settore dei media e se sono necessari controlli specifici sul mercato pubblicitario per assicurare eque condizioni di accesso;
- l) una revisione degli obblighi di trasmissione che negli Stati membri incombono agli operatori di telecomunicazioni al fine di riservare frequenze ai servizi radiotelevisivi pubblici, un'analisi delle tendenze di mercato e un'analisi volta a definire se sono necessarie ulteriori misure per promuovere la distribuzione dei servizi radiotelevisivi pubblici;
- m) l'istituzione di un diritto generale di rettifica per i cittadini dell'UE, applicabile a tutti i

media, in caso di informazione inaccurata, come raccomandato dal Consiglio d'Europa;

- n) un esame della necessità di riservare ai servizi radiotelevisivi pubblici sufficiente capacità di trasmissione digitale;
 - o) uno studio scientifico dell'impatto delle nuove tecnologie e dei nuovi servizi di comunicazione sulla concentrazione dei media e sul pluralismo;
 - p) uno studio comparato sulle regole nazionali in materia di informazione politica - in particolare in occasione delle tornate elettorali o referendarie - e di accesso equo e non discriminatorio delle diverse formazioni, movimenti e partiti ai media, nonché l'individuazione delle migliori pratiche al riguardo per garantire il diritto all'informazione dei cittadini, da raccomandare agli Stati membri;
 - q) possibili misure specifiche da adottare per contribuire allo sviluppo del pluralismo nei paesi in via di adesione;
 - r) l'istituzione di un organismo indipendente negli Stati membri, come un Consiglio stampa, composto da esperti esterni, preposto all'esame delle controversie relative alle informazioni diffuse dai media e dai giornalisti;
 - s) misure per incoraggiare le organizzazioni dei mezzi di comunicazione a rafforzare l'indipendenza editoriale e giornalistica e ad adottare norme rigorose a livello qualitativo ed etico mediante statuti editoriali o strumenti di autoregolamentazione;
 - t) la promozione di comitati aziendali nelle organizzazioni dei media e, in particolare, nelle aziende stabilitesi nei paesi in via di adesione;
81. ricorda che l'azione della Commissione deve comunque basarsi sul principio di proporzionalità previsto dall'articolo 5, ultimo comma, del trattato che istituisce la Comunità europea, che prescrive che l'azione della Comunità non vada al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato;
82. chiede l'elaborazione di una relazione annuale sul pluralismo in cui la diversificazione dei contenuti (a livello interno ed esterno) sia valutata in relazione alle preferenze politiche e culturali del pubblico ed in cui venga altresì valutata l'indipendenza editoriale e venga analizzato l'effetto esercitato dalla concentrazione della proprietà sulla diversificazione; chiede altresì che il pluralismo dei mezzi di comunicazione sia specificamente incluso nella relazione annuale della rete UE di esperti indipendenti in materia di diritti umani;
83. chiede alla Commissione di fornire al settore radiotelevisivo chiarimenti circa la sentenza Altmark e di elaborare un progetto di direttiva, soggetto a procedura di codecisione, sulle condizioni di ammissibilità dei finanziamenti;
84. afferma che qualsiasi azione giuridica o amministrativa intrapresa da uno Stato membro che incida sul pluralismo dei mezzi d'informazione o sulla libertà di espressione e di informazione nonché l'assenza di azione da parte di uno Stato membro a salvaguardia di tali diritti fondamentali potrebbero rientrare nel campo d'applicazione dell'articolo 7, paragrafo 1, o dell'articolo 7, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea;

85. ritiene che il Parlamento europeo, ove nutra preoccupazioni di ordine politico quanto alla diversificazione e al pluralismo dei mezzi d'informazione all'interno di uno Stato membro, dovrebbe avere la possibilità di avviare autonomamente procedure che gli consentano di condurre un'inchiesta sulla situazione, prima di avvalersi, in ultima istanza, del suo diritto d'iniziativa a norma dell'articolo 7, paragrafo 1;
86. chiede l'inserimento nella Costituzione per l'Europa di una disposizione specifica sulla necessità di garantire il pluralismo dei media;
87. esorta gli Stati membri ad inserire nelle Costituzioni nazionali un obbligo di diligenza attiva in ordine alla promozione del rispetto della libertà e del pluralismo dei media, come sviluppo di quanto già sancito al riguardo nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel dicembre 2000 a Nizza; ritiene che, a garanzia di detto obbligo di diligenza, un giudice indipendente dovrà poter verificare la legislazione e la regolamentazione in materia alla luce di tali disposizioni costituzionali;
88. invita il Parlamento italiano a:
- accelerare i suoi lavori in materia di riforma del settore audiovisivo conformemente alle raccomandazioni della Corte costituzionale italiana e del Presidente della Repubblica, tenendo conto delle incompatibilità da questi riscontrate nel progetto di legge Gasparri con il diritto comunitario,
 - trovare una soluzione reale e appropriata al problema del conflitto di interessi del Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, il quale altresì controlla direttamente il principale operatore radiotelevisivo privato e indirettamente quello pubblico, la principale concessionaria pubblicitaria, nonché numerose altre attività connesse al settore audiovisivo e mediatico,
 - adottare misure atte ad assicurare l'indipendenza del servizio radiotelevisivo pubblico;
89. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché al Consiglio d'Europa e ai governi e parlamenti degli Stati membri e dei paesi in via di adesione.

EXPLANATORY STATEMENT

The rapporteur welcomes this opportunity for the Parliament to reexamine the issue of pluralism in the media. It should be recalled that the protection of pluralism in the media has been a recurrent concern of the EP, especially during the adoption of the directive on 'television without frontiers'.¹

This time, the EP, having been called upon to examine the issue of pluralism in Italy², decided to look more broadly at pluralism in the EU. The rapporteur agrees that it is not possible to make valid conclusions concerning the situation in one Member State without first examining the situation in all the Member States.

For many years, the Parliament has been suggesting to the Commission that there is a need for EU intervention to ensure an adequate level of pluralism. The Commission, after an overview of the state of affairs in the Community (see its Green Paper on pluralism)³, prepared a draft directive on the protection of pluralism. Unfortunately, and despite some real gestures of encouragement by the Commissioner concerned⁴, as well as favourable opinions from the EP⁵, the Economic and Social Committee⁶ and even the Council⁷, the Commission decided in 1997 to suspend the proposal on the grounds that it was dubious whether a sufficient legal basis existed (strong German resistance no doubt also played its part).

Almost ten years on, the Commission continues to be reluctant to act: the protection of pluralism is no longer included among the priorities of its strategic communications on the audiovisual sector, nor does it even appear as one of the subjects to be dealt with under the revision of the directive on 'television without frontiers'⁸.

1 Council Directive of 3 October 1989, 89/552/EEC - OJ L 298, p. 23; amended by EP and Council Directive of 30 June 1997, 97/36/CE (OJ L 202, p. 60)

2 Due to a petition from the Italian Article 21 Group.

3 Communication to the EP and the Council on audiovisual policy (COM(1990) 78); Commission Green Paper of 23 December 1992 (COM(1992) 480), followed by Commission communication of 5 October 1994: 'Follow-up to the consultation process relating to the Green Paper on pluralism and media concentration in the internal market - an assessment of the need for Community action' (COM(1994) 353). It may be noted how technological development is permitting the ever-greater proliferation of interactive services (pay-TV), to the point where this will soon become a mass phenomenon. This may render obsolete the Commission's distinction between mass communication and individual communication (cf. its text on audiovisual policy and creating favourable conditions for the expansion of the European programme industry's companies - COM(1994) 523).

4 On 26 September 1995 Mario Monti, then Commissioner for the internal market, told the EP's Committee on Culture: 'I have to repeat once again that there is no contradiction between the objective of pluralism and that of the internal market. Indeed, the internal market cannot operate smoothly unless an equivalent level of protection of pluralism obtains throughout the Community. In the absence of common rules, Member States will always be free to erect legal barriers and thus discharge themselves of their responsibility to protect pluralism at Community level'.

5 A3-0435/93, OJ C 44, 20.1.1994

6 Opinion 93/C304/07, OJ C 304, 10.11.1993; ESC Opinion 195/95 of 22 February 1995

7 Informal Culture Council (1995)

8 See the Commission's fourth report (COM(2002) 778) on the implementation of the directive on 'television without frontiers' (89/552/CEE) for the period 2001-2002, adopted on 6 January 2003:

http://www.europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/applica/comm2002_778final_en.pdf

The EP, and the rapporteur, by contrast, considers the issue to be of ever-increasing importance, and, on 4 September 2003, Parliament raised the issue of pluralism once again, calling for the 1992 Green Paper to be updated by early 2004.¹

Definition of pluralism

Although many definitions of pluralism exist, the rapporteur considers that the following text provides a clear definition “.. ‘Political’ pluralism is about the need, in the interests of democracy, for a range of political opinions and viewpoints to be expressed in the media. Democracy would be threatened if any single voice, with the power to propagate a single viewpoint, were to become too dominant’, and that “‘Cultural’ pluralism is about the need for a variety of cultures, reflecting the diversity within society, to find expression in the media. Cultural diversity and social cohesion may be threatened unless the cultures and values of all groupings within society (for example those sharing a particular language, race, or creed) are reflected in the media.”²

It should be noted that, notwithstanding the importance of "cultural" pluralism, Although both equally important, this report focuses primarily on the respect of "political" pluralism and does not for example examine the extent to which cultural diversity is protected by the television without frontiers directive.

Need for review

Various factors point to a need to update the legal framework to ensure the protection of pluralism in the Member States. Member States should themselves be expected to take the measures necessary to ensure pluralism, and they need to have adequate tools to do so. Nonetheless, not all matters of concern can be solved as, for example, commercial pressure, issues of supply and demand and the need for advertising revenue.

So far, the issue of pluralism in the media has only been dealt with indirectly, as the Community's legislators have taken the view that it was not for them to intervene on the matter without a specific provision in the Treaties.³ However, with the Amsterdam and Nice Treaties the Union's constitutional framework has changed, the protection of fundamental rights is now one of the defining elements and priority objectives of both the Union and the

1 See paragraphs 38-41 of the Perry resolution of 4 September 2003 (P5_TA-PROV(2003)0381- A5-0251/2003 - EP resolution on 'television without frontiers' (2003/2033(INI)):

'38. Expresses its concern that growing concentration of ownership or control of broadcasting and other media, whether 'horizontal' or 'vertical', may subvert pluralism and democracy; 39. Believes that a commitment to diversity of ownership and/or control of broadcasting, and of broadcasting and other media, should be incorporated in any future Directive, without prejudice to the other initiatives to be undertaken by the Commission as requested by the European Parliament in its aforementioned resolution of 20 November 2002; hopes that the amendment of Directive 89/552/EEC or the new Directives on audiovisual content will include rules on ownership of televisual media that will ensure pluralism in the field of information and culture; 40. Believes that clear limits must be placed on the ownership and control of management of audiovisual communications media; 41. Calls on the Commission to monitor levels of media concentration in Europe and to draw up an updated Green Paper on this issue by the beginning of 2004.'

2 Gillian Doyle (2003): Media Ownership: the economics and politics of concentration in the UK and European media. London: Sage. pp 12.

3 The Draft Constitution prepared by the European Convention states that pluralism is a fundamental value of the European Union.

Community (the Community being the Union's more structured core)¹. There is consequently a need to review the existing competences and legislation of the Union in the light of the obligation of the EU to ensure the respect of fundamental rights within its internal legal system.²

Secondly, there is a need to update the legal framework for the media market, especially that for 'television without frontiers'³, in order to respond to a number of economic, legal and institutional challenges:

- the exponential growth, in Europe⁴ and generally, of services related to the information society⁵;
- the accelerating globalisation of the markets⁶;
- media convergence (as intensified by the progress of digital technology);
- the increasing concentration of media ownership⁷;
- restrictions on the freedom of journalists⁸; and
- the enlargement of the European Union to the central and eastern countries, countries which do not have a tradition of a free and pluralist media.

Thirdly, the question arises whether pluralism is adequately protected in the Member States and whether there is pluralism is adequately protected from possible abuse, such as, for example, a single significant provider which uses all its media sources to present a single viewpoint or a government which influences the media to present its viewpoint. A preliminary

1 It is not possible for a country to be a member of the Community without also being a member of the Union (Article 48 TEU).

2 The European Court of Human rights considers that a state whose internal legal order does not prohibit violations may itself be violating the Convention of Human Rights.

3 This applies both at Union and at Council of Europe level. The latter's Convention on Transfrontier Television of 5 May 1989 is a major reference point for the EU Member States.

4 The Commission's most recent report on the audiovisual sector in Europe (COM(2001) 9) stated that at the beginning of 2000 there were in the EU, including land-based, satellite and cable channels, over 580 channels of national coverage (there are now probably about 1000, if one considers the numbers for 2000 as compared 1998 - + 58% - and 1996 - + 170%). At the same time, the turnover of the radio and TV broadcasting sector in the EU was estimated to be EUR 62 bn, while TV advertising revenue accounted for a market in the region of EUR 22 bn. The Commission noted the paradox that the exponential growth of networks and media has not been accompanied by an increase or diversification in content or by significant changes in user habits: there has been no increase in time dedicated to the new media rather than the television; users continue to favour a limited number of programmes; and the respective market shares of private and public networks have not changed.

5 The development of interactive services is rendering obsolete the restriction of the directive to 'mass communications' and its exclusion of on-demand services (e.g. pay-per-view television). Cf. the comments of the EBU (European Broadcasting Union) when consulted on the revision of the directive on 'television without frontiers'.

6 In the audiovisual sector, not only films but also television programmes are now distributed via more than one type of broadcasting technique (analog, digital, satellite and cable) and on several national markets.

7 Of the ten leading groups at world level, 4 are European. The process of concentration is intensified by the circumstance that, unlike their public-sector counterparts, private broadcasters derive their revenue essentially from advertising, thus draining resources that were previously available for other economic sectors.

Concentration among economic operators also feeds on the need for ever higher levels of investment on the part of newcomers if they are to obtain a significant audience share. The chances are thus reduced of newcomers being able to obtain sufficient advertising revenues to compensate for the capital invested, even in the long term.

8 See the judgements of the Constitutional Court of 10 July 1974 (Nos 225 and 206) and 28 July 1976 (No 202) on Law No 103 of 14 April 1975 (GURI, 17 April 1975, No 102), the negative opinion from the Constitutional Court, in its judgement of 21 July (No 148), which criticised the lack of anti-trust legislation and the resultant *de facto* and *de jure* creation of monopolies and oligopolies. The Constitutional Court, Judgement No 826/88, Judgement of 1994 (No 420, GURI No 51, 14 December 1994) and Judgement 466/2002.

investigation by the European Institute for the Media has highlighted that in each of the Member States and accession countries it has examined there are issues which could be the subject of further investigation. In particular, of course, there is the situation in Italy¹ which presents an anomaly due to a unique combination of economic, political and media power in the hands of Silvio Berlusconi and as a result the Italian Government seems to be, directly or indirectly, in control of all national television channels. Although the situation is unique, it could nonetheless arise in other Member States and therefore the EU should act now to ensure that adequate safeguards are in place in the Member States.

Right of freedom of expression and information

Article 11 of the Charter² (Freedom of Expression and Information) reads:

'1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers.

2. The freedom and pluralism of the media shall be respected.'

This is the most recent formulation of a fundamental right which was proclaimed for the first time in Article 11 of the Declaration of the Rights of Man and the Citizen of 26 August 1789³, and subsequently in Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights adopted by the UN General Assembly on 10 December 1948⁴, and, as far as Europe is concerned, in the Final Act of the Helsinki Conference of 1 January 1975 and, above all, in Article 10 of the European Convention on the Protection of Human Rights⁵.

¹ See for example, "The impact of media concentration on professional journalism" OSCE Representative on freedom of the media.

² European Charter of Fundamental Rights, proclaimed by the Union institutions at Nice in December 2000 (<http://ue.eu.int/df/default.asp?lang=en>).

³ 'The free communication of ideas and opinions is one of the most precious of the rights of man; every citizen can then freely speak, write, and print, subject to responsibility for the abuse of this freedom in the cases is determined by law.'

⁴ This article reproduces Article 19(2) of the International Pact on Civil and Political Rights of 16 December 1966.

⁵ The remarks attached to Article 11 of the Charter are as follows: '1. Article 11 corresponds to Article 10 of the European Convention on Human Rights, which reads as follows: *'1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.*

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.'

Pursuant to Article 52(3) of the Charter, the meaning and scope of this right are the same as those guaranteed by the ECHR. The limitations which may be imposed on it may therefore not exceed those provided for in Article 10(2) of the Convention, without prejudice to any restrictions which Community competition law may impose on Member States' right to introduce the licensing arrangements referred to in the third sentence of Article 10(1) of the ECHR.

² Paragraph 2 of this Article spells out the consequences of paragraph 1 regarding freedom of the media. It is based in particular on Court of Justice case-law regarding television, particularly in case C-288/89 (judgement of 25 July 1991, *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda and others* [1991] ECR I-4007), and on the Protocol on the System of Public Broadcasting in the Member States annexed to the EC Treaty, and on Council Directive 89/552/EC (particularly its 17th recital).'

Content of the right

On the level of content, Article 11 sets out not only the 'active' freedom to express oneself but also the 'passive' freedom to be informed - a concept which is only implicit in the recognition of the individual's right to information that appears in Article 10 of the European Convention on Human Rights¹.

Like all other rights, the right to freedom of expression and information (and therefore, indirectly, the right to pluralism deriving therefrom) is limited by restrictions that are defined by the Charter itself, the Treaties, the ECHR or the case-law of the European Courts. The latter have evolved a wealth of case-law which has made it possible to specify more clearly the relationships of this fundamental right with other criteria such as the protection of public morality², the independence of the judiciary³, the reputation and rights of others⁴, the right to political criticism⁵, the right of reply⁶, and the fight against racism⁷.

The Courts have also, on various occasions, ruled on the relationship between economic factors and issues of pluralism, as well as on the question of the legitimate limits on the activities of broadcasting organs.

In the judgment in the case of *Demuth v. Switzerland* ⁸, for example, the European Court of Human Rights referred to “*the legitimate need for the quality and balance of programs in general*” (...). In view of their strong impact on the public, “*domestic authorities may aim at preventing a one-sided range of commercial television programs on offer*” (§ 43).

In the judgment in the case of *Informationsverein Lentia and others v. Austria*, the European Court of Human Rights stressed the fundamental role of freedom of expression in a democratic society, “*in particular, where, through the press, it serves to impart information and ideas of general interest, which the public is moreover entitled to receive Such an undertaking cannot be successfully accomplished unless it is grounded in the principle of pluralism, of which the State is the ultimate guarantor.*” (§ 38)⁹

The Court of Justice of the European Communities has given similar rulings. In two judgments of 25 July 1991 concerning the Dutch *Mediawet* the Court of Justice acknowledged

¹ A corollary of this principle is the positive correlation between the amount of information available and the effective protection of the right to information. Conversely, a de facto or de jure limitation on access to the media (e.g. in the wake of excessive concentration) can entail the liability of a Member State, inter alia vis-à-vis the Strasbourg judges.

² Judgment of 7 December 1976, *Handyside*, and judgment of 29 October 1992, *Open Door and Dublin Well Woman*, Series A No 246

³ Judgment of 22 February 1988, *Sunday Times and Barfod*

⁴ Decision of the Commission on Human Rights of 5 March 1990 on Appeal 1463/89 (*Times Newspapers Ltd*)

⁵ Judgment of 8 July 1986, *Lingens*, Series A No 103 and judgment of 23 May 1991, *Oberschlick*, Series A No 204

⁶ Decision of the Commission on Human Rights of 12 May 1988 on Appeal 12194/86 (*Kuhner*)

⁷ Judgment of 23 September 1994, *Jersild*, Series A No 298

⁸ Judgment of 5 November 2002

⁹ ECHR Judgment of 24/11/1993 on the Austrian radio monopoly, *EuGRZ* 1994, 549 - *Lentia Informationsverein*

that the maintenance of the pluralism “*is connected with freedom of expression, as protected by Article 10 of European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, which is one of the fundamental rights guaranteed by the Community legal order*”¹.

Protection of the right in the EU

On the formal level, the Charter is, above all, a politico-institutional document whose role is to increase the visibility of the fundamental rights referred to in Article 6 of the TEU. The rights set out in the Charter are not binding on jurisdictions in the Community, but they nonetheless form an obvious point of reference for the institutions, among them the European Parliament, that proclaimed the Charter in Nice in December 2000. In the Commission Communication² issued immediately after the proclamation of the Charter of Fundamental Rights, the institutions of the EU undertook a commitment to respect the rights and principles in the Charter and said that all the legislation of the EU will be brought in line with these rights.

It should be noted that once the Community/Union has intervened in a particular field, then it is clear that it has competence. The question is then whether, in exercising these powers, the Community/Union fully respects the Charter of Fundamental Rights. It is not sufficient that the rights and principles of the Charter are not violated. It should also be ensured that, in a field in which the Community/Union has intervened, it does not tolerate such violations by the Member States which act as a decentralized European administration. According to the European Court of Human Rights, a State whose internal legal order does not prohibit violations of the rights and freedoms protected by that instrument when they are committed by federated entities or private parties, in fact is violating the European Convention on Human Rights, because such violations have at least their indirect source in the failure of the legislator, a State organ, to take appropriate measures³. Although the Union is not itself a

1 ECJ, 25 July 1991, *Commission v. Netherlands*, 353/89, ECR, p. 4089 (pt. 30); ECJ, 25 July 1991, *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda et al. v. Commissariaat voor de Media*, 288/89, ECR, p. 4007 (pt. 23); also ECJ, 3 February 1993, *Vereniging Veronica Omroep Organisatie v. Commissariaat voor de Media*, 148/91, ECR, p. 513 (Recitals 9 and 10), see also ECJ, 26 June 1997, *Familiapress*, C-368/95, ECR, p. I-3689 (Recitals 18 and 24); *Judgment Sacchi* of 30 April 1974, Case 155/73, ECR 1974 p... , in which the European Court of Justice ruled that televised messages, including commercials, should be considered as 'services' rather than as 'goods' under competition law; *Judgment Van Binsbergen* of 3 December 1974, Case 33/74, ECR 1974 p...., in which the ECJ ruled that Articles 59 and 60 of the EC Treaty *have direct effect and can be invoked before national courts, at least insofar as they require the removal of all forms of discrimination against service providers arising from their nationality or from their residence in a Member State other than that in which the services is provided*; *Judgment CBEM c. CLT*, Case C-311/84, ECR 1985, which defines the actions falling within the concept of abuse of a dominant position; *Judgment Cynèthèque* of 11 July 1985, Cases C-60 and 61/84, ECR 1985, concerning the obligation of the national courts to determine compliance with ECHR Article 10; *Judgment Bond van Adverteerders* of 26 April 1988, Case C-352/85, ECR 1988 ... , *Judgment Groppera* of 28 March 1990, Series A No 173 and *Judgment Ert* of 18 June 1991 Case C-260/89, ECR 1991, which oblige national legislative bodies to take account of ECHR Article 10 when imposing restrictions on broadcasting and to avoid creating dominant positions for public broadcasters; *Judgment Grogan* of 4 October 1991, Case C-159/90, ECR 1991, on the dissemination of information on countries in which abortion is practised; *Judgment 5/10/94 TV10* of 5 October 1994, Case C-23/93, ECR 1994, which recognises the right of a Member State to restrict broadcasting by a company located outside its territory where the sole intention is to escape the jurisdiction of the Member State receiving the broadcasts (principle confirmed by *Judgment Leclerc* of 9 February 1995, Case C-412/93, ECR 1995).

2 Commission Communication of February 2001.

3 See, e.g., Eur. Ct HR, *Young, James et Webster v. United Kingdom* judgment of 13 August 1981, Series A n° 44, § 89; Eur. Ct. HR, *X and Y v. the Netherlands* judgment of 26 March 1985, Series A n°91, § 23; Eur. Ct.

signatory to the ECHR, the Charter of Fundamental Rights of the European Union as an instrument for the protection of human rights, should give rise to similar obligations for the EU.

Consequently, once the European legislator has intervened in a particular field it should be verified whether it has adopted all the measures which could reasonably prevent the risk of a violation of fundamental right in the field in question, taking account of course of the principles of subsidiarity and proportionality.

Notwithstanding any measures which are adopted by the EU to prevent the risk of a violation of a fundamental right, in the event that the behaviour of a Member State seems to be acting contrary to the principles in the Charter of Fundamental rights Article 7 of the EU Treaty provides a mechanism for determining the existence of a clear risk of a breach or a serious and persistent breach of fundamental rights. As regards the existence of a clear risk of a breach of fundamental rights, this mechanism can be initiated by the European Parliament on, for example, the basis of information received in a petition, after of course having followed its internal procedures.

Role in a proper functioning democracy

Freedom of expression and information is also vital for the exercise of other fundamental rights, including freedom of opinion and freedom of association, that are crucial to the proper functioning of a democracy¹. There are three interlocking sets of rights: the right of voters to make an informed choice, the right of candidates to put their policies across and the right of the media to report and express their views on matters of public interest.² It follows that the fuller and more diverse are the available sources of information, the more the expression of the will of the people will be solidly grounded, above all at the moment of voting - be it at local, regional, national, or European level³.

On this basis, it is clear that the protection of pluralism is a vital criterion for the EU, in the context of reinforcing the idea of European citizenship and the democracy principle set out in Article 6(1) of the EU Treaty, all the more so due to the right of EU citizens to stand and vote and to stand as a candidate in municipal and European Parliament elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals⁴.

Protection of pluralism in the Member States and the accession countries

HR, *Lopez Ostra v. Spain* judgment of 9 December 1994, Series A n° 303-C, § 51 ; Eur. Ct. HR, *A v. the United Kingdom* judgment of 23 September 1998.

1 In this connection, see the case-law of the Italian and German Constitutional Courts (BVerfGE 57,295,319 e BVerfGE 83, 238,295; 87,181, 197).

2 "Media and elections: case studies", the European Institute for the Media.

3 Under the 'functional' approach, it is for the State to take appropriate measures to ensure that the choice of media available offers as much diversity and balance as is possible (German Federal Constitutional Court, N° 73, 118, 159 et seq.; BVerfGE N° 97, 228 258,266 et seq.; N° 95, 163, 172 et seq.).

4 Enshrined in the Treaty and detailed arrangements are laid down in Council Directive 96/30/EC of 13 May 1996 amending Directive 94/80/EC laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals, Directive 93/109/EC - Voting rights of EU citizens living in a Member State of which they are not nationals in European Parliament elections.

In order to assist with the preparation of this report the EP commissioned the European Institute for the Media (EIM) to prepare a comparative study entitled: "*the information of the citizen in the EU: obligations for the media and the Institutions concerning the citizen's right to be fully and objectively informed*", covering all the Member States and the accession countries. A preliminary expertise was presented by the EIM on 5th March 2004 covering France, Germany, Ireland, Italy, Netherlands, Poland, Sweden, and United Kingdom.

This study sets out the legislative and regulatory framework in each country examined, including not only the rules on the ownership of the media, but also the existence of codes of conduct of journalists. The report then describes the "main players in the media landscape" in which the institute analyses the number of channels/titles and the ownership of the titles. Finally, the report sets out conclusions and issues of concern. This report aims to examine the issues in an objective manner and to provide data which can be used as parameters to measure the level of pluralism in the Member States.

This preliminary study analyses the situation in a selection of Member States including larger Member States, smaller Member States and examples from Scandinavia, Southern Europe and an accession country to give an overview of different systems reflecting different traditions of media use in an objective manner. The complete study due in June will contain final comparative conclusions based on the situation on all 25 current and new EU Member States and complete recommendations.

The rapporteur considers that there is a need for an annual report on pluralism examining, for example, the level of concentration on the supply side, (horizontal, vertical and cross-ownership), editorial independence, diversity of content (internal and external) and demand, i.e. public preferences and suggests that the report of the European Institute for the Media provides a good basis.

She notes that in each of the eight countries examined (France, Germany, Ireland, Italy, Netherlands, Poland, Sweden, and United Kingdom) there are issues which require further investigation, and strongly considers that there are sufficient concerns to warrant a detailed examination of the situation by the European Commission. Furthermore, having examined in particular the work of the Council of Europe in this field and many other reports into the situation in the media in the EU¹ she considers that there is an urgent need for further action to ensure the protection of pluralism.

Existing instruments at EU level

The current EU regulatory framework concerning the media is currently very fragmented, being contained in the television without frontiers directive, in the competition rules and in the telecommunications package. In the case of the television without frontiers directive and the merger regulation, the EU rules permit the Member States to adopt stricter rules in order to ensure the protection of pluralism.

¹ "Television and the concentration of the media", European Audiovisual Observatory, 2001 (new report is expected mid February 2004); Media diversity in Europe, Council of Europe, Advisory panel on media concentrations, pluralism and diversity questions 2002; "The impact of media concentration on professional journalism", OSCE Representative on Freedom of the Media; Report of the network of independent experts on the situation of fundamental rights in the EU; the reports of the European Federation of Journalists.

a) Audiovisual policy

The first category concerns the directive on 'television without frontiers'¹, i.e. Directive 89/552/EC of 3 October 1989 (as amended by Directive 97/36/EC of 30 June 1997),². This directive harmonises the provisions regarding advertising, sponsorship, the protection of minors and the right of reply which had been frequently invoked by the Member States in ways that blocked the free movement of broadcast content. It proposes the creation of a European audiovisual area and an obligation on broadcasters to include a quota of European programmes in their schedules.

This directive does not seek to ensure the protection of pluralism, but leaves it to the Member States “to require television broadcasters under their jurisdiction to comply with more detailed or stricter rules in the areas covered by this Directive”.³ The Preamble of Directive 97/36/EC specifies that the Member States may exercise this right with a view to adopting rules concerning “*the need to safeguard pluralism* in the information industry and the media, and the protection of competition with a view to avoiding the abuse of dominant positions and/or the establishment or strengthening of dominant positions by mergers, agreements, acquisitions or similar initiatives; whereas such rules must be compatible with Community law” (44th recital).

It does not, however, regulate individualised on-demand services, nor does it set minimum standards for the protection of pluralism, for the role of universal service and the means of paying for it (licences/fees/advertising revenue), for the status of public-sector broadcasters and the terms for provision of services, or for relations with other media, notably the press.

b) Competition policy

A similar situation exists in relation to Community law in the field of concentrations. Council Regulation (EEC) No 4064/89 of 21 December 1989 on the control of concentrations between undertakings⁴, provides in Article 21 § 3 for an exception to the principle of the exclusive authority of the European Commission to adopt decisions relating to the compatibility of Community-wide concentrations with the Common Market rules. This provision states, “Member States may take appropriate measures to protect legitimate interests other than those taken into consideration by this Regulation and compatible with the general principles and other provisions of Community law”, and it provides that shall in any case be regarded as legitimate interests “public security, *plurality of the media* and prudential rules”.

Member States may therefore prohibit, in the name of media pluralism, any concentration between undertakings, even where this has been authorized in advance by the Commission.

c) Telecommunications package

The 'telecommunications package' which entered into force on 24 July 2003⁵ seeks to

1 In, respectively, OJ L 298, 17.10.1989, and OJ L 302, 30.7.1997

2 and the provisions for the promotion of the European programmes (MEDIA I and II)², which sketch out an outline for an EU cultural policy (this objective comes from the Treaty of Maastricht, which entered into force in 1994 in parallel to Directive 89/552) In addition to introducing a new Article 151 on cultural policy, the Treaty of Maastricht gave official recognition to public aids for the promotion of culture (Article 92, third paragraph (d) EC).

3 Article 26

4 OJ L 257 of 21/09/1990, p. 13 (amended version)

5 Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common

regulate the convergence of communications services, media and information technology¹. The package contains common rules for fixed and mobile telephone networks and cable and satellite TV networks, on the basis of the technological neutrality of communications service provision. It introduces competition into areas which have traditionally been subject to monopolies or oligopolies. It also establishes a number of common rules, concerning: scope and principles; basic definitions; National Regulatory Authorities; the concept of 'dominant market position'; and the procedures for allocating, on the basis of criteria that are objective, transparent, non-discriminatory and proportionate, such resources as radio frequencies, numbers and transit rights.² It gives the Member States the possibility to impose obligations on the cable operators to carry the public service broadcaster.³

Possible future measures

The European Union has used its powers to intervene in areas relating to the media, but in mergers and in the television without frontiers directive it has left it to the Member States to take measures to ensure the protection of pluralism.

This creates the impression that the Member States, when they take action in accordance with the exception provided, they will by definition be acting in conformity with the requirements of fundamental rights. Unfortunately this is not always the case.

Instead of leaving the current ambiguous situation, the rapporteur considers that these instruments need to be revised to define the obligations of the Member States to ensure the protection of pluralism. As mentioned above, once the European legislator has intervened in particular field it should be verified whether it has indeed adopted all the measures which could reasonably prevent the risk of a violation of fundamental in the field in question.

The rapporteur therefore urges the Commission to make a thorough review of the existing powers (the internal market (Article 95 EC), competition law (Articles 81-89), cultural policy (Article 151)⁴, the right of establishment (Articles 43-48), the freedom to provide services (Articles 49-55), the rights of citizens (Articles 19-22) and the monitoring of public

regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive), OJ L 108/33, 24 April 2002; Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive), OJ L 108/7, 24 April 2002; Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive) OJ L 108/21, 24 April 2002; Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive), OJ L 108/51, 24 April 2002 and Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications), OJ L 201/37, 31 July 2002, all available at: http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index_en.htm#directives.

¹ An initial report on the incorporation of the EU Electronic Communications Regulatory Package was recently forwarded to the EP and the Council (COM(2003) 715 - SEC(2003) 1342, 19 November 2003).

² It is presumed that an enterprise having significant market power enjoys a position of economic strength enabling it to act to a large extent independently of competitors, clients and consumers in general. With a view to ensuring the free flow of information, media pluralism and cultural diversity, the providers of interactive digital TV services are encouraged to make their platforms available to the Community public and to use open APIs.

³ Article 31 of the Universal Service Directive.

⁴ Cf. the new wording of Article 151(4) EC (post-Amsterdam), which makes the protection of culture a matter for the Community and the Member States.

broadcasting (protocol to the Treaty of Amsterdam)¹) to assess the measures which could be adopted to ensure the protection of pluralism.

The rapporteur is of the opinion that for the Member States to be able to intervene better, their legal framework should be strengthened by the adoption at EU level of specific measures that guarantee pluralism. This is particularly important given the opportunities and the threats that the information society poses, especially regarding new offerings, such as digital services.

It should also be acknowledged that the private sector is strongly driven by economic factors, but just as, for example, in relation to the protection of the environment, good corporate behaviour should be expected from market operators. Furthermore, it is of the utmost importance that in the public sector there are high standards and the promotion of pluralism so that this sector can provide an example to the private sector.

In the draft resolution, she has made suggestions based on Council of Europe resolutions and recommendations, practices in the Member States, and suggestions received from experts and contributions at the seminar on pluralism in the media. Of course, the principle relevant instrument is the television without frontiers directive, and it is essential that the protection of pluralism be included in the next revision of this directive.

¹ This is referred to in the resolution of the Council and the Member State government representatives adopted on 25 January 1999 - see OJ C 30, 5.2.1999.

9 luglio 2003

PROPOSTA DI RISOLUZIONE B5-0363/2003

presentata a norma dell'articolo 48 del regolamento

da Sylviane Ainaridi e altri

sul rischio di gravi violazioni dei diritti fondamentali di libertà di espressione e di informazione in Italia

Il Parlamento europeo,

- A. considerando che l'Unione si basa sul rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea sui diritti umani (CEDU),
- B. considerando che l'articolo 10 della CEDU salvaguarda i diritti fondamentali di libertà di espressione che va interpretata anche come libertà di ricevere o comunicare informazioni o idee senza alcuna interferenza da parte delle autorità pubbliche,
- C. considerando che numerose fonti, sia pubbliche (Parlamento europeo, Consiglio d'Europa, ONU) sia private (Rete UE di esperti indipendenti sui diritti umani, Federazione europea dei giornalisti, Reporters sans frontières, Articolo 21 Liberi di, e la stampa internazionale), hanno deprecato la situazione critica creatasi in Italia, dove Berlusconi, in quanto Primo ministro e imprenditore, controlla l'intero spettro di trasmissioni radiotelevisive pubbliche e private, i giornali, le case editrici e la pubblicità,
- D. considerando che l'attuale situazione, che è stata contrassegnata da numerosi incidenti che violano le regole che governano la libertà di espressione, è stata esaminata dalla commissione parlamentare competente, e considerando che vi sono motivi adeguati per avviare la procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 1 del trattato UE,
 1. propone al Consiglio di effettuare passi per valutare se vi sia rischio di violazione dei diritti fondamentali di libertà di espressione e di informazione di cui all'articolo 10 della CEDU e di cui all'articolo 11 della Carta fondamentale dei diritti dell'Unione europea (sul pluralismo dell'informazione) approvata dalle Istituzioni UE a Nizza nel dicembre 2000;

19 marzo 2004

PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO

destinato alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

sui rischi di violazione, nell'UE e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione (articolo 11, paragrafo 2 della Carta dei diritti fondamentali)
2003/2237(INI))

Relatore per parere: Klaus-Heiner Lehne

PROCEDURA

Nella riunione del 27 gennaio 2004 la commissione giuridica e per il mercato interno ha nominato relatore per parere Klaus-Heiner Lehne.

Nelle riunioni dell'8 marzo 2004 e del 17 marzo 2004 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato i suggerimenti in appresso con 16 voti favorevoli e 15 contrari.

Erano presenti al momento della votazione Giuseppe Gargani (presidente), Willi Rothley (vicepresidente), Ioannis Koukiadis (vicepresidente), Paolo Bartolozzi, Maria Berger, Bert Doorn, Raina A. Mercedes Echerer (in sostituzione di Uma Aaltonen), Giovanni Claudio Fava (in sostituzione di Carlos Candal, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Francesco Fiori (in sostituzione di Klaus-Heiner Lehne, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Marie-Françoise Garaud, Malcolm Harbour, Piia-Noora Kauppi (in sostituzione di Janelly Fourtou), Kurt Lechner, Giorgio Lisi (in sostituzione di Marianne L.P. Thyssen, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Sir Neil MacCormick, Toine Manders, Lucio Manisco (in sostituzione di Michel J.M. Dary, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Arlene McCarthy, Manuel Medina Ortega, Pasqualina Napoletano (in sostituzione di Bill Miller, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Marcelino Oreja Arburúa (in sostituzione di José María Gil-Robles Gil-Delgado), Barbara O'Toole (in sostituzione di Evelyne Gebhardt), Elena Ornella Paciotti (in sostituzione di Fiorella Ghilardotti), Anne-Marie Schaffner, Francesco Enrico Speroni (in sostituzione di Alexandre Varaut), Bruno Trentin (in sostituzione di François Zimeray, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Ian Twinn (in sostituzione di Lord Inglewood), Diana Wallis, Rainer Wieland, Joachim Wuermeling e Stefano Zappalà.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

1. Premessa

Pluralismo e libertà di espressione in un sistema democratico e di libero mercato come quelli presenti in tutti gli Stati membri dell'UE significano che a tutti i cittadini e a tutte le espressioni culturali sociali e territoriali deve essere garantita, a parità di condizioni, la possibilità giuridica di usare o accedere ai mezzi di comunicazione.

Ma l'accesso avviene nei limiti della disponibilità degli spazi e dei mezzi necessari per esercitarla, tenendo conto di altri diritti costituzionalmente garantiti. E la libertà si caratterizza per l'assenza di controlli preventivi e censori.

Il libero mercato, anche nel settore dell'informazione, sfugge al controllo della politica. E in un sistema democratico il pluralismo non si può imporre per decreto a meno di non limitare la libertà di stampa e di espressione.

La tutela della libertà di espressione e d'informazione in Europa devono inoltre essere letti nelle prospettive della profonda e rapida evoluzione tecnologica in atto.

Nel mondo dell'informazione, infatti, all'offerta classica (TV, radio, stampa) si sono aggiunti, nel giro di qualche anno, nuovi servizi di radiodiffusione digitale (terrestre, via satellite, via cavo) e servizi in rete (Internet, multimedia) che ampliano notevolmente le possibilità di scelta del pubblico europeo. Questa evoluzione del panorama dei mezzi di comunicazione è stata accompagnata dalla convergenza intersettoriale. Analogamente si sta realizzando una profonda integrazione dei mercati attraverso alleanze e fusioni tra imprese proprietarie dei mezzi di comunicazione, gestori delle telecomunicazioni e protagonisti dell'industria informatica.

La convergenza tecnologica consentita dalla banda larga e dall'accesso multi-piattaforma, ossia la possibilità di collegarsi ad Internet, non solo con il computer, ma anche con dispositivi quali la TV digitale e i sistemi di comunicazione mobili di terza generazione in atto fa sì che i sistemi e i servizi diventino interoperabili e sostituibili.

Il digitale rende infatti sempre più simili le prestazioni e le caratteristiche dei servizi di rete basati su tecnologie diverse. Esso moltiplica queste possibilità per la democrazia, la diffusione delle idee e del pensiero.

L'Unione europea ritiene che la transizione dall'analogico al digitale sia così importante da farne uno degli elementi strategici del programma di Lisbona per l'economia della conoscenza.

Il piano d'azione e-Europe 2005 invita gli Stati membri a pubblicare entro il 2003 i piani d'azione per il passaggio al digitale indicando anche un'eventuale data per l'abbandono dell'analogico.

2. Regole di concorrenza e libertà di espressione

Uno degli strumenti per difendere la libertà di espressione e d'informazione è l'applicazione delle regole libera concorrenza (divieto di intese ed abusi di posizione dominante) in uno o più mercati nazionali o nella stessa area linguistica.

Peraltro le imprese efficienti sono gestite con l'obiettivo di conquistare i mercati e devono poter raggiungere anche posizioni di mercato molto forti. Ma è importante precisare che detenere una posizione dominante non è di per sé illecito se frutto dell'efficienza dell'impresa. Solo l'impresa usi il proprio potere per schiacciare o aggirare la concorrenza perché ad

esempio impone prezzi d'acquisto o di vendita esorbitanti o perché concede vantaggi (e sconti di fedeltà, prezzi predatori) in modo discriminatorio a taluni clienti al fine di condizionarne il comportamento o perché tenta di escludere escludere dei concorrenti dal mercato, attua una pratica anticoncorrenziale che costituisce un abuso di posizione dominante. In questo caso le Autorità antitrust, europea o nazionale, interverranno per sanzionare il comportamento abusivo

Ciò è così vero che nelle sue *“Linee direttrici per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del nuovo quadro normativo comunitario per le reti e i servizi di comunicazione elettronica”*¹ la Commissione afferma che i mercati rilevanti saranno sempre considerati in chiave previsionale, in quanto nelle loro valutazioni le Autorità nazionali di regolamentazione terranno conto degli sviluppi futuri del mercato stesso... Il punto di partenza nella realizzazione delle analisi del mercato ai fini della sua definizione non è l'esistenza di un accordo o pratica concordata, né di concentrazioni, né il presunto abuso di posizione dominante, ma si basa bensì su una valutazione prospettica globale della struttura e del funzionamento del mercato in esame.”

D'altronde le legislazioni degli Stati membri prevedono in generale la trasparenza della proprietà dei mezzi di comunicazione in modo da evitare la costituzione di monopoli o oligopoli.

E la Commissione europea, in collaborazione con gli Stati membri, ha già ora la possibilità di scambiare tali informazioni in modo da esaminare, nel quadro dello sviluppo internazionale, il problema delle partecipazioni finanziarie, degli accordi tecnici o commerciali fra i gruppi del settore audiovisivo o fra i gestori dell'accesso alle varie reti, fra cui Internet.

Nell'ambito della convergenza sarà necessario distinguere tra i servizi digitali di radiodiffusione, a cui si applicano le norme tradizionali sulla proprietà dei mezzi di comunicazione, qualora tali norme esistano, e i servizi *on line* per cui devono valere - senza restrizioni di sorta - le regole di un mercato concorrenziale, onde garantire ai gestori un diritto d'accesso equo alle reti e ai sistemi, e ai consumatori il diritto ad un'informazione diversificata.

3. Il pluralismo dell'informazione

L'applicazione del diritto comunitario della concorrenza nell'ambito della società dell'informazione dovrà tenere conto, oltre che degli aspetti puramente economici, della salvaguardia del pluralismo nell'informazione, nel rispetto, della libertà di stampa e di espressione riconosciuta nelle Costituzioni degli Stati membri.

Per quanto riguarda le norme in materia di proprietà dei mezzi di comunicazione, occorre individuare parametri comuni tra i criteri nazionali attualmente in vigore, e aggiungervi altri parametri quali i criteri di audience o il controllo delle risorse.

Anche tali parametri devono tener conto delle differenze riscontrabili nelle tradizioni giuridiche, in particolar modo a livello costituzionale, nonché nelle tradizioni culturali di tutti gli Stati membri.

Pertanto le norme nazionali in vigore in materia di proprietà dei mezzi di comunicazione (regime di licenze, ripartizione delle frequenze, soglie massime di audience, partecipazione al capitale, ecc.), dovranno essere estese ai nuovi servizi di radiodiffusione digitale (terrestre, via satellite e via cavo) per combattere gli eventuali rischi di abuso nelle concentrazioni; il

¹ GUCE 11/07/2002 n. C/165

tutto integrato da un reale coordinamento su scala europea.

Il fenomeno dei "portali", che tende a concentrare e a standardizzare le informazioni disponibili, non deve divenire un modo per accaparrarsi gli accessi a diverse fonti di informazione o alle risorse finanziarie collegate alla pubblicità. La profusione di fonti d'informazione, difficilmente identificabili, su Internet genera inoltre confusione nel pubblico. Di qui la necessità di trovare soluzioni rapide che consentano al pubblico di individuare l'informazione disponibile. Una prima soluzione potrebbe essere costituita dall'introduzione, ad esempio, di un "marchio europeo" di qualità dell'informazione e di etica professionale, attraverso un'autoregolamentazione del settore stesso, per i siti che forniscono informazioni e intrattenimento allo scopo di garantire il pluralismo e l'indipendenza dell'informazione, nonché di combattere i contenuti illeciti. Per quanto riguarda la responsabilità editoriale dei mezzi di comunicazione, vale la pena di ricordare le Raccomandazioni formulate il 19 gennaio 1989 dal Consiglio d'Europa. Si rileva che l'indipendenza editoriale e giornalistica dei mezzi di comunicazione tramite uno "statuto editoriale" volto a prevenire la possibile ingerenza dei proprietari o degli azionisti, ovvero di organi esterni, come i governi, nel contenuto dell'informazione, viene risolto in modo diverso nei vari Stati membri; a volte con norme costituzionali, a volte con accordi di autoregolamentazione. Per garantire la qualità dell'informazione, è auspicabile che gli operatori del settore (imprese proprietarie, editori e giornalisti) adottino regole deontologiche (quali ad esempio un codice deontologico o norme di etica professionale).

In ogni caso nei riguardi del pubblico il principio del pluralismo può e deve realizzarsi all'interno di ogni singola emittente, quando sia rispettata l'indipendenza e la professionalità dei collaboratori e dei c.d. opinionisti.

Anche l'esistenza e lo sviluppo delle emittenti locali rappresentano un elemento importante per consentire il pluralismo culturale e territoriale.

La migrazione al digitale avrà un impatto sul pluralismo e sulla diversità di informazione delle emittenti locali a causa della necessità di investimenti finanziari più ingenti da parte degli operatori. Occorrerà dunque sostenere le emittenti locali al fine di garantire la loro permanenza.

4. Il caso italiano

In Italia si sono costituite circa 20 emittenti su scala nazionale, di cui poco più della metà sono ora assistite da concessioni o da titoli equivalenti. Si tratta di una quantità più che sufficiente ad assicurare concorrenza e pluralismo. Gruppi industriali di notevole potenza finanziaria (come la Fiat negli anni 80), e in particolare gruppi editoriali di grande prestigio (come Rizzoli, Rusconi, Mondadori) tentarono di avviare servizi televisivi su scala nazionale. L'insuccesso delle loro iniziative non è certo dipeso dalla scarsità di risorse: va ricercato piuttosto nell'incapacità di fornire al pubblico un servizio in grado di fronteggiare il tradizionale gradimento dell'utenza per il servizio pubblico e di resistere all'incombente concorrenza dello stesso.

Un'indagine sul pluralismo nel settore radiotelevisivo sarebbe incompleta e darebbe luogo a risultati parziali qualora limitata all'emittenza nazionale. Infatti, la preoccupante capacità di influenza nell'opinione pubblica delle trasmissioni nazionali omologate viene meno, o si attenua notevolmente, quando sia assicurata l'espressione delle culture rappresentate e degli

orientamenti espressi dalle emittenti locali, che non sono fattore di influenza, bensì di stimolo e di libera riflessione.

Agli effetti del pluralismo esterno non rileva soltanto il numero delle emittenti nazionali, bensì anche delle numerose emittenti locali, come rilevato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni a conclusione di un'indagine sulla sussistenza di posizioni dominanti, il pluralismo esterno *“si manifesta nella concreta possibilità di scelta, per tutti i cittadini, da una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se essi non fossero in condizione di disporre, nel settore pubblico come in quello privato, di una molteplicità di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze diverse”* (deliberazione 13 giugno 2000 n. 365, par. 4.3.2.3. che ha escluso la sussistenza nel settore di posizioni dominanti, anticoncorrenziali o lesive del pluralismo).

E' certamente un grave errore ritenere che siano rilevanti, agli effetti del pluralismo, soltanto le scelte dei programmi diffusi dalle emittenti nazionali e dai circuiti poiché, in mancanza delle emittenti locali, il sistema informativo sarebbe ridotto ad un livello omologato agli interessi e al gusto della media nazionale.¹

In ogni capoluogo di provincia (esponentiale del territorio di ogni provincia) l'utente può scegliere tra almeno **15 programmazioni nazionali e 10 programmazioni locali**, variabili di luogo in luogo. Tale situazione non contraddice, al contrario, esalta il pluralismo, assicurando all'utenza l'informazione sulle diverse realtà locali e sugli orientamenti che vi si manifestano.

L'ambito di scelta del singolo utente è invariabile per i programmi nazionali ed è variabile, di luogo in luogo, per i programmi locali. Ciò sicuramente riduce al minimo quella capacità di influenza nella pubblica opinione che giustifica misure di cautela nella disciplina della radiodiffusione televisiva.

Il principio del pluralismo informativo, comunque, pone l'esigenza della molteplicità delle fonti informative che costituiscano la libera espressione di realtà e di tendenze diverse.

Le emittenti regionali possono integrarsi in emittenti nazionali mediante collegamenti tra gli impianti e le reti in ponte radio (syndication), senza un ingombro aggiuntivo dello spettro radioelettrico. E' altresì importante considerare che la Legge 66/2001 ha permesso l'acquisto di frequenze dalle emittenti locali per la sperimentazione delle trasmissioni in tecnologia digitale. Mediaset, Rai e tutti i maggiori radiodiffusori esistenti hanno aumentato la propria capacità trasmissiva ai fini di garantire l'accesso ai propri programmi a tutta la popolazione nazionale, anche durante la fase transitoria che prevede il simulcasting in analogico e digitale delle reti esistenti. Successivamente, dopo lo switch-off dell'analogico, la capacità trasmissiva eccedente (40%) sarà messa a disposizione dagli operatori di rete a fornitori di contenuti terzi, in base a eque condizioni contrattuali. Questa misura garantisce l'ingresso a nuovi fornitori di contenuti che potranno avvalersi dell'infrastruttura degli operatori di rete senza affrontare gli ingenti investimenti necessari.²

¹ *“Lo sviluppo di un sistema informativo in grado di dar voce alle specifiche realtà locali rientra nell'imprescindibile compito di dare espressione a quelle istituzioni che rappresentano il tessuto connettivo del Paese: il che richiede, come ineluttabile conseguenza, che sia assicurata un'adeguata disponibilità di frequenze e di risorse pubblicitarie”* (Corte Costituzionale sent. 826/88, par. 20).

² ART. 2-bis (Trasmissioni radiotelevisive digitali su frequenze terrestri. Sistemi audiovisivi terrestri a larga banda). - 1. Al fine di consentire l'avvio dei mercati di programmi televisivi digitali su frequenze terrestri, i soggetti che esercitano legittimamente l'attività di radiodiffusione televisiva su frequenze terrestri, da satellite e via cavo sono abilitati, di norma nel bacino di utenza o parte di esso, alla sperimentazione di trasmissioni televisive e servizi della società dell'informazione in tecnica digitale. A tale fine le emittenti richiedenti possono costituire consorzi, ovvero definire intese, per la gestione dei relativi impianti e per la diffusione dei programmi e dei servizi multimediali. Ai predetti consorzi e intese possono partecipare anche editori di prodotti e servizi

Le emittenti meno sensibili ai compiti derivanti dal titolo concessorio non hanno un interesse ad incrementare la copertura oltre un certo limite, in considerazione dei costi derivanti dall'installazione e dalla manutenzione degli impianti. Si deve dunque riconoscere che l'attuale sistema delle trasmissioni nazionali, assistite da titolo concessorio o in legittimo esercizio, è caratterizzato da vivace concorrenza ed è suscettibile di svolgimenti in termini pluralistici.

L'effettiva affermazione del *pluralismo esterno* (quello delle imprese, delle fonti) non è ostacolata da sbarramenti di sorta.

Si aggiunga che la legge n. 28/00 sulla *par condicio* ha assicurato condizioni di pluralismo nella comunicazione politica, dettando norme sulla parità di accesso dei soggetti politici in tutte le trasmissioni in cui si esprimono orientamenti e opinioni.

E' generalmente riconosciuto che le reti televisive del gruppo Mediaset, (società per azioni quotata alla Borsa di Milano dal 1996, partecipata dalla holding Fininvest della famiglia Berlusconi), le quali secondo il recente insegnamento della Corte Costituzionale potrebbero esprimere, nel campo dell'informazione e della cultura, una certa *tendenza*, diffondono *programmazioni generaliste*, con l'osservanza dei canoni di imparzialità e di completezza, avvalendosi della collaborazione di conduttori e giornalisti di tutti gli orientamenti politici. Soltanto su Retequattro il Direttore rivela lealmente una chiara tendenza filogovernativa.

E' inoltre errato affermare che il Presidente del Consiglio può detenere "un'influenza notevole sulla televisione pubblica italiana".

Fin dalla c.d. legge di riforma della legge sul servizio pubblico la Società concessionaria è stata sottratta dal controllo governativo e attratta nell'orbita della competenza parlamentare.

La Commissione parlamentare di indirizzo e di vigilanza esercita poteri di direttiva e di controllo. I consiglieri di amministrazione sono di nomina parlamentare (cfr. Corte Cost. 24 marzo 1993 n. 112 § 9).

Non sussiste inoltre alcun collegamento che possa consentire al Governo di spiegare alcuna influenza, diretta o indiretta, sulla programmazione del servizio pubblico e in ogni caso non si è mai attribuito al Presidente del consiglio questo tipo di influenza.

La precarietà delle reti eccedenti è collocabile nel quadro della tecnologia analogica, cui si riferisce la più recente pronuncia della Corte Costituzionale in materia. Tuttavia la Corte ha avvertito che la sua pronuncia non pregiudica i diversi futuri assetti che potrebbero essere raggiunti nel sistema sulla base della tecnologia digitale (sent. 20 novembre 2002 n. 466).

Il disegno di legge recante "*Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della società RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a. e delega al Governo per l'emanazione del Codice della radiotelevisione*" tutt'ora in discussione nel parlamento

multimediali. Le trasmissioni televisive in tecnica digitale sono irradiate sui canali legittimamente eserciti, nonché sui canali eventualmente derivanti dalle acquisizioni di cui al comma 2. Ciascun soggetto che sia titolare di più di una concessione televisiva deve riservare, in ciascun blocco di programmi e servizi diffusi in tecnica digitale, pari opportunità e comunque almeno il quaranta per cento della capacità trasmissiva del medesimo blocco di programmi e servizi a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie, per la sperimentazione da parte di altri soggetti che non siano società controllanti, controllate o collegate, ai sensi dell'articolo 2, commi 17 e 18, della legge 31 luglio 1997, n. 249, compresi quelli già operanti da satellite ovvero via cavo e le emittenti concessionarie che non abbiano ancora raggiunto la copertura minima ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della medesima legge 31 luglio 1997, n. 249. L'abilitazione è rilasciata dal Ministero delle comunicazioni entro sessanta giorni dalla presentazione della richiesta corredata da un progetto di attuazione e da un progetto radioelettrico.

italiano realizza un mercato aperto e competitivo per le reti e i servizi di comunicazione elettronica e le infrastrutture correlate, tenendo conto degli interessi dei cittadini. Il Disegno di legge in particolare, avendo riconosciuto l'esistenza di imprese in possesso di un significativo potere di mercato, cerca di evitare che esse possano usare tale potere per restringere o falsare la concorrenza.

Il mercato rilevante viene identificato tenendo conto in maniera corretta delle opportunità offerte dal sistema digitale di cui il disegno di legge determina le condizioni per una rapida e ampia diffusione.

E' una definizione che, con qualche eventuale precisazione, risponderà ai parametri indicati dalla Comunità europea nella direttiva 2002/21/CE e nelle linee direttrici della Commissione per l'analisi del mercato.

SUGGERIMENTI

La commissione giuridica e per il mercato interno invita la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. il principio del libero flusso di informazioni e il pluralismo dei mezzi di comunicazione costituisce un diritto fondamentale connesso con il funzionamento democratico delle nostre società. Si deve quindi di garantire il diritto alla libera espressione di tutti quanti i cittadini nei servizi televisivi e, in generale, nei servizi della società dell'informazione;
2. ritiene che l'UE debba impegnarsi a tutelare la diversità culturale nei media e a mantenere la libertà di espressione, la diversità di opinioni, il pluralismo, la creatività, nonché il diritto al libero accesso all'informazione;
3. sottolinea che i servizi di trasmissione radiofonica e televisiva sono complessi e in continua evoluzione e che negli Stati membri la loro organizzazione varia a seconda delle tradizioni culturali e delle condizioni geografiche;
4. ribadisce la validità dei principi su cui si fonda la direttiva direttiva 89/552/CE "TV senza frontiere": libera circolazione delle trasmissioni televisive europee, libero accesso agli avvenimenti importanti, promozione di opere europee indipendenti e recentemente prodotte, protezione dei minori e dell'ordine pubblico, tutela dei consumatori attraverso l'identificazione chiara e la trasparenza nelle pubblicità, nonché diritto di replica. Essi sono pilastri fondamentali per garantire la libertà di espressione e d'informazione;
5. ribadisce l'importanza fondamentale del principio di sussidiarietà stando al quale sono le competenti autorità nazionali, regionali e locali degli Stati membri a essere in primo luogo libere di scegliere le disposizioni in materia di compiti, organizzazione e finanziamento dei servizi di trasmissione radiofonica e televisiva;
6. ritiene che un impegno a favore della diversificazione della proprietà e/o del controllo della telediffusione e di altri media andrebbe previsto da qualsiasi futura direttiva, senza pregiudizio per altre iniziative che la Commissione potrà intraprendere; auspica che, in sede di revisione della direttiva 89/552/CE o in nuove direttive sui contenuti audiovisivi, sia stabilita una disciplina sulla proprietà dei media televisivi che garantisca il pluralismo informativo e culturale;
7. ritiene che uno degli strumenti per difendere la libertà di espressione e d'informazione sia l'applicazione delle regole della libera concorrenza (divieto di pratiche restrittive, abusi di posizione dominante). Peraltro le imprese efficienti sono gestite con l'obiettivo di conquistare i mercati e devono poter raggiungere anche posizioni di mercato veramente molto forti. Detenere una posizione dominante non è di per sé illecito se frutto dell'efficienza dell'impresa stessa. Solo qualora l'impresa usi il proprio potere per impedire la concorrenza attua un abuso di posizione dominante che andrà perseguito da parte delle competenti autorità che tutelano la concorrenza;

8. considera che nei riguardi del pubblico il principio del pluralismo può e deve realizzarsi all'interno di ogni singola emittente, quando sia rispettata l'indipendenza e la professionalità dei collaboratori e dei c.d. opinionisti. Ribadisce per questo l'importanza di Statuti editoriali che prevengano l'ingerenza dei proprietari o degli azionisti, ovvero di organi esterni, come i governi, nel contenuto dell'informazione;
9. evidenzia come il sistema digitale e la convergenza tecnologica consentita dalla banda larga e dall'accesso multi-piattaforma rendano più simili le prestazioni e le caratteristiche dei servizi di rete basati su tecnologie diverse moltiplicando così le possibilità per la democrazia, la diffusione delle idee e del pensiero. A TV, radio, stampa si sono aggiunti, nel giro di qualche anno, nuovi servizi di radiodiffusione digitale (terrestre, via satellite, via cavo) e servizi in rete (Internet, multimedia) che ampliano notevolmente le possibilità di scelta del pubblico europeo. Occorre perciò continuare a promuovere l'interoperabilità, in modo da consentire il più completo accesso possibile da parte degli utenti alla televisione digitale;
10. sottolinea che la tecnologia digitale è in grado di garantire uno spettro molto ampio di frequenze e dunque un effettivo pluralismo dell'informazione ma che bisogna evitare che la diffusione digitale finisca nelle mani unicamente di pochi gruppi capaci di finanziare questo strumento di portata internazionale. L'attribuzione delle frequenze non deve infatti privilegiare coloro che per primi ne fanno richiesta e nemmeno rafforzare il potere di operatori che controllano pacchetti molto consistenti;
11. ricorda come il fenomeno dei "portali", che tende a concentrare e a standardizzare le informazioni disponibili, non deve divenire un modo per accaparrarsi gli accessi a diverse fonti di informazione o alle risorse finanziarie collegate alla pubblicità. Una soluzione possibile è estendere le competenze degli organi di regolamentazione nazionali a questi nuovi servizi per meglio garantire un'informazione pluralista e diversificata;
12. ritiene che in Italia esistano condizioni effettive, sia giuridiche che economiche, di concorrenza, pluralismo dei mezzi d'informazione e di libertà di espressione;
 - a) esistono 20 emittenti nazionali (e altre possono essere create senza particolari oneri amministrativi) di cui solo 3 (Gruppo Mediaset) sono controllate direttamente o indirettamente dal Presidente del Consiglio dei ministri. Il gruppo Mediaset garantisce la piena indipendenza dei collaboratori e degli opinionisti;
 - b) non vi sono casi accertati di abuso di posizione dominante da parte del Gruppo Mediaset;
 - c) la Società concessionaria del servizio pubblico (RAI) è stata sottratta dal controllo governativo e attratta nell'orbita della competenza parlamentare. La Commissione parlamentare di indirizzo e di vigilanza esercita poteri di direttiva e di controllo. I consiglieri di amministrazione sono di nomina parlamentare (cfr. Corte Cost. 24 marzo 1993 n. 112 § 9). Non sussiste inoltre alcun collegamento che possa consentire al Governo di spiegare alcuna influenza, diretta o indiretta, sulla programmazione del servizio pubblico;
 - d) la legge n. 28/00 sulla *par condicio* assicura oltre ogni misura le condizioni di

pluralismo nella comunicazione politica, dettando norme sulla parità di accesso dei soggetti politici in tutte le trasmissioni in cui si esprimono orientamenti e opinioni e quindi penalizzando i soggetti politici più forti;

- e) le condizioni di pluralismo e libertà di espressione saranno ulteriormente consolidate con l'approvazione del disegno di legge sull'assetto del sistema radiotelevisivo in discussione in Parlamento che prevede un'ampia diffusione del sistema digitale (già oggi è in vigore un decreto che prevede l'abbattimento del prezzo dei decoder).

29 marzo 2004

PARERE DELLA COMMISSIONE PER LA CULTURA, LA GIOVENTÙ, L'ISTRUZIONE, I MEZZI DI INFORMAZIONE E LO SPORT

destinato alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

sui rischi di violazione nell'Unione europea e soprattutto in Italia della libertà di espressione e di informazione
(B5-0363/03)

Relatrice per parere: Ruth Hieronymi

PROCEDURA

Nella riunione del 26 novembre 2003 la commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi di informazione e lo sport ha nominato relatrice per parere Ruth Hieronymi.

Nelle riunioni del 15 e del 29 marzo 2004 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato i suggerimenti in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Vasco Graça Moura (presidente f.f.), Ruth Hieronymi (relatrice per parere), Pedro Aparicio Sánchez, Geneviève Fraisse, Lucio Manisco, Doris Pack, Sabine Zissener, Nuala Ahern (in sostituzione di Eurig Wyn), Giuseppe Di Lello Finuoli (in sostituzione di Alexandros Alavanos), Phillip Whitehead (in sostituzione di Lissy Gröner), Hélène Flautre (in sostituzione di Raina A. Mercedes Echerer a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Pasqualina Napoletano (in sostituzione di Barbara O'Toole a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Elena Ornella Paciotti (in sostituzione di Gianni Vattimo a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento) e Luigi Vinci (in sostituzione di Konstantinos Alyssandrakis a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento).

SUGGERIMENTI

La commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi di informazione e lo sport invita la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. sottolinea che il pluralismo nei mezzi di informazione rappresenta un requisito essenziale per la democrazia, il pluralismo sociale e la molteplicità culturale e che il libero flusso delle informazioni, la libertà di opinione e il pluralismo dei mezzi di informazione costituiscono pertanto il fondamento di qualsiasi politica dei mezzi di comunicazione di massa;

2. richiama l'attenzione sul fatto che sinora la garanzia del pluralismo dei mezzi di informazione rientra in via prioritaria, conformemente al principio di sussidiarietà, nella sfera di competenza degli Stati membri, ella misura in cui non sia pregiudicata la libertà di prestazione dei servizi a norma dell'articolo 49 e seguenti TCE ovvero trovino applicazione le disposizioni del diritto europeo sulla concorrenza e i cartelli (articolo 81 e seguenti TCE);
3. richiama l'attenzione sul fatto che gli articoli 6 e 7 del TUE identificano la tutela dei diritti fondamentali come obiettivo prioritario dell'Unione europea, e che l'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea tutelano la libertà di informazione intesa, fra l'altro, in termini di pluralismo dei media e di non ingerenza da parte delle autorità pubbliche;
4. sottolinea l'importanza delle motivazioni dell'iniziativa del Parlamento europeo sui rischi di violazione della libertà di espressione e di informazione nell'Unione europea e soprattutto in Italia, che riflettono un'inquietudine diffusa tra l'opinione pubblica europea rispetto al fenomeno della concentrazione dei media e dei conflitti di interesse;
5. sottolinea che a norma dell'articolo 151, paragrafo 4 del TCE la Comunità europea deve tener conto, nelle sue attività, del rispetto e della promozione della diversità delle sue culture;
6. rileva che all'articolo I-2 del suo progetto di Costituzione la Convenzione europea ha designato il pluralismo quale valore fondamentale dell'Unione europea e che all'articolo I-3, paragrafo 3, del progetto sancisce la tutela della diversità culturale quale obiettivo dell'Unione europea;
7. sottolinea che l'Unione europea ha ribadito il suo impegno a favore del pluralismo dei mezzi di comunicazione e della libertà di informazione nella Carta dei diritti fondamentali (articolo 11, paragrafo 2), principi di cui è prevista l'inclusione nella Costituzione dell'Unione europea all'articolo II-11, paragrafo 2, del progetto di Costituzione elaborato dalla Convenzione europea;
8. esorta pertanto gli Stati membri e la Commissione, in funzione delle loro rispettive competenze, a tutelare il pluralismo nei mezzi di informazione e ad assicurare che in tutti gli Stati membri i mezzi di informazione siano liberi, indipendenti e pluralistici;
9. constata che i mercati dei mezzi di informazione continuano effettivamente ad essere in ampia misura mercati nazionali;
10. constata che in Italia il tasso di concentrazione dell'offerta televisiva raggiunge il 90% sotto il controllo diretto o indiretto del Presidente del Consiglio il quale, come rilevato dall'Autorità per la garanzia nelle comunicazioni, occupa una posizione dominante anche nel mercato pubblicitario, e che con i mezzi di informazione elettronici sono emerse offerte transnazionali che richiedono un urgente adeguamento della normativa europea volto a stabilire condizioni minime necessarie a impedire tali concentrazioni orizzontali o verticali, nazionali o transnazionali, e ad assicurare il funzionamento e l'indipendenza da ingerenze governative del servizio radiotelevisivo pubblico;
11. è dell'avviso che gli enti radiofonici e televisivi di diritto pubblico svolgano un ruolo

importante per garantire il pluralismo dei mezzi di comunicazione e che il lavoro di tali enti debba essere garantito conformemente al Protocollo sulla radiodiffusione pubblica del trattato CE e alle decisioni della Corte di giustizia europea affinché questi ultimi, liberi da ingerenze governative e nel rispetto di un sistema di finanziamento trasparente e adeguato, siano in grado di svolgere il mandato ad essi attribuito e di far fronte altresì ai compiti derivanti da tale mandato nella transizione dalla tecnologia analogica a quella digitale;

12. accoglie con favore le disposizioni di cui all'articolo 31 della direttiva 2002/22/CE sul servizio universale del pacchetto Telecom inerenti la possibilità per gli Stati membri di imporre obblighi di trasmissione ("*must carry*") alle imprese che forniscono reti di comunicazione elettronica destinate alla distribuzione di servizi di diffusione televisiva o radiofonica al pubblico;
13. constata che, grazie alla crescente convergenza dei canali di trasmissione e alla digitalizzazione, sono sorte nuove tecnologie che modificano considerevolmente l'accesso alle informazioni e ai mezzi di informazione e che possono, attraverso movimenti di concentrazione verticali e orizzontali, mettere a repentaglio il pluralismo, la democrazia e la diversità culturale;
14. esprime la propria preoccupazione per il fatto che in alcuni Stati membri vi sono gestori che, mediante sistemi proprietari, hanno il controllo esclusivo sull'accesso alle loro offerte e agli spettatori (creazione di strozzature o "*bottleneck*") ed escludono pertanto altri gestori o utenti ("*gate-keeper position*");
15. sottolinea che ai fini della garanzia di un libero flusso di informazioni e della libertà di scelta degli utenti va attribuita un'importanza chiave alle interfacce di programmazione tra applicazioni (API) interoperative e rimanda alle disposizioni di cui all'articolo 18 della direttiva quadro 2002/21/CE del pacchetto Telecom relative all'ampia interoperabilità nella televisione digitale;
16. deplora che la Commissione europea non abbia accolto le proposte e le richieste del Parlamento europeo relative a una definizione tempestiva e al sostegno dell'interoperabilità;
17. esorta la Commissione a comunicare agli Stati membri, al fine di evitare l'adozione di uno standard vincolante per la televisione digitale, quali misure sono consentite a livello di diritto delle sovvenzioni per promuovere il passaggio della migrazione verso uno standard aperto interoperabile e a definire i criteri sulla base dei quali esaminerà la garanzia dell'interoperabilità e della libertà di scelta degli utenti prima di presentare, entro il 25 luglio 2004, conformemente all'articolo 18, paragrafo 3 della direttiva quadro 2002/21/CE, la sua relazione sulla garanzia dell'interoperabilità e della libertà di scelta degli utenti negli Stati membri;
18. richiama nuovamente l'attenzione sul fatto che nelle regolamentazioni europee relative al settore audiovisivo non si tiene adeguatamente conto della trasmissione di contenuti uguali o simili mediante diversi canali di trasmissione e che, di conseguenza, i servizi della società dell'informazione, ad eccezione della televisione e della radio, sono soggetti, indipendentemente dal loro contenuto, alle norme della direttiva eCommerce (direttiva 2000/31/CE);

19. sollecita pertanto nuovamente un ulteriore sviluppo fondamentale dell'attuale contesto giuridico in un pacchetto quadro per i contenuti audiovisivi con una densità di regolamentazione graduale a seconda dell'importanza dei contenuti, fermo restando che deve essere tutelato il carattere di una direttiva con norme minime;
20. richiama con preoccupazione l'attenzione sul crescente influsso delle programmazioni elettroniche (EPG), del raggruppamento dei programmi e dei motori di ricerca Internet sulla formazione delle opinioni come pure i movimenti di concentrazione verticali e orizzontali a livello transfrontaliero che si registrano in tale settore;
21. esorta nuovamente la Commissione ad avviare un processo di consultazione al fine di valutare lo sviluppo delle nuove tecnologie e dei nuovi servizi di comunicazione, le ripercussioni delle fusioni, delle alleanze e delle joint ventures sul mercato interno e sul pluralismo dei mezzi di informazione nonché sul diritto alla libera espressione delle opinioni e sull'accesso dei cittadini ai servizi della società dell'informazione, nonché ad esaminare la coerenza delle pertinenti regolamentazioni nazionali ed europee;
22. esorta nuovamente la Commissione a elaborare il Libro verde aggiornato, sollecitato già nella risoluzione del Parlamento europeo sulla concentrazione dei mezzi di comunicazione del 20 novembre 2002, affrontandovi le questioni trattate in questa sede e illustrando l'attuale concezione giuridica negli attuali e nei futuri Stati membri come pure i probabili sviluppi futuri;
23. esorta la Commissione a esaminare quanto prima l'esistenza di una base giuridica nonché le ripercussioni politiche, economiche e giuridiche di una regolamentazione a livello europeo ovvero di altre opzioni normative tramite le quali possano venire garantiti la libertà di espressione e il pluralismo dei mezzi di comunicazione e possa essere tutelata e promossa la diversità culturale, assicurando nel contempo un'equa concorrenza sul mercato della pubblicità;
24. sottolinea espressamente che i servizi culturali e audiovisivi non rappresentano prestazioni di servizi nel senso tradizionale e non possono pertanto nemmeno costituire oggetto di specifici negoziati di liberalizzazione nell'ambito degli accordi commerciali internazionali, ad esempio nell'ambito GATs;
25. accoglie con favore la proposta della Convenzione europea all'articolo III-217 del suo progetto di Costituzione sull'adozione di decisioni nell'ambito della negoziazione e della conclusione di accordi nel settore del commercio dei servizi culturali e audiovisivi;
26. accoglie con favore la decisione dell'Assemblea generale dell'UNESCO del 16 ottobre 2003 di elaborare uno strumento normativo per la tutela della diversità culturale;
27. ritiene che in Italia esistano rischi effettivi di violazione grave e persistente della libertà di informazione, tenendo conto:
 - a) della concentrazione dei mezzi di comunicazione nelle mani del Presidente del Consiglio in una misura che, come rilevato dall'Autorità nazionale per la garanzia nelle comunicazioni, supera le quote di mercato definite dalla legislazione italiana per quanto riguarda sia l'offerta televisiva che il mercato pubblicitario e che, come affermato in varie sentenze della Corte costituzionale italiana, non garantisce

l'attuazione del principio del pluralismo dell'informazione;

- b) delle reiterate ingerenze, pressioni e censure operate da parte dello stesso Presidente del Consiglio in merito alla programmazione e all'organigramma del servizio radiotelevisivo pubblico RAI;
- c) dell'ampia documentazione fornita, anche su iniziativa dell'Unione europea, da varie agenzie internazionali e indipendenti in merito ai punti a) e b), cui hanno fatto seguito inequivocabili pronunce internazionali, anche da parte del Parlamento europeo, che non hanno tuttavia dato luogo ad alcun mutamento di indirizzo da parte del governo italiano rispetto a quanto contestato.

BREVE MOTIVAZIONE

La libertà di informazione e di opinione e il pluralismo dei media hanno un'importanza fondamentale per le basi democratiche e culturali di ogni società. L'articolo 151 del TCE conferisce alle Comunità europee il compito di contribuire al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, e il principio del pluralismo è confermato nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nel progetto di Costituzione elaborato dalla Convenzione europea.

Sinora la tutela del pluralismo dei mezzi di informazione è rientrata in via prioritaria nella sfera di competenza degli Stati membri. È prevista tuttavia una competenza diretta a livello europeo qualora siano in questione la libera prestazione dei servizi (articoli 49 e seguenti TCE) o le disposizioni di diritto europeo in materia di concorrenza e di cartelli (articoli 81 e seguenti TCE). Poiché il settore dei mezzi di informazione è caratterizzato prevalentemente da mercati nazionali, per molto tempo la libera prestazione dei servizi per quanto riguarda molti media non è stata messa in questione. Tuttavia, lo sviluppo dei mezzi di informazione elettronici ha dato origine a sempre più frequenti offerte transfrontaliere, per far fronte alle quali la direttiva "televisione senza frontiere" (direttiva 89/552/CEE, modificata dalla direttiva 97/36/CE) ha creato un quadro giuridico europeo adeguato per le televisioni transnazionali.

Lo sviluppo e la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni creano nuove ulteriori offerte transfrontaliere, che l'Unione europea ha affrontato nel 2002 con il cosiddetto "pacchetto Telecom" volto alla creazione di un quadro normativo comune per i metodi di trasmissione nel settore delle telecomunicazioni. L'articolo 18 della direttiva quadro 2002/21/CE prevede, al fine di assicurare il libero flusso delle informazioni e il pluralismo dei mezzi d'informazione, l'interoperabilità dei servizi televisivi digitali, per evitare concentrazioni di tipo verticale oltre che di tipo orizzontale. Già attualmente le modalità di utilizzazione dei sistemi proprietari in alcuni Stati membri danno motivo di preoccupazione. In questo settore la Comunità europea dispone di una competenza quadro, che non ha tuttavia sinora sviluppato a sufficienza. Malgrado le richieste del Parlamento europeo (soprattutto nella risoluzione del 26 settembre 2002 su un piano d'azione dell'Unione europea per la riuscita dell'introduzione della televisione digitale in Europa), la Commissione non si è attivata per sostenere efficacemente gli Stati membri affinché potessero assicurare l'interoperabilità. Essa non ha inoltre ancora reso noto quali misure di promozione sono consentite a livello di diritto di sovvenzioni per il passaggio ad uno standard aperto interoperabile e in base a quali criteri intende esaminare l'effettiva presenza dell'interoperabilità. Per questo motivo il presente parere esamina soprattutto la misura in cui l'Unione europea adempie effettivamente all'importante compito di garantire il pluralismo dei mezzi di informazione.

La digitalizzazione riguarda anche i sistemi di radiodiffusione pubblici, che svolgono un ruolo importante nell'assicurare la libertà di informazione e il pluralismo dei mezzi di informazione, come riconosciuto esplicitamente nel protocollo del TCE sul sistema di radiodiffusione pubblica. Le strutture di radiodiffusione pubblica devono poter quindi svolgere il proprio compito anche partecipando allo sviluppo digitale, fermo restando il rispetto di un sistema di finanziamenti trasparenti e adeguati come previsto dal diritto comunitario.

Un ulteriore fattore di grande importanza per assicurare il pluralismo dei mezzi di

informazione è la promozione della diversità culturale negli Stati membri, sancita tra le responsabilità della Comunità europea dall'articolo 151, paragrafo 4 del TCE e considerata come uno degli obiettivi dell'Unione europea dall'articolo I-3, paragrafo 3 del progetto di Costituzione per l'Europa elaborato dalla Convenzione europea. La posizione negoziale dell'Unione europea e dei suoi Stati membri nell'ambito delle trattative GATS è decisiva per garantire la libertà di informazione, la diversità delle opinioni e il pluralismo. In caso di liberalizzazione della prestazione dei servizi audiovisivi, le misure speciali per la promozione della diversità culturale andrebbero progressivamente scomparendo.

Oltre a questi campi d'azione a livello europeo, nei quali l'Unione europea può e deve intervenire soprattutto per garantire l'interoperabilità dei sistemi televisivi digitali e per promuovere la diversità culturale, la Commissione europea deve osservare con maggiore attenzione l'evoluzione del pluralismo dei mezzi di informazione negli Stati membri, esaminando oltre alle tendenze alla concentrazione orizzontali anche e soprattutto quelle verticali. Il Parlamento europeo ha già invitato la Commissione, nella sua risoluzione del 20 novembre 2002, ad avviare un processo di consultazione ampio e completo e a redigere un Libro verde aggiornato in materia.

17 marzo 2004

PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI COSTITUZIONALI

destinato alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

sui rischi di violazione, nell'Unione europea e in particolare in Italia, della libertà di espressione e d'informazione (articolo 11, paragrafo 2 della Carta dei diritti fondamentali)

Relatore per parere: Johannes Voggenhuber

PROCEDURA

Nella riunione del 24 novembre 2003 la commissione per gli affari costituzionali ha nominato relatore per parere Johannes Voggenhuber.

Nella riunione del 16 marzo 2004 ha esaminato il progetto di parere.

In questa riunione ha approvato i suggerimenti in appresso con 10 voti favorevoli e 6 contrari.

Erano presenti al momento della votazione Giorgio Napolitano (presidente), Jo Leinen (vicepresidente), Johannes Voggenhuber (relatore per parere), Georges Berthu, Jens-Peter Bonde, Giorgio Calò, Richard Corbett, Jean-Maurice Dehousse, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Hans-Peter Martin, Iñigo Méndez de Vigo, Ana Miranda de Lage (in sostituzione di Enrique Barón Crespo) e Françoise Veyrinas (in sostituzione di Teresa Almeida Garrett).

INTRODUZIONE

Dal trattato di Maastricht e in seguito ai trattati di Amsterdam e di Nizza, la protezione dei diritti fondamentali costituisce uno degli elementi determinanti e uno degli obiettivi prioritari dell'Unione e della Comunità. Dopo essere stata lasciata per decenni alla libera interpretazione dei giudici di Lussemburgo, in quanto competenza riservata agli Stati membri, la tutela dei diritti fondamentali figura ora al centro delle politiche dell'Unione, sancita dagli articoli 6 e 7 del trattato sull'Unione europea e integrata dall'adozione dei criteri di Copenaghen per i paesi in via di adesione, dal rafforzamento delle disposizioni sulla cittadinanza europea e, soprattutto, dalle nuove politiche per lo sviluppo dell'Unione in uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia.

II PRINCIPIO DELLA DEMOCRAZIA

Il principio della democrazia, formulato all'articolo 6, paragrafo 1 del trattato sull'Unione europea, si riferisce alla realizzazione dei valori fondamentali della libertà e dell'uguaglianza mediante l'attribuzione del compito essenziale di legiferare al popolo. Ancora più importante, a tale riguardo, è la garanzia dei diritti fondamentali che favoriscono la democrazia, in particolare il diritto di voto e la libertà di espressione¹.

L'appartenenza all'Unione europea non è più percepita come una garanzia automatica di democrazia a livello nazionale. L'Unione europea è giunta ad un punto in cui stanno per aderirvi paesi con democrazie giovani e probabilmente fragili, mentre gli attuali Stati membri presentano rischi di violazione della libertà di espressione e d'informazione². Pertanto, è di assoluta importanza affermare che la presenza di mezzi d'informazione liberi e indipendenti costituisce un indicatore essenziale della maturità democratica di una società. Il diritto alla libertà di espressione e d'informazione è intrinsecamente legato al diritto dei cittadini alla conoscenza, che costituisce una condizione fondamentale per l'adozione di decisioni informate. La possibilità di esprimere liberamente idee e opinioni stimola il dialogo pubblico favorendo lo sviluppo del processo democratico nella società.

Di conseguenza, più le fonti d'informazione sono complete e diversificate, più l'espressione della volontà del popolo sarà saldamente fondata, soprattutto al momento delle elezioni, a livello locale, regionale e nazionale o, in questo momento, europeo. Ciò premesso, è chiaro che la tutela del pluralismo rappresenta un criterio di vitale importanza per l'Unione europea nel contesto del rafforzamento del concetto di cittadinanza europea e del principio di democrazia di cui all'articolo 6, paragrafo 1 del trattato sull'Unione europea.

L'articolo 7 del trattato sull'Unione europea prevede la possibilità per il Consiglio di constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro di "uno o più principi" di cui all'articolo 6, paragrafo 1 del trattato sull'Unione europea. Non viene precisato il numero di principi violati necessario a tal fine. Tuttavia, si può immediatamente escludere che, per giustificare una constatazione da parte del Consiglio, sia necessaria la violazione di *tutti* i principi. L'obiettivo dell'articolo 7 del trattato sull'Unione

¹ Griller Stefan e altri (1998) "The Treaty of Amsterdam - Facts, Analysis, Prospects"

² Verhoeven Amaryllis: 23 E.L.R., giugno 1998

europea è chiaramente quello di garantire una serie di fondamenti inalienabili dell'Unione. Se la democrazia è in pericolo, ciò avrà generalmente delle ripercussioni anche sui diritti fondamentali, in particolare sul diritto alla partecipazione democratica, e se sono a rischio i diritti fondamentali, è in gioco anche il principio della libertà, e quindi anche la libertà di espressione. Di conseguenza, anche la violazione di uno solo dei quattro principi fondamentali giustifica una constatazione a norma dell'articolo 7, paragrafo 1 o dell'articolo 7, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea.

La Carta dei diritti fondamentali

Sebbene la Conferenza intergovernativa di Nizza (CIG) abbia deciso di non rendere ancora vincolante la Carta dei diritti fondamentali, tutti gli Stati membri, come pure il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, hanno adottato tale documento a livello politico. La Carta è pertanto vincolante dal punto di vista politico per quanto riguarda il suo campo di applicazione.

La Convenzione sul futuro dell'Europa ha deciso, a larga maggioranza, di incorporare la Carta dei diritti fondamentali nel progetto di Costituzione. Sebbene la CIG non sia ancora riuscita a trovare un accordo globale, finora tale integrazione non è stata messa in discussione. Per questo motivo, qualsiasi valutazione di un possibile rischio di grave violazione dei principi di cui all'articolo 6, paragrafo 1, deve essere effettuata sulla base della Carta dei diritti fondamentali.

L'articolo II-11, Libertà di espressione e d'informazione, nella formulazione proposta dalla Convenzione afferma quanto segue:

- 1. Ogni individuo 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.*

A norma dell'articolo II-52, paragrafo 3, del progetto di trattato costituzionale, laddove la Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata di tali diritti sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione.

La libertà di espressione e d'informazione costituisce quindi uno dei requisiti della democrazia e si basa sull'articolo 6, paragrafo 1 del trattato sull'Unione europea. Le azioni giuridiche intraprese dagli Stati membri, o il loro mancato intervento, che hanno l'effetto di ridurre o di limitare il pluralismo dei media e la libertà di espressione e d'informazione, potrebbero pertanto giustificare l'applicazione dell'articolo 7, paragrafo 1 o dell'articolo 7, paragrafo 2, al fine di constatare se "esiste [un evidente rischio] di violazione grave da parte di uno Stato membro di uno o più principi di cui all'articolo 6, paragrafo 1" del trattato sull'Unione europea.

SUGGERIMENTI

La commissione per gli affari costituzionali invita la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella proposta di

risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. qualsiasi azione giuridica o amministrativa di uno Stato membro che si ripercuota sul pluralismo dei media e sulla libertà di espressione e d'informazione, nonché l'eventuale inadempienza di uno Stato membro per quanto riguarda la tutela di questi diritti fondamentali potrebbero rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 7, paragrafo 1 o dell'articolo 7, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea;
2. qualora il Parlamento europeo nutra preoccupazioni di ordine politico per quanto riguarda la diversità o il pluralismo dei media in uno Stato membro, esso dovrebbe poter avviare procedure d'indagine autonome prima di ricorrere, in ultima istanza, al diritto d'iniziativa a norma dell'articolo 7, paragrafo 1;
3. la tutela della diversità dei media deve diventare la priorità delle norme dell'Unione europea in materia di concorrenza. La posizione dominante di una società nel settore dei media sul mercato di uno Stato membro deve essere considerata come un ostacolo alla pluralità dei media nell'Unione.