



Bruxelles, 30 aprile 2015
(OR. en)

8351/15

AUDIO 9
DIGIT 23
COEST 127
CONSOM 69
JAI 256

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. prec.:	8115/15 AUDIO 8 DIGIT 17 COEST 121 CONSOM 65 JAI 242
Oggetto:	La futura politica europea in materia di audiovisivi nel quadro del mercato unico digitale: il funzionamento della direttiva sui servizi di media audiovisivi nel contesto dell'attuale situazione geopolitica - <i>Dibattito orientativo</i> (Dibattito pubblico a norma dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento interno del Consiglio [proposto dalla presidenza])

Dopo aver consultato il Gruppo "Audiovisivi", la presidenza ha elaborato il documento di riflessione riportato in allegato, che servirà da base per il dibattito orientativo previsto nella sessione del Consiglio "Istruzione, gioventù, cultura e sport" del 18 e 19 maggio 2015.

**La futura politica europea in materia di audiovisivi nel quadro del mercato unico digitale:
il funzionamento della direttiva sui servizi di media audiovisivi nel contesto dell'attuale
situazione geopolitica**

Documento di riflessione della presidenza

Premessa

1. L'importanza della transizione verso il digitale e i mutamenti che produce su ogni attività umana sono stati riconosciuti al massimo livello politico nell'UE, il che fa emergere la necessità di elaborare una strategia globale volta a trarre il massimo vantaggio dagli sviluppi in questione. La convergenza dei media prosegue a pieno ritmo, portando con sé nuove opportunità per il settore e i consumatori, nonché nuove sfide per i responsabili delle politiche e le autorità di regolamentazione.
2. La creazione del mercato unico digitale è diventata una delle massime priorità della Commissione, come testimonia la strategia per il mercato unico digitale in Europa, la cui adozione è stata annunciata dalla Commissione per il 6 maggio. Tra le componenti del nuovo mercato unico digitale connesso e della relativa strategia figura anche "un fiorente settore europeo dei media e dei contenuti", come dichiarato dal presidente della Commissione Jean-Claude Juncker. L'ambiente digitale dovrebbe essere a misura di consumatore e basarsi su principi quali "la libertà d'informazione, la libertà e il pluralismo dei media, l'apertura di Internet e la diversità culturale e linguistica", garantendo nel contempo gli obiettivi, di interesse pubblico, della sicurezza e della stabilità.
3. Ne consegue che è necessario favorire l'accesso dei cittadini a contenuti di qualità e dall'elevato valore culturale, oltre che a servizi innovativi e diversificati, nonché fornire al settore opportunità di crescita concretizzando i benefici della convergenza dei media tradizionali e di quelli online e prevenendo nel contempo un uso improprio delle libertà garantite dalla normativa europea in materia di mercato audiovisivo, in particolare dalla direttiva sui servizi di media audiovisivi (AVMSD)¹.

¹ Direttiva 2010/13/UE (GU L 95 del 15.4.2010, pag. 1).

4. Al momento la Commissione è impegnata in un riesame (valutazione REFIT)² della direttiva in questione, che dovrebbe concludersi entro la fine del 2015. Durante questo esercizio si esaminerà l'efficacia del funzionamento della direttiva in un panorama mediatico convergente, tenendo anche conto delle sfide poste dall'attuale realtà geopolitica.

Contesto

5. La libertà di espressione in Europa è al centro dell'attenzione. Da un lato è esposta alla minaccia di chi vorrebbe mettere a tacere le voci critiche. Dal solo inizio dell'anno abbiamo assistito alla terribile carneficina presso il settimanale francese *Charlie Hebdo* a gennaio e, ad aprile, agli attacchi informatici contro la rete televisiva del servizio pubblico francese *TV5 Monde* da parte di persone proclamatesi membri del Daesh. Dall'altro, la libertà di espressione è sfruttata per seminare odio e minacciare la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico.
6. La libertà di espressione non è assoluta. Comporta non soltanto diritti, ma anche doveri e responsabilità. Il diritto internazionale proibisce la propaganda a favore della guerra e l'istigazione all'odio. Gli Stati hanno il diritto di limitare l'esercizio della libertà di espressione laddove ciò costituisca una minaccia alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o all'ordine pubblico.³

² Comunicazione della Commissione sul Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT), doc. 10648/14.

³ Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, articoli 19 e 20. Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articolo 10.

7. I ministri ricorderanno la sentenza del Conseil d'État francese del 2004, che imponeva alla società Eutelsat, con sede in Francia, di chiudere il canale *Al-Manar*⁴, collegato a Hezbollah, per la trasmissione di contenuti antisemiti. C'è stato, inoltre, il caso di *Roj TV*⁵, un canale curdo titolare di una licenza in Danimarca ma che si rivolgeva alle comunità turche e curde in Germania, in cui la Corte di giustizia ha ritenuto che nulla osta a che uno Stato membro prenda, in applicazione di una normativa generale, misure nei confronti di un ente di radiodiffusione televisiva stabilito in un altro Stato membro, per il motivo che le attività e gli obiettivi del medesimo ente violano il divieto di arrecare pregiudizio alla comprensione fra i popoli. Nel 2014 la Corte suprema danese ha confermato una sentenza di revoca della licenza del canale sostenendo che si trattava di un organo portavoce del Partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK), vietato in Europa, negli Stati Uniti e in Turchia.
8. In seguito all'aggressione russa dell'Ucraina e all'uso che la Russia fa dei media posseduti, direttamente o indirettamente, dal governo per il conseguimento di obiettivi militari e politici, l'UE si trova ormai a far fronte a una realtà in cui i media non svolgono più un mero ruolo di informazione, istruzione e intrattenimento, ma sono anche utilizzati come strumenti per raggiungere obiettivi politici, come l'indebolimento dell'unità europea e della coesione sociale negli Stati membri attraverso la manipolazione dell'opinione pubblica.
9. Il Parlamento europeo⁶ ha fermamente condannato la politica aggressiva ed espansionistica della Russia, considerandola una potenziale minaccia per la stessa UE. Anche il Consiglio "Affari esteri" ha riconosciuto i pericoli della disinformazione diffusa dalla Russia⁷.

⁴ Conseil d'Etat, sentenza del 13 dicembre 2004, n. 274757 (disponibile soltanto in francese).

⁵ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 settembre 2011 nelle cause riunite C-244/10 e C-245/10.

⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2015.

⁷ Conclusioni del Consiglio sull'Ucraina, 29 gennaio 2015, <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/01/council-conclusions-ukraine/>

10. Il Consiglio europeo ha sottolineato l'esigenza di contrastare le campagne di disinformazione in corso da parte della Russia e ha invitato l'alto rappresentante a elaborare un piano d'azione in materia di comunicazione strategica⁸.

La direttiva sui servizi di media audiovisivi, la trasmissione libera e la questione della giurisdizione

11. Il preambolo dell'AVMSD afferma chiaramente che "il principio del paese di origine dovrebbe essere considerato come base della presente direttiva, in quanto è fondamentale per la creazione di un mercato interno" (considerando 33). In altre parole: ogni fornitore di servizi di media audiovisivi è soggetto alla giurisdizione di un unico Stato membro dell'UE. Questa disposizione ha l'obiettivo di assicurare la libera circolazione dell'informazione e dei programmi audiovisivi nel mercato interno e la certezza giuridica necessaria affinché i fornitori di servizi siano in grado di sviluppare nuovi modelli commerciali per i servizi transfrontalieri.
12. La direttiva definisce un insieme di norme minime, e gli Stati membri, se lo desiderano, hanno facoltà di adottare norme nazionali più rigorose. Le quali, tuttavia, sono applicabili esclusivamente ai fornitori soggetti alla loro giurisdizione. In casi eccezionali, a specifiche condizioni e attenendosi a una precisa procedura,⁹ gli Stati membri possono sospendere provvisoriamente la ritrasmissione di programmi televisivi provenienti da un altro Stato membro se questi violano "in maniera evidente, grave e seria" le norme in materia di tutela dei minori e di incitamento all'odio.

⁸ Conclusioni del Consiglio europeo del 20 marzo 2015 (EUCO 11/15).

⁹ Articolo 3, paragrafo 2, dell'AVMSD.

Le sfide

13. Senza dubbio il principio del paese di origine ha notevolmente promosso la libertà di trasmissione di servizi di media audiovisivi a livello transfrontaliero, con circa 9 000 canali registrati negli Stati membri e quasi 2 000 canali rivolti al pubblico di Stati diversi rispetto a quelli in cui sono stabiliti¹⁰. Ciò ha chiaramente contribuito a un maggiore pluralismo dei media e a una più ampia possibilità di scelta per i consumatori. Tuttavia, l'attuazione della direttiva ha occasionalmente sollevato alcune questioni.
14. Il mutamento della situazione dell'Unione in termini di sicurezza ha messo in particolare rilievo due aspetti della direttiva: in primo luogo, la questione della giurisdizione in caso di servizi con origine extra UE che sono titolari di una licenza in uno Stato membro ma si rivolgono al pubblico di un altro Stato membro; in secondo luogo, la procedura che gli Stati membri devono seguire nel caso in cui siano i destinatari di contenuti inaccettabili provenienti da altri Stati membri.
15. La procedura prevista dalla direttiva non consente, nel caso di servizi di radiodiffusione televisiva, una reazione rapida in situazioni di emergenza e può richiedere fino a due mesi. Diversa è la situazione per i servizi a richiesta, per i quali sono previste una "procedura di emergenza" e una gamma più ampia di motivi sulla base dei quali gli Stati di ricezione possono intervenire, per esempio: ordine pubblico; tutela della pubblica sicurezza, compresa la salvaguardia della sicurezza e della difesa nazionale. Anche le conclusioni del Consiglio adottate nel novembre 2014¹¹ hanno affrontato il fenomeno della normativa differenziata, invitando la Commissione a "valutare se l'attuale distinzione regolamentare fra servizi di media audiovisivi non lineari e lineari resti appropriata nell'era digitale".

¹⁰ Osservatorio europeo dell'audiovisivo, *2014 Yearbook* (Annuario 2014), pag.125

¹¹ (Conclusioni del Consiglio sulla politica audiovisiva europea nell'era digitale (OJ C 433, 3.12.2014, p. 2).

16. Vi sono casi in cui canali di paesi terzi sono titolari di una licenza in uno Stato membro attribuita a un'entità che ai sensi dell'AVMSD non è un fornitore di servizi di media, in quanto non esercita un controllo effettivo sui contenuti di tale canale né è impegnata in alcuna attività di trasmissione; si tratta in effetti di una società "di comodo". La corretta applicazione dell'AVMSD da parte di tutti gli Stati membri è essenziale al fine di assicurare che solo i fornitori di servizi di media effettivamente stabiliti nell'UE ai sensi del diritto dell'Unione beneficino della libera prestazione di servizi nel mercato unico.
17. L'AVMSD presuppone che i contenuti trasmessi siano già conformi alle norme dello Stato che ha concesso la licenza e che non debbano essere soggetti a ulteriori controlli. Ne consegue, quindi, che l'autorità di regolamentazione dello Stato membro di origine ha la responsabilità di assicurare e, ove necessario, controllare¹² la conformità al diritto nazionale e all'AVMSD dei contenuti di tutti i canali nella propria giurisdizione, a prescindere dalla lingua. Tuttavia, ciò può non essere sempre possibile a livello pratico.
18. La situazione si complica nei casi in cui sono coinvolte le sensibilità nazionali e in cui il contesto culturale e storico può non essere completamente compreso dallo Stato che esercita la giurisdizione. È stato suggerito che nel contesto geopolitico attuale, ma non solo, i contenuti delle trasmissioni dovrebbero essere analizzati sia dal punto di vista dello Stato di ricezione sia da quello dello Stato membro che esercita la giurisdizione. In tali casi appare evidente la fondamentale importanza di una stretta ed efficace collaborazione tra le pertinenti autorità di regolamentazione.

¹² Nel presente contesto, per controllo si intende l'analisi dei contenuti già trasmessi, da non confondere con censura o censura preventiva, che consiste nella proibizione di un contenuto prima della sua diffusione. Il controllo dei contenuti è necessario per assicurare la conformità con, per esempio, le norme relative a pubblicità, protezione dei minori, quota di riserva a favore delle opere europee, ecc.

Dibattito ministeriale

19. Gli Stati membri hanno espresso sostegno e interesse a una discussione sugli aspetti specifici e importanti dell'AVMSD che incidono sullo sviluppo del mercato unico digitale. La presidenza ritiene che sia importante discutere a livello politico il funzionamento della direttiva, nel contesto delle attuali sfide geopolitiche che riguardano la libertà di espressione e gli obiettivi, di interesse pubblico, della sicurezza e della stabilità.
20. Tale dibattito è di particolare importanza, in quanto la definizione dei principali orientamenti per la futura politica europea in materia di regolamentazione audiovisiva spetta ai ministri responsabili delle politiche audiovisive nei rispettivi Stati membri.
21. La presidenza ritiene che un dibattito orientativo nella sessione del Consiglio sia opportuno e che fornirà un importante contributo per la valutazione REFIT in corso. Alla luce delle questioni sopra illustrate, i ministri saranno invitati a rispondere al seguito quesito:

Nel contesto della direttiva sui servizi di media audiovisivi, come possiamo mantenere l'equilibrio tra libertà di espressione e gli obiettivi, di interesse pubblico, della sicurezza e della stabilità, preservando nel contempo un panorama audiovisivo europeo culturalmente diversificato e di alta qualità?

22. Inoltre, dal momento che la Commissione ha annunciato il lancio di una strategia per il mercato unico digitale in Europa, i ministri hanno altresì agio di rispondere, se lo desiderano, al seguente quesito:

Quali misure dovrebbero essere adottate nell'attuazione della direttiva sui servizi di media audiovisivi al fine di assicurare il sostegno a contenuti audiovisivi culturalmente diversificati e di alta qualità?

Nei loro interventi i ministri dovrebbero basarsi sui suddetti quesiti e saranno incoraggiati a intervenire liberamente, senza contributi preparati, ponendo domande e presentando osservazioni e proposte concrete per le azioni future. Vi sarà un giro di tavolo dedicato a entrambi i quesiti.

Per dare a tutti i ministri l'opportunità di contribuire al dibattito, la durata degli interventi sarà limitata ad un massimo di tre minuti.
