



L'Unione europea e la tutela dei diritti fondamentali nel settore dei media alla luce dello *European Media Freedom Act*

DI MARIAIDA CRISTARELLA ORISTANO*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La competenza dell'Unione europea in materia di libertà di espressione e informazione dei media. – 3. La libertà di espressione e di informazione come diritti fondamentali dell'Unione europea: l'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali e la sua interpretazione da parte della Corte di giustizia. – 4. Il quadro giuridico europeo per la tutela del pluralismo informativo: dai primi interventi normativi all'*European Media Freedom Act*. – 4.1. L'*European Media Freedom Act*: finalità, obiettivi, regime delle deroghe. Quale coerenza? – 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione.

L'avvento delle moderne tecnologie digitali ha trasformato profondamente l'assetto del settore dei media, incidendo in modo strutturale sui processi di produzione, distribuzione e fruizione dei contenuti informativi. Segnatamente, accanto ai tradizionali "intermediari" della stampa periodica e del sistema radio-televisivo, la progressiva diffusione delle piattaforme online, l'impiego di algoritmi nei processi di selezione delle notizie e l'accesso transfrontaliero e multilingue ai servizi di comunicazione hanno ampliato le opportunità di consultazione delle risorse mediatiche, garantendo l'accesso a una molteplicità di opinioni. Tuttavia, tale mutamento ha favorito altresì l'insorgere dei fenomeni della disinformazione¹, della cattiva

*Docente a contratto di Diritto dell'Unione europea, nonché di Norme sovranazionali, società digitale e commercio elettronico presso il Dipartimento di Scienze Aziendali e Giuridiche, Università della Calabria.

¹ Sebbene il termine sia talvolta utilizzato in dottrina come sinonimo dell'espressione "fake news" (B. BAADE, *Fake News and International Law*, in *European Journal of International Law*, 2018, p. 1357 ss.), la Commissione europea ha chiarito che la nozione di *disinformation* deve essere preferita a quella di *fake news*. In particolare, nel suo rapporto del 2018 «*A multi-dimensional approach to disinformation: report of the independent High Level Group on fake news and online disinformation*», l'Istituzione ha specificato che la disinformazione ricomprende «all forms of false, inaccurate, or misleading information designed, presented and promoted to intentionally cause

informazione², e della propaganda³. Ne costituiscono recenti esempi la proliferazione di *fake news* durante la pandemia di Covid-19, nell'ambito della quale si è sviluppata una vera e propria "infodemia", intesa come la circolazione di informazioni artatamente ingannevoli finalizzate a influenzare il dibattito pubblico e aventi ripercussioni finanche sui diritti fondamentali delle persone, come il diritto alla salute⁴; l'insieme delle condotte attribuibili sia a soggetti del sistema mediatico russo sia a organi ufficiali della Federazione, che negli ultimi anni hanno diffuso contenuti propagandistici, falsi o fuorvianti, con l'obiettivo di preparare la popolazione al conflitto in Ucraina⁵; o, ancora, la presenza di norme e approcci statali divergenti in materia

public harm», mentre la nozione di *fake news* è ritenuta «inadequate to capture the complex problem of disinformation, which involves content that is not actually or completely “fake” but fabricated information blended with facts [...]». Per il Relatore speciale ONU sulla promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione, Irene Khan, la disinformazione consiste in una falsa informazione diffusa intenzionalmente allo scopo di provocare un c.d. «serious social harm» (v. il rapporto *Disinformation and freedom of opinion and expression*, UN Doc. A/HRC/47/25, 13 aprile 2021, par. 9). Inoltre, anche secondo la definizione fornita da alcune organizzazioni internazionali, la disinformazione è spesso concepita e diffusa con l'intento di ingannare l'opinione pubblica, ostacolare l'esercizio del diritto all'informazione – inteso sia come diritto collettivo a essere informati sia come diritto individuale di cercare, ricevere e trasmettere informazioni – e, in alcuni casi, di fomentare episodi di violenza (United Nations Organization, Organization of American States, African Union, *Joint Declaration on Freedom of expression and “Fake News”, Disinformation and Propaganda*, in www.ohchr.org, 3 marzo 2017).

² Secondo alcune Comunicazioni della Commissione europea, la cattiva informazione, diversamente dalla disinformazione, consiste nella «circolazione di contenuti errati o ingannevoli che, pur suscettibili di causare effetti dannosi, non sono diffusi con la volontà deliberata di arrecare un pregiudizio» (V. COM (2020) 790 final, *Sul piano d'azione per la democrazia europea*, 3 dicembre 2020; COM (2018) 236 final, *Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo*, 26 aprile 2018. V. pure il *Codice di buone pratiche sulla disinformazione rafforzato* adottato su impulso della Commissione nel 2022 da piattaforme dell'informazione online e imprese a elevato contenuto tecnologico, settori della società civile, e integrato il 13 febbraio 2025 come codice di condotta sulla disinformazione nel quadro della legge sui servizi digitali).

³ La fattispecie della propaganda è stata definita in alcuni documenti di istituzioni e organi dell'UE. In particolare, secondo la risoluzione del Parlamento europeo n. 2567 dell'1 ottobre 2024 «Propaganda and freedom of information in Europe», essa è una pratica che « [...] aims at biasing public opinion, endangers the proper functioning of our democratic systems and threatens our common values and human dignity». Per parte sua, nell'*Opinion of the Committee on Culture and Education for the Committee on Foreign Affairs on EU strategic communication to counteract propaganda against it by third parties* (2016/2030(INI), del 23 giugno 2016), il Relatore A. E. FOTYGA ha affermato che «in the Union the term ‘propaganda’ is normally understood to mean the spreading of ideas, concepts, information and political doctrines for the purpose of creating or changing public opinion...». La nozione elaborata in seno a tali enti dell'UE corrisponde a quella proposta nella dottrina del Diritto internazionale pubblico: cfr., ad es., J. B. WHITON, *Aggressive Propaganda*, in C. BASSIOUNI, V. NANDA (a cura di), *International Criminal Law*, Springfield, 1974, vol. I, p. 238 ss. (p. 239) secondo cui la propaganda è ogni «communication of facts, fiction, argument, and suggestion [...] with the hope and intention of implanting in the minds of the “target” audience certain prejudices, beliefs or convictions aimed at persuading the latter to take some action serving the interest of the communicator»; nonché M. NOWAK, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary*, Kehl, 2005, p. 472, che afferma che essa consiste nella «intentional, well-aimed influencing of individuals by employing various channels of communication to disseminate, above all, incorrect or exaggerated allegations of fact. Also included thereunder are negative or simplistic value judgements whose intensity is at least comparable to that of provocation, instigation, or incitement».

⁴ Sul punto, cfr. la comunicazione della Commissione europea «*Contrastare la disinformazione sulla Covid-19 – Guardare ai fatti*» del 10 giugno 2020, JOIN(2020) 8 final. In dottrina, v. F. DI MASCIÒ, M. BARBIERI, A. NATALINI, D. SELVA, *Covid-19 and the Information Crisis of Liberal Democracies: Insights from Anti-Disinformation Action in Italy and EU*, in *Partecipazione&Conflitto*, 2021, 5 marzo 2021.

⁵ In argomento, v. C. DI TURI, *La propaganda in favore della guerra nel diritto internazionale e la sua rilevanza alla luce del conflitto armato russo-ucraino*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2024, p. 323 ss.; A. COSSIRI, *Le campagne di disinformazione nell'arsenale di guerra: strumenti giuridici per contrastare la minaccia alla prova del bilanciamento*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2024, p. 77 ss.; M. CASTELLANETA, *La disinformazione nel conflitto in Ucraina: tra ius in bello e diritto alla libertà di espressione*, in O. PORCHIA, M. VELLANO (a cura di) *Il diritto internazionale per la pace e nella guerra. Sviluppi recenti e prospettive future. Liber*

di indipendenza editoriale che, unitamente all'insufficiente cooperazione tra le autorità o gli organismi nazionali di regolamentazione e a modalità non trasparenti o inique di allocazione delle risorse economiche pubbliche e private, minacciano il pluralismo informativo e la libertà dei media⁶.

In tal contesto, l'Unione europea (UE) riveste una posizione particolarmente importante, promuovendo strategie volte a contrastare le suddette tendenze e a garantire i diritti fondamentali nel settore dei media, con particolare riguardo al loro pluralismo e alla libertà di espressione, entrambi pilastri della democrazia e della *rule of law*, nonché elementi essenziali per il buon funzionamento del mercato interno dei servizi di comunicazione⁷.

Ciò premesso, scopo del presente contributo è presentare un panorama del diritto e delle politiche dell'UE in materia di libertà e pluralismo dei mezzi di informazione – sia tradizionali che digitali – con specifico riferimento allo strumento più recente messo a punto da essa per prevenire il rischio di ingerenze governative nel settore dei media e rafforzare la tutela dell'indipendenza e della trasparenza editoriale: il regolamento (UE) 2024/1083 (c.d. *European Media Freedom Act*, d'ora in avanti EMFA)⁸ entrato formalmente in vigore l'8 agosto 2025.

Amicorum in onore di E. Greppi, Napoli, 2023, p. 327 ss.; S. LATTANZI, *La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino*, in *MediaLaws*, 2023, p. 158 ss.; S. POLI, *Le misure UE di contrasto alle attività di disinformazione russe, alla prova della Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 626 ss.

⁶ V. la sesta relazione annuale della Commissione europea sullo Stato di diritto, dell'8 luglio 2025 (disponibile in: commission.europa.eu) in cui l'esecutivo europeo ha espresso preoccupazioni relative, da un lato, alla sicurezza dei giornalisti e alla necessità di rafforzare le garanzie di indipendenza di talune autorità di regolamentazione dei media e dei media del servizio pubblico; dall'altro, all'urgenza di assicurare maggiore equità e trasparenza nei processi di assegnazione della pubblicità statale. Per i Paesi interessati dall'allargamento, la Relazione evidenzia altresì criticità connesse alla politicizzazione delle autorità di regolamentazione dei media, alla sostenibilità finanziaria delle emittenti pubbliche e alla procedura di nomina dei loro vertici.

⁷ La bibliografia in materia è molto ampia. V., in particolare: C. SCHEPISI (a cura di), *Unione europea, pluralismo e libertà dei media nell'era digitale*, Napoli, 2025; O. PALLOTTA, *Antitrust e pluralismo dell'informazione nel diritto UE: un'alternanza in favore della democrazia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2023, p. 109 ss.; G. M. RUOTOLO, *Nell'anno delle elezioni hanno tutti ragione. Alcune considerazioni sul ruolo di diritto internazionale ed UE nel contrasto alla disinformazione*, in *SidiBlog*, 2024; R. MASTROIANNI, F. FERRARO (a cura di), *Libertà di informazione e diritto dell'Unione europea. Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo*, Napoli, 2022; ID., *Freedom and pluralism of the media: an European value waiting to be discovered*, in *MediaLaws*, 2022.

⁸ Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (regolamento europeo sulla libertà dei media). Il regolamento, la cui proposta da parte della Commissione è stata presentata il 16 settembre 2022, è stato adottato il 26 marzo 2024. Per commenti cfr.: F. DONATI, *L'Unione europea, la libertà dei media e la tutela dello Stato di diritto: una riflessione sull'European Media Freedom Act*, in C. SCHEPISI (a cura di), *Unione europea, pluralismo e libertà dei media nell'era digitale*, cit., p. 149 ss.; M. CASTELLANETA, *Libertà e indipendenza dei giornalisti alla luce delle nuove tecnologie: le novità introdotte dal regolamento EMFA, con riguardo alla protezione delle fonti*, *ivi*, p. 157 ss.; F. PAOLUCCI, *The European Media Freedom Act: (another) new chapter in the digital regulation saga*, in *Diritti comparati*, 2024; J. BARATA, *Will the EMFA Improve Freedom of Expression, Media Pluralism, and Media Independence in Europe?*, in *MediaLaws*, 2024; E. BROGI (a cura di), *The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism*, Doc. PE 747.930, luglio 2023; Y. CITINO, *Verso l'European Media Freedom Act: la strategia europea contro le minacce al pluralismo e all'indipendenza dei media da una prospettiva de iure condendo*, in *Media Laws*, 2022, p. 1 ss.; G. MUTO, *European Media Freedom Act: la tutela europea della libertà dei media*, *ivi*, 2022, p. 209 ss.; V. IAIA, *The regulatory road to the European Media Freedom Act: opportunities and challenges ahead*, *ivi*, 2023, p. 221 ss.; F. DONATI, *Unione europea, libertà e pluralismo dei mezzi di informazione nella proposta di Media Freedom Act*, in R. MASTROIANNI, F. FERRARO (a cura di), *Libertà di informazione*, cit., p. 73 ss.; M. CANTERO GAMITO, *Consistent regulatory and self-regulatory mechanisms for media freedom in the*

2. La competenza dell'Unione europea in materia di libertà di espressione e informazione dei media.

Come anticipato nell'introduzione a questo lavoro, l'UE occupa una posizione centrale nella promozione delle libertà fondamentali nel settore dei media, avendo elaborato numerose disposizioni per tutelarne la libertà, l'indipendenza e il pluralismo dell'informazione che saranno approfondite *infra*⁹. Eppure, nei Trattati istitutivi, non si rinviene alcuna base giuridica che, nel rispetto del principio di attribuzione¹⁰, conferisca esplicitamente alle istituzioni europee il potere di legiferare in tale ambito. Tuttavia, com'è stato autorevolmente sostenuto¹¹, i poteri normativi dell'UE sono conferiti non solo in ragione delle materie trasferite, ma anche in virtù dei fini che s'intende perseguire attraverso di essa. Ne discende l'inserimento nei Trattati di basi giuridiche di tipo "orizzontale" e "funzionale", idonee a legittimare l'intervento delle istituzioni europee anche in settori non espressamente contemplati, sulla base di una valutazione circa la necessità di armonizzare le discipline nazionali per conseguire alcuni obiettivi primari dell'Unione. Con specifico riferimento al caso che qui interessa, poiché tali scopi riguardano la rimozione degli ostacoli al flusso dei fattori produttivi, o la tutela del corretto funzionamento del mercato comune, l'intervento dell'UE nel settore dei mezzi di informazione trova fondamento essenzialmente nelle disposizioni del TFUE sull'avvicinamento delle legislazioni nazionali (art. 114) e sugli aspetti concernenti la libera circolazione dei servizi (artt. 53 e 62 TFUE). Invero, tali disposizioni hanno consentito all'UE di disciplinare l'attività degli operatori mediatici nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (art. 5 TUE), dell'eguaglianza tra gli Stati membri e della loro identità nazionale (art. 4, par. 2, TUE)

Infine, la libertà e il pluralismo dei media sono espressamente riconosciuti nel Protocollo n. 29 allegato ai Trattati¹², che sottolinea come il sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri sia «direttamente collegato alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società, nonché all'esigenza di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione»; nonché all'art. 11 della Carta¹³.

Digital Single Market, Working Paper 42 of the Robert Schuman Centre for Advanced Studies - Centre for Media Pluralism and Media Freedom, EUI, 2022.

⁹ Par. 4 e 4.1.

¹⁰ In argomento, *ex multis*, v. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, ed. VI, p. 475 ss.; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea, parte istituzionale*, Torino, 2023, ed. IX, p. 80 ss.

¹¹ Così, R. MASTROIANNI, *I nuovi confini della libertà di informazione nel diritto dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 2025, p. 235 ss.

¹² Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri allegato al Trattato di Amsterdam (1997).

¹³ Sull'art. 11 della Carta, cfr.: M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, 2024, II ed., p. 469 ss.; L. WOODS, *Article 11: Freedom of Expression and Information*, in PEERS S. ET AL., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2021, II ed., p. 333 ss.; R. MASTROIANNI, G. STROZZI, *Art. 11 Libertà di espressione e di informazione*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di) *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 219 ss.; P. PIRODDI, *Commento all'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1693 ss.; F. DONATI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, p. 101 ss.

Quest'ultima – pur applicandosi agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'UE¹⁴ e non avendo la funzione di attribuire ad essa nuove competenze¹⁵ – ha esercitato e continua ad esercitare un'influenza determinante, da un lato, sulle scelte delle misure da adottare e sui contenuti dell'intervento normativo in materia; dall'altro, sull'interpretazione delle disposizioni adottate dal legislatore europeo e, più in generale, del diritto fondamentale alla libertà di informazione e dei principi a esso connessi, quali l'indipendenza e il pluralismo dei media.

Su tale disposizione, pare pertanto opportuno soffermarci più nel dettaglio.

3. La libertà di espressione e di informazione come diritti fondamentali dell'Unione europea: l'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali e la sua interpretazione da parte della Corte di giustizia.

La formulazione dell'art. 11 della Carta qualifica la libertà di espressione e di informazione come un diritto articolato, che comprende «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»¹⁶ e che tutela, più nel dettaglio, «la libertà e il pluralismo dei media»¹⁷.

Secondo le Spiegazioni del *Praesidium* relative alla disposizione *de qua* corrisponde all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), interpretato estensivamente dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) sia per quanto riguarda i soggetti che ne invocano la tutela ai sensi dell'art. 34 CEDU¹⁸, sia per ciò che concerne i mezzi di comunicazione utilizzati¹⁹ e le nozioni di “idea”, “opinione” e “informazione”²⁰. Invero, nel garantire la protezione dei diritti fondamentali – che costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto²¹ – la Corte di giustizia si è ispirata alle tradizioni costituzionali comuni agli

¹⁴ Art. 51, par. 1.

¹⁵ Art. 51, par. 2.

¹⁶ Art. 11, par. 1.

¹⁷ *Ivi*, par. 2.

¹⁸ Come le persone fisiche, ma pure quelle giuridiche, quali i partiti politici, o le organizzazioni mediatiche e le imprese, in quanto titolari del diritto alla comunicazione commerciale. Cfr., per esempio, le sentenze della Corte EDU nei casi: 20 novembre 1989, *Markt Intern Verlag GmbH e Klaus Beermann c. Germania*, ricorso n. 10572/83; 30 gennaio 1998, *United Communist Party of Turkey and Others v Turkey*, ricorso n. 133/1996/752/951; 19 giugno 2012, *Krone Verlag*, ricorso n. 27306/07).

¹⁹ Quali la trasmissione radiotelevisiva, le reti telematiche, la carta stampata e internet (Corte Edu, 10 gennaio 2013, *Ashby Donald e altri c. Francia*, ricorso n. 36769/08, par. 34; Corte Edu, 5 maggio 2011, *Comitato editoriale di Pravoye Delo e Shtekel c. Ucraina*, ricorso n. 33014/05, par. 63).

²⁰ V., ad esempio, le seguenti sentenze della Corte EDU: 23 settembre 2003, *Radio France c. Francia*, ricorso n. 53984/00; 17 luglio 2001, *Ekin Association c. Francia*, ricorso n. 39288/98; 16 dicembre 1992, *Hadjianastassiou c. Grecia*, ricorso n. 12945/87, par. 39; 7 dicembre 1976, *Handyside c. Regno Unito*, ricorso n. 5493/72, par. 49.

²¹ V. le seguenti sentenze della Corte giust.: 2 aprile 2009, causa C-421/07, *Daamgaard*, ECLI:EU:C:2009:22; 25 marzo 2004, causa C-71/02, *Karner*, ECLI:EU:C:2004:181; 13 luglio 1989, causa 5/88, *Wachauf*, ECLI:EU:C:1989:321; 15 maggio 1986, causa 222/84, *Johnston*, ECLI:EU:C:1986:206; 28 ottobre 1975, causa 36/75, *Rutili*, ECLI:EU:C:1975:137; 14 maggio 1974, causa 4/73, *Nold*, ECLI:EU:C:1974:51; 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114; 12 novembre 1969, causa 29/69, *Stauder*, ECLI:EU:C:1969:57.

Stati membri e alle prescrizioni incluse nei trattati internazionali in materia di diritti umani²², con particolare riferimento alla CEDU. A tal proposito, il giudice del Lussemburgo si è avvalso delle indicazioni fornite dalla Corte EDU ai fini della determinazione dei contenuti della libertà di espressione, intesa sia come “libertà attiva” di manifestare e divulgare pubblicamente le proprie idee; sia come “libertà passiva” di accedere alle opinioni altrui, scegliendo di rimanere in silenzio o di informare e riportare fatti attraverso i mezzi di comunicazione (diritto di cronaca e diritto di critica)²³.

Nonostante ciò, l’art. 11 della Carta si distingue, rispetto all’art. 10 CEDU, per alcuni importanti aspetti.

Anzitutto, le due norme differiscono con riguardo al regime delle eccezioni. In particolare, mentre l’art. 10 CEDU individua tassativamente le misure che, se «proporzionate agli scopi legittimi perseguiti» e motivate in modo «pertinente e sufficiente»²⁴, costituiscono condizioni o restrizioni all’esercizio della libertà di espressione e informazione (art. 10, par. 2, CEDU)²⁵, l’art. 11 della Carta non fa alcun richiamo alla possibilità di deroghe. Ciò non implica, tuttavia, che il diritto da esso protetto sia assoluto, essendo suscettibile di limitazioni ai sensi della clausola generale prevista all’art. 52, par. 1, della Carta. Tale disposizione, infatti, consente eccezioni ai diritti garantiti dal documento, purché conformi a requisiti analoghi a quelli dell’art. 10 CEDU, e cioè «laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall’Unione o alla tutela dei diritti e delle libertà altrui». Pertanto, non di rado, la Corte è stata chiamata a operare un bilanciamento tra libertà di espressione e altri diritti fondamentali, come la protezione dei dati personali²⁶, il diritto

²² Tra queste, gli artt.: 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966; 13, 17 30 e 31 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989; 2 della Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali del 2007; 2 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2008.

²³ Sul punto, v.: B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *L’evoluzione dei diritti e delle libertà fondamentali nel settore dei media. Diritto dell’Unione europea, orientamenti giurisprudenziali e recenti interventi normativi*, in *Rivista Eurojus*, 2023, p. 7 e giurisprudenza *ivi* citata.

²⁴ Corte EDU, 28 settembre 2000, *Lopes Gomes da Silva c. Portogallo*, ricorso n. 37698/97, par. 30; 25 novembre 1996, *Wingrove c. Regno Unito*, ricorso n. 17419/90, par. 52; 26 marzo 1985, *Barthold c. Germania*, ricorso n. 8734/79, par. 55.

²⁵ Segnatamente, la norma fa riferimento a tutte quelle «misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all’integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell’ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l’autorità e l’imparzialità del potere giudiziario».

²⁶ Sono note le sentenze della Corte giust. nei casi: *Lindqvist*, in cui l’organo giurisdizionale è stato chiamato a pronunciarsi sulla compatibilità delle limitazioni previste dalla direttiva 95/46/CE sul trattamento dei dati personali con la libertà di espressione (sentenza del 6 novembre 2003, causa C-101/01, *Bodil Lindqvist*, ECLI:EU:C:2003:596); o *Google Spain*, nell’ambito del quale la Corte ha precisato che, sulla base della direttiva 95/46/CE, i gestori dei motori di ricerca assumono la responsabilità del trattamento dei dati, in particolare per quanto riguarda l’operazione di deindicizzazione, in cui rileva il bilanciamento tra la tutela del diritto alla vita privata e la libertà di informazione (Corte giust., 13 maggio 2014, causa C-131/12, *Google Spain*, ECLI:EU:C:2014:317). Sul punto, v. pure le sentenze del 22 novembre 2022, C-37/20 e C-601/20, *WM e Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:912; e del 1° agosto 2022, C-184/20, *OT c. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, ECLI:EU:C:2022:601.

d'autore²⁷ e la libertà di stabilimento²⁸; tra libertà di informazione ed esigenze proprie della politica estera e di sicurezza comune dell'UE²⁹; o, ancora – riconosciuta l'appartenenza della libertà di espressione ai valori di cui all'art. 2 TUE – tra indipendenza dei media, da un lato, e riconoscimento automatico in uno Stato membro delle sentenze emesse da giudici di altri Paesi membri, dall'altro³⁰.

In secondo luogo, contrariamente all'art. 10 CEDU, l'art. 11, par. 2 della Carta fa espresso riferimento all'esigenza di rispettare la libertà e il pluralismo dei *media*. La prima trae origine direttamente dalla libertà di espressione e protegge i mezzi di comunicazione come strumenti volti alla diffusione e all'amplificazione di fatti e opinioni. Il secondo, invece, è stato riconosciuto come un obiettivo di politica culturale volto a garantire non soltanto la pluralità delle reti mediatiche, ma anche il diritto dei cittadini di ricevere informazioni in modo diversificato³¹.

La formulazione definitiva della disposizione («[...] la libertà e il pluralismo dei media sono rispettati»), sebbene meno incisiva rispetto a quella originariamente proposta («[...] sono garantiti»), non ne attenua il carattere vincolante. Infatti, essa si impone, da un lato, agli Stati membri, il cui comportamento contrario all'art. 11 della Carta, anche in collegamento con l'art. 2 TUE, legittima l'UE a ricorrere agli strumenti predisposti dall'ordinamento per la tutela della libertà di espressione e dei valori a essa connessi, inclusi l'avvio di una procedura di

²⁷ Corte giust., 29 luglio 2019, causa C-469/17, *Funke Medien*, ECLI:EU:C:2019:623; 29 luglio 2019, causa C-516/17, *Spiegel online*, ECLI:EU:C:2019:625; 13 febbraio 2014, cause riunite C-466/12, C-466/12, *Svensson e a.*, ECLI:EU:C:2014:76; 16 febbraio 2012, causa C-360/10, *Netlog*, ECLI:EU:C:2012:85; 24 novembre 2011, causa C-70/10, *Sabam*, ECLI:EU:C:2011:771.

²⁸ V. la sentenza della Corte giust., 3 settembre 2020, causa C-719/18, *Vivendi*, ECLI:EU:C:2020:627. Per un commento in dottrina, v. O. GRANDINETTI, *La tutela del pluralismo nel nuovo Testo unico sui servizi di media audiovisivi*, in *Media Laws*, 2/2022, p. 286 ss. A.G. MONTELEONE, *Il pluralismo dei media alla prova della libertà di stabilimento. La pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso Vivendi*, in *Giur. comm.*, 2021, p. 681 ss.; A. GIANNACCARI, *La contesa Mediaset-Vivendi tra libertà di stabilimento e pluralismo informativo. Tanto tuonò che piovve*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2020, p. 599 ss.

²⁹ Cfr. la sentenza della Corte giust., 27 luglio 2022, causa T-125/22, *RT France v. Council*, ECLI:EU:T:2022:483. Per commenti v. *ex multis*, V. SZÉP, R. WESSEL, *Balancing restrictive measures and media freedom: RT France v. Council*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 1384 e ss.; L. LONARDO, *Censorship in the EU as a result of the war in Ukraine: RT France v Council of the European Union*, in *European Law Review*, p. 707 ss.; J-P JACQUÉ, *Liberté d'information et mesures restrictives*, in *Rev. Trim. Dr. homme*, 2024, p. 719 ss.

³⁰ Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-633/22, ECLI:EU:C:2024:843. Cfr. C. MASSA, *L'arrêt Real Madrid et d'autres avancées pour protéger la liberté de la presse et la démocratie européenne*, in *Eurojus*, 2025, p. 174 ss.; C. GABILLET, J. GUINOT-DELERY, *Arrêt «Real Madrid Club de Fútbol»: le recours à l'ordre public au secours de la liberté de la presse*, in *Jour. dr. eur.*, 2025, p. 13 ss.

³¹ Corte giust., sentenza dell'11 dicembre 2019, causa C-87/19, *TV Play Baltic v Lietuvos Komisija*, ECLI:EU:C:2019:1063.

infrazione³², l'attivazione di un procedimento ex art. 7 TUE o l'applicazione del regolamento sulla condizionalità³³.

Dall'altro lato, la norma vincola – ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta – le istituzioni dell'Unione, tra cui il legislatore europeo, che si muove in due direzioni. In particolare, esso adotta sia atti normativi che, pur avendo ad oggetto il corretto funzionamento del mercato interno, includono disposizioni che si ripercuotono indirettamente sulla protezione della libertà di espressione e della libertà di informazione; sia strumenti volti a disciplinare in via diretta l'attività dei media e a tutelarne il pluralismo e l'indipendenza, mantenendo soltanto sullo sfondo la base giuridica legata al mercato interno.

4. Il quadro giuridico europeo per la tutela del pluralismo informativo: dai primi interventi normativi all'*European Media Freedom Act*.

Il primo intervento normativo dell'UE interamente dedicato alla regolamentazione del settore dei media è rappresentato dalla direttiva «Televisione senza frontiere» del 1989³⁴, volta a garantire la libera circolazione dei servizi di radiodiffusione televisiva nel mercato interno, preservando al contempo obiettivi di interesse pubblico come la diversità culturale, il diritto di rettifica, la tutela dei consumatori e la protezione dei minori. Lo strumento – che, favorendo l'apertura dei mercati nazionali e l'incremento della concorrenza, promuoveva indirettamente il pluralismo dell'informazione e il diritto alla ricezione e alla diffusione delle notizie – è stato sostituito, dapprima, dalla direttiva 97/36/CEE³⁵ e, in seguito, dalle direttive 2007/65/CE³⁶, 2010/13/UE³⁷ e 2018/1808/UE³⁸.

³² Si pensi alle tre procedure di infrazione attualmente pendenti contro l'Ungheria, riguardanti l'una la c.d. legge sulla sovranità nazionale, adottata nel dicembre 2023, ritenuta dalla Commissione responsabile di istituire un sistema di controlli stringenti sui media finanziati dall'estero (C-829/24); l'altra una presunta violazione del principio della libertà dei media imputata alle autorità ungheresi nell'assegnazione delle frequenze radio, a causa del trattamento discriminatorio e sproporzionato riservato all'emittente indipendente Klubradio (C-92/23); e l'altra ancora la c.d. legge sulla pedofilia, contestata per i numerosi divieti imposti alle emittenti ungheresi di trasmettere contenuti relativi alla deviazione dell'identità di genere rispetto a quella di nascita, al cambiamento di sesso o all'omosessualità (C-769/22).

³³ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

³⁴ Direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989 *relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati Membri concernenti l'esercizio delle attività televisive*, in *GUCE* L 298 del 17 ottobre 1989, p. 23.

³⁵ Direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997 *che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive*, in *GUCE* L 202 del 30 luglio 1997, p. 60.

³⁶ Direttiva 2007/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007 *che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive*, in *GUUE* L 332 del 18 dicembre 2007, p. 27.

³⁷ Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010 *relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi)*, in *GUUE* L 95 del 15 aprile 2010, p. 1.

³⁸ Direttiva 2018/1808/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 *recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi)*, in *considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato*, in *GUUE* L 303 del 28 novembre

Al pari della direttiva «Televisione senza frontiere», nelle direttive 97/36/CEE e 2007/65/CE non si rinvenivano disposizioni che impongono ai Paesi membri obblighi positivi volti a conformare la struttura del mercato dei media alle libertà in esame. Tuttavia, la seconda si distingue per una maggiore attenzione verso la protezione dei diritti fondamentali. Si pensi ai suoi artt. 3-bis, a tutela della trasparenza delle informazioni relative al controllo dei fornitori di media audiovisivi; 3-ter, che impone agli Stati membri di garantire che i servizi soggetti alla loro giurisdizione non diffondano contenuti di incitamento all'odio; o, ancora, 23-ter, che sancisce il principio di indipendenza delle autorità nazionali di regolazione e vigilanza.

Nonostante i costanti richiami al principio del pluralismo informativo da parte del Parlamento europeo (PE)³⁹, neppure la direttiva 2010/13/UE ha introdotto doveri specifici in materia. Tuttavia, ne ha riconosciuto il valore quale fondamento essenziale della democraticità degli ordinamenti degli Stati membri e dell'Unione nel suo complesso, richiamandolo in diverse disposizioni⁴⁰.

La tutela della libertà di espressione e dei suoi corollari per via solo indiretta offerta dai summenzionati strumenti subisce un primo superamento con la direttiva 2018/1808/UE. Essa – adottata nell'ambito della strategia per il mercato unico digitale⁴¹ e in linea con gli orientamenti già delineati dalla Commissione nel 2012⁴² e nel Libro verde del 2013 sulla convergenza dei

2018, p. 69, recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. dell'8 novembre 2021, n. 208 recante *Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato*, in *GURI* n. 293 del 10 dicembre 2021 - Suppl. Ordinario n. 44.

³⁹ Per esempio, con risoluzione del 22 aprile 2004 sui rischi di violazione della libertà di espressione e di informazione nell'UE, il Parlamento ha sollecitato l'intervento dell'UE, chiamata a compensare l'inerzia degli Stati membri. In tale contesto, si riteneva necessario che l'organizzazione «utilizzasse le proprie competenze in materia di politiche audiovisive, concorrenza, telecomunicazioni, aiuti di Stato, obblighi di servizio pubblico e diritti dei cittadini, al fine di definire le condizioni minime che gli Stati membri devono rispettare per garantire un livello adeguato di pluralismo».

In argomento, v. pure le successive risoluzioni del Parlamento europeo: del 25 settembre 2008 sulla concentrazione e il pluralismo dei mezzi d'informazione nell'Unione europea (2007/2253(INI)); del 7 settembre 2010 sul giornalismo e i nuovi media – creare una sfera pubblica in Europa (2010/2015(INI)); del 10 marzo 2011 sulla legge ungherese sui media (2012/C 199 E/17); del 3 maggio 2018 sul pluralismo e la libertà dei media nell'Unione europea (2017/2209(INI)) e del 25 novembre 2020 sul rafforzamento della libertà dei media: protezione dei giornalisti in Europa, incitamento all'odio, disinformazione e ruolo delle piattaforme (2020/2009(INI)).

⁴⁰ Si veda l'art. 15 della direttiva in questione che «[...] mira, come emerge dai considerando 48 e 55 della medesima, a salvaguardare la libertà fondamentale di ricevere informazioni, garantita dall'articolo 11, paragrafo 1, della Carta, e a promuovere il pluralismo nella produzione e nella programmazione delle informazioni nell'Unione, tutelato dal paragrafo 2 del medesimo articolo 11» (Corte giust., 22 gennaio 2013, *Sky Österreich GmbH*, C-283/11, ECLI:EU:C:2012:341, punto 51). La norma, invero, impone agli Stati membri di garantire che «ai fini della realizzazione di brevi estratti di cronaca, ogni emittente stabilita nell'Unione abbia accesso, a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie, a eventi di grande interesse pubblico trasmessi in esclusiva da un'emittente soggetta alla loro giurisdizione».

⁴¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, 6 maggio 2015, COM(2015) 192 def.

⁴² Prima relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *sull'applicazione della direttiva 2010/13/UE «Direttiva sui servizi di media audiovisivi» - Servizi di media audiovisivi e dispositivi connessi: passato e futuro*, 4 maggio 2012, COM(2012) 203 def.

media audiovisivi⁴³ – ha inteso aggiornare il quadro normativo preesistente alle nuove forme di prestatori di servizi sviluppatasi grazie al progresso tecnologico, estendendo a queste ultime il suo campo di applicazione. Pertanto, il documento impone gli stessi obblighi riservati ai *mass media* tradizionali anche a quegli operatori che, rispetto ai primi, valorizzano il ruolo attivo dell'utente, sia nella selezione di contenuti disponibili su cataloghi digitali, sia nella produzione e condivisione autonoma di materiali audiovisivi attraverso piattaforme dedicate e social network⁴⁴.

Con specifico riferimento al pluralismo informativo, la riforma introduce alcune disposizioni volte a garantirne la tutela sotto i profili della trasparenza dei media (art. 5)⁴⁵; della diversificazione dei contenuti (art. 7-bis)⁴⁶; e dell'indipendenza (art. 30)⁴⁷. Tuttavia, la portata innovativa dell'atto è stata a lungo compromessa dai ritardi nei processi nazionali di recepimento, che hanno determinato l'apertura, il 23 settembre 2021, di una procedura d'infrazione nei confronti di diciannove Stati membri⁴⁸.

Un'evoluzione analoga a quella appena descritta si è registrata in un diverso ambito, concernente non già i contenuti delle informazioni ma le reti per la loro diffusione, con l'adozione delle direttive «telecoms» del 1999, successivamente modificate nel 2002 e poi confluite nel codice delle comunicazioni elettroniche (direttiva 2018/1972)⁴⁹.

Infine, sorvolando sulla disciplina della libertà di espressione contenuta nel Regolamento (UE) 139/2004/CE⁵⁰, nella direttiva 2019/790/UE⁵¹ e nella direttiva 2019/1937/UE⁵², mette

⁴³ Libro verde della Commissione, *Prepararsi a un mondo audiovisivo della piena convergenza: crescita, creazione e valori*, del 24 aprile 2013, COM(2013) 231 def. 21.

⁴⁴ V. i seguenti articoli: 6, che contrasta i contenuti illeciti e l'incitamento all'odio; 6-bis, sulla protezione dei minori; 9-11 contenenti regole comuni in materia di comunicazioni commerciali; 13, sulla promozione delle opere europee; e 19-23 inerenti alla disciplina della pubblicità.

⁴⁵ L'articolo 5 prevede che gli Stati membri garantiscano un «accesso facile e diretto» alle principali informazioni sui fornitori di servizi di media, quali nome, indirizzo della sede, recapiti e Stato membro di origine, con l'obiettivo di rafforzare la libertà di espressione, promuovere il pluralismo dei media ed evitare conflitti di interesse (considerando n. 16). Le legislazioni nazionali possono inoltre ampliare tale elenco, includendo in particolare i dati relativi agli assetti proprietari dei fornitori, così da permettere agli utenti di valutarne l'impatto sulla produzione e diffusione dei contenuti.

⁴⁶ L'articolo 7-bis della direttiva del 2018 riconosce agli Stati membri la possibilità di introdurre misure volte a garantire un'adeguata visibilità ai servizi di media audiovisivi di interesse generale, in considerazione del loro ruolo nel tutelare il pluralismo dei media, la libertà di espressione e la diversità culturale.

⁴⁷ L'articolo stabilisce che gli Stati membri debbano designare un'autorità o un organismo di regolamentazione indipendente, garantendone l'autonomia giuridica e funzionale rispetto al governo e a qualsiasi altra autorità pubblica o privata (par. 1). Tale organismo è chiamato a esercitare i propri poteri in conformità con gli obiettivi della direttiva, con particolare attenzione al pluralismo dei media, alla diversità culturale e linguistica, alla tutela dei consumatori, all'accessibilità, alla non discriminazione, al corretto funzionamento del mercato interno e alla promozione della concorrenza leale (par. 2).

⁴⁸ Cfr. Parlamento europeo, *Implementation of the revised Audiovisual Media Services Directive - Background Analysis of the main aspects of the 2018 AVMSD revision*, PE 733.100 - novembre 2022.

⁴⁹ Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (rifusione), in GU L 321 del 17.12.2018, p. 36 ss.

⁵⁰ Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio del 20 gennaio 2004 *relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese («Regolamento comunitario sulle concentrazioni»)*, in GUCE L 24 del 29 gennaio 2004, p. 1.

⁵¹ Direttiva 2019/790/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 *sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE*, in GUUE L 130 del 17 maggio 2019, p. 92 e ss.

⁵² Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 ottobre 2019 *riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione*, in GUUE L 305 del 26 novembre 2019, p. 17.

conto soffermarci sul più recente *Digital Service Act* (DSA)⁵³, per la sua incidenza sulla tutela dei diritti fondamentali. Infatti, esso impone alle piattaforme e ai motori di ricerca online di grandi dimensioni⁵⁴ obblighi di monitoraggio volti a prevenire e gestire crisi sistemiche legate al funzionamento dei loro servizi, con particolare riguardo agli effetti negativi sulla libertà di espressione e il pluralismo dei media⁵⁵. Tale lodevole finalità risulta attenuata dalla disciplina predisposta nel documento rispetto ai fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi (cc.dd. *very large online platforms*, VLOPs) e dei motori di ricerca online di analoga portata (*very large online search engines*, VLOSEs). La dottrina ha espresso perplessità su tali profili⁵⁶, in quanto il DSA attribuisce a questi soggetti importanti funzioni di autoregolamentazione rispetto all'adozione di misure volte a mitigare i rischi sistemiche derivanti dai loro servizi – quali la circolazione di contenuti illeciti o pregiudizievoli in rete – attribuendo ad essi un ampio margine di discrezionalità. Tale assetto normativo si presta, in particolare, alla critica di poter comprimere la libertà di espressione degli utenti dei relativi servizi, in quanto consente agli intermediari di rimuovere, ad esempio, i contenuti da essi ritenuti pregiudizievoli.

Completa il quadro giuridico europeo finora delineato il cit. EMFA, cui pare opportuno soffermarci nel paragrafo successivo, al fine di verificare se e in che misura tale strumento sia in grado di colmare le lacune emerse nei precedenti interventi e offrire una tutela più solida all'indipendenza dei media e alla libertà di informazione nell'UE.

4.1. L'European Media Freedom Act: finalità, obiettivi, regime delle deroghe. Quale coerenza?

Come anticipato, l'articolato panorama normativo europeo in tema di libertà di espressione e di informazione ha raggiunto il proprio apice evolutivo con l'adozione del cit. regolamento (UE) 2024/1083.

Nel rispetto del principio di attribuzione, la base giuridica dell'EMFA è stata individuata nell'art. 114 TFUE, che consente l'intervento dell'UE al fine di garantire l'instaurazione, lo sviluppo e il buon funzionamento del mercato interno, ai sensi dell'art. 26 TFUE. Tale scelta mette in luce l'impronta "economica" dell'atto⁵⁷, evidente sin dai suoi primi *considerando*, in

⁵³ Regolamento (UE) n. 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 *relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali)*, in *GUUE* L 277 del 27 ottobre 2022, p. 1. In argomento, cfr.: E. LA FAUCI, *Notarelle sul Digital service Act*, in A. PAPA (a cura di), *La Costituzione e le transizioni del XXI secolo*, in *Passaggi Costituzionali*, 2024, p. 175; M. OROFINO, *Il Digital Service Act tra continuità (solo apparente) ed innovazione*, in F. PIZZETTI, *La regolazione europea della società digitale*, Torino, 2024; E. BIRRITERI, *Contrasto alla disinformazione, Digital Service Act e attività private enforcement: fondamento, contenuti e limiti degli obblighi di compliance e dei poteri di autonormazione degli operatori*, in *www.medialaws*, 2023; G. CAGGIANO G., *Il contrasto alla disinformazione tra nuovi obblighi delle piattaforme online e tutela dei diritti fondamentali nel quadro del Digital Service Act e della co-regolamentazione*, in *Papers di diritto europeo*, 2021, p. 45.

⁵⁴ Per una definizione, v. DSA, art. 33.

⁵⁵ *Ivi*, artt. 34 ss.

⁵⁶ A. PALUMBO, J. PIEMONTE, *Delega di funzioni regolamentari e lotta ai rischi sistemiche causati della disinformazione nel Digital Services Act: quali rischi per la libertà di espressione?*, in *MediaLaws*, 2024.

⁵⁷ O. ANGRISANO, *Tutela del pluralismo e tradizionali strumenti antitrust: il nuovo controllo delle concentrazioni introdotto dall'European Media Freedom Act*, in C. SCHEPISI (a cura di), *Unione europea, pluralismo e libertà dei media nell'era digitale*, cit., p. 73 ss. (p. 78).

cui viene posto l'accento sull'esigenza di preservare e rafforzare il mercato interno dei media, anche attraverso la modifica della storica direttiva 2010/13/UE, che aveva introdotto il principio dell'*home country control*⁵⁸.

Tuttavia, è il Preambolo stesso a precisare che, in ragione del ruolo peculiare dei media quali elementi essenziali per la formazione dell'opinione pubblica, lo sviluppo del mercato interno in questo ambito non può prescindere da una solida garanzia della loro libertà e indipendenza, costantemente violate in diversi Paesi membri⁵⁹. Pertanto, il regolamento annovera tra i propri obiettivi primari la protezione dei servizi di comunicazione da indebite interferenze; l'incremento della loro trasparenza e operatività transfrontaliera; e la promozione della cooperazione normativa tra gli Stati membri⁶⁰. Tali assunti sono esplicitati, anzitutto, nell'art. 3, per cui «[i] destinatari dei servizi di media nell'Unione hanno il diritto di ricevere una pluralità di notizie e contenuti di attualità, prodotti nel rispetto della libertà editoriale dei fornitori di servizi di media, a beneficio del dibattito pubblico».

Inoltre, l'art. 4 garantisce il diritto dei media di «esercitare le loro attività economiche nel mercato interno senza restrizioni che non siano quelle consentite a norma del diritto dell'Unione» (par. 1), e vieta agli Stati membri di interferire o influenzare le loro politiche e decisioni editoriali (par. 2). Segnatamente, essi si astengono dal costringere i fornitori di tali servizi a rivelare informazioni sulle fonti giornalistiche o sulle comunicazioni riservate (par. 3, lett. a); dal sottoporli a sanzioni, intercettazioni o misure cautelari volte all'acquisizione dei suddetti dati (par. 3, lett. b); e dall'impiegare *software* di sorveglianza intrusiva sui loro dispositivi o strumenti digitali⁶¹ (par. 3, lett. c).

⁵⁸ R. MASTROIANNI, *Country of origin e principio di territorialità*, in *Rivista di diritto dei media*, 2019, p. 42 ss.

⁵⁹ In argomento, v. la Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2020 sul rafforzamento della libertà dei media, in cui l'istituzione europea, esprimendo preoccupazione per gli attacchi alla libertà e al pluralismo dei media, ha evidenziato la necessità di rafforzare la tutela dei giornalisti in Europa. O, ancora, il *Discorso sullo stato dell'Unione 2021* (in *ec.europa.eu*) della Commissione europea, in cui la Presidente Ursula von der Leyen ha ricordato come molti giornalisti in Europa siano sottoposti a indebite pressioni e che tre di loro sono stati assassinati nel corso dello stesso anno.

Infine, cfr. pure il documento dell'Osservatorio sul pluralismo dei media «*Pluralism Monitor 2022*» (in *cmpf.eu.eu*), in cui è stato riscontrato nel 2021 il deterioramento della libertà di espressione, del diritto all'informazione, della professione giornalistica e della protezione dei giornalisti.

⁶⁰ Sembra utile, ai fini del regolamento, l'istituzione del Comitato europeo per i servizi di media (artt. 8 ss. EMFA). Esso è un organo indipendente che sostituisce integralmente il precedente Gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA) istituito dall'art. 30-ter della direttiva 2010/13/UE. Composto da rappresentanti delle autorità o degli organismi nazionali di regolamentazione, il Comitato è chiamato a fornire consulenza e sostegno alla Commissione sulle questioni attinenti ai servizi di media rientranti nella propria competenza. Tra le sue funzioni, inoltre, rientrano l'organizzazione di un dialogo strutturato tra piattaforme online di grandi dimensioni, fornitori di servizi di media e società civile – con successiva relazione alla Commissione –, la promozione dello scambio di buone pratiche sull'utilizzo dei sistemi di misurazione dell'audience e la condivisione di esperienze in materia di alfabetizzazione mediatica.

⁶¹ Con riguardo a tale divieto, esso muove dall'esigenza di contrastare il crescente ricorso – da parte degli Stati membri – a *spyware* e, più in generale, a strumenti di sorveglianza digitale intrusiva, intesi come «qualsiasi prodotto con elementi digitali appositamente progettato per sfruttare le vulnerabilità di altri prodotti con elementi digitali che consente la sorveglianza occulta di persone fisiche o giuridiche mediante il monitoraggio, l'estrazione, la raccolta o l'analisi di dati provenienti da tali prodotti o dalle persone fisiche o giuridiche che utilizzano tali prodotti, anche in modo indiscriminato» (art. 2, punto 20). Emblematici, in tal senso, i casi relativi ai *software* Pegasus e Predator, sviluppati in Israele e acquistati da diversi Paesi membri – tra cui l'Italia e la Grecia – il cui impiego nei confronti di operatori dell'informazione è stato documentato, tra gli altri, dall'organizzazione non governativa Citizen Lab (v. il rapporto di Amnesty International *The Predator Files: Caught in the Net. The Global*

La formulazione iniziale della norma – pur perfettibile nella parte in cui non estende i suddetti obblighi alle entità private che, in virtù del loro potere economico, sono in grado di incidere sull'autonomia editoriale⁶² – è senz'altro condivisibile. Desta, invece, forte perplessità la previsione di alcune deroghe alla stessa contemplate dai suoi parr. 4 e 5, che rischiano di vanificare l'obiettivo di contrastare le interferenze nazionali alla libertà di espressione e di informazione. In particolare, l'art. 4, par. 4, prevede che gli Stati membri possano adottare misure altrimenti vietate ai sensi del par. 3, lett. a) e b) laddove tali interventi siano: previsti dal diritto dell'Unione o nazionale; conformi all'art. 52, par. 1, della Carta e alle altre norme dell'ordinamento dell'UE; giustificati caso per caso da un motivo imperativo di interesse generale e proporzionati; e, infine, soggetti a preventiva autorizzazione da parte di un'autorità giudiziaria o di un'autorità decisionale indipendente e imparziale, ovvero, in casi eccezionali e urgenti, a successiva validazione senza indebito ritardo.

Si tratta, a ben vedere, di un quadro derogatorio piuttosto ampio, costruito su concetti – come quello di “motivi imperativi di interesse generale” – vaghi, rimessi al libero apprezzamento statale e suscettibili di interpretazioni estensive, tali da rendere complessa una limitazione degli interventi dei Paesi, già competenti in via esclusiva in materia di sicurezza nazionale⁶³.

Sempre a causa della molteplicità di ipotesi in cui può trovare applicazione, parimenti allarmante è la deroga prevista dall'art. 4, par. 5, riferita al divieto di utilizzo di software di sorveglianza intrusiva di cui al par. 3, lett. c) della norma. Infatti, essa consente agli Stati di utilizzare tali strumenti se il loro impiego è effettuato nel rispetto del par. 4 e se è finalizzato a compiere indagini su una delle persone di cui al par. 3 lett. c), per alcuni reati indicati nella decisione quadro sul mandato di arresto europeo oppure per altri gravi reati punibili, secondo il diritto nazionale, con pene o misure privative della libertà personale di durata massima non inferiore a cinque anni.

Venendo, in ultimo, all'obiettivo di rafforzare la trasparenza nel settore dei media⁶⁴, meritano particolare attenzione gli articoli 6, 18, 24 e 25 dell'EMFA.

Il primo, invero, obbliga i fornitori dei servizi di comunicazione a rendere facilmente e direttamente accessibili la loro ragione sociale; i nominativi dei soggetti che detengono partecipazioni dirette o indirette tali da consentire un'influenza sul processo decisionale strategico; il nome dei titolari effettivi come definiti dalla direttiva antiriciclaggio; e l'ammontare annuo complessivo dei fondi pubblici destinati alla pubblicità statale e delle entrate pubblicitarie percepite da autorità di Stati terzi (par. 1). Inoltre, al par. 2, la norma

Threat from “EU Regulated” Spyware, 2023). In argomento, v. pure lo studio del PE, *The impact of Pegasus on fundamental rights and democratic processes* (PE 740.514, 2023).

⁶² Obblighi a carico delle entità private erano, invece, previste nell'emendamento n. 105 proposto dal PE nella seduta del 3 ottobre 2023, secondo cui: «l'Unione, gli Stati membri e le entità private rispettano l'effettiva libertà editoriale e l'indipendenza dei fornitori di servizi di media».

⁶³ Ai sensi del considerando n. 9 dell'EMFA, «[...] È inoltre opportuno ricordare che il presente regolamento rispetta le responsabilità degli Stati membri di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE), in particolare le loro competenze di salvaguardia delle funzioni essenziali dello Stato».

⁶⁴ In argomento, v. S. DE STEFANI, *La trasparenza della proprietà dei media: prospettive e aspettative dopo l'EMFA*, in C. SCHEPISI (a cura di), *Unione europea, pluralismo e libertà dei media nell'era digitale*, cit., p. 191 ss e bibliografia *ivi* citata. V. pure D. BORGES, *Media ownership transparency and the European Media Freedom Act: how did the EU get there?*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2024, p. 259 ss.

promuove l'istituzione di banche dati nazionali finalizzate alla raccolta sistematica di tali informazioni.

Quanto all'art. 18 EMFA, esso estende i suddetti principi al contesto digitale, imponendo ai fornitori di piattaforme online di grandi dimensioni di implementare una funzione che consenta ai destinatari dei loro servizi di dichiarare la loro conformità all'art. 6, par. 1.

Infine, per quanto concerne la trasparenza nella gestione delle risorse economiche e nella determinazione dei prezzi pubblicitari, un ruolo centrale è svolto dalla misurazione dell'audience, strumento indispensabile per valutare le preferenze del pubblico e orientare la pianificazione dei contenuti. A tal proposito, l'art. 24 del regolamento stabilisce che essa deve rispettare i principi di trasparenza, imparzialità, inclusività, proporzionalità, non discriminazione e verificabilità da parte di fornitori di servizi e inserzionisti. In coerenza con tali principi, l'art. 25 dispone che qualsiasi erogazione di fondi pubblici o vantaggi concessi dalle autorità pubbliche a fornitori dei servizi di media a fini pubblicitari debba conformarsi agli stessi criteri, al fine di assicurare responsabilità e integrità nel mercato mediatico.

5. Considerazioni conclusive.

L'analisi appena condotta del diritto e delle politiche dell'UE in materia di libertà e pluralismo dei mezzi di informazione ha fatto emergere alcuni spunti meritevoli di essere qui esposti.

Anzitutto, spicca l'impegno posto in essere dall'UE in tale settore, le cui misure sinora elaborate contribuiscono senza alcun dubbio alla promozione di un'informazione diversificata e alla salvaguardia dell'indipendenza editoriale, elementi essenziali non soltanto per il corretto funzionamento del mercato interno dei media, ma pure della democrazia e dello stato di diritto.

In particolare, attraverso l'EMFA – da annoverare certamente tra i principali risultati conseguiti dall'Unione in materia di libertà di espressione e di informazione – il legislatore europeo è riuscito a operare nonostante i vincoli derivanti dal principio di attribuzione delle competenze. Infatti – anche grazie a un'interpretazione estensiva dell'art. 114 TFUE da parte della Corte di giustizia, che ne consente l'invocabilità per giustificare interventi normativi volti a perseguire obiettivi che, pur differenti, producono effetti sul funzionamento del mercato interno⁶⁵ – è stato possibile adottare tale disposizione come base legale dell'EMFA, finalizzato principalmente a rafforzare la libertà e l'indipendenza dei mezzi di informazione.

Eppure, l'utilizzo del solo art. 114 TFUE come base giuridica del regolamento⁶⁶ non è esente da criticità: esso, infatti non ha consentito all'UE di introdurre misure finalizzate

⁶⁵ Cfr. M. KELLERBAUER, 'Article 114 TFEU', in M. KELLERBAUER (ed.), *The EU Treaties and Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, cit., p. 1747 e giurisprudenza *ivi* menzionata; v. pure P. DE PASQUALE, O. PALLOTTA, *Art. 114 TFUE*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1263, secondo cui tale interpretazione ha reso «piuttosto evanescente la diversità dell'ambito di intervento dell'Unione europea ai sensi dell'art. 114 TFUE rispetto all'art. 115 TFUE».

⁶⁶ Per esempio, sul punto, alcuni autori hanno evidenziato che «è un peccato che la Commissione non abbia colto l'occasione per utilizzare come base legale del Media Freedom Act anche l'art. 14, par. 3, TUE. Tale norma, imponendo agli Stati membri di garantire la libertà del voto nelle elezioni del Parlamento europeo, impone infatti di assicurare all'interno dell'Unione un sistema di informazione indipendente e plurale, per permettere ai cittadini di scegliere i parlamentari europei con un voto libero e consapevole» (v. F. DONATI, *Unione europea, libertà e pluralismo dei mezzi di informazione nella proposta di Media Freedom Act*, in *MediaLaws*, 2022, p. 30).

unicamente alla tutela della libertà in esame, indipendentemente dalle ripercussioni sul funzionamento del mercato interno. Di conseguenza, nell'atto non si rinviene una compiuta disciplina in tema di limiti al controllo dei media o, ancora, un divieto di commistione tra proprietà dei media e attività politica.

A ciò si aggiungono i limiti relativi da un alto, al regime derogatorio previsto dall'art. 4, parr. 4 e 5 che, lasciando – come si è visto – ampi margini di discrezionalità agli Stati membri, rischia di vanificare finanche gli effetti positivi della scelta di emanare un regolamento piuttosto che una direttiva; dall'altro, all'adozione di una nozione ristretta “fornitori di servizi di media”, legata alle sole attività svolte a titolo professionale ed economico e non anche a quelle di altri attori ugualmente rilevanti nel settore dell'informazione, quali giornalisti indipendenti, blogger e ONG⁶⁷.

Tuttavia, pur con questi aspetti problematici, l'EMFA costituisce senz'altro un significativo progresso nella tutela della libertà di espressione e di informazione, nonché del pluralismo dei media, configurandosi come una tappa fondamentale nell'evoluzione della legislazione dell'UE nel senso di un coinvolgimento sempre maggiore dei valori su cui l'Unione si fonda, esigenza strutturale e imprescindibile del percorso di integrazione europea.

⁶⁷ In argomento, v. S. GALLONE. *La regolazione delle fake news nell'Unione europea: tra tutela della libertà di espressione, pluralismo dei media e lotta alla disinformazione*, in C. SCHEPISI (a cura di), *Unione europea, pluralismo e libertà dei media nell'era digitale*, cit., p. 218.