



Raccomandazioni per migliorare la libertà e l'indipendenza dei media in Italia

Federica Casarosa

Istituto Universitario Europeo

Settembre 2012

Profilo del progetto

Mediadem è un progetto di ricerca europeo che cerca di comprendere e spiegare i fattori che favoriscono o viceversa prevengono lo sviluppo di politiche a supporto della libertà ed indipendenza dei media. Il progetto combina quattordici studi di caso nazionali per Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Romania, Slovacchia, Spagna, Turchia e Regno Unito, con un'analisi comparativa tra settori e tipologie di media. Inoltre il progetto indaga le modalità di definizione delle politiche sui mezzi di comunicazione nei menzionati paesi ed esamina le opportunità e le sfide generate dai nuovi media per la libertà e l'indipendenza dei media. Inoltre, analizza e discute l'influenza dall'Unione europea e del Consiglio d'Europa sulla progettazione e attuazione delle politiche nazionali.

Titolo del progetto: Revisione delle politiche europee sui media: valutare e rivendicare media liberi e indipendenti nei sistemi democratici

Durata del progetto: Aprile 2010 - Marzo 2013

Finanziamenti UE: ca. 2.650.000 Euro

Convenzione di sovvenzione: FP7-SSH-2009-A n. 244365

Sito web del progetto: www.mediadem.eliamep.gr

Copyright © 2010-2013

Tutti i diritti riservati

Le informazioni espresse in questo documento sono di esclusiva responsabilità del consorzio Mediadem e non riflettono necessariamente la posizione della Commissione europea.

Federica Casarosa è assistente di ricerca presso l'Istituto Universitario Europeo, Dipartimento di Legge. Si è laureata in Diritto privato comparato presso l'Università di Pisa (2001) e ha ottenuto il Master di Ricerca in Legge presso l'Istituto Universitario Europeo (2003). Nel 2008 ha discusso la tesi di dottorato sul ruolo dell'informazione nelle negoziazioni telematiche, con particolare attenzione alla protezione del consumatore nella fase pre-contrattuale. Ha svolto attività di consulente per la FAO e come Jean Monnet Fellow presso il Robert Schuman Centre for Advanced Studies. I suoi interessi si indirizzano sulle forme di regolazione dei nuovi media, e sulla protezione dei minori nei media. Il suo lavoro è stato pubblicato in riviste italiane e internazionali, come *European Review of Private Law*, *Journal of Internet Law*, e *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*.

Raccomandazioni per migliorare la libertà e l'indipendenza dei media in Italia

Federica Casarosa

Introduzione

Le scelte di policy in merito al sistema dei media e dei mezzi di comunicazione in generale sono state analizzate nel dettaglio nel quadro del progetto Mediadem. In particolare, la ricerca ha affrontato il processo di definizione delle scelte di regolazione, evidenziando quali elementi possono direttamente o indirettamente influenzare lo sviluppo di media liberi e indipendenti in Italia. La scelta dei temi selezionati e sviluppati all'interno delle relazioni prodotte per il progetto Mediadem rifletteva questo obiettivo. Le raccomandazioni qui proposte, selezionando le questioni più rilevanti per l'Italia, al fine di adottare, ovvero migliorare, processi e strumenti così da garantire un livello adeguato di libertà ed indipendenza dei media. Lo scopo di questo documento è quello di fornire raccomandazioni concrete per i soggetti responsabili delle politiche sui media, compresi gli organi dello stato, le autorità indipendenti e l'industria del settore.

Il progetto Mediadem si fonda sull'assunto che la libertà e l'indipendenza dei mezzi di informazione sono le caratteristiche fondamentali per ogni Stato democratico, così da garantire ai cittadini informazioni sufficienti ed imparziali tali da permettere loro di partecipare attivamente alla vita politica e sociale del loro paese. Tale risultato è raggiunto attraverso l'implementazione di uno dei diritti fondamentali inclusi nella Costituzione Italiana: la libertà di espressione. Come sottolineato in diverse occasioni dalla Corte costituzionale, la libertà di espressione e il correlato diritto all'informazione sono pietre miliari dell'ordine democratico e sono entrambi essenziali per l'esercizio di tutte le libertà garantite dalla Costituzione. La stampa, o più correttamente i mezzi di comunicazione, hanno un ruolo particolare nell'esercizio e nell'attuazione pratica di questi principi, in altre parole il raggiungimento di una piena libertà ed indipendenza dei mezzi di comunicazione rappresenta la base per attuare pienamente il diritto di cercare, ricevere e diffondere informazioni.

Il difficile bilanciamento fra l'intervento dell'autorità pubblica e la garanzia di autonomia dei privati non appare soltanto come una questione puramente politica, ma è stata anche sottoposta a vincoli di tipo tecnico. Lo sviluppo della tecnologia permette oggi nuove forme di comunicazione, nonché la diffusione di nuove fonti di informazione, che da un lato permettono di superare le precedenti limitazioni tecniche, dall'altro, tuttavia, aprono nuove questioni e nuovi interrogativi da risolvere. Tutto questo richiede uno sforzo ai soggetti incaricati di definire ed implementare le scelte politiche sui mezzi di comunicazione per far fronte a queste sfide, aggiornando le modalità di applicazione dei principi fondamentali.

Le raccomandazioni proposte sono le seguenti:

1. Rafforzare l'indipendenza dell'Autorità Garante delle Comunicazioni

- **Introdurre norme relative alla procedura di designazione dei Commissari e del Presidente dell'AGCOM in modo da offrire maggiori informazioni circa i candidati e le loro competenze nei confronti dei cittadini, ed evidenziando qualifiche e requisiti specifici che i potenziali candidati devono avere.**
- **Introdurre la possibilità di presentare candidature per le cariche di Commissario e di Presidente dell'AGCOM anche da parte della società civile, lasciando comunque la selezione finale dei potenziali candidati alle Camere del Parlamento.**

2. Salvaguardare l'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo

- **Il legislatore dovrebbe introdurre norme per l'indipendenza degli organi direttivi e del consiglio di amministrazione della RAI nei confronti degli organi politici. Fra i meccanismi in grado di migliorare il livello di indipendenza si includono le procedure di nomina aperte e trasparenti per tutti i membri del consiglio, regole più stringenti sull'incompatibilità, criteri di conoscenza e competenza dei media. Un ulteriore sforzo per accettare le auto-candidature dalla società civile potrebbe essere fatto, chiarendo strumenti e criteri per la selezione tra i potenziali candidati.**
- **L'organo di governo della Rai dovrebbe sviluppare linee guida editoriali interne e statuti che stabiliscano l'indipendenza editoriale.**

3. Migliorare la chiarezza del quadro normativo per il pluralismo dei mezzi di comunicazione

- **L'AGCOM dovrebbe fornire criteri chiari per definire quali condizioni di mercato potrebbe portare a pregiudicare il pluralismo, approfittando anche dall'analisi fornita da studi indipendenti e dal confronto con l'esperienza di altri Stati membri.**

4. Salvaguardare la libertà di espressione nei confronti del diritto d'autore

- **Il legislatore dovrebbe introdurre una serie di norme di aggiornamento per diritto d'autore alla luce delle nuove tecnologie, nonché di meccanismi di attuazione che potrebbero ridurre l'impatto della circolazione illegale di contenuti protetti da copyright; ciò deve essere legato all'introduzione di strumenti giuridici e tecnici per garantire la capacità dei cittadini di partecipare e per consentire la circolazione legale di contenuti copyright tra piattaforme diverse.**
- **Rafforzare la partecipazione attiva non solo di tutte le parti interessate all'interno della catena produttiva delle informazioni, ma anche l'intervento di organizzazioni della società civile in qualità di rappresentanti dei cittadini/utenti al fine di ottenere il più ampio consenso possibile sulle soluzioni giuridiche e tecniche da attuarsi .**

5. Aggiornare la legislazione in merito alla professione giornalistica e migliorare le condizioni di lavoro dei giornalisti

- **Il legislatore dovrebbe introdurre una più ampia definizione di giornalista, che comprenda anche nuovi attori, come i blogger, indicando gli obblighi derivanti da tale ruolo, nonché la concessione di diritti corrispondenti. In particolare, tale regolamentazione dovrebbe distinguere fra diversi gradi di responsabilità degli utenti in base al loro controllo editoriale, che potrebbe consentire un uso sicuro e responsabile della rete e una gestione responsabile dei contenuti online.**
- **Adottare da parte degli organismi di autoregolamentazione una definizione più ampia della professione giornalistica in base all'esercizio dell'attività di 'public watchdog' piuttosto che all'appartenenza all'Ordine dei giornalisti.**
- **Allocare sufficienti risorse economiche nei confronti dei giornalisti professionisti (in senso ampio) in modo da garantire eque condizioni di lavoro per i giornalisti subordinati o free-lance da parte di editori, emittenti di servizio pubblico e reti**

Al termine di questo documento è allegato un breve sunto delle raccomandazioni per l'Unione Europea e il Consiglio d'Europa per promuovere la libertà e l'indipendenza dei media. La versione completa delle raccomandazioni è disponibile in lingua inglese sotto il titolo *“Policy report addressing state and non-state actors involved in the design and implementation of media policies supportive of media freedom and independence, the European Union and the Council of Europe, MEDIADEM policy report”*, all'indirizzo <http://www.mediadem.eliamep.gr/findings/>.

Osservazioni chiave

La politica dei media in Italia è caratterizzata dalla coesistenza di diversi attori responsabili della sua formulazione ed implementazione, dalla definizione degli obiettivi fino alla loro esecuzione (nel caso di una violazione delle regole formali). Uno degli aspetti più peculiari della politica italiana sui mezzi di informazione è il livello di coinvolgimento di due attori: le corti e le organizzazioni della società civile. Le corti, sia costituzionale che civili e penali, hanno dimostrato una elevata capacità di indirizzo verso le decisioni degli organi politici sulla base del principio di libertà di espressione ed il conseguente aspetto del pluralismo informativo; mentre le organizzazioni della società civile non hanno trovato alcuno spazio nel processo di formulazione e attuazione delle politiche sui media, per lo meno in ambito istituzionale. Se gli interventi delle corti devono essere interpretati come strumento per i cittadini (e, ovviamente, per l'industria) per reagire al quadro legislativo e tali da indicare le questioni non condivise, è chiaro che **ci sono poche occasioni nelle quali la società civile può influenzare le scelte degli organi politici**, se non attraverso l'effetto indiretto delle scelte elettorali. Tale scarso livello di partecipazione si riflette anche nel livello di fiducia dei cittadini nei confronti di organi politici e dei media tradizionali ad essi collegati, riducendone gli stimoli a partecipare al dibattito democratico.

Al precedente aspetto si lega anche lo stretto **rapporto esistente tra politica e mezzi di comunicazione**, che è una caratteristica di lunga data del quadro dei media italiani, fin dalla costituzione di giornali locali passando per l'assegnazione dei canali televisivi durante gli anni settanta e ottanta, e poi alla cosiddetta 'anomalia italiana', dove l'ex presidente del Consiglio si trovava a coprire anche la carica di principale azionista del più grande gruppo a livello nazionale nel settore delle comunicazioni. Lo sviluppo della politica sui mezzi di comunicazione è stata caratterizzata da una convergenza di interessi, che ha guidato in varie occasioni le scelte dei partiti politici su argomenti legati ai mezzi di comunicazione e viceversa. Ciò ha permesso di organi politici di interferire nelle decisioni di istituzioni "indipendenti", in particolare dell'AGCOM e del servizio pubblico radiotelevisivo (RAI), e dei media in generale. Questa connessione ha avuto rilievo sia laddove le lobby dei media hanno esercitato una pressione sugli organi politici, sia laddove gli organi politici hanno interferito con le strategie editoriali e commerciali di media. Questa situazione è stata riconosciuta anche da organismi indipendenti europei (come la Commissione di Venezia già nel 2004 e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella recente decisione del caso Europa 7) e ha sollevato preoccupazioni dal punto di vista normativo, in quanto le interferenze politiche possono ostacolare l'indipendenza e la libertà dei media.

Inoltre, il mercato italiano dei mezzi di comunicazione è caratterizzato da **uno dei più alti livelli di concentrazione in Europa**, sia in termini verticali che orizzontali. È importante notare che la situazione attuale non è solo il risultato di una crescita naturale delle imprese dei

media, ma l'evoluzione di un mercato in cui le partecipazioni incrociate e gli inter-lock tra le società di servizi sono una pratica comune. I rischi per la libertà e l'indipendenza dei media in questo contesto sono elevati. In primo luogo, guardando l'alto livello di concentrazione orizzontale e verticale, l'esistenza di pochi azionisti che controllano le più grandi aziende nei diversi settori di mercato media, e l'esistenza di pochi azionisti che hanno partecipazioni rilevanti in società diverse nello stesso settore, potrebbero influire sul livello di pluralismo esterno in quanto è difficile per le nuove imprese riuscire a competere. In secondo luogo, la rete di interessi collegati tra le società di media ed altri settori potrebbe anche mettere in pericolo la libertà editoriale dei mezzi di comunicazione in quanto questi ultimi potrebbero essere utilizzati per conseguire obiettivi paralleli.

Le forme di regolazione della professione giornalistica in Italia sono eccezionali nel quadro europeo, poiché l'Italia è uno dei pochi casi in cui la delega di potere normativo è chiaramente basata su un atto legislativo, ed è l'unico caso fra i paesi analizzati nel progetto Mediadem ad avere un obbligo di registrazione per i giornalisti. Queste due caratteristiche rappresentano i **punti di forza e la fragilità del sistema di regolamentazione della professione a livello nazionale**: da un lato, l'Ordine dei Giornalisti (OdG) rappresenta un sistema molto efficace per far rispettare le norme di autoregolamentazione tra i membri, la tutela dei valori che informano giornalistica attività e imporre sanzioni per il comportamento dei giornalisti in contrasto con i principi di obiettività, indipendenza e credibilità. D'altra parte, però, i legami che si intrecciano tra organi pubblici e privati portano a limitare la possibilità per l'OdG di sviluppare una strategia chiara per l'utilizzo di nuovi strumenti di comunicazione e per l'incorporazione di nuove forme di attività giornalistica all'interno della definizione giuridica.

Raccomandazioni

1. Rafforzare l'indipendenza della Autorità Garante delle Comunicazioni

L'AGCOM è uno delle poche autorità convergenti presenti a livello europeo, titolare di un potere di regolamentazione e di controllo nei confronti dell'intero settore delle comunicazioni, essendo il soggetto di riferimento per stampa, radiodiffusione, nuovi media e comunicazioni elettroniche a livello nazionale. Tenuto conto di questa ampia competenza e dell'importanza che le decisioni adottate hanno per lo sviluppo delle comunicazioni, è essenziale che l'indipendenza di questa istituzione non sia solo formale, ma sostanziale.

In termini di struttura organizzativa, la procedura di nomina potrebbe essere migliorata, al fine di rafforzare l'indipendenza e l'autonomia dell'Autorità dal potere politico. L'attuale processo di designazione non è aperto al pubblico e non prevede un controllo pubblico per quanto riguarda competenza e l'indipendenza. La mancanza di trasparenza lascia supporre che la scelta dei candidati venga fondata quasi esclusivamente su criteri politici o di affiliazione, senza alcuna rilevanza della specifica (o generale) esperienza nel settore.

Ovviamente questa percezione è legata alla procedura di designazione. Il Presidente dell'Autorità è nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Capo del Governo. La scelta dei quattro commissari spetta alle due Camere del Parlamento (due ciascuno). Se, da un lato, questo processo è stato appositamente concepito per mantenere una ripartizione equa fra i membri selezionati da parte della maggioranza e l'opposizione in Parlamento, ciò potrebbe però portare alla replica dei conflitti esistenti tra i partiti politici in Parlamento in seno all'Autorità.

Per poter rafforzare l'indipendenza dell'AGCOM si raccomanda l'adozione delle seguenti misure:

Introdurre norme relative alla procedura di designazione dei Commissari e del Presidente dell'AGCOM in modo da offrire maggiori informazioni circa i candidati e le loro competenze nei confronti dei cittadini, ed evidenziando qualifiche e requisiti specifici che i potenziali candidati devono avere.

Introdurre la possibilità di presentare candidature per le cariche di Commissario e di Presidente dell'AGCOM anche da parte della società civile, lasciando comunque la selezione finale dei potenziali candidati alle Camere del Parlamento.

2. Salvaguardare l'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo

Come è stato chiaramente riconosciuto dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nel 2004, il servizio pubblico radiotelevisivo in Italia è stato fortemente influenzato dalle forze governative e politiche, essendo *“lo specchio del sistema politico del paese”*. L'influenza dei partiti politici ha portato a sviluppare il concetto di 'lottizzazione'. Ma anche se tale processo non sembra più governare le scelte organizzative delle reti (almeno non così fortemente), il livello di interferenza politica non è diminuito. Nel 2004, la legge Gasparri rivisto la struttura di *governance* prevedendo un processo in tre fasi fino a giungere alla privatizzazione della RAI; giacché il progetto di privatizzazione è naufragato nel tempo, la *governance* è rimasta nella fase iniziale. A parte rarissime eccezioni, non è stato presentato alcun progetto di modifica della stessa al fine di rafforzare l'indipendenza della RAI nei confronti del governo.

Attualmente, la legge Gasparri prevede che sette dei nove membri del consiglio di amministrazione siano nominati dalla Commissione Parlamentare per l'Indirizzo e la Vigilanza, mentre i restanti due membri (compreso il presidente) siano nominati dagli azionisti di maggioranza, vale a dire il Ministero degli affari economici. Anche se la legge prevede la candidatura di soggetti altamente qualificati, professionalmente competenti e indipendenti, per la carica di membri del consiglio di amministrazione della Rai, quelli nominati finora sono stati i rappresentanti di partiti politici o giornalisti politicamente impegnati. Il recente tentativo di accettare auto-candidature da parte della società civile si è conclusa con un fallimento, non per mancanza di proposte, ma a causa del tempo limitato e dello scarso interesse da parte degli organi politici alla valutazione di coloro che potevano fregiarsi dei requisiti per tali posizioni.

Viceversa, sia la struttura societaria che l'organizzazione deve essere improntata alla qualità (rispondendo ad un obiettivo di interesse pubblico) e all'efficienza, e non sottoposta al solo controllo della politica. Meccanismi di accountability devono rimanere nelle mani degli organi di governo, ma solo sotto forma di linee guida e di proposte per la soluzione di questioni legate all'opinione pubblica. La politica non dovrebbe interferire con l'attività editoriale dell'emittente pubblica né con la nomina ed il licenziamento dei dipendenti.

Per poter rafforzare l'indipendenza della RAI nei confronti della politica si raccomanda l'adozione delle seguenti misure:

Il legislatore dovrebbe introdurre norme per l'indipendenza degli organi direttivi e consigli di amministrazione della RAI nei confronti degli organi politici. Fra i meccanismi in grado di migliorare il livello di indipendenza si includono le procedure di nomina aperte e trasparenti per tutti i membri del consiglio, regole più stringenti sull'incompatibilità, criteri di conoscenza e competenza dei media. Un ulteriore sforzo

per accettare le auto-candidature dalla società civile potrebbe essere fatto, chiarendo strumenti e criteri per la selezione tra i potenziali candidati.

L'organo di governo della Rai dovrebbe sviluppare linee guida editoriali interne e statuti che stabiliscano l'indipendenza editoriale.

3. Migliorare la chiarezza del quadro normativo per il pluralismo dei mezzi di comunicazione

Dopo l'adozione della legge Gasparri, nel 2004, le regole che si applicano per il raggiungimento del pluralismo informativo e di un mercato competitivo nei media sono stati oggetto di diverse critiche. Se da un lato l'adozione del 'sistema integrato delle comunicazioni' (SIC) ha dimostrato un approccio lungimirante verso la convergenza delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni; tuttavia, l'ampiezza della definizione del SIC potrebbe ostacolare la realizzazione di un mercato concorrenziale, se la disciplina che lo riguarda non è coordinata con un insieme chiaro di regole applicate da parte dell'AGCOM. Attualmente, l'AGCOM ha il compito di verificare se le imprese di comunicazioni si trovano in una posizione che potrebbe essere "pregiudizievole per il pluralismo" (par. 5, articolo 43, TUSMAR), con il potere di emettere sanzioni anche nei casi in cui le imprese siano conformi con le norme del diritto della concorrenza. L'ambiguità del concetto di pluralismo e la mancanza di indicatori chiari riguardo a ciò che potrebbe essere interpretato come pregiudizievole può incidere sulle scelte degli operatori del mercato, lasciando all'AGCOM l'onere di chiarire i parametri utilizzati caso per caso.

L'AGCOM dovrebbe fornire criteri chiari per definire quali condizioni di mercato potrebbe portare a pregiudicare il pluralismo, approfittando anche dall'analisi fornita da studi indipendenti e dal confronto con l'esperienza di altri Stati membri.

4. Salvaguardare la libertà di espressione nei confronti del diritto d'autore

Lo sviluppo della tecnologia ha influenzato il modo in cui i cittadini si informano in diversi modi. Da un lato, ha consentito ai cittadini di accedere ad una quantità molto maggiore di informazioni attraverso fonti diverse, dall'altro, ha permesso ai cittadini/utenti di interagire e partecipare allo stesso processo di produzione delle informazioni.

Sotto il primo profilo, i nuovi media hanno introdotto, nel sistema circoscritto ai confini nazionali, nuovi attori internazionali che operano a diversi livelli della catena produttiva, in grado di fornire un'ampia varietà di modi per accedere ed organizzare notizie e informazioni. L'introduzione di questi intermediari nella filiera ha infranto il controllo monopolistico e/o oligopolistico dei media tradizionali sui meccanismi di distribuzione, spostando sia le entrate che il controllo sulla distribuzione delle notizie, tanto da rendere precaria la redditività economica dei media tradizionali. Il cambiamento nel modo in cui viene prodotta e distribuita ogni notizia ha messo in discussione i vecchi strumenti normativi utilizzati per proteggere i produttori di contenuti e i distributori di contenuti, in particolare per quanto riguarda il diritto d'autore sui contenuti online disponibili. Le soluzioni recentemente presentate dall'AGCOM non potevano fondarsi su un dettato legislativo sufficientemente chiaro e dettagliato, tale da giustificare l'intervento. Di conseguenza, l'intervento proposto aveva un ambito di applicazione ridotto proponendo l'introduzione di regole tali da limitare la disponibilità di contenuti online, senza però proporre strumenti tecnici e giuridici positivi per consentirne la circolazione legale.

Sotto la seconda prospettiva, la partecipazione diretta dei cittadini/utenti nel dibattito pubblico non dovrebbe essere compromessa. Lo sviluppo di contenuti generati dagli utenti ha cambiato la posizione dei cittadini da destinatari passivi di informazioni a fornitori attivi, rientrando dunque nell'ambito di applicazione della libertà di espressione e richiedendo un sufficiente livello di tutela in termini di accesso e disponibilità alle piattaforme telematiche per esercitare il loro diritto.

Per salvaguardare la libertà di espressione nei confronti del diritto d'autore si raccomandano le seguenti misure:

Il legislatore dovrebbe introdurre una serie di norme di aggiornamento per diritto d'autore alla luce delle nuove tecnologie, nonché di meccanismi di attuazione che potrebbero ridurre l'impatto della circolazione illegale di contenuti protetti da copyright; ciò deve essere legato all'introduzione di strumenti giuridici e tecnici per garantire la capacità dei cittadini di partecipare e per consentire la circolazione legale di contenuti copyright tra piattaforme diverse.

Rafforzare la partecipazione attiva non solo di tutte le parti interessate all'interno della catena produttiva delle informazioni, ma anche l'intervento di organizzazioni della società civile in qualità di rappresentanti dei cittadini/utenti al fine di ottenere il più ampio consenso possibile sulle soluzioni giuridiche e tecniche da attuarsi .

5. Aggiornare la legislazione in merito alla professione giornalistica e migliorare le condizioni di lavoro dei giornalisti

La professione giornalistica è il settore nel quale si mostra in modo più lampante il livello di libertà e di indipendenza dei mezzi di informazione, poiché i giornalisti vengono caricati di un fondamentale ruolo di 'public watchdog'. Anche se le tecnologie digitali hanno indubbiamente contribuito ad un più efficace adempimento del principio della libertà di espressione in generale, dal punto di vista della professione giornalistica si è percepito più l'aspetto legato all'introduzione di nuovi concorrenti, ovviamente sgraditi, che non solo sono soggetti a minori obblighi e vincoli etici, ma che richiedono minori investimenti, e offrono maggiore visibilità, in grado di deviare gli investimenti dell'industria dal professionista al c.d. *citizen journalist*. Questi aspetti, ovviamente, vanno ad incidere sulle condizioni di lavoro dei giovani giornalisti e dei free-lance. Da un lato, impongono una continua lotta con l'aumento dell'attività lavorativa (derivante dalla necessità di distribuire i propri contenuti attraverso molteplici mezzi di comunicazione) e con una quantità crescente di informazioni disponibili online in attesa di essere esaminate; e dall'altro, ne restringono progressivamente gli introiti.

Da un altro punto di vista, i giornalisti devono essere iscritti all'Ordine al fine di godere di alcuni benefici legati alla responsabilità nell'esercizio della loro attività professionale; tali benefici non possono essere estesi a chiunque eserciti la stessa attività in assenza di iscrizione. Solo attraverso lo sviluppo giurisprudenziale si è raggiunto un livello minimo di tutela per i 'giornalisti' non professionisti. Al fine di superare questa distinzione tra giornalisti iscritti e non, gli organismi di regolazione pubblici e privati devono aggiornare la definizione di giornalista. L'intervento in questo caso dovrebbe adottare un approccio progressista, senza imporre un confine tra giornalisti professionisti e qualsiasi altro fornitore di contenuti, bensì deve tener conto dei nuovi attori che operano nella catena produttiva delle notizie adottando un modello di responsabilità graduato a seconda del tipo dell'attività esercitata da ciascuno di essi.

Per aggiornare la legislazione in merito alla professione giornalistica e migliorare le condizioni di lavoro dei giornalisti si raccomandano le seguenti misure:

Il legislatore dovrebbe introdurre una più ampia definizione di giornalista, che comprenda anche nuovi attori, come i blogger, indicando gli obblighi derivanti da tale ruolo, nonché la concessione di diritti corrispondenti. In particolare, tale regolamentazione dovrebbe distinguere fra diversi gradi di responsabilità degli utenti in base al loro controllo editoriale, che potrebbe consentire un uso sicuro e responsabile della rete e una gestione responsabile dei contenuti online.

Adottare da parte degli organismi di autoregolamentazione una definizione più ampia della professione giornalistica in base all'esercizio dell'attività di 'public watchdog' piuttosto che all'appartenenza all'Ordine dei giornalisti.

Allocare sufficienti risorse economiche nei confronti dei giornalisti professionisti (in senso ampio) in modo da garantire eque condizioni di lavoro per i giornalisti subordinati o free-lance da parte di editori, emittenti di servizio pubblico e reti commerciali.

ALLEGATO: Sunto delle raccomandazioni per l'Unione Europea e il Consiglio d'Europa per promuovere la libertà e l'indipendenza dei media

La globalizzazione dei mezzi di comunicazione richiede un approccio sempre più coordinato fra le politiche nazionali e la prospettiva transnazionale. Negli ultimi decenni le istituzioni dell'Unione europea (UE) e il Consiglio d'Europa hanno affrontato diversi aspetti della politica dei media in base alle rispettive competenze e poteri di controllo.

Nel caso dell'UE, il quadro politico riconosce sia l'aspetto legato alla cultura che la dimensione economica della regolamentazione dei media, e al tempo stesso favorisce la tutela dei valori di interesse pubblico, come il pluralismo dei media e la tutela della dignità umana nel settore dei media. Il coinvolgimento del Consiglio d'Europa nel settore dei media, a sua volta, è notevolmente cambiato nel corso del tempo, portando ad una politica specifica per i media, ritenuta necessaria a fronte degli sviluppi politici e tecnologici.

Sia la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) e la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), hanno contribuito ampiamente alla formazione della politica dei media nei paesi del progetto Mediadem. Le due corti europee hanno perseguito obiettivi leggermente diversi nel corso del tempo: laddove la CEDU si è maggiormente concentrata sulla libertà dei media come motore della democrazia, la CGUE si è orientata verso un approccio economico, e quindi verso la liberalizzazione del settore dei media e il controllo circa i livelli di concentrazione proprietaria. La giurisprudenza della CEDU e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo hanno avuto un'influenza positiva sulla libertà dei media e l'indipendenza, in particolare per quanto riguarda la diffamazione, le forme di censura, la tutela della vita privata e la protezione delle fonti giornalistiche. Tuttavia, questo non esclude i problemi e le tensioni per quanto riguarda l'effettiva attuazione di tali decisioni. In questo contesto, l'intervento sarà necessario per facilitare la cooperazione tra i giudici, sia direttamente attraverso la cooperazione giudiziaria sia attraverso una maggiore elaborazione dei concetti e principi comuni a livello europeo, come verrà chiarito nelle seguenti raccomandazioni.

1. Favorire un approccio integrato nella politica dei media

Il **Consiglio d'Europa** deve continuare i suoi sforzi nella definizione di un 'nuovo concetto dei media', affrontando, attraverso raccomandazioni e linee guida, le conseguenze giuridiche che derivano dall'adozione di un approccio integrato ai media, e fornendo casi di benchmarking in cui sono state adottate diverse strategie di regolamentazione.

La **Commissione europea** dovrebbe porre le basi per un nuovo approccio di regolamentazione per i media che chiarisca le questioni che avranno sempre maggiore rilevanza nell'epoca della convergenza, e quelli che non sono suscettibili di sollevare preoccupazioni per il futuro.

Il **Parlamento europeo** dovrebbe ospitare un proficuo dibattito sul significato di un 'approccio integrato' ai media e le sue conseguenze per la libertà di espressione e il pluralismo e sugli effetti nei confronti degli operatori del settore coinvolti.

2. Adottare un approccio tecnologicamente neutrale ai mezzi di regolazione

Le **istituzioni UE**, e in primo luogo la Commissione europea, dovrebbero promuovere e rendere operativo il principio della neutralità tecnologica negli tutti gli interventi legati ai media, dalla regolazione alla concorrenza, a prescindere dal tipo di strumento giuridico utilizzato (raccomandazioni o interventi legislativi).

3. Accelerare il passaggio dal servizio pubblico puramente televisivo al servizio pubblico dei nuovi media

L'UE e il **Consiglio d'Europa** dovrebbero interpretare i contenuti generati dagli utenti nell'ambito della libertà di espressione, sostenendo il loro fiorire ed il loro sviluppo.

Le **istituzioni dell'UE** dovrebbero adottare una strategia di regolazione chiara per quanto riguarda la necessità di salvaguardare i contenuti generati dagli utenti da forme di appropriazione. Si potrebbe prendere in considerazione le misure seguenti: promuovere l'uso di contenuti generati dagli utenti nell'ambito del servizio pubblico; garantire l'accesso della società civile ai mezzi di servizio pubblico in termini di tempo, spazio e visibilità; fornire sistemi di finanziamento per supportare contenuti generati dagli utenti, sulla base di una procedura chiara e trasparente di aggiudicazione; ecc.

4. Rivedere il rapporto tra regolamentazione ex ante ed intervento ex post della concorrenza tenendo conto dei nuovi sviluppi tecnologici e aggiornare le politiche sulla concorrenza

La **Commissione europea** e il **Parlamento europeo** dovrebbero guidare il lavoro di aggiornamento delle politiche sulla concorrenza nel settore dei media. Data la difficoltà di catturare comportamenti anticoncorrenziali, è importante che il pluralismo sia promosso attraverso una combinazione di regolamentazione ex ante e di controllo antitrust ex post.

5. Migliorare la governance e prevedere una migliore cooperazione istituzionale a livello europeo

Il **Consiglio d'Europa** deve agire per stimolare l'applicazione diretta delle sue linee guida sull'indipendenza editoriale e l'autonomia operativa del servizio pubblico dei media.

La **Commissione europea** dovrebbe rivedere le proprie linee guida sulla valutazione dell'impatto delle proposte di regolamentazione in materia di diritti fondamentali, così da includere indicazioni dettagliate sui settori in cui l'azione legislativa potrebbe rendersi necessaria per garantire la tutela dei diritti fondamentali.

Sia la **CEDU** che la **CGUE** dovrebbero prevedere rimedi più efficaci in caso di violazione della libertà di espressione da parte di attori pubblici e privati.

La **Commissione europea** e il **Parlamento europeo** dovrebbe condurre ad una riflessione sulla indipendenza e l'autonomia dei regolatori pubblici e privati nel settore dei media, per promuovere una regolamentazione efficace e responsabile a livello nazionale.

6. Rafforzare le disposizioni vigenti e di governance a livello paneuropeo

Le **istituzioni dell'UE** dovrebbero mirare a sviluppare il coordinamento a livello paneuropeo circa gli approcci normativi, l'uso di *soft law*, la promozione di una regolamentazione privata e l'effettivo scambio di buone pratiche.

7. Ottimizzare e rafforzare la valutazione della regolazione privata nel settore dei media

Il **Consiglio d'Europa** dovrebbe definire delle linee guida generali in materia di efficienza e legittimità della regolamentazione privata nel settore dei media, coordinate con forme di controllo diretto o indiretto.

La **Commissione europea** dovrebbe adottare linee guida generali circa la valutazione *ex ante* e la valutazione *ex post* delle forme di regolazione privata dell'ambito degli strumenti della 'smart regulation'.

8. Migliorare il coordinamento della professione giornalistica a livello europeo

Le **istituzioni dell'UE** dovrebbero garantire che i regolatori privati a livello nazionale rafforzino il loro coordinamento a livello europeo e si muovano verso una struttura più integrata così da superare le attuali divisioni spesso basate sulla tradizionale distinzione fra stampa e televisione.

Le **istituzioni dell'UE** dovrebbero promuovere il coordinamento della professione giornalistica a livello europeo.

9. Migliorare il bilanciamento fra la protezione del diritto d'autore, la neutralità della rete e la libertà di espressione, in particolare su Internet

Le **istituzioni dell'UE** dovrebbero promuovere un approccio coerente alla neutralità Internet, l'applicazione del diritto d'autore e la libertà di espressione in tutti i paesi, oltre a sviluppare una politica che non incida negativamente sulla natura aperta della rete Internet e, contestualmente, sull'accesso a tutti i contenuti da parte degli utenti.

Le **istituzioni dell'UE** e il **Consiglio d'Europa** dovrebbero partecipare attivamente al dibattito internazionale sulla *governance* di Internet, al fine di garantire che la principio 'end-to-end' della rete sia conservato, e che l'incremento del controllo dei governi nazionali non incida negativamente sulla libertà di espressione.

10. Migliorare l'implementazione delle sentenze della CEDU a livello nazionale e promuovere nuove forme di cooperazione giudiziaria

Il **Consiglio d'Europa** dovrebbero promuovere forme di responsabilità delle istituzioni dei paesi membri, allocando al Comitato dei Ministri il compito di sviluppare linee guida finalizzate a migliorare l'attuazione della giurisprudenza CEDU; inoltre dovrebbe migliorare il dialogo tra i giudici della Corte europea e quelli nazionali favorendo la costituzione di un tavolo di discussione in cui le tradizioni giuridiche nazionali possano essere presentate e valutate.