

Parere del comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 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 in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato»

[COM(2016) 287 final — 2016/0151 (COD)]

(2017/C 034/26)

Relatore: **Raymond HENCKS**

Consultazione	Commissione europea, 06/07/2016
Base giuridica	Articolo 53, paragrafo 1, e articolo 62 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea [COM(2016) 287 final — 2016/0151 (COD)]
Sezione competente	Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione
Adozione in sezione	06/10/2016
Adozione in sessione plenaria	19/10/2016
Sessione plenaria n.	520
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	218/2/7

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) riconosce che, tenuto conto degli sviluppi del mercato audiovisivo legati alla nascita di nuove forme di servizi, alla comparsa di nuovi operatori e allo sviluppo di nuove forme di consumo «su richiesta», l'adeguamento del quadro normativo europeo per i servizi di media audiovisivi è diventato indispensabile. Il Comitato approva pertanto il lavoro di aggiornamento della direttiva del 2010 sui servizi di media audiovisivi («SMA») intrapreso dalla Commissione europea, fatte salve alcune osservazioni presentate qui di seguito.

1.2. I servizi di media audiovisivi non vanno considerati esclusivamente dal punto di vista del loro valore commerciale. Il CESE ritiene che le misure di tutela dei minori e adolescenti, come pure i provvedimenti intesi a garantire la partecipazione delle persone con disabilità, degli anziani, dei poveri e degli emarginati alla vita sociale e culturale, non possano essere subordinati a considerazioni di ordine economico.

1.3. Il CESE prende atto che la Commissione prevede di abrogare l'attuale articolo 7 della direttiva SMA concernente l'accessibilità ai servizi di media audiovisivi per le persone con disabilità, articolo che dovrebbe essere sostituito dalla proposta di direttiva sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative ai requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi [COM(2015) 615 final]. Se tale proposta della Commissione non dovesse essere accolta, sarebbe opportuno valorizzare nuovamente il citato articolo 7 della direttiva SMA obbligando gli Stati membri a promuovere, tra l'altro, il linguaggio dei segni, la sottotitolazione, l'audiodescrizione e menù di navigazione di facile comprensione.

1.4. Il CESE si compiace del fatto che, per tutelare la diversità culturale, l'Unione promuova la diffusione di opere europee, e approva del pari l'obbligo imposto ai grandi fornitori di SMA di proporre una determinata quota di tali opere nei loro programmi o cataloghi. Propone tuttavia di aumentare dal 20 % al 50 % la quota minima di opere europee imposta ai grandi fornitori di video su richiesta, per analogia con la quota minima stabilita per la radiodiffusione televisiva. Raccomanda inoltre di prevedere una quota minima del 20 % per i fornitori con un fatturato o un pubblico (*audience*) di modesta entità, precisando tuttavia le definizioni dei concetti di «fatturato di modesta entità» e «pubblico (*audience*) di modesta entità».

1.5. Il CESE è contrario a concedere agli Stati membri la facoltà di imporre o meno contributi finanziari, sotto forma di investimenti diretti in opere o di prelievi assegnati a fondi nazionali per il cinema, ai servizi su richiesta soggetti alla loro giurisdizione e a quelli stabiliti al di fuori dei confini nazionali ma che si rivolgono al loro pubblico nazionale: ciò potrebbe infatti falsare la concorrenza a seconda che uno Stato membro imponga o meno tali contributi, e potrebbe inoltre penalizzare i servizi audiovisivi di uno Stato membro destinati ai propri cittadini stabiliti in un altro paese dell'UE.

1.6. Per quanto riguarda la tutela dei minori, il CESE approva il fatto che la proposta di direttiva preveda di allineare le norme di protezione applicabili ai fornitori di piattaforme per la condivisione di video a quelle applicabili alla radiodiffusione televisiva. Il Comitato invita tuttavia a cogliere l'occasione per precisare quanto disposto dall'articolo 27 della direttiva SMA (2010/13/UE), il quale stabilisce che gli Stati membri adottino misure atte a garantire che le trasmissioni televisive, nelle fasce orarie in cui i minori si trovino nell'area di diffusione, non contengano alcun programma che possa nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori stessi. Il CESE propone di stabilire, per l'applicazione di questa disposizione, una fascia oraria ben precisa in cui viga anche il divieto di trasmettere pubblicità di bevande alcoliche.

1.7. Il CESE approva la nuova formulazione proposta per l'articolo 6 della direttiva, che stabilisce che gli SMA erogati non possano contenere alcuna «istigazione alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone o un membro di tale gruppo definito in riferimento al sesso, all'origine razziale o etnica, alla confessione, alla disabilità, all'età o all'orientamento sessuale». Fa tuttavia presente che, nella nuova formulazione dell'articolo 28 bis, relativo alle piattaforme per la condivisione di video, viene tralasciato il riferimento all'istigazione in base al sesso, all'orientamento sessuale e alla disabilità, e che talvolta la terminologia utilizzata è differente. Propone quindi che il testo dell'articolo 28 bis, paragrafo 1, lettera b), riproduca la stessa formulazione dell'articolo 6.

1.8. Al fine di tutelare tutti i cittadini da contenuti che istighino alla violenza o all'odio e di tutelare i minori da contenuti che possano nuocere al loro sviluppo, il CESE approva l'idea di promuovere la coregolamentazione e l'autoregolamentazione mediante dei codici di condotta, nella misura in cui il gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (*European Regulators Group for Audiovisual MEDIA Services — ERGA*) sarà stato effettivamente istituito e dotato dei mezzi per l'esercizio effettivo delle sue competenze, in particolare quella di cui all'articolo 30 bis, paragrafo 3, punto c).

1.9. Il CESE si pronuncia contro la proposta della Commissione di accordare ai servizi di media audiovisivi maggiore spazio e flessibilità in materia di pubblicità: ciò, infatti, andrebbe a discapito dei consumatori, i quali sarebbero bersagliati da un maggior numero di interruzioni pubblicitarie dei programmi, e per un tempo più lungo, nelle ore di punta e di massimo ascolto. Inoltre, le nuove norme relative alle interruzioni pubblicitarie potrebbero pregiudicare l'integrità delle opere e i diritti morali degli autori.

1.10. A giudizio del CESE, le norme relative alla vigilanza esercitata dalle autorità nazionali di regolamentazione sono carenti per quanto riguarda le società fittizie di uno Stato membro che si avvalgono delle capacità via satellite di un paese terzo per raggiungere un vasto pubblico (*audience*) in un altro Stato membro; tali norme dovranno pertanto essere rivedute e integrate da una disposizione in base alla quale un operatore che sia titolare di una licenza per la fornitura di servizi audiovisivi in uno Stato membro, ma che fornisca tali servizi audiovisivi in un altro, debba conformarsi alla regolamentazione vigente in entrambi questi paesi dell'UE.

2. Introduzione

2.1. Dal 1989 il settore dei media audiovisivi è disciplinato da norme europee che garantiscono la diversità culturale e la libera circolazione dei contenuti nell'UE. La direttiva sui servizi di media audiovisivi (direttiva SMA), che è stata aggiornata più volte in funzione dell'evoluzione tecnologica e commerciale, armonizza, a livello europeo, tutte le normative nazionali sui media audiovisivi. Attualmente tale direttiva riguarda le trasmissioni televisive e i servizi di video su richiesta (*video on demand — VOD*).

2.2. Il panorama dei media audiovisivi sta però mutando rapidamente a causa della sempre maggiore convergenza fra televisione e servizi distribuiti via Internet. Stanno emergendo nuovi modelli economici e nuovi strumenti tecnologici di comunicazione, mentre nuovi operatori — in particolare fornitori di video su richiesta e piattaforme per la condivisione di video — offrono contenuti audiovisivi via Internet.

2.3. La radiodiffusione televisiva e i video su richiesta sono disciplinati da norme diverse e soggetti a livelli differenti di tutela dei consumatori. Per questo la Commissione intende conseguire un migliore equilibrio tra le norme che si applicheranno alle emittenti televisive tradizionali, ai fornitori di video su richiesta e alle piattaforme per la condivisione di video.

3. Contenuto della proposta della Commissione

3.1. Nel quadro della strategia per il mercato unico digitale, la Commissione propone di aggiornare la direttiva SMA al fine di creare un contesto più equo per tutti gli operatori del mercato, promuovere la diversità culturale europea e i film europei, garantire una migliore protezione dei minori, combattere i discorsi che fomentano l'odio e l'istigazione alla violenza, garantire l'indipendenza delle autorità di regolamentazione del settore audiovisivo e offrire una maggiore flessibilità agli organismi di diffusione in materia di pubblicità. La direttiva SMA modificata si applicherà anche alle piattaforme online e ai siti di condivisione di video e contenuti.

3.2. La Commissione propone pertanto le misure descritte qui di seguito.

3.2.1. Responsabilità delle piattaforme per la condivisione di video

Le piattaforme per la condivisione di video dovranno proteggere i minori dai contenuti nocivi e tutelare tutti i cittadini dall'istigazione alla violenza, all'odio o al razzismo. La Commissione inviterà tutte le piattaforme per la condivisione di video a cooperare, nel quadro dell'Alleanza per una migliore tutela dei minori online, alla stesura di un codice di condotta per il settore. Le autorità nazionali di regolamentazione del settore audiovisivo saranno incaricate di far rispettare le norme e, secondo la legislazione nazionale applicabile, questo può anche dar luogo a sanzioni. Le misure di protezione dei consumatori previste dalla direttiva sul commercio elettronico saranno applicabili anche alle piattaforme per la condivisione di video.

3.2.2. Un ruolo più incisivo per le autorità nazionali di regolamentazione del settore audiovisivo

La direttiva garantirà l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione. Il ruolo del gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (*European Regulators Group for Audiovisual MEDIA Services* — ERGA), costituito da tutte e 28 le autorità nazionali per il settore audiovisivo, sarà definito nella legislazione dell'UE. L'ERGA valuterà i codici di condotta in materia di coregolamentazione e fornirà consulenza alla Commissione europea.

3.2.3. Una creatività europea rafforzata

La Commissione auspica che le emittenti televisive continuino a dedicare almeno metà del tempo di visione dei programmi ad opere europee, e stabilirà l'obbligo, per i fornitori di servizi su richiesta, di riservare ai contenuti europei una quota di almeno il 20 % nei loro cataloghi. La proposta precisa inoltre che gli Stati membri potranno chiedere ai fornitori di servizi su richiesta disponibili o diffusi sul loro territorio di contribuire finanziariamente alla produzione di opere europee.

3.2.4. Una maggiore flessibilità per la pubblicità diffusa dalle emittenti televisive

La nuova regolamentazione del settore audiovisivo non aumenta la durata complessiva dei messaggi pubblicitari che le emittenti televisive possono trasmettere nella fascia oraria compresa tra le 7.00 e le 23.00, ma concede alle emittenti una maggiore flessibilità lasciando loro ampia scelta quanto al momento in cui collocare gli annunci pubblicitari. Si propone pertanto di abolire il limite orario, introducendo invece una quota massima giornaliera del 20 % di pubblicità nella fascia oraria compresa tra le 7.00 e le 23.00. Gli organismi di radiodiffusione e i fornitori di servizi su richiesta godranno inoltre di una maggiore flessibilità in materia di inserimento di prodotti e di sponsorizzazione.

4. Osservazioni di carattere generale

4.1. Il CESE sottolinea di avere a cuore la diversità dei servizi di media audiovisivi (SMA) in quanto essa promuove la libera circolazione dell'informazione, lo sviluppo culturale e la libera formazione delle opinioni, in condizioni che consentono di salvaguardare il pluralismo dell'informazione e la diversità culturale e linguistica.

4.2. Il Comitato guarda inoltre con favore al fatto che la direttiva in esame si impegni a rispettare i diritti fondamentali e ad osservare i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare il diritto alla libertà di espressione, la libertà d'impresa e il diritto a un ricorso giurisdizionale, nonché a promuovere l'applicazione dei diritti dei minori.

4.3. Il Comitato appoggia le iniziative adottate dalla Commissione per valorizzare il patrimonio europeo e sviluppare la creazione audiovisiva europea, oltre che per aumentare la produzione e la distribuzione di programmi europei di qualità, nel rispetto dei principi della dignità umana e assicurando un livello elevato di tutela dei minori, dei consumatori e dei dati personali nonché una concorrenza equa e leale.

4.4. Il CESE riconosce che, tenuto conto degli sviluppi del mercato audiovisivo legati alla nascita di nuove forme di servizi e di nuovi strumenti tecnologici di comunicazione, alla comparsa di nuovi operatori e allo sviluppo di nuove forme di consumo «su richiesta», l'adeguamento del quadro normativo europeo per i servizi di media audiovisivi è diventato indispensabile.

4.5. Considerata la complessità delle disposizioni legislative relative alla fornitura di servizi di media audiovisivi, il CESE reputa che sarebbe opportuno, per ragioni di chiarezza e razionalità, riunire in un testo consolidato le modifiche e le aggiunte che la proposta di direttiva in esame intende apportare alla direttiva 2010/13/UE del 10 marzo 2010 sugli SMA.

4.6. I servizi di media audiovisivi sono servizi pubblici essenziali di natura economica, sociale e culturale, portatori di valori e di significati inerenti, in larga misura, ai diritti umani, e non vanno considerati esclusivamente dal punto di vista del loro valore commerciale. Questo è vero in particolare per i minori e gli adolescenti, la cui formazione ed educazione dipendono in misura sempre maggiore dai media, vista l'influenza che i servizi di media audiovisivi esercitano sul modo in cui gli ascoltatori/spettatori si formano un'opinione, ma è altrettanto vero anche per le persone con disabilità, per gli anziani, per i poveri e gli emarginati, chiamati a partecipare e ad integrarsi nella vita sociale e culturale, la quale non può prescindere dalla fornitura di servizi di media accessibili, anche dal punto di vista economico.

4.7. Il CESE prende atto che, in base alla proposta in esame, l'attuale articolo 7 della direttiva SMA, formulato in modo estremamente vago e poco eloquente, dovrebbe essere abrogato e sostituito dalla direttiva sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative ai requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi (COM(2015) 615 final), un testo che, tuttavia, al momento è soltanto una proposta di direttiva.

4.8. Qualora la Commissione non riuscisse nel suo progetto di predisporre, mediante un atto legislativo europeo, un quadro generale per l'accessibilità dei prodotti e servizi, conformemente alla Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità, una nuova formulazione dell'articolo 7 della direttiva SMA dovrebbe contenere disposizioni più vincolanti che obblighino gli Stati membri a promuovere, tra l'altro, il linguaggio dei segni, la sottotitolazione, l'audiodescrizione e menù di navigazione di facile comprensione, ai sensi del considerando 46 della direttiva SMA del 2010. A questo proposito, il CESE sottolinea che, negli Stati membri in cui la sottotitolazione dei programmi audiovisivi è la norma, il numero di cittadini bilingui o multilingui è particolarmente elevato.

4.9. Il CESE si compiace del fatto che, per tutelare la diversità culturale, l'Unione promuova la diffusione di opere europee, e approva del pari l'obbligo imposto ai grandi fornitori di SMA di proporre una determinata quota di tali opere nei loro programmi o cataloghi.

4.10. Quanto alla quota minima del 20 % di opere europee imposta ai grandi fornitori di servizi di video su richiesta (VOD), rispettare questo obbligo non richiederà ulteriori sforzi da parte loro poiché essi raggiungono già adesso tale quota (cfr. statistiche dell'Osservatorio europeo dell'audiovisivo). Inoltre, si tratta pur sempre di una quota assai modesta rispetto a quella che si applica alle emittenti di servizi televisivi lineari, che sono sempre tenute a rispettare una quota minima del 50 % di opere europee. La quota minima fissata per i servizi di video su richiesta dovrebbe pertanto essere pari a quella stabilita per la radiodiffusione televisiva.

4.11. Il CESE avanza delle riserve quanto alla possibilità di accordare deroghe relative alle opere europee alle piccole e medie imprese con un fatturato o un pubblico (*audience*) di modesta entità, poiché tali deroghe potrebbero costituire una nuova forma di concorrenza sleale. Ritiene opportuno fissare una quota minima del 20 %, ma chiede anche di chiarire che cosa si intenda per «fatturato di modesta entità» e «pubblico (*audience*) di modesta entità».

4.12. Gli Stati membri saranno autorizzati ad imporre contributi finanziari, sotto forma di investimenti diretti in opere o prelievi assegnati a fondi nazionali per il cinema, ai servizi su richiesta soggetti alla loro giurisdizione e a quelli stabiliti al di fuori dei confini nazionali ma che si rivolgono al loro pubblico nazionale.

4.13. Il CESE è contrario al fatto che tale misura sia facoltativa, poiché questo potrebbe falsare le norme di concorrenza a seconda che uno Stato membro imponga o meno tali contributi, e potrebbe inoltre penalizzare i servizi audiovisivi di uno Stato membro destinati ai propri cittadini stabiliti in un altro paese dell'UE.

4.14. Per quanto riguarda la tutela dei minori, il CESE si compiace che la proposta di direttiva preveda di allineare le norme di protezione applicabili ai fornitori di piattaforme per la condivisione di video a quelle applicabili alla radiodiffusione televisiva. Il CESE invita tuttavia a cogliere l'occasione per precisare quanto disposto dall'articolo 27 della direttiva SMA (2010/13/UE), il quale stabilisce che gli Stati membri adottino misure atte a garantire che le trasmissioni televisive, nelle fasce orarie in cui i minori si trovino nell'area di diffusione, non contengano alcun programma che possa nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori stessi. Il CESE propone di stabilire, per l'applicazione di questa disposizione, una fascia oraria ben precisa in cui viga anche il divieto di trasmettere pubblicità di bevande alcoliche, oltre che di farmaci da banco e di generi alimentati considerati dannosi per i loro effetti in termini di aumento dell'obesità infantile.

4.15. Al fine di tutelare tutti i cittadini da contenuti che istighino alla violenza o all'odio e di tutelare i minori da contenuti che possano nuocere al loro sviluppo, il CESE approva l'idea di promuovere la coregolamentazione e l'autoregolamentazione mediante dei codici di condotta, che devono essere redatti in modo da risultare ampiamente accettabili per i principali soggetti interessati. Il CESE rammenta ⁽¹⁾ che, perché tali strumenti — ossia l'autoregolamentazione e la coregolamentazione — possano funzionare come strumenti di regolamentazione validi e riconosciuti in qualsiasi ordinamento giuridico, la loro configurazione e il loro campo di applicazione devono essere definiti da norme espresse ed esplicite di legge, inderogabili e applicabili a livello giurisdizionale sia a livello nazionale che a livello dell'UE, che rispettino nel contempo la natura di questi strumenti e in particolare l'accordo volontario delle parti. È in tale quadro che assume particolare rilevanza la necessità di istituire il gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA) e di dotarlo dei mezzi necessari per l'esercizio effettivo delle sue competenze, in particolare quella di cui all'articolo 30 bis, paragrafo 3, lettera c).

4.16. La Commissione europea desidera accordare maggiore spazio e flessibilità in materia di pubblicità a tutti i servizi di media audiovisivi. La trasmissione di film prodotti per la televisione, opere cinematografiche e notiziari potrà quindi essere interrotta da pubblicità televisiva o teleshopping una volta per ogni periodo programmato di almeno venti minuti, mentre invece attualmente tale periodo programmato è di almeno trenta minuti: ciò significa che d'ora in poi si potrà avere un'interruzione supplementare per ogni ora di programmi. Inoltre, la durata massima di pubblicità consentita per ogni periodo programmato di un'ora, attualmente fissata al 20 %, ossia a dodici minuti in un'ora, viene sostituita da una quota giornaliera del 20 % di spot pubblicitari e di teleshopping nella fascia oraria compresa tra le 7.00 e le 23.00, per un totale di 192 minuti. Saranno altresì autorizzati spot isolati, ed è prevista una maggiore flessibilità nelle disposizioni relative alla sponsorizzazione e all'inserimento di prodotti.

4.17. Di conseguenza, i programmi televisivi in questione potranno essere interrotti più spesso e più a lungo in orari scelti dalle emittenti televisive, purché non venga superata la quota massima di 192 minuti di pubblicità nella fascia oraria compresa tra le 7.00 e le 23.00.

4.18. È evidente che, d'ora in poi, le interruzioni pubblicitarie dei programmi si susseguiranno a un ritmo sostenuto durante le ore di punta e di massimo ascolto, mentre la mattina presto e la sera tardi saranno molto più distanziate, al fine di creare il margine di manovra necessario per rispettare la quota del 20 % di pubblicità nell'arco della giornata. Le nuove norme relative alle interruzioni pubblicitarie potrebbero inoltre pregiudicare l'integrità delle opere e i diritti morali degli autori.

4.19. Il CESE si oppone pertanto a queste nuove norme in materia di pubblicità e chiede di mantenere immutate le disposizioni attualmente in vigore, se non addirittura di rafforzarle, come aveva già raccomandato in passato.

4.20. Si potrebbe prendere in considerazione l'idea di abbandonare la distinzione tra «servizi lineari» e «servizi non lineari», che gli sviluppi in campo digitale rendono ormai obsoleta.

4.21. Il CESE approva le misure adottate per garantire l'indipendenza dell'autorità nazionale di regolamentazione del settore audiovisivo in ciascun paese dell'UE, considerato che in taluni Stati membri l'indipendenza giuridica e funzionale dell'autorità di regolamentazione da qualsiasi altro organismo pubblico o privato non era garantita e si prestava ad abusi.

4.22. A giudizio del CESE, le norme relative alla vigilanza esercitata dalle autorità nazionali di regolamentazione sono carenti per quanto riguarda le società fittizie di uno Stato membro che si avvalgono delle capacità via satellite di un paese terzo per raggiungere un vasto pubblico (*audience*) in un altro Stato membro. Per evitare simili pratiche abusive, il CESE raccomanda di inserire nella direttiva in esame una disposizione in base alla quale un operatore che sia titolare di una licenza per la fornitura di servizi audiovisivi in uno Stato membro, ma che fornisca tali servizi audiovisivi in un altro, debba conformarsi alla regolamentazione vigente in entrambi questi paesi dell'UE.

Bruxelles, 19 ottobre 2016

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁾ GU C 248 del 25.8.2011, pag. 118.