

Il caso Al Manar e le nuove sfide del settore audiovisivo europeo di Valeria Pangrazio

Il caso Al Manar

Nel corso dell'autunno 2003 la televisione satellitare libanese Al Manar ha trasmesso uno sceneggiato in 29 puntate intitolato *Al Shatat* (Diaspora). Questo feuilleton è stato considerato dal Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, l'autorità di regolazione sull'audiovisivo francese, suscettibile di incitamento all'odio razziale, in particolare nell'episodio numero 20 ove è mostrato l'assassinio rituale di un bambino cristiano ad opera di religiosi ebrei (<http://www.csa.fr/actualite/>).

Il divieto all'incitamento all'odio o alla violenza per ragioni di razza, nazionalità o religione figura tra i grandi principi del diritto europeo dell'audiovisivo: si trova sia nell'articolo 22 bis della direttiva Televisione senza frontiere dell'Unione europea che nell'articolo 7 della Convenzione sulla televisione transfrontaliera del Consiglio d'Europa¹.

Tali principi sono anche trasposti in diritto francese nella legge sulla libertà di comunicazione del 30 settembre 1986, che stabilisce che il CSA deve vigilare affinché i programmi non contengano alcun incitamento all'odio o alla violenza per ragioni di razza, di sesso, di costumi, di religione o di nazionalità (articolo 15).

Il CSA ha reagito alla diffusione di questo programma e lo ha fatto su più livelli. In primo luogo allertando l'operatore satellitare che diffondeva Al Manar senza che la televisione libanese avesse firmato una regolare convenzione con il CSA; denunciando poi il fatto al tribunale della Repubblica; in seguito facendo pressione sul governo affinché fosse creata una legge tale da consentire il CSA di domandare al Consiglio di Stato di porre fine a un servizio di televisione non conforme alla legge francese e infine, approvata la legge, facendo ricorso al Consiglio di Stato. Dopo varie vicende (fra le quali anche la firma della convinzione di autorizzazione a trasmettere), il Consiglio di Stato ha effettivamente imposto la fine alla diffusione della televisione Al Manar nel dicembre 2004.

Ma Al Manar, bandita in Europa avendo il CSA chiuso la porta di Eutelsat, è entrata dalla finestra di New Sky 7, satellite che rileva della competenza dei Paesi Bassi. Sensibile all'affaire Al Manar dopo le vicende in Francia e allertato da CSA, Il *Commissariaat voor de Media* (l'autorità olandese) ha chiesto a New Sky 7 il ritiro del canale libanese dal multiplex che il satellite olandese prendeva dall'operatore satellitare francese Globecast. Il ritiro è stato effettuato in Marzo 2005 e, al momento, Al Manar non dovrebbe essere più diffusa da un satellite europeo dopo questa data.

I contorni rinnovati del settore audiovisivo

Il caso Al Manar è interessante non solo in se stesso, ma lo è soprattutto perché ha mostrato tutta l'ampiezza del problema creato da una situazione inedita di televisioni provenienti da paesi terzi (rispetto all'UE) che pongono problemi perché non rispettano la legislazione a livello comunitario o degli stati membri (come ad esempio, in Francia, oltre a Al Manar, le televisioni

¹ Direttiva Televisione senza frontiere 89/552/CEE, adattata il 3 Ottobre 1987 e modificata dalla direttiva 97/36/CE del 30 Giugno 1997, articolo 22: "*Gli stati membri vegliano affinché le emissioni non contengano alcun incitamento all'odio per ragioni di razza, sesso, religione o nazionalità*", articolo 22 bis.

Convenzione europea sulla Televisione transfrontaliera del 5 Maggio 1987, emendata dal protocollo addizionale del 9 Settembre 1998, articolo 7: "*Essi (gli elementi dei servizi di programmi) non devono: essere contrari ai costumi e in particolare contenere della pornografia; mettere in valore la violenza o essere suscettibili d'incitamento all'odio razziale...*", articolo 7 della Convenzione europea sulla Televisione transfrontaliera del 5 Maggio 1987, emendata dal protocollo addizionale del 9 Settembre 1998.

iraniane Sahar 1 e Al Alam). E' in gioco lo stesso principio di "regolazione", il principio della sottomissione di televisioni provenienti da paesi al di fuori dell'Unione al controllo di un'autorità di regolazione del settore audiovisivo di un paese europeo.

L'affaire Al Manar è dunque emblematico e mette in luce tutte le problematiche che caratterizzano il settore audiovisivo dei nostri giorni a causa dei cambiamenti intervenuti al suo interno: il progresso tecnologico da un lato e il nuovo quadro giuridico dall'altro.

La regolazione del settore audiovisivo si trova di fronte a fenomeni tecnologici che sorpassano le frontiere: la convergenza dei servizi e dei supporti di diffusione, il satellitare, internet hanno stravolto quello che fino e ieri era il nostro mondo della comunicazione.

A livello giuridico inoltre la direttiva Televisione senza Frontiere ha, dal 1989, cambiato i contorni della legislazione europea sull'audiovisivo. La Direttiva TSF, nella prospettiva comunitaria di un regime di libero scambio e di libero mercato, stabilisce che all'interno del mercato interiore la libera circolazione dei servizi di radiodiffusione deve essere facilitata eliminando gli ostacoli possibili.

Una nuova sfida

La nuova situazione è caratterizzata dunque da una grande libertà di espressione e di comunicazione. Questa nuova libertà non è disgiunta però dalla possibilità/necessità di esercitare un controllo al fine di verificare che le disposizioni esistenti siano rispettate. Le autorità di regolazione dell'audiovisivo si trovano confrontate a nuove problematiche: la caduta delle frontiere rappresenta una nuova sfida. Non è possibile ai nostri giorni stare al passo delle evoluzioni del settore della comunicazione in uno stretto quadro nazionale, ma solo attraverso una cooperazione a livello europeo e internazionale.

Il processo è già iniziato: l'esistenza e l'attività delle diverse reti fra le autorità di regolazione, come ad esempio EPRA e RESMED, indicano che una risposta alla necessità di dialogo e di collaborazione è già stata data².

La necessità di cooperazione fra le autorità di regolazione è stata compresa anche a livello europeo. Dal 2001, la Commissione europea si è impegnata a tenere conto delle nuove necessità del settore nell'ambito del processo di modernizzazione della Direttiva Televisione senza Frontiere.

Fra i diversi temi sottoposti a revisione, ciò che interessa di più in questo contesto è la questione della "competenza territoriale". La Direttiva TVSF stabilisce che tutti i canali di televisione diffusi sul territorio dell'UE dipendono dalla competenza di uno e di un solo stato membro. Un solo stato dunque accorda l'autorizzazione a trasmettere, ma quest'autorizzazione vale su tutto il territorio dell'Unione Europea. Per quanto riguarda il suo ritiro, come il caso Al Manar ha messo in luce, la questione è più complicata³.

² L'EPRA (*European Platform for Regulatory Agencies*) conta 40 paesi membri: Albania, Andorra, Austria, Belgio, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Cipro, Danimarca, , Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, , Irlanda, Isola di Man, Israele, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Macedonia, Malta, Moldavia, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Gran Bretagna, Romania , Slovenia, Spagna Svezia, Ungheria, Serbia e Montenegro, Svizzera, Turchia (www.epra.org/)

I paesi membri di RESMED (réseau méditerranéen) sono : Albania, Cipro, Francia, Grecia, Israele, Italia, Malta, Marocco, Portogallo Spagna, Turchia.

³ E' il caso di Roj TV. L'ambasciata turca a Copenhagen ha fatto ricorso presso il *Mediesekretariat* (autorità danese) contro Roj TV, televisione satellitare per un pubblico curdo, titolare di un'autorizzazione a trasmettere dall'autorità danese. Secondo il ricorso, Roj TV avrebbe mandato in onda programmi che incitano all'odio a sostegno del PKK/KADEK/KONGRA-GEL, organizzazione considerata da una decisione del Consiglio de l'UE del 2004 un'organizzazione terroristica. Il ricorso rilevava inoltre i legami fra Roj Tv, Med TV (l'autorizzazione a trasmettere della quale era stata ritirata dall'autorità britannica nel 1999) e Medya TV (alla quale il Csa aveva rifiutato l'autorizzazione trasmettere nel 2002). Il *Mediesekretariat* ha considerato che il programma in questione contenesse dei reportage d'attualità sugli scontri tra la guerriglia curda e i militari turchi e non costituisse in se stesso un incitamento all'odio e ha di conseguenza rinviato il ricorso alla polizia.

Il 17 Marzo del 2005, la Commissione europea, nel tentativo di mettere in opera un'azione concertata per fare fronte alla situazione di trasmissioni che pongono problemi in termini di incitamento all'odio, ha organizzato a Bruxelles la prima riunione dei presidenti delle autorità di regolazione dei 25 stati membri dell'Unione. Le conclusioni operative della riunione hanno messo in luce l'esigenza da parte delle autorità di regolazione dell'audiovisivo di scambiare informazioni, fra loro e con la Commissione, per quanto riguarda i canali sotto le giurisdizioni nazionali.

Quale libertà d'espressione?

Nel contesto che caratterizza il panorama attuale dell'audiovisivo, la concertazione sembra essere la chiave di volta: una regolazione rinnovata passa necessariamente per la strada della cooperazione. La grande libertà di scambio, di comunicazione e d'espressione determina quindi questa necessità pratica.

Ma essa sollecita anche una riflessione ulteriore, di natura giuridica e filosofica, sulle problematiche di fronte alle quali ogni stato democratico si trova quando deve proteggere il diritto alla libertà di espressione e il dovere alla protezione dell'individuo, facendo il bilancio fra la libertà d'espressione e le sue restrizioni necessarie. E questo ancor di più nel contesto della regolazione di televisioni provenienti da paesi fuori dall'Europa, quando in gioco c'è il pluralismo culturale. Questa necessità è già stata messa in evidenza durante la menzionata prima riunione dei presidenti delle autorità di regolazione degli stati membri dell'Unione europea. Viviane Reding, membro della Commissione Europea e responsabile per media e società dell'informazione, ha ricordato in quest'occasione i principi comuni che reggono l'approccio dell'Europa: il diritto alla libertà d'espressione e di informazione, pietra angolare delle società democratiche e pluraliste, da una parte e il rispetto della dignità umana, valore europeo fondamentale quanto l'altro.

L'articolo 10 della dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino aveva già nel 1995 messo in luce questa doppia esigenza⁴. La riflessione ulteriore va proprio, al di là dell'attestazione, nella direzione da essa indicata: la dimensione e la definizione del pluralismo si gioca tra questi due principi. Il nodo teorico è nella ricerca della definizione di un equilibrio e dei confini tra le garanzie della libertà d'espressione e la misura dei limiti ai suoi possibili abusi.

⁴ Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articolo 10 - Libertà di espressione:

1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'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 considerazione di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione.
2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, per l'integrità territoriale o per la pubblica sicurezza, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, per la 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.