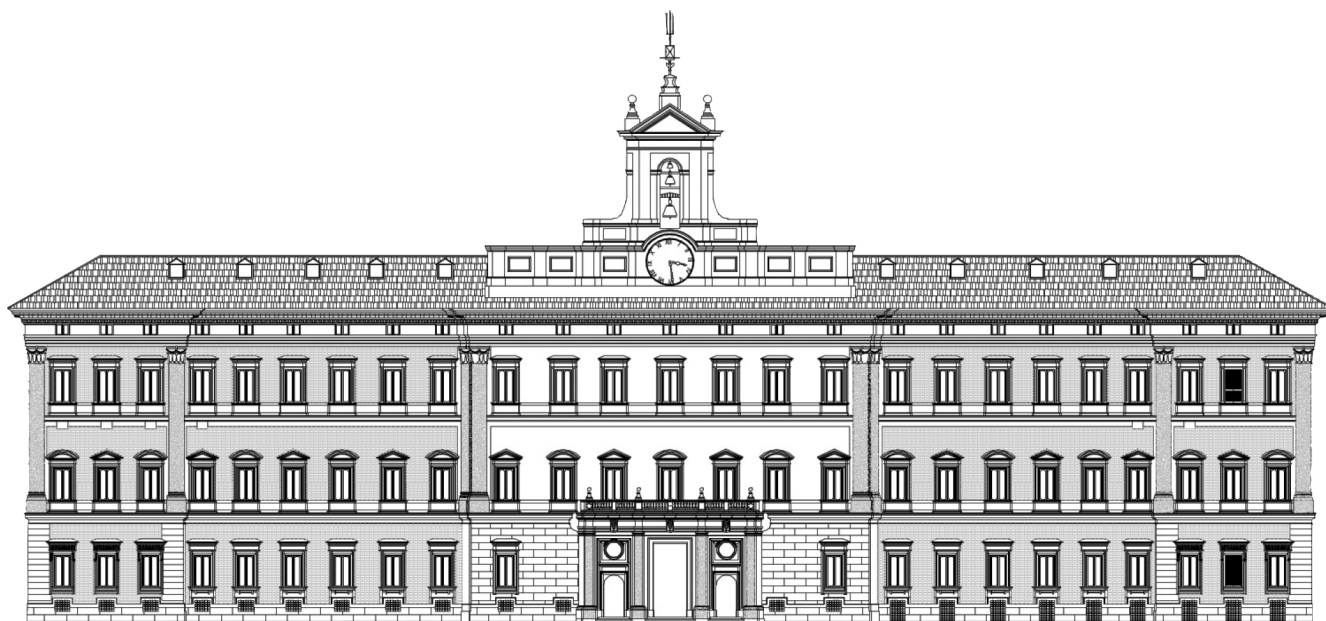




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato
interno (legge europea per la libertà dei media)
(Proposta di regolamento COM(2022)457)

n. 4

20 dicembre 2022



Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Quadro comune per i servizi di media nell'ambito del
mercato interno (legge europea per la libertà dei media)

(Proposta di regolamento COM(2022)457)

n. 4

20 dicembre 2022

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**
(☎ 066760.2145 - ✉ cdrue@camera.it - 🐦 @CD_europa)

Il capitolo “La normativa nazionale: elementi di sintesi” è stato curato dal
SERVIZIO STUDI, Dipartimenti Cultura e Trasporti (☎ 066760.3410)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

DATI IDENTIFICATIVI	3
OGGETTO E FINALITÀ	5
VALUTAZIONE DI IMPATTO E SCELTA DELLA OPZIONE REGOLATIVA	9
Impatto dell'opzione prescelta	9
IL MERCATO DEI MEDIA NELL'UE	11
Variazione della domanda	11
Andamento dei ricavi	11
Andamento dell'occupazione	14
Struttura del mercato dei media.....	15
PLURALISMO DEI MEDIA NELL'UE.....	17
Relazione sullo Stato di diritto 2022.....	21
ESAME PRESSO LE ISTITUZIONI DELL'UE	23
La posizione dell'ERGA.....	23
Parere del Comitato economico e sociale.....	23
CONTENUTO.....	25
Disposizioni generali.....	25
Diritti e doveri dei fornitori e dei destinatari dei servizi di media	25
Garanzie per funzionamento indipendente dei fornitori di media di servizio pubblico	27
Autorità indipendenti per i media	28
Comitato europeo per i servizi di media.....	28
Cooperazione strutturata	29
Fornitura di servizi di media in ambiente digitale	30
Prescrizioni per il buon funzionamento di misure e procedure del mercato dei media.....	30

Allocazione trasparente ed equa delle risorse economiche: a)	
misurazione dell' <i>audience</i>	32
b) allocazione della pubblicità statale.....	32
Esercizio di monitoraggio.....	33
COERENZA DELLA PROPOSTA CON I PRINCIPI RELATIVI ALLE	
COMPETENZE DELL'UE.....	35
Base giuridica.....	35
Sussidiarietà.....	35
Proporzionalità	36
Le valutazioni della Commissione politiche dell'UE della Camera.....	37
ESAME PRESSO ALTRI PARLAMENTI NAZIONALI	39
LA NORMATIVA NAZIONALE: ELEMENTI DI SINTESI (A CURA DEL SERVIZIO	
STUDI).....	41
1. Il quadro costituzionale	41
2. La disciplina dei media fra TUSMAV, legge sulla stampa e altre	
disposizioni: una ricognizione	45
3. Il servizio pubblico: la <i>governance</i> della RAI.....	51
4. La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza	
dei servizi radiotelevisivi	57

DATI IDENTIFICATIVI

Tipo e numero atto	<i>Proposta di regolamento COM(2022)457</i>
Data di adozione	<i>16 settembre 2022</i>
Base giuridica	<i>Articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE)</i>
Settori di intervento	<i>Industria delle comunicazioni; mezzo di comunicazione di massa; prestazione di servizi; pubblicità; mercato unico; servizio; diffusione delle informazioni; regolamentazione delle telecomunicazioni</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Assegnata alla Commissione parlamentare Cultura e Istruzione (CULT) del Parlamento europeo</i>
Assegnazione	<i>Commissioni VII e IX – 16 novembre 2022</i>
Segnalazione del Governo	<i>No</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>No</i>

OGGETTO E FINALITÀ

La [proposta di regolamento](#) istituisce un quadro comune per i **servizi di media** nell'ambito del mercato interno – denominato espressamente “**legge europea per la libertà dei media**” – , modificando la [direttiva 2010/13/UE](#) sui servizi di media audiovisivi.

È stata presentata contestualmente a una [raccomandazione](#) che raccoglie le **migliori pratiche volontarie** nel settore volte a promuovere l'**indipendenza editoriale** nonché una maggiore **trasparenza della proprietà**.

Nel prospettare una **armonizzazione minima** delle **discipline nazionali relative al settore dei media**, la proposta mira a dare soluzione a una serie di problematiche derivanti dalla **diversità di norme e procedure nazionali relative alla libertà e al pluralismo** che, ad avviso della Commissione europea, incidono sul funzionamento del mercato interno, ostacolando le attività dei fornitori di servizi di media e influenzando sulle condizioni di investimento.

Come viene indicato nella stessa relazione illustrativa della proposta e nella [valutazione di impatto](#) che la accompagna, questa persegue infatti due principali finalità, tra loro strettamente connesse.

La prima è quella di assicurare il **buon funzionamento del mercato dei servizi di media** alla luce della rilevanza che essi rivestono nel mercato interno europeo: oltre a rappresentare un **settore economicamente importante e in rapida evoluzione**, che si muove in una dimensione **sempre più digitale e transnazionale**, i servizi di media permettono anche a cittadini e imprese di accedere a una pluralità di opinioni e di fonti di informazione, svolgendo in questo modo una **funzione di controllo pubblico di interesse generale**.

I servizi di media sono riconducibili a uno dei 14 ecosistemi industriali – quello delle **industrie culturali e creative** – che la [relazione annuale sul mercato unico 2021](#) qualifica come fondamentali ai fini della **ripresa** inclusiva e sostenibile dell'economia dell'UE, nonché del conseguimento degli obiettivi della duplice transizione verde e digitale.

La seconda finalità della proposta è quella di rafforzare anche “la **libertà dei media** e il loro **pluralismo**, che sono tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea” e, di conseguenza, “lo **Stato di diritto**, che il [regolamento sulla condizionalità](#) considera una **precondizione per l'integrità e la sostenibilità del mercato interno in generale**”.

La stretta connessione tra i due obiettivi discenderebbe, secondo la Commissione, dal fatto che **le divergenze** nelle norme e procedure nazionali **relative alla libertà e al pluralismo dei media** hanno creato una **frammentazione del mercato** interno che impatta sulla **certezza giuridica** per gli operatori del mercato dei media, con conseguenti **costi aggiuntivi** quando si svolgono attività a livello transfrontaliero. Ciò vale in particolare per:

a) le disposizioni sul **controllo delle concentrazioni** e le **misure protezionistiche** che incidono sulle attività delle imprese del settore dei media;

- b) le **modalità opache e inique di allocazione delle risorse economiche**. A questo riguardo, la Commissione richiama, in primo luogo, “le **distorsioni inerenti ai sistemi proprietari di misurazione dell'audience**, che alterano i flussi delle entrate provenienti dalla pubblicità, con ripercussioni negative soprattutto per i fornitori di servizi di media”. In secondo luogo, pone l'accento sulle “modalità **poco trasparenti e inique di allocazione della pubblicità statale** (vale a dire i fondi pubblici utilizzati a scopo pubblicitario), che può essere assegnata in via preferenziale a fornitori nazionali di servizi oppure utilizzata per favorire o sovvenzionare in modo occulto determinati mezzi di informazione che diffondono opinioni filogovernative;
- c) l'esposizione dei fornitori europei di servizi di media “a **crescenti ingerenze nelle loro decisioni editoriali e nella loro capacità di fornire servizi di media di qualità** (vale a dire servizi prodotti in modo indipendente e in linea con gli standard giornalistici), come dimostrato dalle relazioni annuali della Commissione sullo Stato di diritto e dall'[Osservatorio del pluralismo dei media](#)”.

La Commissione europea considera, inoltre, **insufficiente la cooperazione** tra le autorità o gli organismi nazionali di regolamentazione, rilevando in particolare che il gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA) ha un raggio d'azione limitato – in quanto circoscritto ai soli servizi di media audiovisivi – e non possiede strumenti e risorse sufficienti per contribuire a risolvere questioni transfrontaliere o problemi pratici in aree chiave della regolamentazione dei media.

Come riportato nello schema seguente, contenuto nella [relazione sulla valutazione di impatto](#) che accompagna la proposta, alla luce dei problemi individuati e sopra sinteticamente esposti, l'iniziativa in esame si pone l'obiettivo generale di migliorare il funzionamento del mercato interno dei media perseguendo **quattro obiettivi specifici**:

- 1) promuovere **l'attività** e gli **investimenti transfrontalieri**;
- 2) aumentare la **cooperazione** e la **convergenza normativa**;
- 3) agevolare la fornitura di **servizi di media di qualità**;
- 4) garantire un'**allocazione trasparente ed equa delle risorse economiche**.

Problemi	Ostacoli alle attività transfrontaliere e agli investimenti nel mercato interno	Cooperazione regolatoria e convergenza insufficienti nel mercato interno dei media	Interferenza nella libera prestazione di servizi di media di qualità nel mercato interno	Allocazione opaca e/o ingiusta delle risorse economiche nel mercato interno dei media
Obiettivi generali	Miglioramento del funzionamento del mercato interno			
Obiettivi specifici	Promuovere le attività e gli investimenti transfrontalieri nel mercato interno dei media	Aumentare la cooperazione normativa e la convergenza nel mercato interno dei media	Facilitare la fornitura gratuita di servizi di media di qualità nel mercato interno	Garantire un'allocazione trasparente ed equa delle risorse economiche nel mercato interno dei media

VALUTAZIONE DI IMPATTO E SCELTA DELLA OPZIONE REGOLATIVA

Nella [relazione sulla valutazione di impatto \(vedi la sintesi in italiano\)](#) la Commissione europea analizza più in dettaglio i principali fattori in grado di pregiudicare il funzionamento del mercato dei media **la cui rimozione giustifica a suo avviso l'intervento legislativo** a livello di UE.

Sostiene di aver proceduto all'esame di **tre opzioni** strategiche di intervento con differenti gradi di intensità normativa. L'elaborazione delle possibili misure nell'ambito delle diverse opzioni ha tenuto conto, tra l'altro, delle **prerogative** proprie degli Stati membri per quanto riguarda la disciplina dei profili particolari della fornitura di servizi di media o in materia di libertà e pluralismo dei media; del diritto dell'Unione già vigente (con particolare riguardo a taluni strumenti volti a garantire la trasparenza della **titolarità effettiva** delle società). La Commissione europea, già in una fase iniziale di istruttoria, ha in ogni caso **scartato** la **piena armonizzazione** degli ordinamenti nazionali a causa della sua probabile violazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Di seguito le tre opzioni:

Opzione 1: raccomandazione sul pluralismo e l'indipendenza dei media per incoraggiare gli Stati membri e, in certi settori, le imprese del mercato dei media a intraprendere una serie di azioni volte a promuovere il pluralismo dei media, l'indipendenza editoriale, la trasparenza e l'equità nel mercato dei media.

Opzione 2: proposta legislativa e raccomandazione sull'indipendenza dei media, la prima per stabilire norme comuni per il mercato interno dei servizi di media e la seconda per incoraggiare le imprese del settore dei media e gli Stati membri a promuovere l'indipendenza dei media e la trasparenza.

Opzione 3: proposta legislativa rafforzata, nell'ambito della quale a tutti gli elementi legislativi dell'opzione 2 si aggiungono ulteriori obblighi per le imprese del mercato dei media e per le autorità di regolamentazione, affinché promuovano la disponibilità di servizi di media di qualità, nonché l'allocazione trasparente/equa delle risorse economiche nel mercato dei media.

Le proposte legislative prevederebbero l'istituzione di un comitato composto da rappresentanti delle autorità nazionali di regolamentazione competenti, assistito da un segretariato fornito dalla Commissione ([sotto-opzione A](#)) o da un ufficio indipendente dell'UE ([sotto-opzione B](#)).

L'opzione prescelta dalla Commissione europea è l'opzione 2, sotto-opzione A.

Impatto dell'opzione prescelta

La Commissione stima in **2,9 miliardi di euro i benefici economici netti annuali**, in termini di aumento delle entrate delle imprese del settore dei media. I benefici sociali attesi invece includono l'aumento della rendicontabilità dei media e della fiducia negli stessi, il miglioramento della libertà e del pluralismo dei media e di conseguenza il rafforzamento dello Stato di diritto e delle norme democratiche.

Secondo la Commissione, inoltre, l'opzione prescelta **non comporterà alcun costo per i cittadini**, mentre per le **imprese** implicherà **costi di adeguamento trascurabili**, ossia costi *una tantum* per tutte le imprese, compresi tra 9,4 e 14 milioni di euro, e costi annuali ricorrenti compresi tra 5,6 e 14,5 milioni di euro. I costi annuali per le autorità pubbliche saranno pari a 6,1 milioni di euro.

La Commissione prevede infine **costi minimi per le PMI**, principalmente legati alla familiarizzazione con le nuove misure, i quali saranno compensati dall'aumento dei benefici, che si prevede saranno significativi in quanto l'opzione prescelta consentirà alle PMI di operare, anche a livello transfrontaliero, in un ambiente normativo più prevedibile e coerente.

IL MERCATO DEI MEDIA NELL'UE

L'**allegato 5** della valutazione d'impatto fornisce una sintetica descrizione del mercato dei media nell'UE.

La Commissione evidenzia, in via preliminare, l'importanza del settore dei media per l'economia e la competitività dell'UE: il **valore aggiunto delle principali industrie dei media**, inclusi i mezzi di informazione (stampa cartacea e *online*, radio e servizi di media audiovisivi), il settore audiovisivo (cinema, televisione, servizi di video streaming e videogiochi) e la pubblicità, e gli altri settori ad essi correlati, è stimato in **282 miliardi di euro** (2,3% del valore aggiunto totale dell'UE) e il settore fornisce **lavoro a 4,2 milioni** di cittadini europei.

Variazione della domanda

L'esplosione dei contenuti digitali ha avuto un profondo impatto sul comportamento dei consumatori. In base ai dati in possesso della Commissione, la televisione rimane la forma di media più diffusa, ma nell'ultimo decennio si è registrata una **costante migrazione dei consumatori verso le attività online**. L'uso di Internet, in particolare per il consumo di contenuti audiovisivi, immagini e musica, è infatti ulteriormente aumentato: dal 79% degli europei nel 2011 al 90% nel 2021.

La televisione rimane anche una delle principali **fonti di informazione sugli affari politici europei** per il 76% dei cittadini dell'UE, ma anche in questo caso la Commissione registra una **crescita di Internet**, con il 57% degli europei che nel 2021 si è informato, sui medesimi affari, dai siti *web*. Il tempo speso *online* va a discapito dell'intensità di consumo di altri media, compresa la televisione, ma è soprattutto diminuito il numero di coloro che quotidianamente si informano attraverso la stampa cartacea.

Infine, la Commissione sostiene che la **fiducia nei media tradizionali è in aumento**: la radio è il mezzo di cui i cittadini europei si fidano di più (58%), a seguire la TV e la stampa cartacea (51%). Solo il 19% degli europei, invece, è sicuro della veridicità delle informazioni trovate sui social media e il 35% di quelle ricavate dai siti Internet.

Andamento dei ricavi

Come evidenziato dalla Commissione, **la rivoluzione digitale sta modificando anche i flussi dei ricavi dei media**. Essi sono stati tradizionalmente ottenuti dai finanziamenti pubblici (26% dei ricavi del settore audiovisivo nel 2017), dalla pubblicità (40%) e dalle vendite (34%). Il finanziamento pubblico rimane una fonte relativamente stabile, ma negli ultimi anni sono **aumentati i ricavi provenienti dalle vendite di servizi SVOD** (*Subscription video on demand*) che, dominati dai player statunitensi, richiedono un abbonamento per poter guardare contenuti in streaming, mentre sono significativamente diminuiti quelli della

stampa. **I ricavi pubblicitari sono sempre più “catturati” dalle piattaforme online**: nel quinquennio 2016-2021, i ricavi pubblicitari sono diminuiti del 10% per la televisione e per la radio e del 20% per i quotidiani. Tale tendenza è stata ulteriormente accelerata dalla crisi del Covid-19.

Dai dati della Commissione (tabella sottostante) si può inoltre evincere che, complessivamente, il **settore audiovisivo** ha generato circa **82 miliardi di euro di ricavi nel 2020**, in leggero aumento rispetto al 2016 (1,9%). I ricavi generati dalla pubblicità televisiva e radiofonica tradizionale presentano tuttavia trend decrescenti (rispettivamente -2,5% e -2,7% annuo tra il 2016 e il 2021).

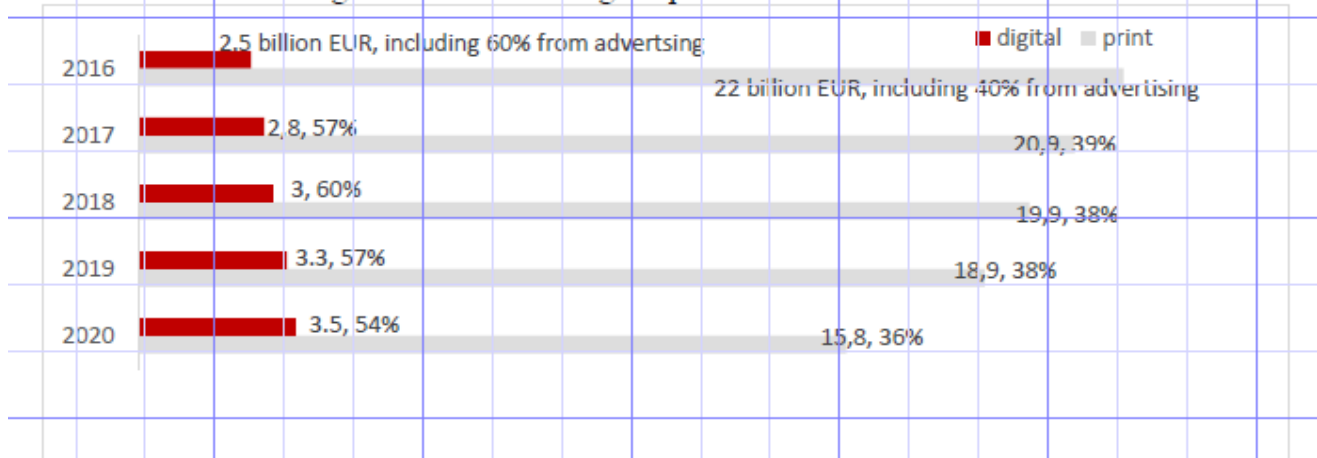
Table 2. Variation of revenues between 2016 and 2020 among the audiovisual services (public and private) in the EU28 in EUR million.

	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2019	2020/2016	Share AV services
Public funding ⁹⁷	20 955	21 040	21 165	21 418	21 559	0.7%	0.7%	30.1%
Advertising tv ⁹⁸	22 718	22 922	23 232	22 802	20 504	-10.1%	-2.5%	24.9%
Advertising radio	4 188	4 274.8	4 377.6	4 397.2	3 755.7	-14.6%	-2.7%	4.6%
Pay-tv revenues	25 949	26 832	27 329	27 332	27 265	-0.2%	1.2%	33.2%
On-demand pay revenues	2 516	3 391	4 687	6 619	9 146	38.2%	39.1%	11.1%
Total	76 326	78 461	80 790	82 568	82 230	-0.4%	1.9%	100%

Source: Elaboration for the purpose of Impact Assessment based on EAO Yearbook 2021

Sulla **stampa cartacea i ricavi sono diminuiti** poiché nel periodo 2016-2020 la pubblicità sui quotidiani è diminuita del 28% e la diffusione dei medesimi è scesa del 13%. Inoltre, la crescita del 50% dei ricavi delle notizie digitali tra il 2016 e il 2021 non ha compensato il calo dei ricavi di quelle sulla carta stampata.

Figure 3 Print and digital press revenues 2016-2021



Source: Preliminary results of the study VIGIE 2021-0646 "The competitiveness and economic viability of the news media sector in the EU", PPMI & partners for DG CNECT

Da segnalare, tra l'altro, che a causa della crisi del Covid-19 gli inserzionisti hanno preferito tagliare la spesa per la pubblicità televisiva, rafforzando relativamente la loro esposizione *online*. In particolare, segnala la Commissione, **il 64,4% della spesa pubblicitaria digitale è ora rivolta direttamente alle piattaforme *online***. Pertanto, **Google, Facebook e Amazon sono diventati potenti intermediari pubblicitari sui media**, dominando i ricavi della pubblicità digitale. Insieme, queste tre piattaforme rappresentano quasi il 90% di tutta la crescita della spesa pubblicitaria digitale.

Per quanto riguarda, infine, il **finanziamento pubblico**, esso rimane, secondo i dati della Commissione europea, una **fonte di ricavi relativamente stabile per il settore in tutti i Paesi europei**, rappresentando, nel 2020, circa il 30% delle entrate del settore dei media audiovisivi.

I governi nazionali hanno storicamente finanziato le emittenti pubbliche, che sono state le prime emittenti nel contesto europeo. Nel 2020, il **finanziamento pubblico totale dei media di servizio pubblico nell'UE ammontava a 26,2 miliardi di euro**, pari all'80% dei loro ricavi complessivi. Ci sono, tuttavia, differenze importanti tra i paesi, come evidenziato nella tabella seguente:

Country	Total revenues 2020	of which public funding
AT	990.5	645.1
BE	802.9	553.5
BG	65.2	60.4
CY	35.1	33.3
CZ	325.3	296.5
DE	9 468.6	8 298.2
DK	968	476.2
EE	43.1	41.4
ES	1956	1801
FI	490.3	484.1
FR	4 420.4	3 679.1
HR	171.5	159.1
HU	305.3	251.8
IE	371.6	232.8
IT	2 508.7	1 764.6
LT	47.6	45.9
LU	6.9	6.8
LV	29.6	24.7
MT	n.a.	n.a.
NL	946.5	686.8
PL	777.4	498.7
PT	219.9	180.6
RO	159.4	146.3
SE	771.3	742.8
SI	121.6	99.9
SK	125.3	117.8

Andamento dell'occupazione

La Commissione europea sottolinea che, nel 2019, circa 430 mila persone erano impiegate nel settore della stampa e circa 623 mila in quello dell'informazione e dell'intrattenimento audiovisivi e stima che i media europei diano complessivamente lavoro a **4,2 milioni di persone**.

Tra l'altro, la Commissione segnala la **forte crescita del lavoro atipico** nei media (contratti a tempo parziale e a tempo determinato, lavoro interinale, lavoro autonomo e freelance), che ha ridotto l'attrattiva del settore per i potenziali dipendenti e che a lungo termine potrebbe portare a un abbassamento degli standard poiché il settore stesso potrebbe perdere talenti.

La Commissione stima, altresì, che circa 1/3 dei giornalisti professionisti (400 mila addetti ai notiziari) abbiano perso il lavoro nell'UE nel periodo 2008-2018,

rilevando, in aggiunta, come sia peggiorata la qualità del lavoro di alcuni di coloro che sono rimasti. Sulla scia della cosiddetta “**economia dell'attenzione**”, infatti, si è da più parti compromesso il profilo giornalistico a favore di contenuti cosiddetti “**click-bait**”, che cercano di adescare gli utenti a visitare le pagine di un sito web al fine di incrementare le rendite pubblicitarie. Si tratta, secondo la Commissione, di una tipologia di profilo giornalistico di basso valore sociale, ma altamente remunerativo nell'economia digitale.

Infine, la Commissione registra **preoccupazioni per le condizioni di lavoro dei giornalisti** in diversi Stati membri dell'UE, specie in Croazia, Repubblica Ceca, Ungheria, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi e Romania. In particolare, mancano contratti collettivi a tutela dei diritti dei giornalisti e si registrano salari bassi e una concorrenza poco chiara delle piattaforme *online*.

Struttura del mercato dei media

Dai dati della Commissione europea, si può osservare che l'ecosistema dei media è composto da un **numero elevato di PMI** e da **alcuni grandi attori del mercato**, come emittenti ed editori. Più nello specifico, le PMI rappresentano oltre il 99% di tutte le aziende attive nel mercato dei media, sono responsabili di circa il 33% del fatturato totale e impiegano circa il 53% di tutti i dipendenti.

Considerando le prime 100 società attive nel settore dell'audiovisivo in Europa, quelle statunitensi generano il 31% dei ricavi. La loro quota è aumentata negli ultimi anni per la presenza delle società di video on demand in abbonamento (gli SVOD con sede negli Stati Uniti rappresentano l'80% degli abbonamenti - Netflix 35%, Amazon 20%, Disney 8%, Apple 8%).

Il **settore dei media audiovisivi presenta economie di scala**, rileva la Commissione europea. Le **20 aziende più grandi generano il 70% dei ricavi**. Per la maggior parte si tratta di società non europee, ma tre delle prime cinque sono RTL Group, Groupe Canal Plus e ProSiebenSat1. Esistono anche alcuni gruppi paneuropei, come Bertelsmann (RTL Group), Vivendi (Groupe Canal+), Media For Europe (ex Mediaset), Bauer Media Group o Axel Springer, ma la maggior parte delle società di media è attiva solo in un paese. Le **emittenti di servizio pubblico**, inoltre, costituiscono una **parte importante del mercato dell'UE**. La loro quota nel mercato è in lieve calo, ma rappresentano ancora il 31% dei ricavi (26,5 miliardi di euro) con differenze significative da Paese a Paese.

Table 5. Companies with top revenues in the EU AV market [2020]

Company	Ultimate owner	Share of the top 100 revenues in AV	Revenues [EUR billion]	AV segments of activity in EU
Sky	US (Comcast)	13.3%	16.3	Broadcaster, pay-TV operator, studio
ARD	DE	5.3%	6.5	Broadcaster, studio
Netflix Europe	US	5%	6.1	SVOD; producer
RTL	DE	4.9%	6.0	Broadcaster; studio
Groupe Canal Plus	FR	4.5%	5.5	Broadcaster; pay-TV; studio
ProSiebenSat1	DE	3.3%	4.0	Broadcaster; studio;
Disney Europe	US	3.2%	3.9	studio; SVOD
Discovery Europe	US	2.6%	3.2	Broadcaster; studio
France TV	FR	2.5%	3	Broadcaster; studio
Vodafone	UK	2.2%	2.7	Pay-TV
Mediaset	IT	2.2%	2.6	Broadcaster; pay-TV; studio
Buygues	FR	2.1%	2.6	broadcaster
Liberty Global	US	2.1%	2.6	Pay-TV; studio
RAI	IT	2.0%	2.5	Broadcaster; studio
ZDF	DE	1.8%	2.2	Broadcaster; studio
Telefonica	ES	1.8%	2.2	Pay-TV; studio
Audiovisual Digital				
Deutsche Telekom	DE	1.6%	1.9	Pay-TV;
Amazon Prime Video Europe	US	1.4%	1.7	SVOD; TVOD; studio

Legend: *commercial, cross-border European players; Public Service Broadcasters*

Source: own calculations based on EAO

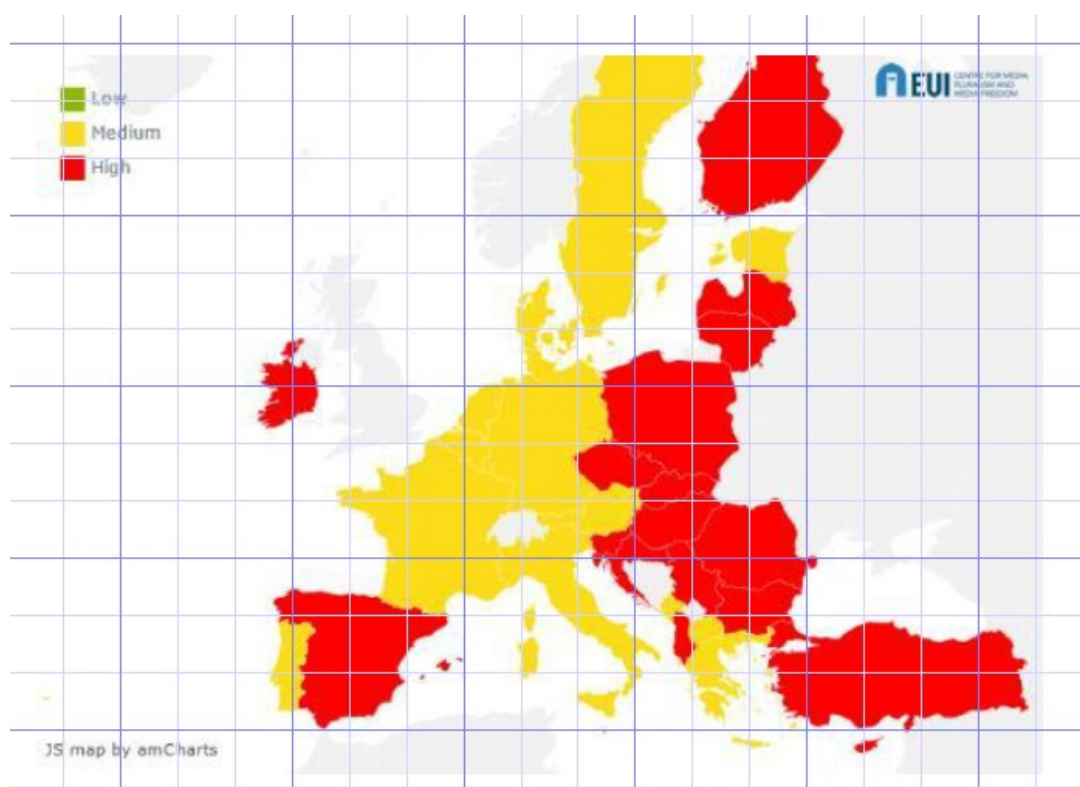
Top players in the European AV Industry Ownership and Concentration

Dai dati della Commissione si può, infine, tra l'altro considerare la **forza degli operatori di mercato in base alla loro base di clienti**. Netflix ha 213 milioni di abbonati in tutto il mondo, Amazon circa 200 milioni di utenti Prime e Apple ha circa 500 milioni di utenti dell'App Store, mentre il più grande operatore di pay-TV dell'UE, Orange, ha circa 10 milioni di abbonati. Per confrontare la portata da un'altra prospettiva, la Commissione europea evidenzia che la spesa per i contenuti di Netflix (11 miliardi di euro nel 2020) è simile alla spesa combinata di tutte le emittenti (pubbliche e private) nei 5 maggiori mercati europei (DE, FR, IT, ES e UK) (circa 12 miliardi di euro).

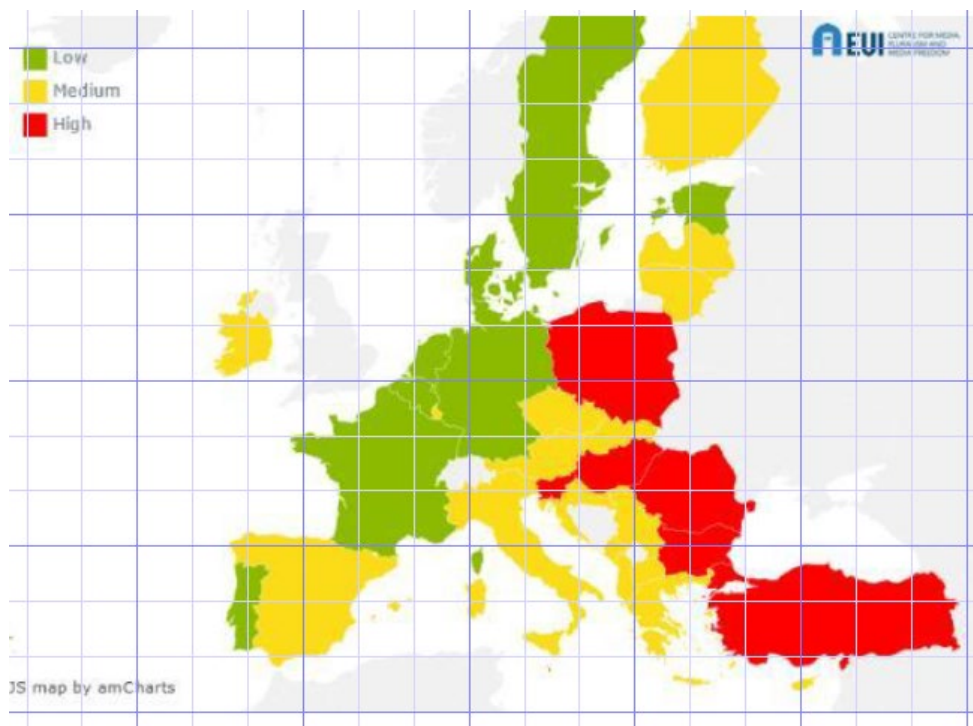
PLURALISMO DEI MEDIA NELL'UE

L'allegato 6 della valutazione d'impatto della Commissione riporta i **rischi legati al pluralismo dei media negli Stati membri** (e non solo), servendosi di una serie di grafici dell'Osservatorio del pluralismo dei media 2021.

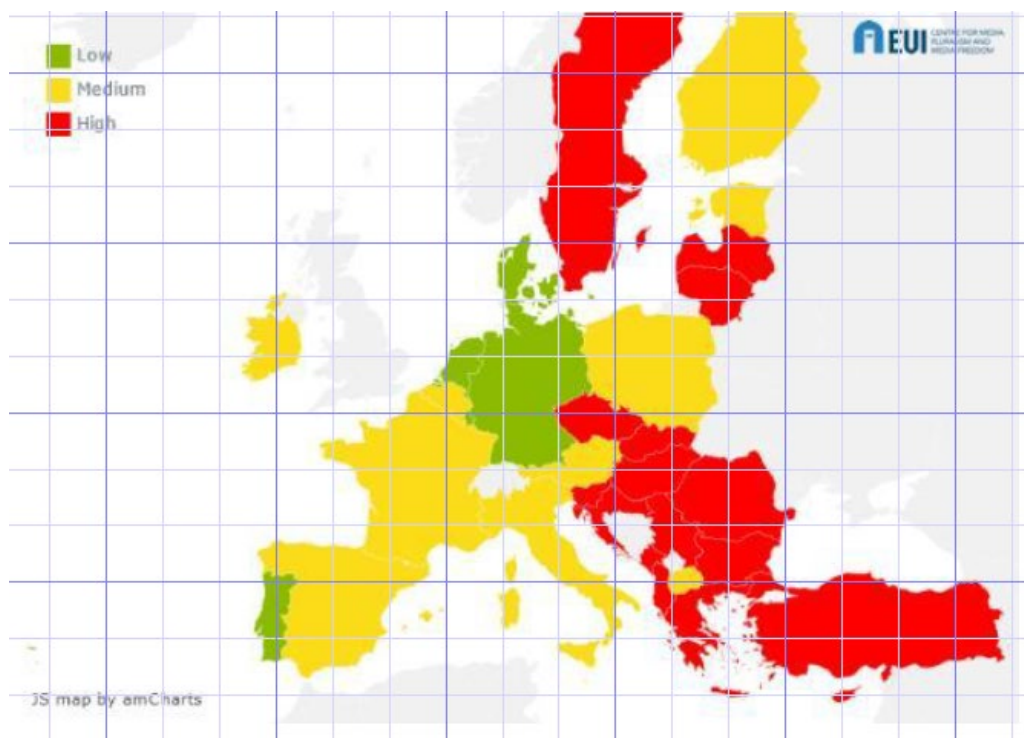
In merito al **pluralismo del mercato**, si registra un **rischio elevato in più della metà degli Stati membri** e nello specifico in Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Spagna, Finlandia, Croazia, Ungheria, Irlanda, Lituania, Lettonia, Malta, Polonia, Romania, Slovenia e Slovacchia. Per **l'Italia** è stato registrato un **rischio medio**. Nessun Paese membro presenta un rischio basso.



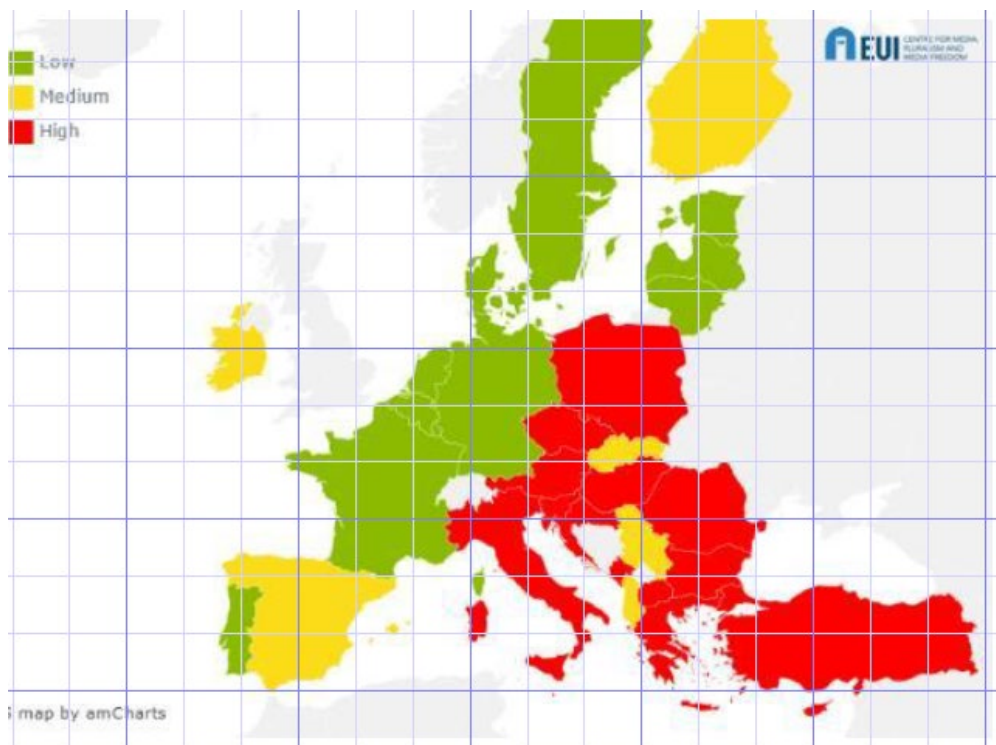
Per quanto riguarda, invece, **l'indipendenza politica dei media** (relativa al conflitto di interessi e al controllo politico sui media e sulle agenzie di stampa), si registra un **rischio alto o medio in 21 Stati membri**, tra cui **l'Italia (rischio medio)**.



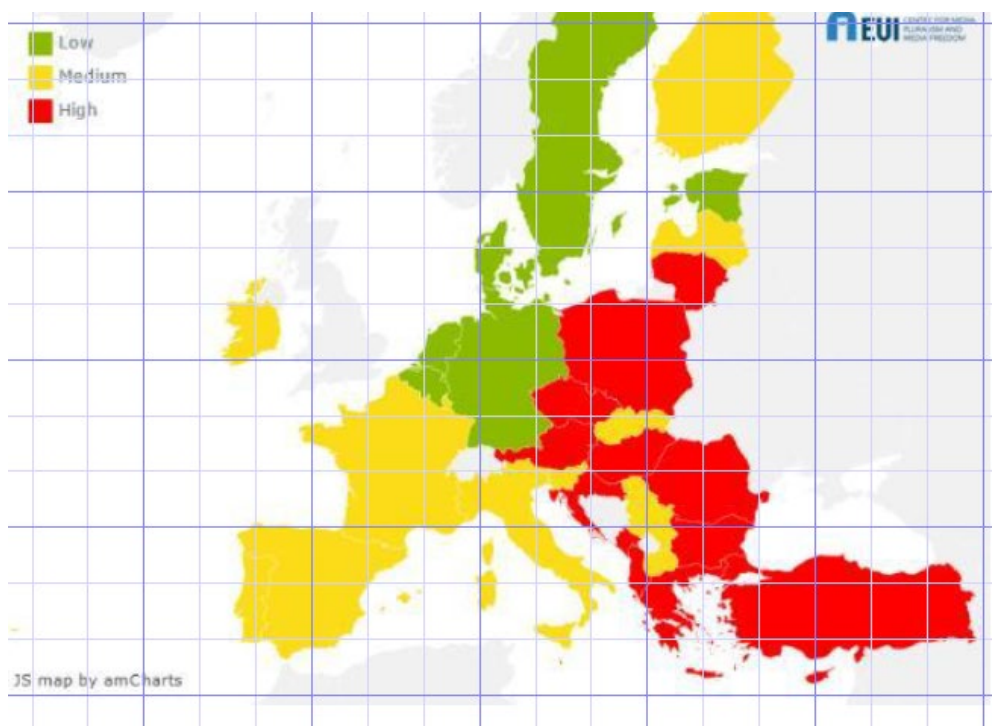
Sussiste, altresì, un **rischio elevato o medio di influenza commerciale e della proprietà sui contenuti editoriali in 22 Stati membri** (tra i quali figura anche **l'Italia**).



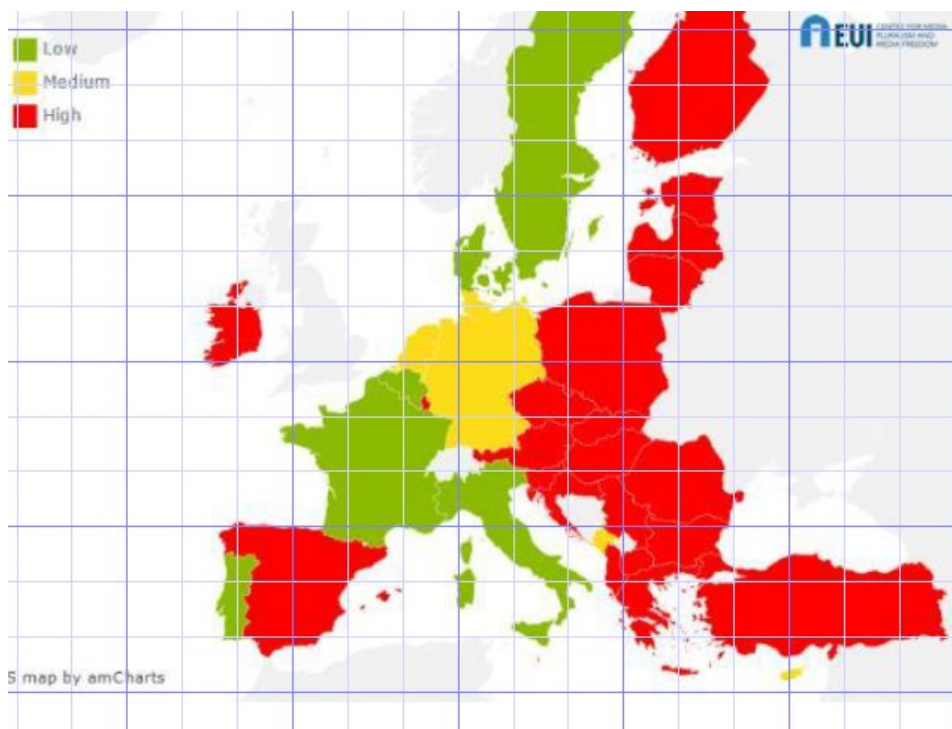
Viene riscontrata anche una **crescente politicizzazione dei media di servizio pubblico**, con un rischio elevato (come nel caso dell'**Italia**) o medio per l'indipendenza e il finanziamento in 16 Stati membri.



In merito all'**autonomia editoriale**, invece, la Commissione segnala **rischi elevati in 11 Stati membri** (per l'**Italia** rileva un **rischio medio**). Sottolinea, inoltre, la mancanza di tutele regolamentari atte a garantire l'autonomia in sede di nomina e revoca dei direttori in molti Stati membri.



Con riferimento alla distribuzione della **pubblicità statale**, infine, si registra un **rischio elevato** in **20 Stati membri** per via della mancanza di regole e di trasparenza sui beneficiari e sugli importi spesi. Per l'**Italia**, a tale proposito, si segnala un **rischio basso**.



Relazione sullo Stato di diritto 2022

La [relazione sullo Stato di diritto 2022](#), presentata dalla Commissione europea nello scorso mese di luglio, riserva una specifica attenzione a libertà e pluralismo dei media, concentrandosi su settori quali **l'indipendenza delle autorità di regolamentazione dei media**, la **trasparenza della proprietà** dei media, la **protezione dei media dalle pressioni e dalle influenze politiche**, la **trasparenza e l'equità nell'assegnazione della pubblicità statale**, **l'incolumità dei giornalisti e l'accesso alle informazioni** nonché, per la prima volta, i **media del servizio pubblico**. Su ciascuno di tali profili, la relazione rileva numerosi criticità in alcuni Stati membri.

Per quanto riguarda specificamente l'Italia, nell'apposito [capitolo della relazione](#) si rileva che essa “dispone di un **solido quadro legislativo** per disciplinare il settore dei media, compresi quelli del servizio pubblico, come pure di **un'autorità di regolamentazione dei media indipendente ed efficace**”, anche “per quanto riguarda il **monitoraggio delle spese pubblicitarie degli enti pubblici**”. Permangono **preoccupazioni** per quanto riguarda le **condizioni di lavoro precarie** di molti giornalisti, la **protezione delle fonti giornalistiche** e la questione del **segreto professionale**, le azioni legali strategiche locali tese a bloccare la partecipazione pubblica (SLAPP), la legislazione sulla diffamazione, in sede penale e civile, malgrado la sentenza della Corte costituzionale del 2021, nonché i casi di aggressioni fisiche e intimidazioni nei confronti di giornalisti e organi di informazione, che continuano ad aumentare di anno in anno.

ESAME PRESSO LE ISTITUZIONI DELL'UE

La proposta è esaminata dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'UE secondo la procedura legislativa ordinaria. Al Parlamento europeo è stata **assegnata alla Commissione per la cultura e l'istruzione**, con il parere della Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori e della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni.

La posizione dell'ERGA

Lo scorso 25 novembre, il gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA) – di cui assumerà la Presidenza, per il 2023, il Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni italiana (AGCOM) Giacomo Lasorella – ha approvato, con riferimento alla proposta, una [posizione comune](#) al fine di contribuire alle discussioni dei colegislatori europei nel corso del procedimento legislativo.

In particolare, l'ERGA **accoglie con favore l'obiettivo** della proposta di proteggere la libertà, il pluralismo e l'indipendenza dei media nell'UE e **condivide** la volontà della Commissione europea di introdurre un **livello minimo di armonizzazione dei quadri nazionali di settore**, attraverso un approccio flessibile basato su principi, pur osservando che **talune definizioni e disposizioni dovrebbero essere ulteriormente chiarite** al fine di rafforzare la certezza del diritto e la solidità generale del quadro giuridico. Allo stesso modo, ERGA accoglie con favore la possibilità per gli Stati membri di adottare norme più dettagliate su una serie di aspetti.

In generale, a giudizio dell'ERGA, occorre un giusto equilibrio tra approccio armonizzato e approcci nazionali, senza livellare i sistemi nazionali esistenti e correttamente funzionanti che già incorporano regole più rigorose.

La posizione comune sottolinea, inoltre, che **l'interazione della legge europea per la libertà dei media**, che richiederà misure nazionali di attuazione, **con altri strumenti dell'UE esistenti** (tra cui la direttiva sui servizi di media audiovisivi e la legge sui mercati digitali) e con le misure nazionali di recepimento e/o attuazione, necessiterà di ulteriori **analisi** ed eventualmente di alcuni **chiarimenti** al fine di garantire l'applicabilità e la certezza del diritto dell'intero quadro giuridico.

ERGA formula numerose osservazioni con riferimento a singoli aspetti della proposta che saranno menzionate di volta in volta nella illustrazione del contenuto della medesima.

Parere del Comitato economico e sociale

Il 14 dicembre 2022 il **Comitato economico e sociale** (CESE) ha adottato un [parere](#) che esprime una valutazione complessivamente favorevole sulla proposta, pur avanzando numerose osservazioni.

CONTENUTO

Disposizioni generali

Il Capo I (artt. 1 e 2), nel delineare l'oggetto e l'ambito di applicazione del regolamento, attribuisce agli Stati membri la facoltà di adottare **norme più dettagliate negli ambiti** di cui al Capo II ("Diritti e doveri dei fornitori e dei destinatari dei servizi di media") e III ("Quadro di riferimento per la cooperazione normativa e per il buon funzionamento del mercato interno dei servizi di media"), purché siano conformi al diritto dell'UE. In questo modo, la Commissione ribadisce in modo esplicito la finalizzazione della proposta a perseguire una **armonizzazione minima** delle normative nazionali di settore.

*La citata **posizione di ERGA**, per quanto riguarda l'ambito di applicazione della proposta, accoglie con favore il fatto che siano coperti tutti i tipi di servizi di media, sia offline che online, inclusi tutti i servizi di media audiovisivi, ma anche trasmissioni radiofoniche e audio podcast.*

Tra le definizioni contenute dall'articolo 2, particolare importanza assume quella di "**servizio di media**", per il quale si intende qualsiasi servizio che abbia (nella sua interezza o in una sua sezione distinguibile) quale **obiettivo principale**, da perseguire mediante **qualsiasi mezzo**, la **fornitura di programmi** o di **pubblicazioni di carattere giornalistico** al grande pubblico, **al fine di informare, intrattenere o istruire**, sotto la responsabilità editoriale di un fornitore di servizi di media.

Questa definizione **include tutte le forme di attività economica** nel settore, tra cui le **trasmissioni televisive o radiofoniche**, i **servizi di media audiovisivi a richiesta**, i **podcast audio** e le **pubblicazioni di carattere giornalistico**. Essa **esclude**, invece: a) i **contenuti prodotti dagli utenti e caricati su una piattaforma online**, a meno che non si configurino come prestazioni di attività professionale svolte normalmente dietro compenso (finanziario o di altra natura); b) la **corrispondenza esclusivamente privata**, come i messaggi di posta elettronica; c) tutti i servizi il cui scopo principale non sia la fornitura di programmi audiovisivi o audio o di pubblicazioni di carattere giornalistico, ovvero il cui contenuto sia meramente incidentale al servizio e non ne costituisca la finalità principale, come **pubblicità o informazioni relative a un prodotto o a un servizio** fornite da siti *web* che non offrono servizi di media. La comunicazione aziendale e la distribuzione di materiale informativo o promozionale a entità pubbliche o private dovrebbero invece essere escluse dall'ambito di tale definizione.

Diritti e doveri dei fornitori e dei destinatari dei servizi di media

Per quanto riguarda i **destinatari** dei servizi di media, l'articolo 3 stabilisce, anzitutto, che essi 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.

I **fornitori** di servizi di media, d'altra parte, hanno il **diritto di esercitare le loro attività economiche** nel mercato interno **senza restrizioni** che non siano quelle consentite dal diritto dell'Unione.

Per "**fornitore di servizi di media**" si intende una "persona fisica o giuridica la cui attività professionale consiste nella fornitura di servizi di media e alla quale è riconducibile la responsabilità editoriale della scelta dei contenuti del servizio di media e ne determina le modalità di organizzazione" (articolo 2, (2)).

A questo scopo, la proposta impone agli Stati membri, comprese le autorità e gli organismi nazionali di regolamentazione, di **rispettare l'effettiva libertà editoriale** dei fornitori:

- a) **non interferendo** né tentando di influenzare in alcun modo, direttamente o indirettamente, le **politiche e le decisioni editoriali** di questi ultimi;
- b) **non trattenendo, sanzionando, intercettando, sottoponendo a sorveglianza, a perquisizione e sequestro o a ispezione** i fornitori, i loro familiari, i loro dipendenti o i relativi familiari, o i loro locali aziendali e privati, perché rifiutano di rivelare informazioni sulle loro fonti, **a meno che** ciò non sia giustificato da un'esigenza di **rilevante interesse pubblico**;
- c) **non utilizzando spyware** in alcun dispositivo o macchinario utilizzato dai fornitori, o, se del caso, dai loro familiari, o dai loro dipendenti o dai relativi familiari, **a meno che** ciò non sia giustificato, caso per caso, da **motivi di sicurezza nazionale** o avvenga nell'ambito di **indagini su reati gravi** a carico di una delle persone in questione in coerenza con la normativa nazionale e qualora le misure adottate ai sensi della lettera b) siano inadeguate e insufficienti ad ottenere le informazioni richieste;

Per "**spyware**" si intende "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, in particolare **registrando segretamente le chiamate** o utilizzando in altro modo il microfono di un dispositivo dell'utente finale, **filmando** persone fisiche, macchinari o i loro dintorni, **copiando messaggi**, fotografando, tracciando l'attività di navigazione, tracciando la geolocalizzazione, raccogliendo altri dati di sensori o tracciando le attività su più dispositivi dell'utente finale **senza che la persona fisica o giuridica interessata ne sia stata messa al corrente** in modo specifico **e abbia dato il suo consenso** specifico ed esplicito al riguardo" (articolo 2, (16));

- d) **designando**, fatto salvo il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e in aggiunta ad esso, **un'autorità** o un **organismo indipendente** per gestire i **reclami** presentati dai fornitori per violazioni delle regole di cui ai capoversi precedenti.

Con specifico riferimento ai **fornitori** di servizi di media che diffondono **notizie e contenuti di attualità** (ad eccezione di quelli che costituiscono microimprese), l'articolo 6 prevede che siano tenuti a:

- **rendere facilmente e direttamente accessibili ai destinatari dei loro servizi alcune informazioni**, tra cui il **nome del proprietario o dei proprietari diretti o indiretti**, con partecipazioni azionarie che consentono loro di esercitare un'influenza sulle attività e sul processo decisionale strategico, nonché quello **del titolare o dei titolari effettivi** dell'attività ai sensi dell'articolo 3, punto 6, della [direttiva \(UE\) 2015/849](#);
- adottare misure appropriate per **garantire l'indipendenza delle decisioni editoriali individuali**, garantendo in particolare: che i responsabili editoriali siano liberi di prendere decisioni editoriali individuali nell'esercizio della loro attività professionale; che chiunque abbia interessi in fornitori di servizi di media tali da influenzare la diffusione di notizie e contenuti di attualità renda noto qualsiasi conflitto di interessi, effettivo o potenziale.

Garanzie per funzionamento indipendente dei fornitori di media di servizio pubblico

Con riferimento ai media di servizio pubblico, l'articolo 5 della proposta stabilisce che i relativi fornitori devono **fornire “in modo imparziale una pluralità di informazioni e pareri al loro pubblico**, in linea con la loro missione di servizio pubblico”.

Per **“fornitore di media di servizio pubblico”** si intende quello cui “è affidata una missione di servizio pubblico ai sensi della normativa nazionale o che riceve finanziamenti pubblici nazionali per l'adempimento di tale missione”.

In particolare, si dispone che:

- il direttore e i membri degli organi direttivi dei fornitori in questione siano **nominati mediante una procedura trasparente, aperta e non discriminatoria** e sulla base di **criteri trasparenti, oggettivi, non discriminatori e proporzionati** stabiliti in anticipo dalla normativa nazionale;
- la **durata del loro mandato**, stabilita dalla normativa nazionale, sia **adeguata e sufficiente a garantire l'effettiva indipendenza** del fornitore di media del servizio pubblico. Essi possono essere licenziati prima della fine del mandato, con decisione **debitamente motivata e impugnabile** in via giurisdizionale, solo **eccezionalmente** qualora non soddisfino più le condizioni giuridicamente predefinite per l'esercizio delle loro funzioni, stabilite in anticipo dalla normativa nazionale, o per motivi specifici di condotta illecita o di colpa grave come definito in anticipo dalla normativa nazionale;
- gli Stati membri assicurino che i fornitori di media di servizio pubblico dispongano di **risorse finanziarie adeguate e stabili** per l'adempimento della loro missione di servizio pubblico nonché **tali da salvaguardare**

l'indipendenza editoriale e designino una o più autorità o organismi indipendenti al fine di monitorare la conformità a quanto disposto.

*Nella sua posizione, ERGA – considerata la delicatezza delle questioni concernenti la stampa, nonché le specificità nazionali (anche costituzionali) – afferma di intendere la proposta nel senso che essa **escluda una regolamentazione della stampa scritta da parte del futuro Comitato europeo per i servizi di media**; quest'ultimo, infatti, non ha alcun ruolo ai sensi del Capo II, che regola i diritti e doveri dei fornitori e dei destinatari dei servizi di media e le garanzie per il funzionamento indipendente dei fornitori di media di servizio pubblico. Ciò, ad avviso di ERGA, dovrebbe comunque essere chiarito in modo più esplicito.*

Autorità indipendenti per i media

Nel tracciare un quadro normativo di riferimento che garantisca la cooperazione normativa, la proposta anzitutto stabilisce, all'articolo 7, che gli Stati membri debbano **dotare le autorità o gli organismi nazionali di regolamentazione** in materia di media di **adeguate risorse finanziarie, umane e tecniche** per svolgere le funzioni loro assegnate, nonché di **adeguati poteri di indagine sulla condotta di fornitori di media**, che comprendono in particolare la facoltà di chiedere a questi ultimi di fornire, entro un periodo di tempo ragionevole, le informazioni proporzionate e necessarie per lo svolgimento delle funzioni assegnate.

Comitato europeo per i servizi di media

All'articolo 8, la proposta istituisce il **Comitato europeo per i servizi di media**, in sostituzione del **gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA)**.

Il comitato è composto da **rappresentanti delle autorità o organismi nazionali di regolamentazione** del settore nonché da un **rappresentante della Commissione** senza diritto di voto. Elegge al suo interno un presidente con un mandato di due anni e dispone di un segretariato; adotta altresì un regolamento interno.

Agisce in maniera pienamente **indipendente** (in particolare, non chiede né accetta istruzioni da alcun governo, istituzione, persona o organismo) e prende decisioni a **maggioranza di due terzi** dei suoi membri con diritto di voto. Ha il compito di promuovere **l'applicazione efficace e coerente delle norme** del regolamento e di quelle nazionali di attuazione della direttiva 2010/13/UE. A questo scopo, tra l'altro promuove la **cooperazione e lo scambio efficace di informazioni, esperienze e migliori prassi** tra autorità nazionali competenti e fornisce **consulenza alla Commissione**, ove richiesto da quest'ultima, in merito ad **aspetti normativi, tecnici o pratici** riguardanti l'applicazione coerente della normativa in materia. Esprime, sempre su richiesta della Commissione, **pareri su misure nazionali o su concentrazioni** che possono incidere sul funzionamento del mercato interno dei servizi di media. Elabora, anche *motu proprio*, pareri su progetti di decisioni nazionali di **valutazione dell'impatto sul pluralismo** dei media e

sull'**indipendenza editoriale di una concentrazione** del mercato del settore. Su richiesta di almeno una delle autorità interessate, funge da **mediatore** in caso di disaccordo tra autorità o organismi nazionali di regolamentazione. Organizza un **dialogo strutturato tra fornitori di piattaforme online** di dimensioni molto grandi e rappresentanti dei fornitori di servizi di media e della società civile. **Promuove lo scambio delle migliori prassi** tra le autorità o gli organismi nazionali di regolamentazione e **coordina le misure** dalle medesime autorità adottate in relazione alla diffusione dei servizi di media, o all'accesso agli stessi, **offerti da fornitori stabiliti al di fuori dell'UE** che si rivolgono al pubblico dell'Unione qualora, anche in considerazione del controllo che può essere esercitato da Paesi terzi su di essi, tali servizi pregiudichino o presentino un rischio serio e grave di **pregiudicare la sicurezza pubblica e la difesa**.

La posizione di ERGA accoglie con favore la sua trasformazione nel nuovo Comitato europeo per i servizi di media, con compiti e responsabilità aggiuntivi, sottolineando l'importanza di garantire l'indipendenza di tale organismo ai fini del perseguimento degli obiettivi della proposta.

ERGA esprime, tuttavia, motivi di preoccupazione con riferimento allo status del comitato e alla sua effettiva indipendenza dalla Commissione europea. In tale contesto, ritiene che al Comitato, oltre ai casi in cui la Commissione ne richieda il coinvolgimento, dovrebbe essere esplicitamente riconosciuta la possibilità di agire di propria iniziativa. Allo stesso modo, il Comitato non dovrebbe cercare l'accordo della Commissione durante la stesura e l'adozione dei propri atti e pareri.

ERGA richiede inoltre un'effettiva autonomia e indipendenza per le autorità nazionali e risorse finanziarie, tecniche e umane proporzionate alle missioni e ai compiti, nuovi per molte autorità.

Cooperazione strutturata

La proposta introduce un **meccanismo di cooperazione strutturata** in base al quale un'autorità o un organismo nazionale di regolamentazione può richiedere **cooperazione o assistenza reciproca** (anche "accelerate", laddove si ritenga che possa sussistere un **rischio serio e grave di pregiudizio** al funzionamento del mercato interno dei servizi di media o alla sicurezza pubblica e alla difesa) a una o più delle omologhe autorità di altri Stati membri, ai fini dello scambio di informazioni o dell'adozione di misure per l'applicazione coerente ed efficace del regolamento.

L'autorità interpellata può rifiutarsi motivatamente di dare seguito alla richiesta solo in caso di incompetenza ovvero qualora un eventuale seguito dovesse comportare una violazione della proposta di regolamento, della direttiva 2010/13/UE o di qualsiasi altra normativa (dell'UE o nazionale conforme al diritto UE) cui la medesima autorità è soggetta.

Le autorità nazionali di regolamentazione possono altresì richiedere ai propri omologhi di adottare misure necessarie e proporzionate per l'effettiva applicazione

degli obblighi imposti alle piattaforme per la condivisione di video ai sensi dell'articolo 28 ter della direttiva sui servizi di media audiovisivi.

L'articolo 16, inoltre, stabilisce che il Comitato europeo per i servizi di media coordina le misure delle autorità o degli organismi nazionali di regolamentazione relative alla diffusione dei servizi di media, o all'accesso agli stessi, offerti da **fornitori di servizi di media stabiliti al di fuori dell'Unione** che si rivolgono al pubblico dell'Unione qualora, anche in considerazione del controllo che può essere esercitato da paesi terzi su di essi, tali servizi di media pregiudichino o presentino un rischio serio e grave di pregiudicare la sicurezza pubblica e la difesa.

*La **posizione di ERGA** chiede di chiarire e rafforzare le disposizioni sui servizi media di Paesi terzi al fine di affrontare in modo più efficace e mirato i diversi scenari di diffusione di contenuti di Paesi terzi nell'UE.*

Fornitura di servizi di media in ambiente digitale

Affrontando questioni specifiche concernenti la fornitura di servizi di media in ambiente digitale, la sezione 4 del Capo III della proposta provvede, tra l'altro, ad introdurre:

- prescrizioni specifiche per i **fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi**, chiamandoli, tra le altre cose, a: **motivare le decisioni di sospensione della fornitura dei propri servizi di intermediazione online** in relazione a contenuti pubblicati da un fornitore di servizi di media, ove ritenga che tali contenuti siano incompatibili con i propri termini e condizioni; rendere **disponibili al pubblico**, con cadenza annuale, informazioni riguardanti il numero di casi in cui hanno imposto restrizioni o sospensioni a un fornitore di servizi di media e le relative motivazioni. A tale proposito si prevede, altresì, che il Comitato di nuova istituzione provveda a organizzare regolarmente un **dialogo strutturato** tra fornitori di piattaforme *online* di dimensioni molto grandi, rappresentanti di fornitori di servizi di media e rappresentanti della società civile per discutere delle esperienze e delle migliori prassi sviluppate in questi ambiti.
- il **diritto** degli utenti di **modificare facilmente le impostazioni predefinite** di qualsiasi dispositivo o interfaccia utente che controlla o gestisce l'accesso ai servizi di media audiovisivi e il loro utilizzo, al fine di **personalizzare l'offerta** in base ai loro interessi o preferenze.

*Nella **posizione di ERGA** si chiede di migliorare ulteriormente le norme relative al trattamento dei contenuti multimediali da parte delle grandi piattaforme online al fine di rafforzare il loro "effetto utile".*

Prescrizioni per il buon funzionamento di misure e procedure del mercato dei media

La sezione 5 del Capo III definisce un quadro giuridico per le **misure nazionali che incidono sulle attività dei fornitori di servizi di media** e stabilisce

prescrizioni per le norme e le procedure nazionali relative alla **valutazione dell'impatto delle concentrazioni del mercato dei media sul pluralismo dei media e sull'indipendenza editoriale**. In particolare:

- l'articolo 20 stabilisce che qualsiasi misura legislativa, normativa o amministrativa adottata da uno Stato membro che possa incidere sulle attività dei fornitori di servizi di media nel mercato interno debba rispettare i principi di **giustificazione oggettiva, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità** e che sia la Commissione europea che, su sua richiesta, il Comitato di nuova istituzione possono emettere pareri – da rendere disponibili al pubblico –, qualora le misure nazionali siano in grado di incidere sul funzionamento del mercato interno dei servizi di media. Secondo la Commissione europea questo vale, ad esempio, nel caso in cui una misura amministrativa nazionale riguardi un fornitore di servizi di media che fornisce i suoi servizi a più di uno Stato membro, oppure nel caso in cui il fornitore di servizi di media in questione eserciti un'influenza significativa sulla formazione dell'opinione pubblica in tale Stato membro;
- l'articolo 21 impone agli Stati membri di prevedere, nei rispettivi ordinamenti, **norme sostanziali e procedurali** che garantiscano una valutazione – **distinta da quelle operate secondo il diritto della concorrenza** – delle **concentrazioni del mercato dei media** che potrebbero avere un **impatto significativo sul pluralismo dei media e sull'indipendenza editoriale**.

Tali norme – che devono essere anch'esse trasparenti, oggettive, proporzionate e non discriminatorie – impongono alle parti di una concentrazione potenzialmente in grado di dispiegare un impatto significativo sul pluralismo dei media e sull'indipendenza editoriale di **notificarla preventivamente alle autorità nazionali di regolamentazione** del settore, cui va attribuita la **responsabilità primaria** o quanto meno **il coinvolgimento nella valutazione**, la quale viene effettuata tenendo conto:

- dell'**impatto** della concentrazione **sul pluralismo dei media**, compresi i suoi effetti sulla formazione dell'opinione pubblica e sulla diversità degli operatori dei media sul mercato, tenendo in considerazione l'ambiente *online* e gli interessi, i legami o le attività delle parti in altri media o in imprese non appartenenti al settore dei media;
- delle **garanzie per l'indipendenza editoriale**, compreso l'impatto della concentrazione sul funzionamento delle redazioni e l'esistenza di misure adottate dai fornitori di servizi di media al fine di garantire l'indipendenza delle decisioni editoriali individuali;
- della probabilità che, in assenza della concentrazione, l'entità acquirente e l'entità acquisita rimangano economicamente sostenibili e l'esistenza di possibili alternative per garantirne la **sostenibilità economica**.

Il Comitato può essere autorizzato a fornire **pareri su progetti di decisioni o di pareri delle autorità nazionali** di regolamentazione, qualora le concentrazioni

soggette a notifica possano incidere sul funzionamento del mercato interno dei media. Secondo la Commissione, un simile caso si configurerebbe, ad esempio, qualora tali concentrazioni coinvolgessero almeno un'impresa stabilita in un altro Stato membro oppure operante in più di uno Stato membro o certi fornitori di servizi di media avessero un'influenza significativa sulla formazione dell'opinione pubblica in un determinato mercato dei media.

Allocazione trasparente ed equa delle risorse economiche: a) misurazione dell'*audience*

La sezione 6 del Capo III della proposta reca disposizioni volte ad assicurare un'allocazione trasparente ed equa delle risorse economiche. A tal fine, l'articolo 23 disciplina i **sistemi** e le **metodologie di misurazione dell'*audience*** utilizzati dagli operatori del mercato, affinché essi rispettino i principi di **trasparenza, imparzialità, inclusività, proporzionalità, non discriminazione e verificabilità**.

Per "**misurazione dell'*audience***" si intende "l'attività di raccolta, interpretazione o altro trattamento dei dati relativi al numero e alle caratteristiche degli utenti dei servizi di media per decisioni riguardanti l'allocazione o i prezzi della pubblicità o la relativa pianificazione, produzione o distribuzione di contenuti" (articolo 2, (14)).

I fornitori di sistemi di misurazione dell'*audience* proprietari devono fornire, senza indebiti ritardi e a titolo gratuito, ai fornitori di servizi di media e agli inserzionisti, nonché a terzi da questi autorizzati, **informazioni accurate, dettagliate, complete, comprensibili e aggiornate** sulla metodologia utilizzata. Le autorità nazionali di regolamentazione incoraggiano l'elaborazione, da parte di questi operatori, di **codici di condotta**.

b) allocazione della pubblicità statale

L'articolo 24 detta una specifica disciplina per l'**allocazione della pubblicità statale, sotto la vigilanza delle autorità nazionali di regolamentazione**.

A questo scopo stabilisce che i **fondi pubblici** o qualsiasi **altro** corrispettivo o vantaggio concesso dalle autorità pubbliche a fornitori di servizi di media **a fini pubblicitari** devono essere allocati secondo criteri **trasparenti, oggettivi, proporzionati e non discriminatori** e attraverso **procedure aperte, proporzionate e non discriminatorie**, senza pregiudicare le norme in materia di appalti pubblici.

Pertanto le **autorità pubbliche**, compresi i governi nazionali, federali o regionali, le autorità di regolamentazione, nonché le **imprese statali o altri enti controllati** dallo Stato a livello nazionale o regionale, o le **amministrazioni locali di enti territoriali con più di un milione** di abitanti, **sono tenute a pubblicare informazioni** accurate, complete, comprensibili, dettagliate e annuali **sulle spese pubblicitarie** da loro allocate a fornitori di servizi di media, dovendo specificare quantomeno: la ragione sociale dei fornitori di servizi di media da cui sono stati

acquistati servizi pubblicitari; l'importo totale annuale speso, nonché gli importi spesi per ciascun fornitore.

Esercizio di monitoraggio

L'articolo 25 introduce un meccanismo che consentirà alla Commissione europea – in consultazione con il comitato – di **monitorare** annualmente il mercato interno dei servizi di media e, in particolare, i **rischi** a cui esso è esposto nonché i **progressi** compiuti con riguardo al suo funzionamento e alla sua resilienza.

L'esercizio di tale monitoraggio prevede: un'analisi dettagliata della resilienza dei mercati dei media di tutti gli Stati membri, anche con riferimento al livello di concentrazione dei media e i rischi di manipolazione dell'informazione e di ingerenze da parte di entità straniere; una panoramica e una valutazione prospettica della resilienza del mercato interno dei servizi di media nel suo complesso; una panoramica delle misure adottate dai fornitori di servizi di media al fine di garantire l'indipendenza delle decisioni editoriali individuali.

COERENZA DELLA PROPOSTA CON I PRINCIPI RELATIVI ALLE COMPETENZE DELL'UE

Base giuridica

La **base giuridica** posta a fondamento della proposta è l'**articolo 114** del **TFUE**, che prevede la possibilità di adottare misure per il **ravvicinamento** delle **disposizioni** legislative, regolamentari ed amministrative **degli Stati membri** che hanno per **oggetto** l'instaurazione e il funzionamento del **mercato interno**.

La centralità che, nell'ambito dell'ordinamento UE, assume il **principio** delle competenze **di attribuzione** implica, comunque, l'**inidoneità dell'articolo 114 TFUE** a conferire al legislatore europeo una **competenza generale** a disciplinare il mercato interno o a perseguire prevalentemente **finalità non direttamente riconducibili al suo funzionamento**.

Secondo la giurisprudenza consolidata della **Corte di Giustizia**, il ricorso a questa disposizione quale base giuridica di un atto è giustificato soltanto laddove esso sia volto **primariamente ed effettivamente all'eliminazione di ostacoli**, alla **libera circolazione delle merci** o alla **libera prestazione di servizi**, ovvero all'**eliminazione di distorsioni sensibili della concorrenza**.

Deve trattarsi, in particolare, della **rimozione di divergenze** tra le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri tali da **ostacolare le libertà fondamentali** e quindi da incidere **direttamente ed effettivamente sul funzionamento del mercato interno**. Una **semplice disparità** tra le normative nazionali non è peraltro sufficiente a giustificare il ricorso all'art. 114.

Sussidiarietà

Nella relazione illustrativa della proposta e nella valutazione di impatto, la Commissione, per dimostrare la **necessità** di intraprendere un'**azione a livello dell'UE**, osserva che l'adozione di un approccio comune volto a promuovere la **convergenza, la trasparenza, la certezza giuridica e la parità di condizioni** per gli operatori del mercato dei media è il modo migliore per far progredire il relativo mercato interno.

Aggiunge, poi, che gli obiettivi dell'intervento non potrebbero essere conseguiti con l'azione individuale degli Stati membri poiché i **problemi** che si intendono affrontare sono **di natura sempre più transfrontaliera**, non limitandosi a riguardare singoli Stati o loro sottoinsiemi. La trasformazione dei modelli commerciali tradizionali del settore dei media operata da internet ha, infatti, fatto sì che la produzione, la distribuzione e il consumo di contenuti mediatici, comprese le notizie, divenissero sempre più digitali e, dunque, **transfrontalieri**. D'altra parte, anche la fornitura di servizi di media nell'UE viene sempre più **condizionata da piattaforme globali** che fungono da punti di accesso ai contenuti mediatici, oltre ad essere importanti prestatori di servizi di pubblicazione di annunci *online*.

La Commissione indica poi quale **valore aggiunto** che discenderebbe da un'azione comune a **livello dell'UE anziché nazionale: la riduzione degli oneri** per i fornitori di servizi di media, che devono conformarsi a regimi giuridici nazionali diversi quando operano in vari Stati membri; il **rafforzamento della certezza giuridica** per gli operatori del mercato dei media e, dunque, la **promozione della concorrenza leale** e degli **investimenti transfrontalieri**; la **possibilità**, da parte delle autorità di regolamentazione dei media, **di adottare risposte coordinate** a questioni che riguardano lo spazio dell'informazione dell'UE e, in particolare, la tutela degli interessi dei consumatori.

La tesi dell'**insufficienza** di un'azione intrapresa a **livello nazionale** viene giustificata, altresì, osservando che gli Stati membri potrebbero **non essere incentivati a riformare** i propri sistemi giuridici di settore, considerando che in alcuni casi **l'interferenza nell'indipendenza editoriale** e nel funzionamento dei media **provviene direttamente dagli stessi Stati**.

Proporzionalità

La Commissione europea argomenta la conformità della proposta di regolamento al principio di **proporzionalità, escludendo** che il progetto normativo **vada oltre** quanto **necessario** per conseguire **l'obiettivo** di istituire un quadro comune per il corretto funzionamento del mercato interno dei servizi di media e, al contempo, garantire la qualità di tali servizi. Evidenzia che la proposta "dà luogo a **costi di conformità e di esecuzione ridotti**, che saranno verosimilmente compensati dai notevoli benefici che apporta agli operatori del mercato dei media e ai cittadini". In particolare, rafforzando la **certezza giuridica e la concorrenza leale**, essa "farà aumentare la fiducia degli investitori e renderà le transazioni transfrontaliere nel mercato dei media meno onerose".

La Commissione, inoltre, dichiara di aver tenuto debitamente conto delle opinioni dei **portatori di interessi** e di avere, pertanto, evitato di proporre l'introduzione di norme sul pluralismo dei media **eccessivamente uniformi e dettagliate**.

Specifica attenzione viene riservata, nella relazione illustrativa come nella valutazione di impatto, alla motivazione per cui la nuova disciplina viene proposta nella forma del **regolamento** piuttosto che quella della direttiva, entrambe tipologie di atto ammesse dall'articolo 114 del TFUE per il ravvicinamento degli ordinamenti nazionali in materia di instaurazione e funzionamento del mercato interno.

Da un lato, l'impiego di una **direttiva** viene considerato in linea con la **specificità** dei **mercati nazionali** dei media e la necessità di consentire un margine di manovra nel **recepimento** dei principi giuridici. Dall'altro, sulla base delle esperienze precedenti (in particolare, del processo di trasposizione della direttiva sui servizi di media audiovisivi), la Commissione sottolinea una serie di **criticità** derivanti da tale strumento, quali i **ritardi** nell'applicazione delle norme dell'UE e il disallineamento nei concetti chiave che può verificarsi a livello

nazionale per le modalità eterogenee di recepire quanto stabilito nell'atto europeo. La Commissione ricorda, infine, le **preoccupazioni** espresse dagli *stakeholders* circa l'eventualità che gli Stati membri possano utilizzare il processo di recepimento come pretesto per introdurre o mantenere misure legislative che sostanzialmente contrasterebbero l'indipendenza dei fornitori di servizi di media o, in ogni caso, dal carattere discriminatorio.

Nel disegno della Commissione, un regolamento attentamente equilibrato, come quello in esame, sostenuto da un quadro strutturato di cooperazione per le autorità di regolamentazione dei media all'interno del *board* proposto dalla Commissione medesima, potrebbe garantire un livello di flessibilità simile a quello di una direttiva, affrontando, però, i problemi in modo più rapido.

Le valutazioni della Commissione politiche dell'UE della Camera

La proposta di regolamento è stata già oggetto di esame da parte della Commissione politiche dell'UE della Camera dei deputati ai fini della verifica della sua conformità al principio di sussidiarietà, di cui al Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona. In esito a tale verifica, il 12 dicembre 2022 la XIV Commissione ha adottato un [documento](#) con cui ha ritenuto la proposta complessivamente coerente con la base giuridica utilizzata e con il principio di sussidiarietà. Ha tuttavia formulato alcune osservazioni sia con riferimento a tale ultimo principio sia a quello di proporzionalità.

Dal punto di vista dell'aderenza della proposta al principio di sussidiarietà, la Commissione politiche dell'UE ritiene raccomandabile una più esplicita e specifica salvaguardia delle prerogative degli Stati membri con riferimento alle situazioni, relative ai mercati di specifici media, la cui rilevanza sia meramente nazionale, o addirittura locale, e che quindi difficilmente possono essere considerati pertinenti al mercato unico dei servizi di media. Il documento suggerisce questo approfondimento, in particolare, con riferimento agli artt. 21 e 22, ove potrebbe essere utile precisare che restano impregiudicati i poteri delle Autorità nazionali di adottare, o di non adottare, misure specifiche in relazione a situazioni di mercati meramente nazionali, o locali, prive di rilevanza rispetto agli scambi interni al mercato unico (situazioni che, se del caso, secondo il documento, potrebbero essere individuate anche sulla base di un atto di indirizzo della Commissione europea). Ciò – sempre a giudizio della XIV Commissione – consentirebbe, tra l'altro, di tenere conto delle situazioni specifiche di quegli Stati membri ove il sistema informativo mostri un elevato livello di regionalizzazione (compreso, per alcuni aspetti, il nostro Paese, oltre, ad esempio, al sistema radiotelevisivo tedesco).

*Con specifico riferimento al **principio di proporzionalità**, il documento della XIV Commissione ritiene la proposta meritevole di valutazione soprattutto nell'imposizione degli obblighi di consultazione preliminare a carico delle autorità*

o organismi nazionali di regolamentazione, in particolare nei casi in cui tali obblighi riguardino situazioni prive di effettivo impatto sugli scambi interni all'Unione.

ESAME PRESSO ALTRI PARLAMENTI NAZIONALI

In base alle informazioni disponibili sul sito [IPEX](#), l'**esame dell'atto è attualmente in corso** presso il Parlamento danese, il Parlamento finlandese, il Senato francese, il Bundestag tedesco, l'Assemblea nazionale ungherese, il Parlamento irlandese, il Parlamento lituano, il Parlamento maltese, il Parlamento slovacco, il Parlamento svedese e il Senato dei Paesi Bassi. Risulta, invece, **concluso** presso il Senato ceco, la Camera dei deputati ceca, il Bundesrat tedesco e l'Assemblea della Repubblica portoghese.

Con riferimento alla verifica della conformità della proposta al principio di sussidiarietà, sono stati approvati dei **pareri motivati** da parte del Bundesrat tedesco, del Parlamento danese, del Senato francese e dell'Assemblea nazionale ungherese.

AVVERTENZA: Poiché la relazione sulla valutazione di impatto della Commissione europea è disponibile solo in lingua inglese, le traduzioni delle citazioni testuali del documento sono state curate dall'Ufficio RUE.

LA NORMATIVA NAZIONALE: ELEMENTI DI SINTESI (A CURA DEL SERVIZIO STUDI)

1. Il quadro costituzionale

Nell'ordinamento italiano, gli ambiti e i temi oggetto della proposta di regolamento in esame trovano considerazione, in primo luogo, nell'**art. 21** della Costituzione. La disposizione in parola, da un lato, accorda a tutti "il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione"; dall'altro lato, detta garanzie e previsioni specifiche per la stampa.

Viene allo stesso tempo in rilievo, dalla prospettiva degli operatori del settore dei media, l'**art. 41 Cost.**, il quale, nel sancire la libertà d'iniziativa economica privata, esclude che essa possa svolgersi in contrasto, fra l'altro, con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana: limiti che ne legittimano la eventuale compressione, nel bilanciamento con altri interessi di rango costituzionale.

- Ruolo "sistemico" dell'informazione e del pluralismo nel circuito democratico

La **giurisprudenza costituzionale** ha definito l'art. 21 come "**pietra angolare dell'ordine democratico**" (sent. 84 del 1969) e "**cardine di democrazia nell'ordinamento generale**" (sent. 126 del 1985) ricavandone in via interpretativa numerosi corollari. Possono qui ricordarsi il **diritto d'informare e di essere informati**, quali elementi essenziali per il circuito dell'opinione pubblica (cfr., fra molte, sentt. 202 del 1976, 148 del 1981, 826 del 1988); i principi del "pluralismo esterno", che impone di soddisfare attraverso una pluralità di media e operatori concorrenti il diritto del cittadino all'informazione, e del "**pluralismo interno**", da realizzarsi attraverso l'apertura del singolo mezzo informativo alle diverse tendenze e sensibilità politiche e culturali (cfr., ad esempio, sentt. 225 del 1974 e 155 del 2002).

Una fisionomia assai nitida dei connotati che, alla luce della Costituzione, l'**assetto normativo della materia** deve assumere è tratteggiata nella sent. 112 del 1993, secondo cui esso "**va determinato e qualificato** in riferimento ai **principi fondanti della forma di Stato** delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra **democrazia** sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la **pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale**. Di qui deriva l'imperativo costituzionale che il "diritto

all'informazione" garantito dall'art. 21 sia qualificato e caratterizzato: a) dal **pluralismo delle fonti** cui attingere conoscenze e notizie - che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse - in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti; b) **dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti**; c) **dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata**; d) dal **rispetto della dignità umana, dell'ordine pubblico, del buon costume e del libero sviluppo psichico e morale dei minori**" (cfr., anche di recente, ord. 132 del 2020).

- La libertà di stampa e il giornalismo

Nell'ambito della manifestazione del pensiero, la Corte costituzionale – in coerenza, del resto, con lo stesso art. 21 della Carta – ha riconosciuto alla **libertà di stampa** un'importanza peculiare, in ragione del suo ruolo essenziale nel funzionamento del sistema democratico (sent. 1 del 1981 e, più di recente, ord. 132 del 2020 e sent. 150 del 2021), entro cui al **diritto del giornalista di informare** corrisponde il diritto all'informazione dei cittadini, sopra richiamato. Da ciò discende **«che l'attività giornalistica meriti di essere «salvaguardata contro ogni minaccia o coartazione, diretta o indiretta»** (sentenza n. 172 del 1972) che possa indebolire la sua vitale funzione nel sistema democratico, ponendo indebiti ostacoli al legittimo svolgimento del suo ruolo di informare i consociati e di contribuire alla formazione degli orientamenti della pubblica opinione, anche attraverso la critica aspra e polemica delle condotte di chi detenga posizioni di potere" (ord. 132 del 2020).

Tali principi sono stati da ultimo ribaditi e applicati nell'ambito della vicenda giurisdizionale che ha condotto alla dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della L. 47/1948 (c.d. **"carcere ai giornalisti"**): la disposizione, secondo la Corte, nel comportare per la **diffamazione a mezzo stampa** l'inevitabile applicazione della pena detentiva in tutte le ipotesi nelle quali non sussistano, o non possano essere considerate almeno equivalenti, circostanze attenuanti, è stata ritenuta incompatibile con l'art. 21 Cost., oltreché con l'art. 10 CEDU. Una simile necessaria irrogazione della sanzione detentiva "è divenuta ormai incompatibile con l'esigenza di «non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri»" (sent. 150 del 2021).

Significativa, al fine d'inquadrare il ruolo del giornalismo alla luce della sistematica costituzionale, è anche la risalente sent. 11 del 1968 sull'**obbligatorietà dell'iscrizione all'albo dei giornalisti**. Nel ritenere non

illegittima la previsione, la Corte ha evidenziato, da un lato, come essa non impedisca a chiunque di esprimere liberamente il proprio pensiero, essendo disposta a solo carico dei giornalisti professionisti; dall'altro lato, come l'esistenza di un ordine dei giornalisti possa rappresentare uno strumento fondamentale di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della professione, sempreché ai suoi organi non siano attribuiti poteri arbitrari rispetto all'accesso all'albo e all'esercizio della funzione disciplinare.

- Il servizio pubblico

Entro la giurisprudenza qui considerata, un cospicuo filone di pronunce è dedicato al **servizio pubblico radiotelevisivo**, da cui possono trarsi principi e indicazioni d'interesse ai fini della presente proposta di regolamento.

Si ricorda che, **in origine**, la sent. 59 del 1960 aveva ritenuto legittimo il **monopolio pubblico** sui servizi radiotelevisivi alla luce della limitatezza delle frequenze disponibili. Successivamente, a partire dagli anni '70, tale monopolio fu mano a mano eroso in corrispondenza dell'evoluzione tecnologica, a livello prima locale e poi nazionale.

Per quanto interessa più da vicino, merita menzione la sent. 225 del 1974, che stabiliva quali dovessero essere i **requisiti essenziali di legittimità della riserva allo Stato** all'epoca ancora prevista: "a) che **gli organi direttivi dell'ente gestore** (si tratti di ente pubblico o di concessionario privato purché appartenente alla mano pubblica) non siano costituiti in modo da rappresentare direttamente o indirettamente espressione, esclusiva o preponderante, del potere esecutivo e che la loro struttura sia tale da garantirne l'obiettività; b) che vi siano direttive idonee a garantire che i programmi di informazione siano ispirati a **criteri di imparzialità** e che i programmi culturali, nel rispetto dei valori fondamentali della Costituzione, rispecchino la **ricchezza e la molteplicità delle correnti di pensiero**; c) che per la concretizzazione di siffatte direttive e per il relativo controllo siano riconosciuti **adeguati poteri al Parlamento**, che istituzionalmente rappresenta l'intera collettività nazionale; d) che i giornalisti preposti ai servizi di informazione siano tenuti alla **maggior obiettività** e posti in grado di adempiere ai loro doveri nel rispetto dei canoni della deontologia professionale; e) che, attraverso una **adeguata limitazione della pubblicità**, si eviti il pericolo che la radiotelevisione, inaridendo una tradizionale fonte di finanziamento della libera stampa, rechi grave pregiudizio ad una libertà che la Costituzione fa oggetto di energica tutela; f) che, in attuazione di un'esigenza che discende dall'art. 21 della Costituzione, **l'accesso alla radiotelevisione sia aperto**, nei limiti massimi consentiti, imparzialmente ai gruppi politici, religiosi, culturali nei quali si esprimono le varie ideologie presenti nella società; g) che venga riconosciuto e garantito - come imposto dal rispetto dei fondamentali diritti dell'uomo - **il diritto anche del singolo alla rettifica**".

La successiva sent. 420 del 1994 evidenzia come “**condizione indefettibile per il superamento della riserva statale dell'attività di radiodiffusione è costituita da un'ideale disciplina che prevenga la formazione di posizioni dominanti** le quali in questo settore possono non solo alterare le regole della concorrenza, ma anche condurre ad una situazione di oligopolio, che in sé pone a rischio il valore fondamentale del pluralismo delle voci, espressione della libera manifestazione del pensiero; **pluralismo "esterno"** che condiziona il carattere misto del sistema delle radiodiffusioni come attività di preminente interesse generale e che si coniuga - risultandone rafforzato - con il **pluralismo "interno"** quale emerge, come principio fondamentale del sistema radiotelevisivo [...] senza però alcuna fungibilità o surrogazione dell'uno all'altro avendo entrambi una propria dimensione e collocazione [...] E va pure riaffermato che il diritto all'informazione garantito dall'art. 21 Cost. implica indefettibilmente il pluralismo delle fonti e comporta "il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse" (sent. n.112/93). Se per l'emittenza radiotelevisiva privata il pluralismo interno, inteso come apertura alle varie voci presenti nella società, incontra inevitabilmente dei limiti in ragione principalmente delle libertà assicurate alle imprese vuoi dall'art. 41 che dall'art.21 Cost., ciò impone, come ineludibile imperativo costituzionale, la necessità di garantire "il massimo di pluralismo esterno, onde soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all'informazione" (sent. n. 826/88). Ed infatti la "posizione di preminenza di un soggetto o di un gruppo privato non potrebbe non comprimere la libertà di manifestazione del pensiero di tutti quegli altri soggetti che, non trovandosi a disporre delle potenzialità economiche e tecniche del primo, finirebbero con il vedere progressivamente ridotto l'ambito di esercizio delle loro libertà" (sent. n.148/81). Nè la presenza della concessionaria pubblica - che pur si colloca in una posizione particolare in ragione della doverosa maggiore realizzazione del pluralismo interno nel servizio pubblico - è di per sé sola sufficiente a bilanciare una posizione dominante nel settore privato essendosi già posto in evidenza come "il pluralismo in sede nazionale non potrebbe in ogni caso considerarsi realizzato dal concorso tra un polo pubblico ed un polo privato che sia rappresentato da un soggetto unico o che comunque detenga una posizione dominante nel settore privato (sent. n. 826/88)".

Sulla previsione di limiti a tutela della *par condicio* e al pluralismo interno anche alle emittenti private – in ragione dell'interesse generale rivestito dal servizio radiotelevisivo, a prescindere dalla natura giuridica del soggetto che lo esercita – si segnala la sent. 155 del 2002, secondo cui “il diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino appare [...] tutelato in via prioritaria soprattutto in riferimento a valori costituzionali primari, **che non sono tanto quelli [...] alla "pari visibilità dei partiti", quanto piuttosto quelli connessi al corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda,**

indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, il sistema democratico. È in questa prospettiva di necessaria democraticità del processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica, che occorre dunque valutare la congruità del bilanciamento tra principi ed interessi diversi attuato dalla disciplina censurata mediante la previsione di modalità e forme della "comunicazione politica". Attraverso di esse infatti, proprio al fine specifico di consentire - in ogni tempo e non solo nei periodi elettorali - la più ampia informazione del cittadino per formare la sua consapevolezza politica, si esplica la libertà di espressione delle singole emittenti private. Ed è in questa stessa prospettiva che deve essere valutato se il c.d. pluralismo "esterno" dell'emittenza privata sia sufficiente a garantire, in ogni caso, la completezza e l'obiettività della comunicazione politica, o se invece debbano concorrere ulteriori misure sostanzialmente ispirate al principio della parità di accesso delle forze politiche e dei rispettivi candidati, tenendo presente che nei principali Paesi europei la disciplina della comunicazione politica, in questi ultimi anni, si è orientata, pur nell'inevitabile diversità dei criteri ispiratori, su modelli di regolazione degli spazi radiotelevisivi caratterizzati in generale dalla regola della parità di chances”.

2. La disciplina dei media fra TUSMAV, legge sulla stampa e altre disposizioni: una ricognizione

A livello legislativo, la parte più significativa della disciplina di riferimento è contenuta nel **D.LGS. 208/2021 (“Testo unico dei servizi di media audiovisivi” - TUSMAV)**, adottato in attuazione della direttiva (UE) 2018/1808, che a sua volta modifica la direttiva 2010/13/UE.

In particolare, il Testo unico ha a oggetto i servizi pubblici e privati di media digitali audiovisivi e radiofonici, nonché i servizi di piattaforma per la condivisione di video, comprendendo: la trasmissione di programmi televisivi, sia lineari che a richiesta, di programmi radiofonici e di programmi-dati, anche ad accesso condizionato, la fornitura di servizi interattivi associati e di servizi di accesso condizionato su qualsiasi piattaforma di diffusione, comprese le comunicazioni commerciali audiovisive e i servizi di piattaforma per la condivisione di video.

Il TUSMAV ha interamente sostituito – senza peraltro stravolgerne il contenuto – il **Testo unico dei servizi di *media* audiovisivi** di cui al [decreto legislativo n. 177 del 2005](#), adottato sulla base della delega contenuta nella [legge n. 112 del 2004](#) (c.d. **legge Gasparri**).

Tale fonte era stata successivamente modificata dal decreto legislativo n. 44 del 2010, in attuazione della direttiva 2007/65/CE e della direttiva 2010/13/UE, la quale ha codificato le norme in materia sui servizi di *media* audiovisivi per la realizzazione di uno **spazio europeo unico dell'informazione** e l'applicazione di un complesso minimo di norme coordinate comuni a tutti i servizi di *media* audiovisivi, vale a dire sia ai servizi di

radiodiffusione televisiva (c.d. servizi di *media* audiovisivi **lineari**), sia ai servizi di *media* audiovisivi a richiesta (c.d. servizi di *media* audiovisivi **non lineari - video on demand**); e poi ancora – per quanto inerisce alla servizio pubblico radio televisivo (l'art. 49, oggi art. 63 del decreto legislativo n. 208 del 2021) – con la legge n. 220 del 2015.

Si ricorda a margine, per contiguità di materia, che come previsto dalla **legge di delegazione europea 2019-2020** (L. 53 del 2021), sono stati emanati:

- il [decreto legislativo n. 177 del 2021](#), di attuazione della direttiva (UE) 2019/790 sul **diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale**, su cui le Commissioni riunite Trasporti (IX) e Cultura (VII) hanno espresso un parere il 21 ottobre 2021;
- il [decreto legislativo n. 173 del 2021](#), di attuazione della direttiva (UE) 2019/770 relativa a determinati aspetti dei **contratti di fornitura di contenuto digitale e di servizi digitali**, su cui la IX Commissione ha espresso il proprio parere il 6 ottobre 2021;
- il [decreto legislativo n. 181 del 2021](#), di attuazione della direttiva (UE) 2019/789 che stabilisce norme relative all'**esercizio del diritto d'autore e dei diritti connessi applicabili a talune trasmissioni on line** degli organismi di diffusione radiotelevisiva e ritrasmissioni di programmi televisivi e radiofonici, su cui le Commissioni riunite Trasporti (IX) e Cultura (VII) hanno espresso parere favorevole con osservazioni il 13 ottobre 2021.

I **servizi di *media* audiovisivi** sono i prodotti editoriali che sono sotto la responsabilità editoriale di un fornitore di servizi *media* e il cui obiettivo principale è la fornitura di programmi al fine di **informare, intrattenere o istruire il grande pubblico**, attraverso reti di comunicazioni elettroniche.

Le **finalità generali** dell'articolato consistono nel bilanciamento fra i diritti del cittadino-utente, la promozione e tutela del pluralismo, la garanzia della concorrenza, attraverso disposizioni che, fra l'altro, prevedono sistemi di autorizzazioni e concessioni, limiti alle concentrazioni, previsioni sull'accesso e sui contenuti, forme di protezione del diritto d'autore e rispetto alla pubblicità, obblighi di servizio pubblico e disciplina della RAI, poteri d'intervento dell'**AGCOM**. Quest'ultima, istituita dalla L. 249/1997, svolge funzioni di regolamentazione e vigilanza nei settori delle comunicazioni elettroniche, dell'audiovisivo, dell'editoria, delle poste e più recentemente delle piattaforme online, anche in forza dell'art. 51 TUSMAV, che vieta le posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo.

Gli artt. 4, 5 e 6 del TUSMAV, sia sotto il profilo dei principi generali, sia dei diritti e doveri degli operatori, dettano disposizioni in larga parte consonanti con la proposta di regolamento.

Atteso il loro rilievo, e per coglierne i profili di sovrapposizione, se ne riporta qui di seguito, per estratto, il testo:

● **“Art. 4 - Principi generali del sistema dei servizi di media audiovisivi e della radiofonia, a garanzia degli utenti e in materia di servizi di media in ambito locale**

1. Sono principi generali del sistema dei servizi di media audiovisivi, della radiofonia e dei servizi di piattaforma per la condivisione di video la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, la tutela della libertà di espressione di ogni individuo, inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza limiti di frontiere, nel rispetto della dignità umana, del principio di non discriminazione e di contrasto ai discorsi d'odio, l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione, il contrasto alle strategie di disinformazione, la tutela dei diritti d'autore e di proprietà intellettuale, l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose e la salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale, artistico e ambientale, in ambito nazionale e locale, nel rispetto delle libertà e dei diritti, in particolare della dignità della persona e della protezione dei dati personali, della promozione e tutela del benessere, della salute e dell'armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore, garantiti dalla Costituzione, dal diritto dell'Unione europea, dalle norme internazionali vigenti nell'ordinamento italiano e dalle leggi statali e regionali.

2. La disciplina del sistema dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, a tutela degli utenti, garantisce:

- a) l'accesso dell'utente, secondo criteri di non discriminazione, ad un'ampia varietà di informazioni e di contenuti offerti da una pluralità di operatori nazionali, locali e di altri Stati membri dell'Unione europea, favorendo a tale fine la fruizione e lo sviluppo, in condizioni di pluralismo e concorrenza leale, delle opportunità offerte dall'evoluzione tecnologica da parte dei soggetti che svolgono o intendono svolgere attività nel sistema delle comunicazioni;
- b) la diffusione di un congruo numero di programmi radiotelevisivi nazionali e locali in chiaro, garantendo l'adeguata copertura del territorio nazionale o locale;
- c) adeguati livelli qualitativi dei servizi di media audiovisivi” [...]

● **“Art. 5 Principi generali del sistema dei servizi di media audiovisivi e della radiofonia a salvaguardia del pluralismo e della concorrenza**

1. La disciplina del sistema dei servizi di media audiovisivi e della radiofonia a garanzia del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, si conforma ai seguenti principi:

- a) promozione della concorrenza nel sistema dei servizi di media audiovisivi e della radiofonia e dei mezzi di comunicazione di massa e nel mercato della pubblicità e tutela del pluralismo, vietando a tale fine la costituzione o il mantenimento di posizioni di significativo potere fissati nel presente decreto, e assicurando la massima trasparenza degli assetti societari;

b) previsione di diversi titoli abilitativi per lo svolgimento delle attività di operatore di rete o di fornitore di servizi di media audiovisivi anche a richiesta o radiofonici oppure di fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato, con la previsione del regime dell'autorizzazione generale per le attività di operatore di rete oppure di fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato;

c) previsione di titoli abilitativi distinti per lo svolgimento, rispettivamente, su frequenze terrestri o via cavo coassiale o via satellite o su altre piattaforme, anche da parte dello stesso soggetto, delle attività di cui alla lettera b), nonché previsione di una sufficiente durata dei relativi titoli abilitativi, comunque non inferiore a dodici anni, per le attività su frequenze terrestri in tecnica digitale, con possibilità di rinnovo per eguali periodi;

d) previsione di titoli distinti per lo svolgimento delle attività di fornitura di cui alla lettera b), rispettivamente in ambito nazionale e in ambito locale, quando le stesse sono esercitate su frequenze terrestri, stabilendo, comunque, che uno stesso soggetto o soggetti tra di loro in rapporto di controllo o di collegamento non possono essere, contemporaneamente, titolari di autorizzazione per fornitore di servizi media radiofonici digitali in ambito nazionale e in ambito locale;

e) obbligo per gli operatori di rete:

1) di non effettuare discriminazioni nei confronti dei fornitori di servizi di media audiovisivi, anche a richiesta, o radiofonici non riconducibili a società collegate e controllate, rendendo disponibili a questi le stesse piattaforme e informazioni tecniche messe a disposizione dei fornitori di servizi di media audiovisivi, anche a richiesta, o radiofonici riconducibili a società collegate e controllate;

2) di non effettuare discriminazioni nello stabilire gli opportuni accordi tecnici in materia di qualità trasmissiva e condizioni di accesso alla rete fra fornitore di servizi di media audiovisivi, anche a richiesta, o radiofonici appartenenti a società controllanti, controllate o collegate e fornitori di servizi di media audiovisivi, anche a richiesta, o radiofonici e fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato indipendenti, prevedendo, comunque, che gli operatori di rete cedano la propria capacità trasmissiva a condizioni di mercato nel rispetto dei principi e dei criteri fissati dall'Autorità con proprio regolamento;

3) di utilizzare, sotto la propria responsabilità, le informazioni ottenute dalle emittenti, anche radiofoniche digitali, o dai fornitori di servizi di media a richiesta non riconducibili a società collegate e controllate, esclusivamente per il fine di concludere accordi tecnici e commerciali di accesso alla rete, con divieto di trasmettere a società controllate o collegate o a terzi le informazioni ottenute;

4) per le emittenti radiofoniche e per i fornitori di servizi di media audiovisivi, anche a richiesta, o radiofonici in caso di cessione dei diritti di sfruttamento di programmi, di osservare pratiche non discriminatorie tra le diverse piattaforme distributive, alle condizioni di mercato, nel rispetto dei diritti di esclusiva, delle norme in tema di diritto d'autore e della libera negoziazione tra le parti;

5) con esclusione dei soggetti operanti unicamente in ambito locale su frequenze terrestri, obbligo di separazione contabile per le imprese, diverse da quelle che trasmettono in tecnica analogica, operanti in almeno due settori dei servizi di media audiovisivi, della emittenza radiofonica e dei servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato, al fine di consentire l'evidenziazione dei corrispettivi per l'accesso e l'interconnessione alle infrastrutture di comunicazione, l'evidenziazione degli oneri relativi al servizio pubblico generale, la valutazione dell'attività di installazione e gestione delle infrastrutture separata da quella di fornitura dei contenuti o dei servizi, ove svolte dallo stesso soggetto, e la verifica dell'insussistenza di sussidi incrociati e di pratiche discriminatorie, prevedendo, comunque, che:

5.1) per il fornitore di servizi di media audiovisivi, anche a richiesta, o radiofonici che sia anche fornitore di servizi, di adottare un sistema di contabilità separata per ciascuna autorizzazione;

5.2) per il fornitore di servizi di media audiovisivi, anche a richiesta, o radiofonici che sia anche operatore di rete in ambito nazionale, o fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato, di tenere la separazione societaria;

f) è fatto salvo il diritto dei fornitori di servizi di media audiovisivi, anche a richiesta, o radiofonici di effettuare collegamenti in diretta e di trasmettere dati e informazioni all'utenza sulle stesse frequenze messe a disposizione dall'operatore di rete;

g) resta fermo l'obbligo, per le emittenti radiofoniche, per fornitori di servizi di media audiovisivi, anche a richiesta, o radiofonici operanti in ambito nazionale e per la concessionaria del servizio pubblico radiofonico televisivo e multimediale, di diffondere il medesimo contenuto su tutto il territorio per il quale è stato rilasciato il titolo abilitativo, fatti salvi:

1) la deroga di cui all'articolo 26, comma 1, per le emittenti radiofoniche locali nonché l'articolazione, anche locale, delle trasmissioni radiotelevisive della società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale;

2) quanto previsto dall'articolo 59 per la società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale;

3) la trasmissione di eventi di carattere occasionale ovvero eccezionale e non prevedibili;

h) previsione di specifiche forme di tutela dei servizi di media in favore delle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge" [...]

● **“Art. 6 Principi generali in materia di informazione e di ulteriori compiti di pubblico servizio nel settore dei servizi di media audiovisivi e radiofonici**

1. L'attività di informazione mediante servizio di media audiovisivo o radiofonico, costituisce un servizio di interesse generale ed è svolta nel rispetto dei principi di cui al presente capo.

2. La disciplina dell'informazione radiotelevisiva, garantisce, comunque:
- a) la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni;
 - b) la trasmissione quotidiana di telegiornali o giornali radio da parte dei soggetti abilitati a fornire servizi di media audiovisivi e radiofonici in ambito nazionale o locale su frequenze terrestri;
 - c) l'accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme e secondo le modalità indicate dalla legge;
 - d) la trasmissione dei comunicati e delle dichiarazioni ufficiali degli organi costituzionali indicati dalla legge;
 - e) il divieto di utilizzare metodologie e tecniche capaci di manipolare in maniera non riconoscibile allo spettatore il contenuto delle informazioni.
3. L'Autorità stabilisce ulteriori regole per le emittenti radiofoniche, nonché per i fornitori di servizi di media audiovisivi, anche a richiesta, o radiofonici, diversi da quelli operanti in ambito locale per rendere effettiva l'osservanza nei programmi di informazione dei principi di cui al presente capo.
4. Il presente testo unico individua gli ulteriori e specifici compiti e obblighi di pubblico servizio che la società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo è tenuta ad adempiere nell'ambito della sua complessiva programmazione, anche non informativa, ivi inclusa la produzione di opere audiovisive europee realizzate da produttori indipendenti, al fine di favorire l'istruzione, la crescita civile e il progresso sociale, di promuovere la lingua italiana e la cultura, di salvaguardare l'identità nazionale e di assicurare prestazioni di utilità sociale.
5. Il contributo pubblico percepito dalla società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, risultante dal canone di abbonamento alla radiotelevisione, è utilizzabile esclusivamente ai fini dell'adempimento dei compiti di servizio pubblico generale affidati alla stessa, con periodiche verifiche di risultato e senza turbare le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione europea. Fatta salva la possibilità per la società concessionaria di stipulare contratti o convenzioni a prestazioni corrispettive con pubbliche amministrazioni, sono escluse altre forme di finanziamento pubblico in suo favore”.

La stampa resta invece regolata dalla **L. 47/1948**, che contiene la nozione di stampa e di stampato (“tutte le riproduzioni tipografiche o comunque ottenute con mezzi meccanici o fisico-chimici, in qualsiasi modo destinate alla pubblicazione”), prescrive le indicazioni obbligatorie che essi devono recare, prevede la figura del direttore responsabile, impone l’obbligo di registrazione presso la cancelleria del tribunale e configura alcuni appositi reati.

Viene inoltre in rilievo la **L. 69/1963**, che disciplina **l’ordinamento della professione di giornalista**. Si ricorda, per quanto qui interessa, in particolare l’art. 2, dedicato ai diritti e doveri del giornalista, che definisce, da un lato, diritto

insopprimibile dei giornalisti la libertà di informazione e di critica, limitata dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela della personalità altrui; dall'altro lato, individua come loro obbligo inderogabile il rispetto della verità sostanziale dei fatti, osservati sempre i doveri imposti dalla lealtà e dalla buona fede. Devono essere rettificate le notizie che risultino inesatte, e riparati gli eventuali errori. Giornalisti e editori sono tenuti a rispettare – sempre a norma della disposizione in parola – il segreto professionale sulla fonte delle notizie, quando ciò sia richiesto dal carattere fiduciario di esse, e a promuovere lo spirito di collaborazione tra colleghi, la cooperazione fra giornalisti ed editori, la fiducia tra la stampa e i lettori.

Nel completare la ricognizione delle norme nazionali rilevanti, occorre poi menzionare le disposizioni di **diritto penale sostanziale e processuale** pertinenti.

Il **codice penale** disciplina la responsabilità dell'autore, del direttore o del vicedirettore responsabile per le fattispecie dei reati a mezzo stampa (artt. 57-58-bis c.p.) della diffamazione a mezzo stampa (art. 596-bis c.p.) e della rivelazione del segreto professionale (art. 622 c.p.).

Il **codice di procedura penale**, in materia di **segreto professionale**, prevede che i giornalisti non possono essere obbligati a deporre relativamente ai nomi delle persone dalle quali i medesimi hanno avuto notizie di carattere fiduciario nell'esercizio della loro professione. Tuttavia se le notizie sono indispensabili ai fini della prova del reato per cui si procede e la loro veridicità può essere accertata solo attraverso l'identificazione della fonte della notizia, il giudice ordina al giornalista di indicare la fonte delle sue informazioni. In ogni caso, la norma non opera nel caso di reati diretti all'eversione dell'ordine costituzionale (artt. 200 e 204 c.p.p.).

3. Il servizio pubblico: la *governance* della RAI

L'art. 5 della proposta di regolamento rende opportuna una sintetica disamina dell'attuale assetto normativo della RAI.

La **disciplina legislativa della *governance* della RAI**, è stata di recente trasposta nel [decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208](#), recante "*Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 concernente il testo unico per la **fornitura di servizi di media audiovisivi** in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato*", all'interno del Titolo VIII (artt. 59-66), rubricato "**Servizio pubblico generale radiotelevisivo e disciplina della concessionaria**". Conseguentemente, l'art. 70 del decreto ha abrogato il [decreto legislativo n. 177 del 2005](#) che, agli artt. 45-49-*quater*, conteneva analoghe disposizioni in materia: **queste sono state sostanzialmente riproposte** nei citati articoli del decreto legislativo n. 208 del 2021 ([qui il relativo dossier](#) sullo schema di decreto).

Si analizzano, di seguito, le principali disposizioni nazionali interessate dalla proposta di regolamento in commento.

Anzitutto, l'**art. 59** del [decreto legislativo n. 208 del 2021](#) reca la definizione dei **compiti del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale**.

Esso prevede che **il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale sia affidato in concessione a una società per azioni, la RAI Radiotelevisione italiana S.p.a.**, che lo svolge sulla base di **un contratto nazionale di servizio stipulato con il Ministero (ora) delle imprese e del *made in Italy***, previa delibera del Consiglio dei ministri, nonché sulla base di contratti di servizio regionali e, per le Province autonome di Trento e di Bolzano, provinciali, con i quali sono individuati i diritti e gli obblighi della società concessionaria. **Tali contratti sono rinnovati ogni cinque anni.**

Il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, in ogni caso garantisce:

- a) la diffusione di tutte le trasmissioni televisive e radiofoniche di pubblico servizio con copertura integrale del territorio nazionale, per quanto consentito dallo stato della scienza e della tecnica;
- b) un numero adeguato di ore di trasmissioni televisive e radiofoniche dedicate all'educazione, all'informazione, alla formazione, alla promozione culturale, con particolare riguardo alla valorizzazione delle opere teatrali, cinematografiche, televisive, anche in lingua originale, e musicali riconosciute di alto livello artistico o maggiormente innovative. Tale numero di ore è definito ogni tre anni con deliberazione [dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni](#) (AGCOM); e dal computo sono escluse le trasmissioni di intrattenimento per i minori;
- c) la diffusione delle trasmissioni in modo proporzionato, in tutte le fasce orarie, anche di maggiore ascolto, e su tutti i programmi televisivi e radiofonici;
- d) l'accesso alla programmazione, nei limiti e secondo le modalità indicati dalla legge, in favore dei partiti e dei gruppi rappresentati in Parlamento, e nei Consigli regionali, delle organizzazioni associative delle autonomie locali, dei sindacati nazionali, delle confessioni religiose, dei movimenti politici dotati di un sufficiente grado di rappresentatività, degli enti e delle associazioni politiche e culturali, delle associazioni nazionali del movimento cooperativo giuridicamente riconosciute, delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale e regionali, dei gruppi etnici e linguistici e degli altri gruppi di rilevante interesse sociale che ne facciano richiesta;
- e) la produzione, la distribuzione e la trasmissione di programmi radiotelevisivi all'estero, finalizzati alla conoscenza e alla valorizzazione della lingua, della cultura e dell'impresa italiane attraverso l'utilizzazione dei programmi e la diffusione delle più significative produzioni del panorama audiovisivo nazionale;
- f) la realizzazione di trasmissioni radiofoniche e televisive in lingua tedesca e ladina per la Provincia autonoma di Bolzano, in lingua ladina per la Provincia autonoma di

Trento, in lingua francese per la Regione autonoma Valle d'Aosta e in lingua slovena per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

g) la trasmissione gratuita dei messaggi di utilità sociale ovvero di interesse pubblico che siano richiesti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e la trasmissione di adeguate informazioni sulla viabilità delle strade e delle autostrade italiane;

h) la trasmissione, in orari appropriati, di contenuti destinati specificamente ai minori, che tengano conto delle esigenze e della sensibilità della prima infanzia e dell'età evolutiva;

i) la conservazione degli archivi storici radiofonici e televisivi, garantendo l'accesso del pubblico agli stessi;

l) la destinazione di una quota non inferiore al 15 per cento dei ricavi complessivi annui alla produzione di opere europee, ivi comprese quelle realizzate da produttori indipendenti;

m) la realizzazione delle infrastrutture per la trasmissione radiotelevisiva su frequenze terrestri in tecnica digitale;

n) la realizzazione di servizi interattivi digitali di pubblica utilità;

o) il rispetto dei limiti di affollamento pubblicitario previsti dall'art. 45 del medesimo decreto;

p) l'informazione pubblica a livello nazionale e quella a livello regionale attraverso la presenza in ciascuna regione e provincia autonoma di proprie redazioni e strutture adeguate alle specifiche produzioni;

q) l'adozione di idonee misure di tutela delle persone portatrici di handicap sensoriali;

r) la valorizzazione e il potenziamento dei centri di produzione decentrati, in particolare per le finalità di cui alla lettera b) e per le esigenze di promozione delle culture e degli strumenti linguistici locali;

s) la realizzazione di attività di insegnamento a distanza.

Le sedi che garantiscono il servizio mantengono la loro autonomia finanziaria e contabile in relazione all'adempimento degli obblighi di pubblico servizio affidati alle stesse e fungono anche da centro di produzione decentrato per le esigenze di promozione delle culture e degli strumenti linguistici locali. Con deliberazione adottata d'intesa dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e dal Ministro delle imprese e del *made in Italy* prima di ciascun rinnovo quinquennale del contratto nazionale di servizio, sono fissate le linee-guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, definite in relazione allo sviluppo dei mercati, al progresso tecnologico e alle mutate esigenze culturali, nazionali e locali. Con deliberazione del Consiglio dei ministri sono definiti gli indirizzi ai fini dell'intesa con l'Autorità sulle linee guida.

L'**art. 60** disciplina i compiti di pubblico servizio in ambito regionale e relativo agli enti territoriali competenti.

L'art. 61 regola il **finanziamento del servizio pubblico generale radiotelevisivo**, coperto dal **canone di abbonamento** di cui al [regio decreto-legge 21 febbraio 1938, n. 246](#).

In particolare, si prevede che, **al fine di consentire la determinazione del costo di fornitura del servizio pubblico generale radiotelevisivo, coperto dal canone di abbonamento**, e di assicurare la trasparenza e la responsabilità nell'utilizzo del finanziamento pubblico, la società concessionaria predisponga il bilancio di esercizio, indicando in una contabilità separata i ricavi derivanti dal **gettito del canone** e gli oneri sostenuti nell'anno solare precedente per la fornitura del suddetto servizio, sulla base di uno schema approvato dall'AGCOM.

Entro il mese di novembre di ciascun anno, il Ministro delle imprese e del *made in Italy*, con proprio **decreto, stabilisce [l'ammontare del canone di abbonamento in vigore dal 1° gennaio dell'anno successivo](#)**, in misura tale da consentire alla società concessionaria della fornitura del servizio di coprire i costi che prevedibilmente verranno sostenuti in tale anno per **adempiere gli specifici obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo** affidati a tale società, come desumibili dall'ultimo bilancio trasmesso, prendendo anche in considerazione il tasso di inflazione programmato e le esigenze di sviluppo tecnologico delle imprese. **È fatto divieto alla società concessionaria della fornitura del servizio pubblico di utilizzare**, direttamente o indirettamente, **i ricavi derivanti dal canone per finanziare attività non inerenti al servizio pubblico generale radiotelevisivo**.

L'art. 62 prevede che l'AGCOM verifichi che il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale venga effettivamente prestato ai sensi delle disposizioni di cui al presente testo unico, del contratto nazionale di servizio e degli specifici contratti di servizio conclusi con le regioni e con le Province autonome di Trento e di Bolzano.

L'art. 63 disciplina la RAI e i suoi organi, prevedendo che la **concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale** sia affidata, **fino al 30 aprile 2027** alla RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a. L'affidamento in concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale **ha durata decennale** ed è preceduto da una consultazione pubblica sugli obblighi del servizio medesimo.

Con DPCM, da adottare previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, **è affidato in concessione** il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale ed è approvato l'annesso **schema di convenzione**. Lo schema di decreto e l'annesso schema di convenzione sono trasmessi per il parere alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Per quanto non sia diversamente previsto dal testo unico la RAI S.p.a. è assoggettata alla disciplina generale delle società per azioni, anche per quanto concerne l'organizzazione e l'amministrazione.

Il limite massimo retributivo di 240.000 euro annui, di cui all'art. 13, comma 1, del [decreto-legge n. 66 del 2014](#), si applica rispettivamente agli amministratori, al personale dipendente, ai collaboratori e ai consulenti del soggetto affidatario della concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, la cui prestazione professionale non sia stabilita da tariffe regolamentate.

Il consiglio di amministrazione della RAI è composto da sette membri. Il consiglio, oltre ad essere organo di amministrazione della società, svolge anche funzioni di controllo e di garanzia circa il corretto adempimento delle finalità e degli obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo. **Possano essere nominati membri del consiglio di amministrazione i soggetti aventi i requisiti per la nomina a giudice costituzionale** ai sensi [dell'art. 135](#), secondo comma, della Costituzione o, comunque, persone di riconosciuta onorabilità, prestigio e competenza professionale e di notoria indipendenza di comportamenti, che si siano distinte in attività economiche, scientifiche,

giuridiche, della cultura umanistica o della comunicazione sociale, maturandovi significative esperienze manageriali. **Il mandato dei membri del consiglio di amministrazione dura tre anni** e i membri sono rieleggibili una sola volta.

La composizione del consiglio di amministrazione è definita favorendo la presenza di entrambi i sessi e un adeguato equilibrio tra componenti caratterizzati da elevata professionalità e comprovata esperienza in ambito giuridico, finanziario, industriale e culturale, nonché l'assenza di conflitti di interesse o di titolarità di cariche in società concorrenti. La carica di membro del consiglio di amministrazione non può essere ricoperta, a pena di ineleggibilità o decadenza, anche in corso di mandato, da coloro che ricoprono la carica di Ministro, vice Ministro o sottosegretario di Stato o che abbiano ricoperto tale carica nei dodici mesi precedenti alla data della nomina o dai sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, dai presidenti di provincia o dai consiglieri regionali. Non possono essere nominati membri del consiglio di amministrazione i soggetti che si trovino in una delle seguenti situazioni:

- a) stato di interdizione perpetua o temporanea dai pubblici uffici;
- b) stato di interdizione legale ovvero temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese, o comunque alcuna delle situazioni indicate [nell'articolo 2382 del codice civile](#);
- c) assoggettamento a misure di prevenzione disposte dall'autorità giudiziaria ai sensi del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, salvi gli effetti della riabilitazione;

- d) condanna con sentenza definitiva alla reclusione per uno dei delitti previsti nel titolo XI del libro quinto [del codice civile](#), fatti salvi gli effetti della riabilitazione;
- e) condanna con sentenza definitiva alla reclusione per un delitto contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica, contro il patrimonio, contro l'ordine pubblico, contro l'economia pubblica ovvero per un delitto in materia tributaria;
- f) condanna con sentenza definitiva alla reclusione per qualunque delitto non colposo per un tempo pari o superiore a due anni.

La nomina del presidente del consiglio di amministrazione è effettuata dal consiglio medesimo nell'ambito dei suoi membri e diviene efficace dopo l'acquisizione del parere favorevole, espresso a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (di cui alla [legge n. 103 del 1975](#)).

I 7 membri del consiglio di amministrazione sono così individuati:

- a) due eletti dalla Camera dei deputati e due eletti dal Senato, con voto limitato a un solo candidato;
- b) due designati dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze,
- c) uno designato dall'assemblea dei dipendenti della RAI, tra i dipendenti dell'azienda titolari di un rapporto di lavoro subordinato da almeno tre anni consecutivi, con modalità che garantiscano la trasparenza e la rappresentatività della designazione stessa.

I componenti del consiglio di amministrazione di designazione della Camera dei deputati e del Senato devono essere eletti tra coloro che presentano la propria candidatura nell'ambito di una procedura di selezione il cui avviso deve essere pubblicato nei siti internet della Camera, del Senato e della RAI Radiotelevisione italiana S.p.a. almeno 60 giorni prima della nomina.

La revoca dei componenti del consiglio di amministrazione è deliberata dall'assemblea ed acquista efficacia a seguito di parere favorevole della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Il consiglio di amministrazione nomina l'amministratore delegato su proposta dell'assemblea che **rimane in carica per tre anni** dall'atto di nomina e comunque non oltre la scadenza del consiglio di amministrazione, salva la facoltà di revoca da parte del consiglio di amministrazione, sentito il parere dell'assemblea.

L'**art. 64** regola la responsabilità dei componenti degli organi della RAI, l'**art. 65** la disciplina dei contratti conclusi dalla RAI e dalle società partecipate e, infine, l'**art. 66** reca disposizioni in materia di incarichi dirigenziali esterni.

Di seguito, la sezione del [sito della Rai dedicato alla sua governance](#) ([qui](#) il suo **Statuto**, [qui](#) i suoi organi di amministrazione e di controllo).

Il 16 luglio 2021 si è insediato il [nuovo consiglio di amministrazione della Rai](#).

4. La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

L'art. 5 della proposta di regolamento impone di portare l'attenzione anche sulla **Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi**.

In particolare, l'art. 1 della [legge n. 103 del 1975](#) prevede che la determinazione dell'indirizzo generale e l'esercizio della vigilanza dei servizi radiotelevisivi compete alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, **composta di 40 membri** designati pariteticamente dai Presidenti delle due Camere del Parlamento (20 deputati e 20 senatori), tra i rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari.

Ai sensi **dell'art. 4** della medesima legge, poi, tale Commissione bicamerale **formula gli indirizzi generali** per l'attuazione dei principi di cui all'art. 1, per la predisposizione dei programmi e per la loro equilibrata distribuzione nei tempi disponibili; controlla il rispetto degli indirizzi e adotta tempestivamente le deliberazioni necessarie per la loro osservanza; **stabilisce**, tenuto conto delle esigenze dell'organizzazione e dell'equilibrio dei programmi, **le norme per garantire l'accesso al mezzo radiotelevisivo** e decide sui ricorsi presentati contro le deliberazioni adottate dalla sottocommissione parlamentare di cui al successivo art. 6 sulle richieste di accesso; **disciplina direttamente le rubriche di "Tribuna politica", "Tribuna elettorale", "Tribuna sindacale" e "Tribuna stampa"**. La Commissione trasmette i propri atti per gli adempimenti dovuti alle Presidenze dei due rami del Parlamento, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'allora Ministro delle poste e delle comunicazioni, ai consigli regionali e al consiglio di amministrazione della società concessionaria. Per l'adempimento dei suoi compiti la Commissione parlamentare può invitare il presidente, gli amministratori, il direttore generale e i dirigenti della società concessionaria e, nel rispetto dei regolamenti parlamentari, quanti altri ritenga utile; può, altresì, chiedere alla concessionaria la effettuazione di indagini e studi e la comunicazione di documenti.

Il **terzo comma dell'art. 6** della medesima legge n. 103 del 1975, inoltre, prevede che la citata **sottocommissione permanente per l'accesso**, costituita nell'ambito della Commissione parlamentare procede almeno trimestralmente,

sulla base delle norme stabilite dalla Commissione stessa, all'esame delle richieste di accesso; delibera su di esse, determina il tempo di trasmissione complessivamente riservato all'accesso ai programmi nazionali e locali, provvede alla ripartizione del tempo disponibile tra i soggetti ammessi. Le norme emanate dalla Commissione parlamentare devono ispirarsi:

- a) all'esigenza di assicurare la pluralità delle opinioni e degli orientamenti politici e culturali;
- b) alla rilevanza dell'interesse sociale, culturale ed informativo delle proposte degli interessati;
- c) alle esigenze di varietà della programmazione.

La sottocommissione stabilisce le modalità di programmazione, sentita la concessionaria. Contro le decisioni della sottocommissione è ammesso ricorso da parte del richiedente alla Commissione parlamentare in seduta plenaria. I soggetti interessati devono designare la persona responsabile, agli effetti civili e penali, del programma da ammettere alla trasmissione e comunicare alla sottocommissione ed alla concessionaria il contenuto del programma stesso. I soggetti ammessi all'accesso devono, nella libera manifestazione del loro pensiero, osservare i principi dell'ordinamento costituzionale, e tra essi in particolare quelli relativi alla tutela della dignità della persona nonché della lealtà e della correttezza del dialogo democratico e astenersi da qualsiasi forma di pubblicità commerciale. I soggetti che fruiscono dell'accesso, nell'organizzare il proprio programma in modo autonomo, possono avvalersi della collaborazione tecnica gratuita della concessionaria secondo norme ed entro limiti fissati dalla Commissione parlamentare per soddisfare esigenze minime di base.

L'art. 19 della stessa legge, poi, al primo comma, capoverso lettera *b*), prevede che **la società concessionaria**, oltre che alla gestione dei servizi in concessione, **sia tenuta a predisporre annualmente**, sulla base delle direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri, **sentita la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi**, programmi televisivi e radiofonici destinati a stazioni radiofoniche e televisive di altri Paesi per la diffusione e la conoscenza della lingua e della cultura italiana nel mondo e ad effettuare, **sentita la stessa Commissione parlamentare**, trasmissioni radiofoniche speciali.

Ai sensi **dell'ultimo comma dell'art. 20** della legge n. 103 del 1975, poi, la Commissione bicamerale esprime un parere obbligatorio su taluni servizi speciali radiotelevisivi.