

COMMISSIONI RIUNITE
CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE (VII)
TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI (IX)

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

3.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 MARZO 2023

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
 DELLA VII COMMISSIONE **FEDERICO MOLLICONE**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Mollicone Federico, <i>Presidente</i>	3	media nell'ambito del mercato interno (legge europea per la libertà dei media) e modifica la direttiva 2010/13/UE (COM(2022) 457 final) (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):	
Audizione del Ministro della cultura, Gennaro Sangiuliano, nell'ambito dell'esame della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro comune per i servizi di		Mollicone Federico, <i>Presidente</i>	3, 7
		Sangiuliano Gennaro, <i>Ministro della cultura</i>	3, 7

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Fratelli d'Italia: FdI; Partito Democratico - Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Lega - Salvini Premier: Lega; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Berlusconi Presidente - PPE: FI-PPE; Azione - Italia Viva - Renew Europe: A-IV-RE; Alleanza Verdi e Sinistra: AVS; Noi Moderati (Noi con L'Italia, Coraggio Italia, UDC e Italia al Centro) - MAIE: NM(N-C-U-I)-M; Misto: Misto; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-+Europa: Misto-+E.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA VII COMMISSIONE FEDERICO
MOLLICONE

La seduta comincia alle 14.15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata mediante la resocontazione stenografica e attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Ministro della cultura, Gennaro Sangiuliano, nell'ambito dell'esame della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno (legge europea per la libertà dei media) e modifica la direttiva 2010/13/UE (COM(2022) 457 final).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Ministro della cultura, Gennaro Sangiuliano, nell'ambito dell'esame della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro comune per i servizi di *media* nell'ambito del mercato interno (legge europea per la libertà dei *media*) e modifica la direttiva 2010/13/UE (COM(2022)457 *final*).

Ringrazio il Ministro per aver accettato l'invito delle Commissioni.

Avverto che dopo la relazione si svolgeranno gli interventi dei deputati, per procedere poi allo svolgimento della replica.

Cedo dunque la parola al Ministro Sangiuliano per lo svolgimento della relazione. Prego.

GENNARO SANGIULIANO, *Ministro della cultura*. Buongiorno a tutti. Un ringraziamento al Presidente e a tutti i parlamentari che mi hanno voluto qui in questa audizione, su quest'atto che ritengo importante e fondamentale.

Prima di addivenire allo specifico delle questioni in oggetto, credo sia necessario fare una brevissima premessa. Vedete, nel lungo e travagliato percorso storico che ci ha condotti a definire lo Stato moderno, la libera manifestazione del pensiero ha costituito l'architrave irrinunciabile affinché una società organizzata possa definirsi democratica, ma anche liberale. Basta dare uno sguardo a vicende come la Rivoluzione americana (1775-1783), la Rivoluzione inglese (1603-1689), l'Illuminismo, la Rivoluzione francese e quelle liberali del 1848, per comprendere quante volte sia stato rivendicato un riconoscimento della libera manifestazione del pensiero.

Noi possiamo ben affermare – questo è un punto nodale – che la libertà di manifestazione del pensiero sia tra le libertà fondamentali di una società capace di caratterizzare altamente il rapporto tra cittadino e Stato: la sua presenza e la sua intensità contribuiscono a definire la forma di uno Stato. In più interventi la Corte costituzionale ha precisato che la libertà in questione è tra quelle che meglio caratterizzano (cito testualmente) « il regime vigente dello Stato, condizione com'è del modo di essere dello sviluppo della vita del Paese e di ogni suo aspetto culturale, politico e sociale » (sentenza della Corte n. 9 del 1965), cogliendo altresì che fra i diritti primari e fondamentali quello sancito dall'articolo 21 della Costituzione è forse il più alto (Corte costituzionale nella sentenza n. 168 del 1971), vera e propria pietra angolare del sistema democratico.

Il costituzionalista Livio Paladin osserva che lo stesso sistema democratico di stampo occidentale e liberale non potrebbe vigere in Italia se non sussistessero le situazioni garantite dall'articolo 21 della Costituzione.

Molto letto è un altro costituzionalista a me molto caro, il professor Giuseppe De Vergottini, che dice: «È appena il caso di sottolineare come la libertà di pensiero, e quindi la libertà di opinione su fatti e persone, come pure la libertà di adesione a un'ideologia politica, il particolare modo di concepire i rapporti umani e sociali, sia la base della concezione liberale della società. Ma da tempo ciò che conta è la garanzia della libertà di trasferire all'esterno della propria sfera personale le proprie opinioni e le proprie convinzioni». Quindi non solo condividere, ma poter trasferire all'esterno le proprie convinzioni.

Ancora più netta è l'argomentazione che ci fornisce un grande costituzionalista, il professor Temistocle Martines: «La democraticità di un ordinamento è direttamente proporzionale al grado in cui la libera manifestazione di pensiero viene riconosciuta ed in concreto attuata, e a nulla varrebbe assicurare altre libertà, come quella personale, di domicilio, di riunione, di associazione e di religione, se allo stesso tempo non si desse ai cittadini il diritto di esprimere le loro opinioni». Quindi c'è un nesso funzionale tra la libertà di manifestare le proprie idee e le altre libertà: noi non avremmo libertà di associazione politica se non avessimo anche la libertà di manifestazione delle idee, perché è evidente che tu non puoi fondare un nuovo partito, una nuova prospettiva se poi non la puoi manifestare all'esterno.

Il professor Zaccaria ci dice che: «Il principio della libera manifestazione del pensiero è, tra l'altro, uno dei più analiticamente regolamentati, sia pure con diversità di accenti, nelle moderne Costituzioni, e non solo nei testi costituzionali, ma anche in numerosi atti e documenti istituzionali».

La Corte costituzionale italiana ha più volte ribadito — questo è un punto importante — che la libertà di cui discutiamo è tra quelle caratterizzanti l'ordinamento, al

punto da escludere che essa possa essere sottoposta al procedimento di revisione costituzionale previsto per gli altri articoli della Carta.

Quindi mi pare molto chiaro il nesso che esiste, oserei dire quasi un nesso etico e morale, tra la libertà intesa *tout court* e la libertà di manifestazione di pensiero. Del resto se noi analizziamo tutta la successione storica dottrinarie che porta alla definizione della moderna idea di democrazia, ci imbattiamo sempre nella rivendicazione della libertà di manifestazione del pensiero.

John Locke (1632-1704) — questo è un brano molto importante che vi voglio leggere, ma che voi certamente conoscerete — elabora la nozione di opinione pubblica intesa come sistema di credenze sulla cosa pubblica, su cui si fonda l'idea di democrazia rappresentativa; e nel *Saggio sull'intelligenza umana*, che certamente avrete letto, codifica il principio secondo cui l'opinione pubblica ha una funzione di controllo della società e quindi sull'organizzazione politica stessa. Ma l'opinione pubblica altro non è che la possibilità di far circolare idee, perché altrimenti come si forma l'opinione pubblica? Nel *Commento al Licensing Act del 1662*, il filosofo inglese scrive: «Non so per quale motivo un uomo non dovrebbe avere la libertà di stampare tutto ciò di cui si parla ed essere responsabile dell'uno così come dell'altro, se in ciascuno dei due casi viola la legge. Mettere il bavaglio a un uomo per paura che egli dica eresie o cose sediziose non può avere altro senso se non quello che farebbe legare le mani ad un uomo per paura che usi la violenza se fossero libere: motivo che in fin dei conti dovrebbe far imprigionare chiunque si sospetti colpevole di tradimento o di qualche trasgressione».

Non a caso, gli americani nella Costituzione federale del 17 settembre 1787 al primo emendamento scrivono: «Il Congresso non potrà approvare alcuna legge per il riconoscimento di qualsiasi religione o per proibire libero culto o per limitare la libertà di parola o di stampa o il diritto che hanno i cittadini di riunirsi in forma pacifica o di inoltrare petizioni al Governo

per la riparazione di quelli che sono i torti subiti ».

L'atto europeo di cui noi discuteremo fra poco ovviamente arriva dopo tutta una serie di documenti e di chiare attestazioni che vengono in sede europea, ma addirittura in sede molto più ampia. La *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, del 26 agosto 1789, all'articolo 11 si occupa proprio della libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni, che viene definita come una dei diritti più preziosi dell'uomo. Anche lo Statuto Albertino italiano all'articolo 28 afferma: « La Stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi. Tuttavia le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiere non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del Vescovo ».

Quali sono le tappe che noi dobbiamo nella costruzione giuridica tener presenti? Ebbene, l'articolo 10 della Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: « Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. ». Questo è un tratto importante.

Poi ancora l'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che recepisce i contenuti precedenti e li estende, secondo me: « Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere e di comunicare informazioni o idee ».

Ancora, la *Dichiarazione universale dei diritti* approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 1948 (quindi questo fa capire come vi sia anche una dimensione giuridica transnazionale quando noi affrontiamo questi temi, che si ritiene abbia efficacia vincolante per gli Stati membri) all'articolo 19 recita: « Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo senza riguardo alle frontiere ».

Questa è un po' la cornice che mi è parso, anche attingendo dai miei studi, opportuno richiamare, per venire poi al tema più pregnante di oggi. Il tema odierno concerne la proposta di regolamento denominato *European Media Freedom Act*, presentata dalla Commissione europea il 16 settembre 2022, la quale persegue lo scopo di superare gli ostacoli che si frappongono al funzionamento del mercato interno dei servizi di *media* nel contesto del mercato unico digitale. Essa rappresenta il primo intervento di regolazione del mercato unico europeo dei *media* e intende istituire un quadro comune per i servizi di *media* nell'ambito del mercato interno. La proposta di regolamento è accompagnata peraltro da una raccomandazione che contiene un catalogo di buone pratiche volontarie per le imprese del settore dei *media* volte a promuovere l'indipendenza editoriale, e da raccomandazioni rivolte alle imprese del settore e agli Stati membri affinché promuovano la maggiore trasparenza della proprietà dei *media*. La raccomandazione dovrebbe contribuire a ridurre i rischi di ingerenze indebite nelle decisioni editoriali individuali e a migliorare l'accesso all'informazione sulla proprietà dei *media*.

Come è noto, l'obiettivo della proposta di regolamento è quello di evitare il controllo del potere esecutivo e l'ingerenza dello stesso sui *media* e di stabilire i principi in materia di tutela del pluralismo e dell'operatività del mercato dei *media*, che fa parte delle industrie culturali e creative, uno dei 14 ecosistemi industriali cruciali per favorire la transizione verde e digitale dell'economia dell'Unione europea. Al contempo, i servizi di *media* risultano anche di importanza fondamentale per garantire le libertà economiche nel rispetto dei diritti fondamentali, tra cui la libertà di informazione e dunque il diritto all'uguaglianza.

Deve osservarsi che l'attuale formulazione della direttiva europea n. 13 del 2010 sull'audiovisivo appare accettabile, anche se permangono alcune criticità sul tema dell'imparzialità e integrità del mercato europeo dei *media*. Si considera quindi necessario considerare le diversità delle legislazioni esistenti nei singoli Stati membri,

dal momento che la frammentazione del mercato interno determina una situazione di incertezza giuridica per gli operatori. Si prende dunque favorevolmente atto che la proposta qui in esame intende regolare in maniera uniforme il mercato europeo dei *media*, partendo dall'assunto secondo il quale la libertà e il pluralismo sono condizioni necessarie affinché il mercato dei *media* possa operare nel rispetto di principi comuni dell'Unione.

Dalla proposta regolatoria emerge inoltre la consapevolezza che l'intervento normativo europeo è necessario per assicurare che il mercato unico garantisca ai cittadini un'ampia scelta fra servizi di elevata qualità provenienti dai diversi Stati membri. Nel caso specifico dei *media*, presupposto necessario per la qualità e per l'affidabilità dei relativi servizi è che gli stessi vengano resi da soggetti che garantiscono l'indipendenza editoriale e il rispetto del principio pluralistico, salvaguardando le diverse visioni culturali. In tale ottica, pare opportuna la previsione di cui all'articolo 1, comma 3, del regolamento, che lascia aperta la possibilità agli Stati membri di adottare norme maggiormente dettagliate, purché conformi al diritto dell'Unione europea. Nella stessa direzione la proposta normativa, in particolare agli articoli 5 e 6, lascia ampi margini di discrezionalità agli Stati membri i quali, ad esempio, restano liberi di definire la missione dei loro fornitori di servizi di *media* pubblici, nonché le specifiche modalità di garanzia dell'indipendenza delle decisioni editoriali, purché però ciò avvenga in modo tale da evitare distorsioni al mercato interno.

Va in ogni caso ricordato che si tratta di un regolamento e non di una direttiva, il cui effetto sarà quello di garantire un'applicazione e un'immediata efficacia in tutti gli Stati membri delle disposizioni in esso previste, lasciando comunque margini di discrezionalità agli Stati in maniera tale da tener conto delle peculiarità dei singoli ordinamenti. Al riguardo si esprime anzi la condivisione per la scelta della forma del regolamento, anziché della direttiva, che appare infatti coerente con gli obiettivi

avuti di mira e che consentirà di evitare la frammentazione delle discipline nazionali.

Venendo ai contenuti propri della proposta di regolamento, si osserva come la stessa vanti molteplici punti di forza. Quali sono? Basti pensare all'individuazione di parametri uniformi per l'assegnazione ai *media* delle risorse pubblicitarie statali, o ancora alla previsione di *standard* uniformi ai fini della misurazione dell'*audience*, nonché all'istituzione di un Comitato europeo per i servizi dei *media* che sostituisce il gruppo dei regolatori europei per i servizi di *media* audiovisivi, rispetto al quale sono stati rafforzati i poteri di coordinamento e di indirizzo.

Al riguardo tuttavia appare utile segnalare l'opportunità di garantire una maggiore indipendenza di tale organo soprattutto rispetto alla Commissione europea, in considerazione del livello di coinvolgimento della stessa previsto in alcuni casi dall'attuale formulazione del regolamento. Accanto all'esigenza appena evidenziata ne va rappresentata un'altra, in particolare sull'articolo 2 della proposta di regolamento che contiene una serie di definizioni, fra queste quelle di fornitori di servizi di *media*: al riguardo, andrebbe assicurata la coerenza di tale definizione con quelle già contenute nella normativa vigente, con particolare riguardo alla legge sui servizi digitali e alla direttiva sui servizi di *media* audiovisivi.

Infine, nella stessa direzione sarebbe opportuno prestare attenzione alla necessità che le disposizioni che si vanno introducendo risultino coerenti con la direttiva in materia di diritto d'autore (è un tema della giornata odierna, ne abbiamo discusso prima con il Presidente), già recepita dal Governo italiano con il decreto legislativo n. 177 del 2021.

Vanno inoltre evidenziati ulteriori aspetti che secondo me potrebbero essere migliorati. Difetto di una chiara regolamentazione del rapporto tra la competenza dell'Unione europea e la competenza degli Stati membri (cosiddetto principio di attribuzione delle competenze). Istituzione del Comitato europeo per i servizi dei *media*: se è vero che questo si annuncia come un

organo indipendente, il suo funzionamento e la sua struttura però non sono ancora chiari. Nonostante la proposta di regolamento sia fondata sullo Stato di diritto, non risultano adeguatamente affrontate le tematiche dei servizi e mercati digitali e del nuovo codice di buone pratiche sulla disinformazione: in particolare quest'ultimo aspetto, molto rilevante e di grande attualità (pensiamo alle *fake news* o alla post verità), non è ben analizzato né soprattutto regolamentato.

Grazie dell'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie, Ministro. Se ci sono quesiti... Allora approfitto io per porre delle domande.

Intanto la ringrazio per la disponibilità nei confronti del Parlamento su un tema così delicato. Proprio in riferimento a ciò che ha detto prima, vorrei parlare di una scelta che ci ha sorpreso in questi minuti e che abbiamo letto sulle agenzie, alla quale come Parlamento abbiamo immediatamente reagito, e cioè: Meta in queste ore sta bloccando l'industria creativa sotto il repertorio SIAE per evitare il rinnovo della licenza su cui erano in corso delle negoziazioni. Sfruttando la propria posizione dominante, in questo modo Meta elude i principi propri della « direttiva *copyright* » che è un tema specifico del MiC.

La Commissione cultura la prossima settimana, su mia proposta, discuterà una risoluzione urgente, che ovviamente conorderemo con i colleghi di maggioranza e opposizione, per risolvere questa che appare con tutta evidenza come una gravissima violazione che rischia di causare danni economici per tutta l'industria creativa nazionale.

Le chiediamo, appunto su questo, una specifica opinione. Avendo questa occasione, fermo restando che siamo proprio agli inizi di un dibattito che è « atterrato » improvvisamente sul Parlamento, quindi ovviamente non le chiediamo una presa di posizione tecnica, le chiediamo però una presa di posizione di indirizzo, vista anche la sensibilità del Parlamento su questo tema, a difesa degli autori italiani.

GENNARO SANGIULIANO, *Ministro della cultura*. Assolutamente sì. Adesso farò pubblicare un comunicato stampa, però vi vorrei anticipare alcuni concetti che secondo me sono importanti, direi quasi sacrosanti.

Noi dobbiamo difendere l'opera d'ingegno degli autori italiani. L'opera d'ingegno è un vero e proprio bene immateriale che, anche se non è palpabile nella sua fisicità, è un bene che esiste e che è frutto di sacrifici e di un lavoro, anche di una preparazione culturale. Un brano di musica è frutto di anni e anni di studio dell'autore che ci lavora; qui ci sono dei parlamentari che hanno anche esperienza in questo ambito. Tutelare quindi il lavoro degli autori secondo me è un principio prima ancora etico, e poi anche un principio di natura giuridica. Qui si vanno a ledere anche le regole su cui si basa la convivenza pacifica e produttiva dei vari soggetti: perché una cosa è la libertà di mercato, che è importante, un'altra cosa è il Far West, un tutto indistinto.

Io penso quindi che i colossi transnazionali debbano rispettare l'identità e la sovranità legislativa degli Stati, ma soprattutto il lavoro d'ingegno delle persone che è una delle più alte espressioni dell'umanità. Perché le opere di ingegno – pensiamo a Verdi per cui ci siamo tanto impegnati, pensiamo a Puccini – sono espressioni alte della cultura di una nazione.

PRESIDENTE. Grazie, Ministro, per la risposta, la tempestività; poi ovviamente il Parlamento farà il suo approfondimento già dalla prossima settimana su questo tema. Penso che audiremo anche da subito i vertici SIAE e ovviamente anche Meta, perché siamo il luogo del dibattito ma anche quello del legittimo confronto.

Se non ci sono altri interventi, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.35.

*Licenziato per la stampa
il 18 aprile 2023*



19STC0028820