

**AUDIZIONE DEL SOTTOSEGRETARIO DI STATO
ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
CON DELEGA ALL'INFORMAZIONE E ALL'EDITORIA**

Sen. Alberto Barachini

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 (atto COM(2022) 457 final).

Commissioni

VII (Cultura, scienza e istruzione)

IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni)

Camera dei deputati

Gentile Presidente, gentili Onorevoli,

desidero ringraziarvi dell'invito ad intervenire oggi in audizione in relazione all'esame della proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2022, che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno (la legge europea per la libertà dei media, meglio nota come "European Media Freedom Act", abbreviata nell'acronimo "EMFA").

Si tratta di un atto molto importante, di cui condivido totalmente lo spirito e i principi. Il Governo italiano, infatti, supporta convintamente le iniziative dell'Unione europea finalizzate a promuovere la libertà, l'indipendenza e il pluralismo dei media nonché a contrastare la disinformazione e i tentativi di ingerenza da parte di Stati terzi nel sistema dell'informazione.

Il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri, quale amministrazione con competenza prevalente sull'EMFA, è impegnato, in collaborazione con le altre amministrazioni competenti su specifici aspetti, nell'esame dell'atto e nella formulazione di proposte che contribuiscano a migliorarla, nell'ambito di un dialogo costruttivo con le Istituzioni dell'Unione e con gli altri Stati membri.

L'intervento di oggi sarà incentrato sulle disposizioni del Regolamento che più interessano il settore di mia competenza, con l'inserimento di qualche osservazione più generale che ritengo importante.

La stampa, diversamente dagli altri media, è rimasta finora ai margini della regolamentazione inerente al mercato interno dell'Unione europea. Si è sempre considerato, infatti, che tale settore abbia una rilevanza nazionale, o addirittura locale, e che, quindi, la sua disciplina rientri nelle prerogative esclusive degli Stati membri. E ritengo che questa specificità vada tutelata anche oggi, seppure nell'integrazione con le nuove iniziative normative.

Tuttavia, l'avvento di Internet e lo sviluppo della tecnologia digitale hanno modificato tale scenario, rendendo i contenuti informativi accessibili a livello transfrontaliero e facendo acquisire alla concorrenza tra i media una dimensione internazionale. Con la digitalizzazione hanno assunto un ruolo sempre crescente – oggi, si può dire, preponderante – nuovi player globali che esercitano, di fatto, la funzione di intermediari dell'informazione, come i motori di ricerca e i social network. Questi, nella maggior parte dei casi, sono in concorrenza con i media tradizionali, sottraendo loro risorse provenienti dagli investimenti pubblicitari ma, diversamente dai media tradizionali, sfuggono alle legislazioni nazionali, godendo di una posizione di vantaggio derivante dall'essere soggetti a minori vincoli.

Il nuovo contesto digitale ha quindi, negli ultimi anni, reso necessario e urgente l'intervento delle Istituzioni europee, attraverso una produzione normativa che è a voi nota¹ e di cui l'EMFA costituisce un ulteriore tassello ma non l'ultimo. Infatti, già si intravedono all'orizzonte nuove aree da regolamentare, per esempio l'intelligenza artificiale, che ha un impatto di cui solo ora iniziamo a comprendere la portata.

Occorre, per altro, osservare che il quadro normativo europeo sta diventando molto complesso e articolato e, quindi, bisogna essere particolarmente attenti ad evitare possibili sovrapposizioni, ambiguità

¹ Mi riferisco, in particolare, al Digital services act, che ha imposto una maggiore responsabilità delle piattaforme sul controllo e sulla moderazione dei contenuti dalle stesse veicolati, e al Digital markets act, nato per contrastare alcune pratiche sleali delle piattaforme e la mancanza di contendibilità nel settore digitale, ma anche al regolamento c.d. "business to business", alla direttiva sui media audiovisivi, alla direttiva sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale, al regolamento generale in materia di protezione di dati personali e privacy e all'iniziativa di soft law del Code of practice on disinformation.

interpretative e contraddizioni tra i vari atti affinché il complesso della disciplina sia armonico, razionale e non ponga problemi di implementazione.

Passando a un esame più puntuale della proposta di Regolamento, questa reca in apertura (articolo 3) il riconoscimento del diritto dei destinatari di servizi di media nell'Unione di "ricevere una pluralità di notizie e contenuti di attualità, prodotti nel rispetto della libertà editoriale, a beneficio del dibattito pubblico". Non si tratta di una disposizione innovativa né per il diritto dell'Unione né per il nostro ordinamento, che accordano la più alta tutela – rispettivamente, con l'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con l'articolo 21 della Costituzione - al diritto di essere informati e al pluralismo quale valore primario sotteso all'intero sistema dell'informazione.

Tuttavia, ritengo ugualmente importante che questo principio sia cristallizzato e declinato in un atto legislativo dell'Unione e, soprattutto, che ne rappresenti l'ispirazione. Il mio impegno quotidiano quale esponente del Governo è consacrato in larga parte a rendere effettivo tale diritto: sostenere il settore editoriale significa tutelare il diritto dei cittadini di ricevere informazioni plurali e di qualità, ossia, per usare le parole che si leggono nella stessa proposta di Regolamento, "prodotte da giornalisti e responsabili editoriali in modo indipendente e in linea con gli standard giornalistici (...) quindi affidabili" ("considerando" n. 11).

Dalla lettura di questa norma emerge una delle caratteristiche dell'EMFA: nonostante si tratti di un regolamento, l'atto prevede un'armonizzazione minima affidata, in parte, a norme di principio. Se ciò appare necessario a raccogliere il più ampio consenso degli Stati membri in una materia molto delicata, sotto il profilo dell'implementazione potrebbe, tuttavia, produrre esiti applicativi diversi nei vari ordinamenti, indebolendo, così, l'efficacia della tipologia di atto prescelto.

Per quanto riguarda il nostro sistema giuridico, come è stato ricordato anche da chi mi ha preceduto nelle audizioni, esso prevede già una tutela avanzata, affidata a disposizioni minuziose.

Si tratterà, quindi, di prestare attenzione affinché il dettato normativo dell'EMFA si armonizzi con le previsioni del nostro ordinamento e, in alcuni casi, tenga conto delle sue particolarità. Penso, per esempio, alla definizione di "responsabile editoriale", di cui all'articolo 2 della proposta, quale "persona fisica o giuridica che prende o supervisiona le decisioni editoriali all'interno di un fornitore di servizi di media", definizione che necessita di un chiarimento in relazione alle figure presenti nel nostro sistema del "direttore responsabile" e del "direttore editoriale"².

² Solo il direttore responsabile assumendo la paternità di ciò che viene pubblicato, si pone, ex art. 57 c.p., in una posizione di garanzia, in virtù dell'obbligo di controllo diretto ad impedire che, con la pubblicazione, siano commessi reati, mentre il direttore editoriale detta le linee di impostazione programmatica e politica del quotidiano - in rappresentanza dell'azienda editrice del giornale - successivamente elaborate e realizzate dal direttore responsabile, senza, tuttavia, condividerne la responsabilità di cui all'art. 57 c.p., prevista espressamente solo per il direttore responsabile.

La potenziale confusione terminologica è suscettibile di riverberarsi sulla norma di cui all'articolo 6 dell'EMFA, che, dopo aver previsto, al paragrafo 1, gli obblighi di trasparenza sugli assetti proprietari dei fornitori dei servizi di media, dispone, al paragrafo 2, che i responsabili editoriali sono liberi di prendere decisioni editoriali individuali nell'esercizio della loro attività professionale.

Tale principio, che nel nostro ordinamento dovrebbe riferirsi al direttore responsabile, appare senz'altro condivisibile. Al contempo, occorre forse una maggiore riflessione sul ruolo degli editori, i quali investono risorse economiche, organizzative e reputazionali nell'impresa editoriale. Solo nei "considerando", infatti, viene messo in luce che la finalità della norma è quella di difendere i "responsabili editoriali", una volta concordata la linea editoriale generale con i proprietari, da "ingerenze indebite nelle decisioni da loro adottate su contenuti specifici nell'ambito del loro lavoro quotidiano". Si potrebbe pensare di chiarirlo anche nel testo dell'articolo. Un'altra norma di interesse per il settore di mia competenza è l'articolo 4 della proposta, che introduce delle misure a tutela dell'indipendenza e libertà dei giornalisti nonché delle loro fonti, integrando in tale ambito la raccomandazione della Commissione del 2021 relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'empowerment dei giornalisti, nonché la proposta di direttiva e la raccomandazione del 2022 sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari

manifestamente infondati o abusivi, c.d. anti-Slapp (acronimo dell'inglese "Strategic lawsuit against public participation").

La disposizione pone, in particolare, in capo agli Stati membri l'obbligo di rispettare l'effettiva libertà editoriale e il divieto di influenzare, direttamente o indirettamente, le politiche e le decisioni editoriali dei fornitori di servizi di media.

L'articolo reca altresì delle previsioni a tutela delle fonti giornalistiche e delle comunicazioni, con particolare riferimento all'utilizzo di spyware, che presentano un'indubbia rilevanza sotto il profilo della legislazione penale nazionale e necessitano, pertanto, di un attento esame per valutarne la compatibilità ed eventuali esigenze di coordinamento. In particolare, si tratta di contemperare la libertà del fornitore di servizi di media, strettamente connessa al diritto di proteggere le proprie fonti, con l'esigenza di evitare che tale legittima protezione impedisca alle autorità nazionali di perseguire rilevanti interessi pubblici (tra i quali, in primis, il perseguimento di reati). Il nostro ordinamento appare già sostanzialmente conforme, prevedendo idonee garanzie a tutela di entrambi i succitati interessi e il Governo in sede negoziale è particolarmente attento affinché non vi sia uno sconfinamento nelle competenze esclusive dello Stato.

Vorrei ora spendere qualche parola sull'articolo 17 dell'EMFA, che rappresenta la disposizione di maggior impatto per il settore di mia competenza.

La norma, collocata nella sezione IV intitolata “Fornitura dei media in ambiente digitale”, disciplina la specifica fattispecie della sospensione o limitazione, da parte delle grandi piattaforme digitali, dei contenuti dei media professionali che esercitano la responsabilità editoriale, introducendo per gli stessi un regime speciale che si sostanzia nella comunicazione della misura di limitazione o sospensione prima che questa abbia effetto, nel trattamento prioritario dei reclami da parte del soggetto che ne è colpito, nonché in una sorta di procedura negoziata per porre fine a limitazioni o sospensioni frequenti.

In tal modo l’EMFA vuole marcare una differenza tra chi produce contenuti professionalmente e sotto la propria responsabilità editoriale e chi, invece, non osserva o non è tenuto ad osservare alcuno standard professionale.

La norma è molto delicata e tenta di raggiungere un equilibrio piuttosto complesso.

La principale questione riguarda la verifica del rispetto dei requisiti che costituiscono il presupposto per godere delle garanzie procedurali previste dalla norma. Spetta, infatti, alle piattaforme accertare la veridicità delle dichiarazioni dei fornitori di servizi di media circa la loro indipendenza dagli Stati membri e da Paesi terzi, nonché la loro responsabilità editoriale in base alla normativa dello Stato membro ovvero in base a un codice di coregolamentazione o autoregolamentazione accettato e riconosciuto negli Stati membri.

In sede negoziale abbiamo espresso la preoccupazione di introdurre un meccanismo che limiti la discrezionalità delle piattaforme, in particolare attraverso la previsione dell'intervento di un'autorità indipendente di regolamentazione nazionale in caso di contestazione dell'autodichiarazione o anche solo a supporto dell'accertamento da parte delle piattaforme.

Quanto alle garanzie procedurali, il Governo italiano è impegnato a far approvare una norma che sia realmente efficace, rafforzando le misure contro la limitazione o rimozione ingiustificata di contenuti prodotti secondo standard professionali da chi ne ha la responsabilità editoriale.

In particolare, la previa notifica della misura di cui al paragrafo 2 è apprezzabile ma andrebbe rafforzata con l'introduzione di un momento di vero e proprio contraddittorio prima dell'esecuzione della decisione.

Quanto alla priorità nella procedura di reclamo interno ai sensi del Regolamento b2b di cui al paragrafo 3 e la procedura di dialogo strutturato in caso di reiterate sospensioni o restrizioni, di cui al paragrafo 4, la norma non dice quali sono le conseguenze nel caso in cui il reclamo venga rigettato o la soluzione amichevole in esito al dialogo non venga trovata. In sede negoziale abbiamo chiesto chiarimenti sul punto.

Nel rendere le garanzie procedurali efficaci, occorre al contempo tenere presenti gli obblighi e le responsabilità che il DSA ha posto in capo alle piattaforme in relazione a quelli che sono definiti quali "rischi sistemici" nonché il pericolo della disinformazione.

Sotto quest'ultimo profilo, non bisogna dimenticare che, al momento dell'approvazione del DSA, la così detta "*media exemption*", ossia la previsione di un divieto per le piattaforme di interferire in alcun modo con i contenuti pubblicati dai media professionali, è stata rigettata nel timore che alcuni fornitori di media, per il solo fatto di essere qualificati come tali, avrebbero potuto diffondere liberamente un'informazione distorta o manipolata.

Passando rapidamente ad altre disposizioni, l'ordinamento giuridico italiano è già avanzato per quanto riguarda le concentrazioni del mercato dei media lesive del pluralismo. L'articolo 51 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208 ("testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi", abbreviato "TUSMA") appare infatti rispondere pienamente al disposto dell'articolo 21, come ha per altro già avuto modo di evidenziare in questa sede il Presidente di Agcom. Tale norma vieta la costituzione di posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo, nel mercato e nei servizi di informazione, ponendo criteri molto dettagliati e attribuendo ad Agcom un penetrante potere di vigilanza e intervento. Inoltre, con riferimento alla stampa quotidiana, vige una disciplina speciale che rende nulle le operazioni di concentrazione in contrasto con la normativa (art. 3, l. 67/1987) e affida sempre ad Agcom il compito di vigilare e di intervenire.

Il nostro ordinamento è conforme al dettato normativo della proposta anche per quanto concerne la pubblicità statale. Infatti, l'articolo 49 dello

stesso TUSMA, comma 1, garantisce che la spesa annuale impegnata a fini pubblicitari da parte di tutte le pubbliche amministrazioni rispetti un criterio di ripartizione univoco, oggettivo e proporzionato, a favore di determinate categorie, le più rappresentative, di prestatori di servizi di media³. Tutte le pubbliche amministrazioni sono tenute, ai sensi del comma 3 dello stesso articolo 49, a comunicare annualmente ad Agcom la rendicontazione dettagliata delle somme impegnate a fini pubblicitari nel corso dell'anno precedente, secondo le modalità prescritte dalla delibera n. 59/17/CONS.

Inoltre, tutte le spese per acquisto di spazi pubblicitari sostenute dalle pubbliche amministrazioni sono conseguenti a procedure di affidamento condotte secondo il Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50) e le relative informazioni sono sottoposte alla disciplina di pubblicità e trasparenza previste dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 e dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Infine, Agcom ha il potere di vigilanza e, in caso di mancata osservanza dei suddetti obblighi, di irrogare sanzioni amministrative.

Quanto all'allocazione di risorse pubbliche ai fornitori di servizi di media allo scopo di acquistare beni o servizi diversi dalla pubblicità statale, il combinato disposto dei paragrafi 4 e 1 dell'articolo 24 dell'EMFA prevede che essa sia effettuata secondo criteri oggettivi, proporzionati e

³ In particolare, le spese per l'acquisto di spazi pubblicitari sostenute dalle Amministrazioni pubbliche o dagli enti pubblici devono sottostare alle seguenti soglie minime: *“per almeno il 15 per cento a favore dell'emittenza privata televisiva locale e radiofonica locale e per almeno il 50 per cento a favore dei giornali quotidiani e periodici.”*.

non discriminatori, nonché attraverso procedure coerenti con i principi e le norme in materia di appalti pubblici. Nel nostro ordinamento viene in rilievo l'acquisizione dei servizi di informazione primaria dalle agenzie di stampa, che appare conforme alla proposta normativa dell'EMFA. I contratti oggi in essere, stipulati in esito a gara d'appalto europea e più volte prorogati, scadranno a fine anno. In seguito, si applicherà la disciplina contenuta nell'articolo 17 del decreto Milleproroghe recentemente convertito in legge, la quale, pur innovando la materia, si mantiene conforme alla proposta di Regolamento EMFA. In particolare, viene istituito un "elenco delle Agenzie di stampa a rilevanza nazionale", dalle quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che vede confermato il proprio ruolo di centrale di committenza, è autorizzata ad acquisire determinate tipologie di servizi ricorrendo alle procedure negoziate previste dall'articolo 63 del Codice dei contratti pubblici; ulteriori tipologie di servizi potranno essere acquistate tramite le ordinarie procedure previste dal codice dei contratti pubblici, da Agenzie diverse da quelli iscritte nell'elenco. La definizione dei criteri per l'iscrizione nell'elenco di Agenzie di rilevanza nazionale, per la definizione del fabbisogno delle Amministrazioni e per la quantificazione del corrispettivo da versare alle Agenzie è demandata dalla norma ad un apposito Comitato, composto da cinque componenti qualificati.

Voglio soffermarmi, infine, brevemente sull'articolo 5 dell'EMFA, che si occupa delle garanzie per il funzionamento indipendente dei fornitori

di media di servizio pubblico. In particolare, mi sembrano molto importanti sia la previsione di una durata della governance che sia adeguata e sufficiente a garantirne l'effettiva indipendenza – e, aggiungo, l'efficacia dell'azione, tenuto conto del tempo necessario ad attuare il piano industriale - sia l'assegnazione di risorse adeguate e, soprattutto, stabili. Quanto alla disposizione sulla sostanziale inamovibilità dei vertici⁴, è opportuno esaminarne attentamente le implicazioni. Infatti, se occorre garantire alla concessionaria del servizio pubblico indipendenza editoriale e autonomia, escludendo ogni forma di controllo esterno ex ante sulla sua attività, ciò non preclude che l'organo direttivo debba rispondere delle proprie scelte davanti all'azionista così come di fronte all'organismo parlamentare di vigilanza, il quale può orientare l'azione dell'azienda salvaguardandone e, anzi, promuovendone l'autonomia e correggendo le storture che dovessero emergere.

Ringraziandovi dell'attenzione, desidero concludere ribadendo che il mio Dipartimento intende offrire, in tutte le sedi istituzionali deputate, un contributo ragionato e qualificato alla procedura di approvazione dell'atto, condiviso anche con le altre Amministrazioni ed Autorità competenti per specifici aspetti, al fine di far approvare il migliore testo possibile, considerata l'importanza cruciale che questo atto riveste per la vita e la salute delle nostre democrazie.

⁴ L'articolo 5 al § 2 prevede che "il direttore e i membri degli organi direttivi ... possono essere licenziati prima della fine del loro mandato 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".