

ALLEGATO 1

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.

PROPOSTA DI DOCUMENTO FORMULATO DALLA RELATRICE E APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XIV Commissione,

esaminata, ai fini della verifica di conformità con il principio di sussidiarietà, la 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;

premesso che:

la 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 si fonda sulla consapevolezza dell'esistenza di un mercato europeo dei *media*, che si affianca ad eventuali specifici mercati nazionali o locali di singoli *media*. Tale consapevolezza, come risulta dalla Proposta e dai documenti di accompagnamento, trae origine da una serie di fenomeni la cui assoluta importanza non può più essere sottaciuta, come la rilevanza del consumo di informazioni e contenuti di ogni genere in formato digitale, con modalità idonee ad oltrepassare le frontiere nazionali, e il peso del ruolo acquisito da nuovi soggetti del mercato, quali le piattaforme *online* di grandi dimensioni, che operano secondo modalità differenti rispetto al tradizionale modello di produzione e diffusione dell'informazione giornalistica, con le problematiche che ne derivano, anche in termini di trasparenza e responsabilità;

secondo l'articolo 1 della Proposta:
« Il presente regolamento stabilisce norme

comuni per il corretto funzionamento del mercato interno dei servizi di *media*, compresa l'istituzione del comitato europeo per i servizi di *media*, preservando al contempo la qualità dei servizi di *media* » (v. anche i considerando 1-4). Per la prima volta, il diritto europeo supera il duplice presupposto dell'esistenza esclusiva di mercati del prodotto separati per ciascun mezzo di comunicazione e di mercati geografici distinti per ciascun Paese, od area linguistica, ravvisando, invece, l'esistenza di un mercato europeo dei servizi di *media*, come definiti dall'articolo 2, n. 1;

ciò non significa che i mercati nazionali dei *media*, o di ciascun singolo mezzo, debbano considerarsi « abrogati » dalla Proposta: viceversa, essi coesistono con il più ampio mercato unico europeo dei *media*. Ciò fa sì che, secondo il consueto approccio, le regole nazionali, anche quando disciplinano mercati meramente interni a ciascuno Stato membro, debbano essere elaborate ed applicate in modo da non ostacolare il funzionamento del mercato unico;

la Proposta costituisce il primo intervento di regolazione di questo mercato unico europeo dei *media*. Essa, nelle sue linee fondamentali, riprende, adattandolo alle specificità dei *media*, l'approccio del diritto europeo delle comunicazioni elettroniche, la cui storia è ormai trentennale, ed è da leggersi nel quadro d'insieme offerto dai recenti interventi normativi europei in tema di mercati e servizi digitali, di cui rappresenta il naturale complemento. La denominazione convenzionale di *Media Freedom Act*, dunque, non deve trarre in

inganno, poiché non si tratta di una sorta di (superflua) carta costituzionale europea dei *media*, ma di una vera e propria disciplina di regolazione di aspetti fondamentali del mercato unico, necessari per assicurare la disponibilità, in favore dei cittadini europei, di una gamma di informazioni ampia, diversificata ed affidabile, salvaguardando, al tempo stesso, le attività giornalistiche ed editoriali europee dalle minacce, provenienti da fuori dell'Unione, cui gli stessi sono esposti;

come sempre accade negli atti europei di disciplina del mercato unico, la Proposta assume, da un lato, che le diversità esistenti nelle discipline dei singoli Stati debbano essere contenute in maniera tale da non impedire il funzionamento del mercato interno e risultare funzionali a specifiche esigenze nazionali con questo compatibili; dall'altro, che l'intervento normativo europeo sia necessario per assicurare che il mercato unico garantisca ai cittadini-utenti un'ampia scelta tra servizi di elevata qualità-affidabilità provenienti da diversi Stati membri;

nel caso specifico dei *media*, presupposto necessario per la qualità-affidabilità dei relativi servizi è che essi siano forniti da soggetti che assicurano specifiche garanzie di indipendenza editoriale e di rispetto del principio pluralistico, in modo coerente con la tradizione euro-atlantica del giornalismo inteso quale *watchdog* dei poteri pubblici e privati; l'effettivo svolgimento di questa funzione richiede che essa, beneficiaria di specifiche prerogative di libertà e guarentigie, sia svolta in maniera trasparente e responsabile; l'articolo 21 della Costituzione, in particolare nel primo e nell'ultimo comma, ed il sistema nazionale di disciplina della professione giornalistica, con le relative responsabilità, rappresentano esempi significativi;

su questo punto è chiarissimo il considerando 2: « Considerato il loro ruolo unico, tutelare la libertà e il pluralismo dei *media* è essenziale affinché il mercato interno dei servizi di *media* (o "mercato interno dei *media*") funzioni bene. Si tratta di un mercato che è profondamente mutato

dall'inizio del nuovo secolo, diventando sempre più digitale e internazionale. Esso offre numerose opportunità economiche ma deve anche affrontare numerose sfide. Occorre che l'Unione aiuti il settore dei *media* a cogliere le opportunità presenti nel mercato interno, proteggendo allo stesso tempo i valori comuni dell'Unione e dei suoi Stati membri, come la tutela dei diritti fondamentali »: in sostanza, un servizio di *media* può considerarsi « di qualità », e quindi idoneo ad essere offerto ai cittadini-utenti sul mercato unico, solo nella misura in cui esso è rispettoso del principio pluralistico, e costituisce il frutto di decisioni editoriali indipendenti (v. l'articolo 2, n. 7, e l'articolo 6, comma 2, della Proposta);

si tratta di principi fondamentali e basilari del diritto dei *media* di tutti gli Stati membri, parte sia dell'*acquis* dell'UE sia delle tradizioni costituzionali comuni, il cui rispetto rappresenta un fondamentale elemento di valore aggiunto e di garanzia per i cittadini e la democrazia, rispetto ad altre « fonti » informative che seguono differenti modelli, e non offrono analoghe tutele, ad esempio contro il rischio di diffusione di false informazioni;

secondo l'impostazione che risale al Protocollo n. 29 sul sistema di radiodiffusione pubblica, gli Stati membri sono liberi di definire la missione specifica dei loro fornitori di servizio pubblico e di finanziarli in modo con essa coerente, « purché tale finanziamento non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune »; l'articolo 5 della Proposta estende il medesimo approccio nel nuovo contesto della regolazione del mercato europeo dei *media*: la libertà degli Stati membri di definire, organizzare e finanziare il loro servizio pubblico, che è salvaguardata, non può essere esercitata in maniera contraria al comune interesse, ad esempio utilizzando il servizio pubblico per diffondere informazioni prodotte non rispettando il principio di indipendenza (come accadrebbe, ad esempio, qualora i responsabili editoriali del medesimo servizio pubblico fossero in balia del potere politico, o qualora questo potesse arbitrariamente privare

il medesimo servizio pubblico delle proprie fonti di finanziamento); nel contesto di una Proposta che considera la qualità e affidabilità informativa dei servizi di *media* presupposto necessario per il funzionamento del mercato unico, il servizio pubblico non può che essere garanzia per eccellenza di tale qualità ed affidabilità;

gli obblighi che sarebbero imposti ai fornitori di *media* ai sensi dell'articolo 6 della Proposta sono del tutto in linea con l'attuale direttiva 2010/13, e le previsioni ulteriori, ad esempio in tema di indipendenza del responsabile editoriale, non fanno che rafforzare il quadro già esistente a livello di singoli Stati (compresa l'Italia, ove l'indipendenza della funzione editoriale è tutelata), senza alcuna reale novità di impostazione;

allo scopo di assicurare il livello minimo di indipendenza e pluralismo necessario affinché un fornitore di *media* nazionale possa operare nel mercato unico, il comma 3 dell'articolo 1 precisa che il regolamento non pregiudica la possibilità per gli Stati membri di adottare norme maggiormente dettagliate nei settori di cui al capo II (diritti degli utenti e dei fornitori dei servizi *media*, salvaguardia e doveri), e alla sezione 5 del capo III (impatto delle concentrazioni del mercato dei *media* sul pluralismo e sull'indipendenza editoriale e ruolo delle ANR); queste disposizioni stemperano, come già accade nelle recenti discipline dei mercati e servizi digitali, la natura coercitiva del Regolamento, riproponendo un approccio di armonizzazione minima, al fine di tener conto delle specificità nazionali in modo coerente con i principi di sussidiarietà e proporzionalità;

nella stessa ottica, la Proposta, in particolare agli articoli 5 e 6, nonostante la sua natura di regolamento, 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 (come sempre ac-

cade nel caso degli atti di regolazione del mercato unico);

dunque, considerato che la Proposta lascia ampio spazio per interventi specifici degli Stati membri volti a tenere conto delle peculiarità di ciascuno, anche, se del caso, sotto forma di atti di carattere normativo (come ad esempio l'articolo 51, TUSMA) o misure di carattere amministrativo-provvedimentale (come eventuali provvedimenti dell'AGCom in applicazione dello stesso articolo 51), si esclude che la scelta dello strumento del regolamento, anziché della direttiva, possa risultare problematica sotto il profilo della base giuridica, oltre che della compatibilità con i principi di sussidiarietà e proporzionalità;

nell'assunto dell'importanza centrale dell'indipendenza delle decisioni editoriali, rispetto ad indebiti condizionamenti pubblici e privati, nonché del rispetto del principio pluralistico, la Proposta ritiene di sottoporre soggetti, come le grandi piattaforme *online*, che non operano secondo il classico modello giornalistico di produzione e diffusione dell'informazione, a specifici obblighi e responsabilità, nonché di imporre agli stessi altrettanto specifici limiti a garanzia dell'accesso al pubblico dell'informazione prodotta dai fornitori di servizi di *media*;

in altri termini, la Proposta intende impedire che l'esercizio di poteri tecnologici, ad esempio di controllo degli apparati attraverso cui gli utenti accedono ai contenuti (v. l'articolo 19, in larga misura anticipato dalle disposizioni del TUSMA in tema di cosiddetta *prominence*), generi indebiti effetti di creazione di barriere, di filtri o di consimili meccanismi distorsivi del mercato. Allo stesso modo la Proposta intende evitare che la diffusione di modelli « non giornalistici » di produzione e diffusione di notizie, in particolare attraverso piattaforme *online* basate su algoritmi non pubblici od altri sistemi non trasparenti, faciliti la circolazione di notizie false, idonee a sviare l'opinione pubblica, in difetto di modalità efficienti di individuazione dei responsabili;

alla stessa logica di efficiente funzionamento del mercato rispondono le regole in materia di misurazione delle *audience*, di cui si intende garantire l'affidabilità e la rappresentatività;

le norme in tema di controllo delle concentrazioni nei *media* intendono, da un lato, armonizzare le discipline nazionali (esistenti da decenni: nel nostro Paese, dal 1981 per quanto riguarda la stampa, e dal 1990 per la radiotelevisione; l'attuale disciplina si trova nell'articolo 51 TUSMA), in un duplice senso: assicurare che ogni Stato membro allestisca un sistema specifico di tutela del pluralismo e garantire che tale sistema si fondi su regole certe, prevedibili e funzionali agli specifici obiettivi della promozione dell'indipendenza e della varietà dell'offerta di contenuti (tutti elementi di cui l'attuale disciplina italiana è già in possesso);

l'articolo 22, ancora sul tema del controllo delle concentrazioni, intende assicurare, anche in questo caso sulla falsariga di quanto previsto in materia di comunicazioni elettroniche, che le Autorità nazionali esercitino le loro competenze in modo conforme alle regole europee e coordinato tra di loro; ciò non significa, tuttavia, ovviamente, che le medesime Autorità non possano, o meglio non debbano, tenere conto di specificità nazionali, ad esempio nel provvedere su singoli mercati di rilevanza meramente nazionale, o locale;

e con riferimento alla base giuridica della Proposta:

a) la valutazione della correttezza della base giuridica dei progetti legislativi dell'Unione europea è propedeutica rispetto al meccanismo per il controllo di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali di cui al Protocollo n. 2 allegato al Trattato sull'Unione europea (TUE) e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Pertanto, deve ritenersi che i Parlamenti nazionali possano adottare pareri motivati ai sensi dell'articolo 6 del medesimo Protocollo nel caso in cui riscontrino il ricorso ad una base giuridica non corretta o inappropriata rispetto al conte-

nuto e alle finalità di un progetto legislativo europeo;

b) la base giuridica della Proposta è costituita dall'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che consente, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia dell'Unione europea, l'adozione di un atto che sia volto primariamente ed effettivamente all'eliminazione di ostacoli al funzionamento del mercato interno ovvero all'eliminazione di distorsioni sensibili della concorrenza;

c) si riscontra, effettivamente, che le divergenze tra le discipline nazionali contribuiscano a una frammentazione del mercato interno e a una situazione di incertezza giuridica per gli operatori, generando costi aggiuntivi per l'attività transfrontaliera;

d) l'esame della Proposta rivela come la stessa intenda regolare il mercato interno dei *media*, assumendo che la libertà ed il pluralismo degli stessi siano condizione necessaria affinché tale mercato possa operare nel rispetto dei principi della Carta dei diritti fondamentali, dell'*acquis* dell'Unione e delle tradizioni costituzionali comuni. Tanto le previsioni della Proposta in tema di indipendenza dei fornitori di *media* e pluralismo, quanto quelle, simmetriche, in tema di ruolo, responsabilità ed obblighi di alcuni prestatori di servizi, come le grandi piattaforme *online*, appaiono coerenti con la natura di atto di regolazione del mercato unico propria della Proposta stessa;

e) rispetto alla considerazione degli aspetti di rilevanza culturale ed alla salvaguardia delle specifiche identità nazionali, la Proposta è animata dal chiaro intento di difendere l'identità culturale europea e quelle dei singoli Stati, contro l'invadenza di modelli di produzione e diffusione di contenuti, soprattutto *online*, non rispettosi di tali tradizioni, a partire dagli elementi fondamentali della trasparenza e della responsabilità delle attività giornalistiche, e di diffusione di informazioni in generale. In quest'ottica, la Proposta appare perfettamente conforme alla lettera ed allo spirito dell'articolo 21, della Costituzione che,

in conformità alla tradizione liberale, prefigura un sistema dei *media* libero, trasparente, responsabile e rispettoso delle regole (vedere l'ultimo comma dell'articolo 21), non lasciato agli arbitri tanto del potere politico, quanto dei poteri tecnologici e/o economici;

f) ancora rispetto ai profili inerenti all'identità culturale europea, la Proposta è mossa dalla consapevolezza della dimensione culturale dei *media*: la Commissione considera, correttamente, che il mercato unico europeo dei *media* non possa essere alimentato da qualsiasi contenuto, ma soltanto da quei contenuti, prodotti da soggetti indipendenti e rispettosi del pluralismo, che appaiono conformi alla lunga tradizione dell'informazione giornalistica europea e dei vari Stati membri,

sottolineato, inoltre, che è necessario che ciascuna delle disposizioni della Proposta sia vagliata, rispetto ai principi di sussidiarietà e proporzionalità:

g) dal punto di vista dell'aderenza al principio di sussidiarietà, preliminarmente condivisa l'analisi sulle carenze nella regolamentazione in materia riscontrabili in alcuni Stati membri, si evidenzia come appaia 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*. Si suggerisce questo approfondimento, in particolare, con riferimento agli articoli 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, potrebbero essere individuate anche sulla base di un atto di indirizzo della Commissione). Ciò consentirebbe, tra l'altro, di tenere conto delle situazioni specifiche di quegli Stati membri ove il sistema informativo mostra un elevato livello di regionalizzazione (compreso, per alcuni aspetti, il nostro Paese, oltre, ad esempio, al sistema radiotelevisivo tedesco);

h) la Proposta risulta, sotto analoghi profili, meritevole di maggiori approfondimenti anche rispetto al principio di proporzionalità, 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;

i) di conseguenza, la Proposta di regolamento appare, nel suo complesso, condivisibile, salvi gli specifici approfondimenti suggeriti in relazione ai principi di sussidiarietà e proporzionalità,

DELIBERA DI NON ESPRIMERE

un parere motivato, ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, salvo sottoporre le valutazioni che precedono all'attenzione della Commissione, nel prosieguo del procedimento legislativo europeo.