



Council of the  
European Union

Brussels, 10 February 2023  
(OR. en, it)

6262/23

---

---

**Interinstitutional File:**  
**2022/0277(COD)**

---

---

AUDIO 16  
CODEC 159  
DIGIT 19  
MI 98  
DISINFO 3  
FREMP 33  
COMPET 94  
EDPS 2  
DATAPROTECT 35  
JAI 136  
SERVICES 3  
POLGEN 15  
INST 26  
PARLNAT 12

#### COVER NOTE

---

From:	The Italian Senate
date of receipt:	8 February 2023
To:	The President of the Council of the European Union
Subject:	Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU [12413/22 - COM (2022) 457] – Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

---

Delegations will find enclosed the opinion<sup>1</sup> of the Italian Senate on the above.

---

<sup>1</sup> The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2022-457/sizbo>

---

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. XVIII-bis  
n. 1

## **RISOLUZIONE DELLA 4<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(Politiche dell'Unione europea)

(Relatore TERZI DI SANT'AGATA)

*approvata nella seduta del 1° febbraio 2023*

SULLA

**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)**

*ai sensi dell'articolo 144, commi 1-bis e 6, del Regolamento*

---

**Comunicata alla Presidenza il 3 febbraio 2023**

---

TIPOGRAFIA DEL SENATO

La Commissione,

esaminata la proposta di regolamento COM(2022) 457, che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno (legge europea per la libertà dei media, *European Media Freedom Act* – EMFA) e che modifica la direttiva 2010/13/UE (direttiva sui servizi di media audiovisivi);

considerato che essa contiene un quadro comune per assicurare il buon funzionamento e lo sviluppo del mercato dei servizi di media, che ha natura sempre più transfrontaliera, armonizzando al contempo il quadro normativo di principio a tutela del pluralismo e della libertà dei media, e rafforzando la cooperazione tra le autorità nazionali anche mediante l'istituzione del Comitato europeo per i servizi di media;

considerati i contributi forniti nel corso delle audizioni, svolte il 10 gennaio 2023 e il 17 gennaio 2023;

considerato che la proposta è stata oggetto di esame da parte di numerose Camere dei Parlamenti nazionali dell'Unione europea, e che quattro di queste – il *Bundesrat* tedesco, il Senato francese, il Parlamento danese e l'Assemblea nazionale ungherese – hanno espresso un parere motivato circa il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità,

valutata la relazione del Governo, trasmessa ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, e udito il rappresentante del Governo nella seduta del 31 gennaio 2023,

ritiene di poter esprimere un orientamento favorevole circa il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, pur con le seguenti osservazioni.

La proposta è ampiamente condivisibile in quanto stabilisce vincoli giuridici uniformi in tutti gli Stati membri per assicurare il buon funzionamento e lo sviluppo del mercato dei servizi di media e dei contenuti digitali, e al contempo un livello minimo di salvaguardia del pluralismo e dell'indipendenza dei media.

Lo strumento giuridico del regolamento è adeguato, poiché consente un'applicazione uniforme e un'efficacia immediata in tutti gli Stati membri, pur assicurando margini di discrezionalità ai legislatori nazionali nell'attuazione di alcune delle norme di principio ivi stabilite, alla stregua dello strumento della direttiva.

Si sottolinea peraltro che i destinatari dell'impulso armonizzante della proposta non sono tanto gli ordinamenti nazionali più avanzati, come è quello italiano, che anzi per alcuni profili sembra aver ispirato alcune delle sue disposizioni.

L'approccio della proposta e l'utilizzo del regolamento, coerentemente con il principio di sussidiarietà, non deve inoltre pregiudicare la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento dei media di servizio pubblico ai fini dell'adempimento della missione di servizio

pubblico conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro, ai sensi del protocollo n. 29 sul sistema di radiodiffusione pubblica negli stati membri.

La base giuridica individuata nell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è adeguata, in considerazione della natura peculiare del mercato interno dei media, che coinvolge necessariamente il quadro valoriale dell'Unione, definito dall'articolo 2 del TFUE.

In tale prospettiva, il principio del pluralismo informativo ha avuto uno sviluppo normativo autonomo e differenziato nei diversi ordinamenti nazionali e giustifica pertanto una disciplina armonizzata a livello europeo per far fronte alla frammentazione delle legislazioni nazionali e all'insufficienza di alcune di esse, soprattutto con riferimento alla compressione del diritto della libertà di espressione e di accesso ai media e a un'offerta di media insufficiente o non indipendente.

Il perseguimento dell'obiettivo del mercato interno va quindi di pari passo con la tutela di alcuni diritti fondamentali, ponendosi in un rapporto di mezzo-fine rispetto ad essi. Inoltre, la digitalizzazione e il carattere transazionale dei media rendono inevitabile, urgente e quanto mai indispensabile intervenire a livello di Unione, anche per garantire quel diritto dei cittadini alla conoscenza riconosciuto dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa come un diritto civile e politico a essere informati attivamente su tutti gli aspetti e tutte le fasi dei processi di formazione delle decisioni politiche, amministrative e normative e come uno strumento indispensabile a esercitare una piena partecipazione democratica.

Con riferimento alle definizioni contenute nell'articolo 2 della proposta, con particolare riguardo a quelle di « fornitore di servizi di media » e di « servizi di media », va assicurata la coerenza con quelle già contenute nella normativa vigente e in particolare nella legge sui servizi digitali (*Digital Services Act* – DSA) e nella direttiva sui servizi di media audiovisivi (*Audio Visual Media Services* – AVMS).

Si rileva, più in generale, la possibilità di sovrapposizioni con alcuni provvedimenti di più recente approvazione e di larga portata, quali, tra gli altri: il *Digital Services Act*, che prevede obblighi proporzionali alla dimensione delle piattaforme *online* e crea nuovi *standard* di contrasto alla disinformazione e di rimozione di contenuti illegali; il *Digital Markets Act* (*DMA*), che disciplina il ruolo nei mercati digitali dei *gatekeeper*, imponendo a tali piattaforme obblighi e divieti di varia natura; il codice di condotta dell'Unione europea contro la disinformazione, che introduce diverse misure di contrasto alla disinformazione, tra cui una maggiore trasparenza e maggiore cooperazione con i *fact checkers*; la direttiva AVMS, che impone determinati obblighi ai fornitori di piattaforme per la condizione di video; la direttiva *copyright*, che crea nuove regole a tutela del diritto d'autore *online*, imponendo, tra le varie misure, nuovi obblighi alle piattaforme.

Dovrebbe effettuarsi quindi una riflessione sulle definizioni contenute nella proposta, al fine di renderle omogenee a quelle contenute negli altri provvedimenti normativi sopra richiamati.

In riferimento all'articolo 4, si ritiene utile l'obbligo posto in capo agli Stati membri di rispettare la libertà editoriale dei fornitori di servizi di media, compresi i giornalisti, i dipendenti e loro familiari, nonché la segretezza delle fonti giornalistiche, anche stabilendo il divieto dell'uso di *spyware*. Dalle audizioni è inoltre emersa la necessità dell'introduzione, nelle citate normative europee a tutela del pluralismo, di norme volte a contrastare il cosiddetto « *slapp* » (*strategic lawsuits against public participation*), ovvero l'uso pretestuoso del ricorso giudiziario contro l'attività giornalistica, nonché il divieto di licenziamento senza giusta causa degli editori.

In riferimento all'articolo 5, sulle garanzie per il funzionamento indipendente dei fornitori di media di servizio pubblico, va interpretato come ulteriore e complementare, rispetto agli obblighi già posti in capo agli Stati membri dalla legislazione nazionale, l'obbligo di assicurare che i fornitori di media del servizio pubblico forniscano in modo indipendente e imparziale una pluralità di informazioni e opinioni al loro pubblico, conformemente alla loro missione di servizio pubblico.

Si ritiene utile inoltre la previsione per cui gli Stati membri devono garantire che i fornitori di media di servizio pubblico dispongano di un finanziamento stabile e adeguato rispetto a quelli che sono gli obblighi derivanti dallo *status* di servizio pubblico, al fine di consentire il raggiungimento degli obiettivi prefissati nel rispetto dell'indipendenza editoriale.

In riferimento all'articolo 6, si ritiene utile l'introduzione dell'obbligo di trasparenza sulla proprietà dei fornitori di servizi di media, che è da considerare come integrativa e non sostitutiva delle disposizioni nazionali vigenti in materia.

In riferimento al Comitato europeo per i servizi di media (articoli 8-12), si ritiene utile l'istituzione di tale organismo, in grado di assicurare una cooperazione efficace tra le autorità competenti con riguardo alle realtà sempre più transfrontaliere dei servizi di media. Si rileva tuttavia l'opportunità di assicurare al nuovo organismo maggiore autonomia dalla Commissione europea e maggiori poteri decisionali, alla stregua dell'organismo sulla tutela dei dati personali.

In riferimento all'articolo 15, si ritiene utile l'introduzione, nella proposta, degli articoli *ad hoc* sulla *prominence*, e cioè la visibilità e reperibilità dei contenuti di interesse generale, aspetto appena accennato all'articolo 15, paragrafo 2, e al considerando n. 28.

In riferimento all'articolo 17, andrebbero chiarite le modalità attraverso cui le piattaforme *online* di grandi dimensioni effettuano la valutazione di compatibilità, con i propri termini e condizioni, dei contenuti forniti da un fornitore di servizi di media che si qualifichi come tale e che la piattaforma ritenga di rimuovere. Sebbene l'articolo 17 obblighi alla previa informazione dei fornitori di contenuti dell'intenzione di rimozione di un contenuto, andrebbero in ogni caso precisati la natura e gli strumenti della predetta valutazione e, ancora prima, dovrebbe essere attentamente considerata la proporzionalità della legittimazione delle piattaforme *online* ad effettuare una tale valutazione.

D'altra parte, è importante evitare che, nell'ambito del negoziato sulla proposta, si approdi a una soluzione, in merito alle esenzioni dei fornitori dei servizi di media dalle norme sulla moderazione dei contenuti di cui all'articolo 17, che prevenga possibili effetti distorsivi sull'intero ecosistema digitale, con potenziali rischi in relazione ai fenomeni della disinformazione e della manipolazione informativa.

In tale contesto, si ritiene anche utile la previsione, per le piattaforme digitali di grandi dimensioni, della procedura da esse stesse gestita per i reclami dei fornitori di servizi di media la cui operatività sia stata limitata o sospesa dalle stesse piattaforme, incentivando così necessariamente un ulteriore momento di dialogo tra le parti. Su questo punto, tuttavia, la proposta appare non del tutto esaustiva, nella misura in cui, al paragrafo 4, si limita a prevedere un obbligo di negoziazione in buona fede tra le piattaforme digitali di grandi dimensioni ed i fornitori di servizi di media. Sarebbe quindi necessario rafforzare la tutela dei fornitori di servizi di media contro l'ingiustificata rimozione di contenuti o il diniego d'accesso da parte delle piattaforme digitali, mediante il riconoscimento di un diritto di ricorso al giudice o all'Autorità nazionale competente.

In riferimento all'articolo 19, si ritiene utile la statuizione che assicura agli utenti il diritto di personalizzare facilmente le impostazioni predefinite di qualsiasi dispositivo o interfaccia utente di accesso ai servizi di media audiovisivi. In tale contesto, andrebbe anche tenuto conto dell'esigenza dei media tradizionali di poter salvaguardare la propria linea editoriale, per esempio nell'ambito di un'offerta aggregata di contenuti audiovisivi a pagamento, nel rispetto delle normative vigenti.

Andrebbe inoltre rimarcata, come previsione già contenuta nel DSA e nel DMA, nonché nella loro combinazione, che tutti gli apparati, nella loro configurazione di *default*, assicurino adeguati strumenti di accesso alla programmazione dei servizi di media audiovisivi, salva la possibilità, per l'utente, di optare per diverse e specifiche configurazioni. Inoltre, dovrebbe essere meglio specificato il concetto di « modificare facilmente » le impostazioni dell'apparato, considerata l'assoluta genericità della nozione di « facilità ». A questo proposito, potrebbe essere opportuna la previsione di successive specifiche linee guida della Commissione, sentito il Comitato.

In riferimento all'articolo 21, relativo alla valutazione delle concentrazioni del mercato dei media, per la prima volta nella storia dell'Unione europea viene definito in modo puntuale il significato di impatto della concentrazione sul pluralismo dei media, compresi i suoi effetti sulla formazione della pubblica opinione e tenendo conto dell'ambiente *online*.

Andrebbe valutata l'estensione dell'ambito di applicazione oltre che ai media « tradizionali », anche ai soggetti che raccolgono la pubblicità *on line* e sulle diverse piattaforme anche in forma diretta, incluse le risorse raccolte da motori di ricerca, da piattaforme sociali e di condivisione, evitando, in questo modo, l'introduzione di regole specifiche limitate ai soli media tradizionali, che potrebbero ostacolare il necessario consolidamento del settore, senza, al tempo stesso, introdurre una disciplina che consenta di valutare gli effetti sul pluralismo delle concentrazioni realizzate dagli operatori della rete.

Andrebbe inoltre salvaguardata maggiormente la realtà dei media locali, che assorbono gran parte del personale e dell'*audience* radiotelevisivo, rispetto alla concorrenza dei grandi fornitori di servizi di media.

Si ritiene anche utile che, nella valutazione delle concentrazioni che coinvolgono imprese dei media, si possa tenere conto anche della concorrenza proveniente dai prestatori di servizi *internet*, compresi gli intermediari *online* di grandi dimensioni, anche con riferimento a quanto previsto nel DMA e nel DSA.

In riferimento all'articolo 23, si condivide la fissazione del principio che la misurazione dell'*audience* debba essere effettuata con criteri trasparenti, proporzionati e non discriminatori, assicurando così il corretto funzionamento del mercato della raccolta pubblicitaria.

Con riferimento a quanto prescritto dal paragrafo 3 dell'articolo 23, secondo cui le autorità e gli organismi di regolazione nazionale incoraggiano l'elaborazione di codici di condotta elaborati dagli stessi fornitori di sistemi di misurazione dell'*audience*, insieme ai fornitori di servizi di media, è importante che, nella fase di concreta attuazione, tali codici di condotta si limitino a disciplinare i principi di *audit*, senza investire aspetti concernenti le politiche commerciali degli operatori interessati, al fine di evitare il rischio di favorire intese, anche tacite, a danno della concorrenza, che potranno nondimeno essere oggetto di specifica indagine antitrust.

Si ritiene inoltre opportuno applicare l'articolo 23 della proposta anche ai servizi di media audiovisivi non lineari, alle piattaforme di condivisione di audiovisivi e alle altre piattaforme che distribuiscono audiovisivi (come i *social network*). In tale prospettiva, occorre assicurare che l'*audience* di ciascuna tipologia di servizio sia misurata mediante strumenti oggettivi, trasparenti e verificabili, idonei anche a tenere conto delle specificità di ognuno, e garantendo in tal modo non solo la tutela del pluralismo, ma anche una concorrenza non distorta tra gli operatori.

Andrebbe anche definito meglio l'ambito e le modalità di utilizzo dei dati di *audience*, in collegamento con la normativa sulla *privacy*.

Si ritiene, infine, opportuno provvedere a una regolamentazione dell'utilizzo dell'intelligenza artificiale nella produzione di notizie, per garantire che la tecnologia sia usata in modo etico e trasparente, includendo misure per l'identificazione e la rimozione della disinformazione.