



Council of the
European Union

150814/EU XXVII.GP
Eingelangt am 24/07/23

Brussels, 24 July 2023
(OR. en, it)

12147/23

Interinstitutional File:
2022/0277(COD)

AUDIO 75
CODEC 1440
DIGIT 150
MI 659
DISINFO 59
FREMP 223
COMPET 789
EDPS 9
DATAPROTECT 207
JAI 1064
SERVICES 38
POLGEN 108
INST 296
PARLNAT 161

COVER NOTE

| | |
|------------------|--|
| From: | The Italian Chamber of Deputies |
| date of receipt: | 19 July 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 opinion¹ of the Italian Senate on the above.

¹ 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>

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVIII

n. 7

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

DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:

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*)

Approvato il 18 luglio 2023

XIX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI — DOC. XVIII N. 7

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

DOCUMENTO FINALE APPROVATO

Le Commissioni VII (Cultura, scienza e istruzione) e IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni),

esaminata, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera dei deputati, 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 (direttiva sui servizi di media audiovisivi);

preso atto della relazione trasmessa dal Governo ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, sul documento;

tenuto conto degli elementi di conoscenza e di valutazione emersi nel corso delle audizioni svolte nell'ambito dell'esame della proposta;

preso atto dei rilievi formulati in merito alla conformità della proposta ai principi di sussidiarietà e proporzionalità dalla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) nel documento approvato nella seduta del 12 dicembre 2022;

preso altresì atto dell'orientamento generale approvato dal Consiglio dell'UE lo scorso 28 giugno, in vista dell'avvio dei negoziati interistituzionali, che apporta numerose modifiche alla proposta originaria, in larga misura migliorative e condivisibili;

premesso che:

le finalità generali e gli obiettivi perseguiti dalla proposta sono pienamente condivisibili poiché essa mira a proteggere la libertà, il pluralismo e l'indipendenza dei media, compresi quelli *online*, agevolare la fornitura di servizi di media di qualità, contrastando la disinformazione e i tentativi di ingerenza, anche da parte di Stati terzi, nel sistema dell'informazione, garantire un'allocazione trasparente ed equa delle risorse economiche e assicurare il buon

funzionamento del mercato dei servizi di media, alla luce della rilevanza che essi rivestono nel mercato interno europeo;

i servizi di media, infatti, svolgono un'importante funzione di controllo pubblico di interesse generale, permettendo a cittadini e imprese europei di accedere a una pluralità di opinioni e di fonti di informazione;

rappresentano, inoltre, un settore in rapida evoluzione ed economicamente importante dell'UE: il valore aggiunto delle principali industrie dei media è stimato dalla Commissione europea in 282 miliardi di euro e il settore fornisce lavoro a 4,2 milioni di cittadini europei;

nel settore hanno inoltre acquisito un ruolo predominante nuovi *player* globali, come le piattaforme *online* di grandi dimensioni, che esercitano, di fatto, la funzione di intermediari dell'informazione, operano secondo modalità differenti rispetto al tradizionale modello di produzione e diffusione dell'informazione giornalistica e si pongono, in molti casi, in concorrenza con i media tradizionali, anche per l'acquisizione delle risorse provenienti dagli investimenti pubblicitari, tuttavia, a differenza di questi ultimi, sfuggono di sovente alle normative nazionali, godendo di una posizione di vantaggio derivante dall'essere soggetti a minori vincoli, con le problematiche che ne derivano, anche in termini di trasparenza e responsabilità;

nella consapevolezza di un mercato dei media sempre più digitale ed internazionale, si ritiene fondata l'esigenza di adottare un intervento normativo europeo che, senza sacrificare le specificità esistenti di mercati di media meramente nazionali o locali, regoli, con disposizioni armonizzate, il mercato europeo dei media, con la finalità di superare le diversità di norme e procedure nazionali relative alla libertà e al pluralismo in quanto esse incidono sul funzionamento del mercato interno, osta-

colando tra l'altro le attività dei fornitori di servizi di media e influenzando sulle condizioni di investimento;

si condivide pertanto l'impostazione della proposta secondo cui, nel perseguire la finalità di assicurare il buon funzionamento del mercato dei servizi di media alla luce dell'importanza economica che essi rivestono, si mira anche a rafforzare la libertà e il pluralismo dell'informazione, incidendo sulle discipline nazionali;

apprezzabile risulta la scelta della Commissione europea di optare per un approccio regolamentare per principi, che contiene un'armonizzazione minima e lascia agli Stati membri la possibilità di adottare norme maggiormente dettagliate su una serie di aspetti, tra cui diritti e doveri degli utenti e dei fornitori dei servizi media, impatto delle concentrazioni del mercato dei media sul pluralismo e sull'indipendenza editoriale e ruolo delle autorità nazionali di regolamentazione (ANR);

tale approccio permette sia di perseguire un'uniforme applicazione e un'efficacia immediata di norme destinate anche nei confronti di soggetti operanti in più di uno Stato membro sia di evitare l'eccessivo livellamento di sistemi giuridici nazionali esistenti e correttamente funzionanti, come quello italiano, che sono già provvisti di norme particolarmente avanzate e che forniscono all'autorità nazionale competente strumenti efficaci di *enforcement*;

considerato che:

la proposta, pur costituendo il primo intervento di regolazione del mercato unico europeo dei media, è da leggersi nel quadro d'insieme offerto dai recenti interventi normativi europei in tema di mercati, servizi e contenuti digitali, di cui rappresenta il naturale complemento;

talune definizioni e disposizioni della proposta dovrebbero essere chiarite al fine di rafforzare la certezza del diritto e la solidità generale del quadro giuridico europeo in materia di mercato unico digitale, che sta diventando molto articolato e complesso;

è particolarmente importante che il diritto dei cittadini europei a ricevere una pluralità di notizie e contenuti di attualità, prodotti nel rispetto della libertà editoriale, a beneficio del dibattito pubblico, dichiarato dall'articolo 3, sia declinato in un atto legislativo dell'Unione e, soprattutto, ne rappresenti l'ispirazione;

si considerano con favore le norme introdotte all'articolo 4 per tutelare l'indipendenza e libertà dei giornalisti e le fonti giornalistiche, anche attraverso il divieto di utilizzare programmi informatici (*spyware*) per spiare i media, i giornalisti e le loro famiglie; si segnala, tuttavia, l'esigenza di un loro ulteriore rafforzamento nel prosieguo del negoziato;

si ritiene particolarmente importante proteggere i giornalisti dalle cosiddette SLAPP (azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica), ovvero l'utilizzo pretestuoso dei ricorsi giudiziari contro l'attività giornalistica, che possono generare un vero e proprio effetto dissuasivo (*chilling effect*). A questo scopo, appare urgente pervenire ad una rapida approvazione della proposta di direttiva finalizzata a proteggere i giornalisti e i difensori dei diritti umani da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi, sulla quale il Consiglio dell'UE ha concordato un orientamento generale lo scorso 9 giugno 2023 e il Parlamento europeo ha adottato il suo mandato negoziale lo scorso 11 luglio. Essa prevede, tra l'altro, norme in materia di rigetto anticipato (un organo giurisdizionale può rigettare quanto prima una domanda se manifestamente infondata) e di sanzioni (in caso di procedimenti giudiziari abusivi, l'organo giurisdizionale può imporre sanzioni dissuasive o altre misure appropriate alla parte che ha avviato il procedimento);

allo stesso modo, si considerano con favore le disposizioni contenute nell'articolo 5, che estendono l'approccio del Protocollo n. 29 sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri nel nuovo contesto della regolazione del mercato europeo dei media. Gli Stati membri restano liberi di definire, organizzare e finanziare il loro

servizio pubblico, ma tale libertà 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 da interferenze governative e politiche;

merita una attenta valutazione la disposizione di cui al paragrafo 2 dell'articolo 5, che prospetta una sostanziale inamovibilità dei componenti degli organi direttivi dei fornitori di media di servizio pubblico. Ferma restando la necessità di garantire alla concessionaria del servizio pubblico indipendenza editoriale e autonomia, escludendo ogni forma di controllo esterno *ex ante* sulla sua attività, occorre assicurare che l'organo direttivo risponda delle proprie scelte davanti all'azionista così come di fronte all'organismo parlamentare di vigilanza, il quale può orientare l'azione dell'azienda salvaguardandone l'autonomia e correggendo le storture che dovessero emergere;

si accoglie con favore anche l'istituzione di un nuovo organismo di cooperazione regolamentare, il Comitato europeo per i servizi dei media (articoli 8-12), destinato a prendere il posto dell'attuale gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA); si rilevano, tuttavia, diverse perplessità in merito al disegno e al funzionamento dell'organo, in particolar modo con riguardo alla sua autonomia organizzativa e decisoria;

dovrebbero essere modificate le disposizioni di cui all'articolo 17, che prevedono specifiche garanzie contro la rimozione ingiustificata, da parte delle piattaforme digitali di grandi dimensioni (le cd. *Very Large Online Platforms* – VLOPs), di contenuti audiovisivi pubblicati da fornitori di servizi media dotati di standard professionali. Ciò allo scopo, per un verso, di limitare la discrezionalità delle piattaforme nel verificare se un determinato soggetto possa essere qualificato come fornitore di servizi media e al fine di rafforzare la tutela dei fornitori di servizi media contro l'ingiustificata rimozione di contenuti o il diniego d'accesso da parte delle piattaforme digi-

tali. Per altro verso, occorre prevenire il rischio che il meccanismo di cui all'articolo 17 sia utilizzato dalle medesime piattaforme per sottrarsi all'obbligo di rimuovere contenuti nocivi o addirittura illegali che i soggetti auto-dichiaratisi media potrebbero diffondere;

occorre inoltre evitare che la diffusione di nuovi modelli di produzione e diffusione dell'informazione, in particolare attraverso piattaforme *online* basate su algoritmi non pubblici od altri sistemi non trasparenti, favorisca la circolazione di notizie false e fuorvianti per l'opinione pubblica;

è apprezzabile l'introduzione, in particolare all'articolo 19, di disposizioni sulla *prominence* (visibilità/reperibilità dei contenuti di interesse generale) per impedire che l'esercizio di poteri tecnologici di controllo degli apparati attraverso cui gli utenti accedono ai contenuti generi indebiti effetti di creazione di barriere, di filtri o di consimili meccanismi distorsivi del mercato;

l'articolo 21, che impone agli Stati membri di prevedere norme che garantiscano una valutazione delle concentrazioni del mercato dei media che potrebbero avere un impatto significativo sul pluralismo dei media e sull'indipendenza editoriale, deve tenere conto non soltanto delle testate cartacee e dei cosiddetti « media tradizionali », ma anche delle piattaforme *online*, del *web* e delle televisioni. Ciò allo scopo di garantire che la nuova disciplina sia aggiornata rispetto agli sviluppi tecnologici e di mercato, evitando di confinare le analisi in tema di pluralismo al solo ambito dei media strettamente inteso;

andrebbe formulata in termini più precisi la disposizione di cui all'articolo 21, comma 2, lettera c), in base alla quale nella valutazione delle operazioni di concentrazione sotto il profilo del pluralismo si tiene conto 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 ». Tale norma è infatti suscettibile di essere interpretata sia nel senso per

cui la concentrazione può essere consentita, qualora, in assenza, sia a rischio la sostenibilità dell'acquisita sia nel senso, opposto, per cui la concentrazione può essere vietata qualora, in assenza, l'entità acquisita sia comunque in grado di proseguire la propria attività;

l'articolo 23, che disciplina i sistemi e le metodologie di misurazione dell'*audience* utilizzati dagli operatori del mercato, deve assicurare che le misurazioni dell'*audience* di ciascuna tipologia di servizio siano effettuate mediante strumenti oggettivi, trasparenti e verificabili nonché idonei a tenere conto delle specificità di ognuno;

rilevata la necessità che il presente documento finale sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea, nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio,

esprime una

VALUTAZIONE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) si assicuri la coerenza dell'impianto definitorio di cui all'articolo 2, in particolare con riguardo alle nozioni di « servizio di media » e di « fornitore di servizi di media », con le definizioni già contenute nel quadro normativo europeo vigente di cui nella legge sui servizi digitali e nella direttiva sui servizi di media audiovisivi;

2) sia altresì formulata in modo più puntuale la definizione di « responsabile editoriale », in relazione alle figure presenti negli ordinamenti nazionali, ad esempio, nel caso italiano, del « direttore responsabile » e del « direttore editoriale ». Ciò anche al fine di chiarire la portata dell'articolo 6, paragrafo 2, della proposta, in base al quale i responsabili editoriali sono liberi di prendere decisioni editoriali individuali nell'esercizio della loro attività professionale;

3) più in generale, si assicuri la coerenza delle disposizioni recate dalla proposta con la normativa recente dell'UE in materia, tra cui la legge sui servizi digitali,

la legge sui mercati digitali, la direttiva sui servizi di media audiovisivi e la normativa europea sul diritto d'autore e in materia di protezione di dati personali e *privacy*, al fine di rendere il complesso della disciplina armonico e razionale e scongiurando, in tal modo, possibili contraddizioni tra i vari atti, nonché problemi interpretativi e di attuazione;

4) con riferimento all'articolo 4, si rafforzino ulteriormente, in linea con quanto prospettato nell'orientamento generale del Consiglio, le disposizioni volte a proteggere i giornalisti e le fonti giornalistiche e a limitare il ricorso a misure coercitive, quali l'utilizzo di *spyware* per ottenere tali informazioni;

5) per le medesime finalità, si proceda alla rapida approvazione della proposta di direttiva finalizzata a proteggere i giornalisti e i difensori dei diritti umani da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi, che prevede, tra l'altro, norme in materia di rigetto anticipato di tali domande (cd. direttiva anti-SLAPP);

6) con riguardo agli articoli da 8 a 12, sia garantita l'effettiva indipendenza del nuovo Comitato europeo per i servizi di media da tutti gli organi e le istituzioni, inclusa la Commissione europea, in particolare prevedendo esplicitamente che esso possa, nell'esercizio delle sue funzioni, agire d'ufficio e autonomamente e non soltanto su richiesta, d'intesa o in consultazione con la Commissione europea. Per la medesima finalità, si valuti la possibilità di eliminare la previsione secondo la quale il segretario del Comitato deve essere messo a disposizione dalla Commissione. Si assicuri, inoltre, al Comitato risorse adeguate;

7) in tema di rilevanza (*prominence*), si introducano disposizioni per garantire che l'identità dei fornitori di servizi media sia chiaramente visibile (ad esempio, mediante loghi e/o marchi) accanto ai loro contenuti e servizi quando questi vengono offerti agli utenti su dispositivi digitali e interfacce che controllano o gestiscono l'accesso e l'uso dei servizi media;

8) in merito alle disposizioni di cui all'articolo 17, si individui una soluzione che non affidi alle piattaforme digitali di dimensioni molto grandi il potere di decidere se un determinato soggetto possa essere qualificato come « fornitore di servizi di media » o meno, in relazione all'applicazione garanzie procedurali previste dalla norma. Si valuti allo scopo se prevedere, come prospettato dall'orientamento generale del Consiglio, l'intervento di un'autorità indipendente di regolamentazione nazionale oppure, in alternativa, se:

— stabilire un dialogo tra le piattaforme stesse e tutti i soggetti titolati a identificare i requisiti per poter considerare un soggetto come « fornitore di servizi media » (regolatori dell'audiovisivo; organi di governo che rilasciano autorizzazioni o registrano le testate della stampa e le radio, Ordini o Albi dei giornalisti, Ombudsman);

— assicurare che i soggetti che si dichiarano « fornitori di servizi media » possano essere pubblicamente identificati come tali, mediante una « etichetta » che contenga i dati del soggetto e dei media per il quale esso svolge la sua attività;

— si stabilisca altresì con riferimento al paragrafo 2 dell'articolo 17 che il fornitore di media destinatario di misure di sospensione o restrizione dei contenuti pro-dotti sia posto, come prospettato dall'orientamento generale del Consiglio, nelle condizioni di manifestare le proprie ragioni, in contraddittorio, prima dell'esecuzione delle medesime misure;

9) si preveda, come prospettato dall'orientamento generale del Consiglio, che laddove, in esito la procedura di dialogo strutturato in caso di reiterate sospensioni o restrizioni, di cui al paragrafo 4 dell'articolo 17, non venga trovata soluzione amichevole, il fornitore di servizi possa fare ricorso al meccanismo di mediazione di cui all'articolo 12 del Regolamento (UE) 2019/ 1150;

10) con riferimento all'articolo 19 sul diritto degli utenti di personalizzare facilmente le impostazioni predefinite di qualsiasi dispositivo o interfaccia utente di ac-

cesso ai servizi di media audiovisivi, si preveda 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. Si specifichi inoltre meglio il concetto di « modificare facilmente le impostazioni dell'apparato », considerata la genericità della nozione di « facilità ». Potrebbe essere utile, a tal riguardo, la pubblicazione di specifiche linee guida della Commissione europea, sentito il Comitato;

11) con riferimento all'articolo 21 sulla valutazione delle concentrazioni del mercato dei media, occorre valutare l'esigenza di estenderne l'ambito di applicazione, oltre che ai media « tradizionali », anche ai soggetti che raccolgono la pubblicità *online* e sulle diverse piattaforme, anche in forma diretta, incluse le risorse raccolte da motori di ricerca, da piattaforme sociali e di condivisione;

12) agli articoli 21 e 22 si precisi che restano impregiudicati i poteri delle autorità nazionali di adottare, o di non adottare, misure specifiche con riferimento a mercati di specifici media, la cui rilevanza sia meramente nazionale, o addirittura locale, che difficilmente possono essere considerati pertinenti al mercato unico dei servizi di media;

13) all'articolo 23, si introducano disposizioni volte ad assicurare adeguati strumenti di misurazione dell'*audience* dei servizi di media audiovisivi non lineari, delle piattaforme di condivisione di audiovisivi e dalle altre piattaforme che distribuiscono audiovisivi, come i *social network*;

e con le seguenti osservazioni:

a) con riferimento all'articolo 5, paragrafo 2, della proposta della Commissione che, relativo ai presupposti e ai limiti al licenziamento del direttore e dei membri degli organi direttivi dei fornitori di media di servizio pubblico, il testo dell'orientamento generale del Consiglio appare preferibile alla formulazione originaria della Commissione europea, in quanto più chiaro

e coerente con i diversi modelli di *governance* esistenti nei vari Stati membri. L'orientamento generale infatti impone di motivare adeguatamente il licenziamento, indicando specificamente le ragioni per cui i soggetti interessati non soddisfino più le condizioni per l'esercizio delle loro funzioni;

b) con riferimento al Comitato europeo per i servizi di media, si valuti l'opportunità di codificare alcune evoluzioni del modello di cooperazione tra le autorità nazionali che sono intervenute e si sono consolidate nella prassi nel corso degli anni, tra le quali la possibilità per il Comitato di esprimere il proprio punto di vista su temi rientranti ad ampio spettro nell'ambito della disciplina dei servizi media nell'ecosistema

digitale, ancorché non strettamente connessi all'applicazione della proposta in oggetto, o di porsi come interlocutore e fornitore di *expertise* tecnico-regolamentare, non soltanto nei confronti della Commissione europea, ma anche di altre Istituzioni europee, in particolare Parlamento europeo e Consiglio dell'UE;

c) con riferimento all'articolo 21, paragrafo 2, lettera c), si valuti se chiarire la formulazione della disposizione, precisando che, nella valutazione delle operazioni di concentrazione sotto il profilo del pluralismo, si terrà conto « del rischio che, in assenza della concentrazione, l'entità acquisita risulti economicamente non sostenibile ».

* 190180046260 *

*190180046260