

Il Presidente

SENATO DELLA REPUBBLICA

4a COMMISSIONE (POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

GIACOMO LASORELLA

10 gennaio 2023

Il Presidente

Onorevole Presidente Terzi di Sant'Agata, Onorevoli senatori,

1. Desidero innanzitutto ringraziare la Commissione, a nome mio e dell'intero Consiglio dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, per aver voluto acquisire il punto di vista dell'Autorità su un dossier legislativo europeo di grande rilievo, destinato, una volta approvato, ad incidere in modo significativo sull'attuazione dei principi della libertà, dell'indipendenza e del pluralismo dei media in tutta Europa, nonché sulle competenze e sulle modalità operative dell'Autorità stessa.

A prescindere dagli specifici temi in discussione, mi preme sottolineare l'importanza che l'Autorità attribuisce a queste occasioni di interlocuzione, riconoscendo nel dialogo costante con il Parlamento uno dei momenti in cui si concretizza l'*accountability* di un'istituzione indipendente, quale l'Autorità, rispetto al proprio operato.

La proposta di regolamento COM(2022)457, che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno, nota come legge europea sulla libertà dei media o *European Media Freedom Act* (nell'acronimo inglese, EMFA), si inquadra in un **percorso legislativo particolarmente innovativo ed ambizioso** che, insieme alla nuova direttiva su servizi media audiovisivi del 2018, al recente

Il Presidente

Digital Services Act e alla proposta, tuttora in discussione, di regolamento sulla trasparenza della pubblicità politica, è volto alla costruzione di un **“modello europeo” per la disciplina dei media in un ambiente digitale**, affrontando, in particolare, il delicato tema della libertà e dell’indipendenza dei medesimi.

La proposta finale, pubblicata lo scorso 16 settembre, ha assunto **forma e contenuti all’esito di una consultazione pubblica europea** svoltasi nel primo trimestre di quest’anno, nella quale risultavano già individuati i principali temi oggetto del regolamento, tra i quali la trasparenza degli assetti proprietari dei media e dei sistemi di rilevazione degli ascolti; la tutela dei giornalisti; il trattamento dei contenuti pubblicati dai media sulle piattaforme digitali; la destinazione delle risorse pubblicitarie statali¹.

La proposta si è quindi arricchita delle disposizioni relative all’interferenza di Paesi terzi sull’informazione rivolta ai cittadini dell’Unione europea, recate all’articolo 16, anche alla luce della sopravvenuta invasione russa dell’Ucraina e dei suoi riflessi sulle dinamiche dei contenuti informativi nell’Unione europea.

¹ La proposta di Regolamento EMFA è corredata da una Raccomandazione - strumento di soft law, direttamente applicabile negli Stati membri - che identifica una serie di possibili misure, da adottare a cura dei fornitori dei servizi media, per garantire maggiore trasparenza e indipendenza nel settore.

Il Presidente

2. **L'attenzione di AGCOM sulla proposta di regolamento è stata molto alta, sin dalla sua prima gestazione.**

In primo luogo, l'interesse dell'Autorità è dettato dai **temi oggetto della proposta legislativa europea che vedono l'Autorità già competente a livello nazionale**: mi riferisco al **monitoraggio delle intese e concentrazioni nel settore dei media** e nel comparto allargato delle comunicazioni; alle previsioni relative alle ***Video Sharing Platform***; alle **metodologie per la misurazione dell'audience**; tutti temi sui quali la competenza dell'Autorità è stata recentemente ribadita e dettagliata ad opera del nuovo Testo Unico per la fornitura dei servizi di media audiovisivi del 2021 e rispetto alla quale il testo dell'EMFA non introduce novità particolarmente significative.

Cruciali per l'Autorità sono poi le **disposizioni che mirano a rafforzare strumenti e meccanismi di cooperazione tra le Autorità nazionali dell'audiovisivo dei Paesi UE**, introducendo importanti novità nel disegno istituzionale europeo e nei relativi processi di cooperazione sovranazionale. In tale dimensione, l'EMFA riveste una particolare importanza per l'Autorità, nella sua qualità di membro dell'ERGA- il Gruppo europeo dei regolatori dell'audiovisivo, istituito nel 2014, con l'obiettivo di assicurare un'applicazione armonizzata nei vari Stati membri del quadro legislativo europeo di settore

Il Presidente

(segnatamente, la direttiva SMAV). **Uno dei principali punti innovativi del nuovo disegno istituzionale è infatti l'istituzione di un nuovo organismo di cooperazione regolamentare - il Comitato europeo per i servizi media (il cd. Board) - destinato a prendere il posto proprio dell'ERGA.**

A tal riguardo, mi permetto di segnalare che **l'Autorità ha appena assunto, nella mia persona, l'incarico di presidenza dell'ERGA per il 2023**; l'impegno di seguire l'iter legislativo dell'EMFA, con l'obiettivo di migliorarne sia le previsioni sostanziali, sia quelle dedicate al nuovo disegno istituzionale, costituisce quindi un preciso obiettivo del mandato AGCOM di presidenza ERGA.

Per queste ragioni, nel dibattito istituzionale europeo, **il dossier EMFA è stato immediatamente individuato come particolarmente vicino alle Autorità di regolamentazione nazionali**; per le medesime ragioni, nel corso del 2022, AGCOM lo ha seguito con attenzione, tanto nella sua veste di regolatore nazionale, quanto nel suo ruolo di Vice-Presidente ERGA, contribuendo alla consultazione pubblica (sia individualmente, che nell'ambito del documento di consultazione ERGA), quindi partecipando attivamente alla stesura del documento di

Il Presidente

posizione dell'ERGA sulla proposta regolamentare, pubblicato lo scorso 30 novembre².

Infine, **l'Autorità guarda con attenzione alle norme destinate ad ampliare il novero delle competenze ad essa attribuite**: si tratta, in particolare, delle previsioni relative alle misure di contrasto all'utilizzo degli *spyware* nei confronti dei giornalisti; alla *governance* del servizio pubblico; alla libertà di settaggio degli apparati. In relazione a tali disposizioni, è interesse dell'Autorità comprenderne la portata innovativa, approfondire la coerenza dell'assegnazione di nuove competenze ai regolatori nazionali e valutare l'adeguatezza delle risorse disponibili al fine di assicurarne un efficace svolgimento.

È altresì chiaro, guardando alla natura e all'ampiezza dei temi trattati, che l'EMFA, sotto diversi profili, propone norme che esulano dalla competenza dell'Autorità e dalla regolamentazione settoriale dei servizi audiovisivi: un esempio su tutti è la disciplina dell'editoria.

3. Trascendono parimenti la **competenza dell'Autorità riflessioni di ordine prettamente costituzionale**, relative al rispetto del principio di sussidiarietà e all'appropriatezza della base giuridica individuata dalla

² <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2022/11/EMFA-ERGA-draft-position-adopted-2022.11.25.pdf>

Il Presidente

Commissione europea, sulla quale, a quanto mi consta, gli Stati membri sono in attesa di conoscere il parere del Servizio Giuridico del Consiglio dell'Unione europea.

Per tali ragioni, come nota metodologica, segnalo che **il mio intervento si concentrerà sui profili e sulle specifiche previsioni che rientrano nella competenza dell'Autorità**; non mi esimerò peraltro dal fornire un contributo di riflessione sui controversi temi della base giuridica e del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte della proposta legislativa, anche alla luce della più recente produzione legislativa europea in materia di contenuti digitali.

Parto dalla questione della **base legale della proposta di Regolamento, individuata dalla Commissione europea nell'articolo 114 del TFUE**; come noto, il tema è stato fortemente dibattuto già in fase di elaborazione della proposta ed è tuttora oggetto di discussione in sede di Consiglio dell'Unione europea.

Ribadito quanto sopra sulle competenze dell'Autorità, rilevo peraltro come **l'approccio della Commissione europea sembra seguire un filo logico chiaro e coerente, nell'obiettivo di perseguire, al tempo stesso, il completamento del mercato interno**

Il Presidente

dell'informazione e la tutela di diritti fondamentali quali il pluralismo, l'indipendenza e la libertà d'informazione.

Diversamente da altri ambiti di disciplina nel settore dei media, il principio del pluralismo informativo ha infatti avuto uno sviluppo normativo autonomo e differenziato nei diversi ordinamenti nazionali.

Questa frammentazione si è rivelata, vista da una prospettiva europea, da un lato, poco funzionale al consolidamento del mercato interno, dall'altro ha costituito un rilevante ostacolo ad un corretto funzionamento dei meccanismi dell'informazione nell'Unione europea, a danno sia dei fruitori, che dei fornitori stessi di servizi media.

Per via di questa eccessiva frammentazione delle legislazioni nazionali (e dell'insufficienza di alcune di esse), in vari Paesi europei si assiste tuttora ad una **compressione del diritto della libertà di espressione e di accesso ai media e a una offerta di media insufficiente o non indipendente.**

In questo senso, il perseguimento dell'obiettivo del mercato interno sembra andare di pari passo con la tutela di alcuni diritti fondamentali, ponendosi per certi versi in un rapporto di mezzo-fine rispetto ad essi. Il riferimento all'articolo 114 TFUE e all'obiettivo dell'armonizzazione di legislazioni nazionali trova quindi una sua

Il Presidente

coerenza con gli obiettivi di tutela di pluralismo informativo, ove si assuma una dimensione geografica sovranazionale, l'unica coerente con le nuove modalità digitali di diffusione dei media e di circolazione dell'informazione.

Non a caso, la medesima base giuridica è stata recentemente individuata in relazione a tutti i più recenti atti legislativi europei dedicati alla disciplina dei contenuti in un ambiente digitale, da ultimo, in relazione alla proposta di regolamento sulla trasparenza della pubblicità politica, argomento non certo meno sensibile e, per certi versi, contiguo ai temi trattati dall'EMFA.

4. Come ho già accennato, **in una dimensione italiana, le norme dell'EMFA non paiono destinate ad avere un impatto particolarmente innovativo o dirompente: le disposizioni nazionali risultano spesso più avanzate rispetto a quelle proposte dall'EMFA e forniscono già all'Autorità strumenti efficaci di *enforcement*.** Si pone, semmai, l'esigenza di un coordinamento delle norme dell'EMFA con alcune disposizioni nazionali, anche non settoriali: penso alla dimensione penalistica di alcune disposizioni a tutela dei giornalisti.

Il Presidente

La stessa Commissione europea ha d'altro canto più volte evidenziato **che i destinatari dell'impulso armonizzatore dell'EMFA non sono tanto gli ordinamenti nazionali più avanzati, quale quello italiano (che sotto alcuni profili sembra anzi aver ispirato alcune proposte contenute nell'EMFA), quanto quelli di Paesi in cui, per varie ragioni, il sistema istituzionale non ha dotato le Autorità nazionali di poteri, strumenti e risorse adeguate a svolgere un ruolo efficace a tutela della libertà e del pluralismo dell'informazione.**

5. Per quanto concerne lo strumento legislativo proposto dalla Commissione europea, l'opzione del Regolamento pare configurarsi come lo **strumento più idoneo per perseguire una uniforme applicazione di norme, destinate ad essere applicate anche nei confronti di soggetti operanti in più di uno Stato membro.**

La Commissione ha comunque mostrato di tenere in debito conto la delicatezza dei temi trattati e l'interesse dei vari Stati membri a mantenere dei margini per la calibrazione delle nuove norme europee rispetto alle specificità nazionali, siano esse costituzionali, di mercato o di natura socio-culturale, in linea con i principi generali di sussidiarietà e proporzionalità cui deve ispirarsi l'intervento legislativo europeo.

Il Presidente

Per questo motivo, **la proposta di regolamento EMFA segue un approccio di principio (come dicono gli anglosassoni, “*principle-based*”), limitandosi a definire dei principi generali, soprattutto sui temi politicamente più sensibili, senza definire specifiche norme di dettaglio direttamente applicabili.** Su alcuni specifici profili, addirittura, la proposta prevede espressamente la possibilità di intervento da parte delle legislazioni nazionali: è il caso dell'intero Capo II, dedicato alle norme a tutela dei giornalisti e dell'indipendenza del servizio pubblico, nonché della Sezione 5 del Capo III, contenente le norme in materia di assetti proprietari, intese e concentrazioni.

5. Una relevantissima innovazione della proposta EMFA è costituita **dall'estensione dell'applicabilità delle sue disposizioni anche ai media e alle piattaforme online, nel solco della Direttiva SMAV del 2018 e del *Digital Services Act*.**

A ben vedere, a mio avviso, è questo, forse, l'aspetto più importante della proposta legislativa e, certamente, quello più sottovalutato nel dibattito istituzionale in atto, prevalentemente concentrato sui possibili impatti sui media tradizionali.

Il Presidente

È oramai circa un decennio che, in ragione dell'evoluzione di Internet e della diffusione di massa della tecnologia IP, nuovi servizi e nuovi operatori, come i servizi *on-demand* e le piattaforme digitali, hanno iniziato ad acquisire una dimensione rilevante nel mercato dei media.

Tale fenomeno non solo rende più labili i confini tra i vari settori merceologici tradizionali del comparto delle comunicazioni, ma ha un notevole impatto anche sui confini geografici dei mercati e della regolamentazione rilevante, dal momento che **molti servizi e contenuti audiovisivi sono offerti ai cittadini europei da operatori che non sono stabiliti nello stesso Paese (o addirittura nello stesso continente) in cui vengono consumati.**

Orbene, **il principio del Paese di origine, che ha costituito finora la pietra angolare della regolamentazione europea della disciplina dei contenuti, avendo in mente le modalità di fruizione dei servizi media audiovisivi tradizionali, perde di rilevanza se riferito a piattaforme che offrono servizi digitali su scala globale.**

AGCOM ha sempre sostenuto l'opportunità di riconsiderare le modalità d'applicazione del principio del Paese di Origine, prevedendo dei correttivi che consentano di regolamentare in modo efficace i media e le piattaforme *online* anche da parte degli Stati cui sono indirizzati i servizi e i contenuti diffusi da tali soggetti.

Il Presidente

L’EMFA muove alcuni passi proprio in questa direzione, definendo i medesimi obblighi e le medesime disposizioni per tutte le piattaforme, a prescindere dallo Stato in cui esse hanno stabilito la propria sede. È un ulteriore, importante passo verso la realizzazione di un “*level playing field*” tra media *online* e *offline*, nonché verso l’estensione di una regolazione settoriale dell’attività “mediatica” delle piattaforme digitali.

Si tratta di una scelta significativa, di un’occasione che, soprattutto per l’Italia - che non risulta, per varie ragioni, tra i Paesi di stabilimento delle principali piattaforme *online* - a mio parere, non deve andare perduta, ma va anzi sostenuta e rafforzata.

6. Affrontati, sia pur sommariamente, i profili attinenti alla natura giuridica, agli obiettivi e ai principi generali dell’EMFA, vorrei soffermarmi in particolare su **due elementi della proposta, quello della governance e quello della cosiddetta *media integrity*.**

Il primo tema riguarda direttamente non solo AGCOM in virtù del suo diretto coinvolgimento come regolatore indipendente nazionale, ma l’insieme dei regolatori nazionali rappresentati dall’ERGA.

Il Presidente

La proposta di regolamento dedica un sostanzioso pacchetto di disposizioni (gli articoli da 7 a 16) al nuovo disegno istituzionale europeo.

È certamente apprezzabile la previsione che assegna il compito di applicare le norme del Capo III dell'EMFA alle Autorità o altri organismi nazionali indipendenti di regolamentazione degli Stati membri responsabili dell'attuazione della direttiva SMAV.

Le ANR del settore audiovisivo, in ragione delle prerogative di indipendenza e autonomia sancite dall'art. 30 della SMAV, sono certamente i soggetti che si trovano nella posizione migliore per garantire la corretta applicazione delle norme dell'EMFA.

Ed è altrettanto apprezzabile che le predette Autorità siano dotate di adeguate risorse finanziarie, umane e tecniche per svolgere i propri compiti nell'ambito del Regolamento e di adeguati poteri di indagine e raccolta di informazioni. Anche in questo caso, si tratta di elementi che paiono scontati in un contesto nazionale come quello italiano, ma lo sono molto meno in altri contesti istituzionali. A ciò si aggiunga che, ad oggi, nessuna ANR ha poteri di indagine e di richiesta di informazioni nei confronti dei media *online* non stabiliti nello stesso Stato e nei confronti delle piattaforme digitali.

Il Presidente

L'armonizzazione delle competenze dei regolatori nazionali, soprattutto quelli più piccoli e meno attrezzati, e il potenziamento di strumenti e risorse a loro disposizione sono destinati ad avere un impatto positivo sul funzionamento dei meccanismi di cooperazione regolamentare europea, soprattutto in relazione alla diffusione di contenuti mediali online.

Residuano alcune perplessità in merito all'organo che dovrebbe assicurare la cooperazione tra le autorità, delineato dagli articoli 8-12 della proposta: l'*European Board for Media Services*, che costituisce l'organo che andrà a sostituire l'Erga, con nuovi poteri, come soggetto che riunisce le Autorità nazionali di settore.

Da un lato, infatti, l'istituendo *Board* ricalca largamente il modello di cooperazione attualmente assicurato dall'ERGA, mancando peraltro di formalizzare alcune evoluzioni dell'attuale modello nel frattempo intervenute e consolidatesi nella prassi.

Dall'altro, **nonostante la previsione dell'art 9 dell'EMFA (che prevede che, nell'esercizio delle sue funzioni, il *Board* non chieda o accetti istruzioni da qualsiasi governo, istituzione, soggetto o organismo), le varie disposizioni che declinano i compiti del *Board* prevedono infatti che esso possa essere attivato, e le sue attività svolte, solo "su richiesta" o "d'intesa con" la Commissione, mai in**

Il Presidente

autonomia o d'ufficio, prefigurando un vincolo forse troppo stretto rispetto alla Commissione medesima.

Inoltre, il successivo articolo 11 prevede il potenziamento delle risorse del Segretariato fornito dalla Commissione, ma prevede che esso sia costituito da personale della Commissione europea.

In sostanza, non si può non rilevare, a questo riguardo, una contraddizione tra la declinazione pratica delle competenze del Board rispetto alle prerogative di indipendenza dello stesso Board nei confronti di qualunque istituzione, pure chiaramente prefigurate nel testo.

A mio sommo avviso il nuovo *Board* dovrebbe essere dotato di una forma di personalità giuridica, di uno statuto adeguato e di una gestione delle risorse umane pienamente autonoma rispondente esclusivamente alle esigenze dei suoi membri.

7. Il secondo elemento su cui vorrei richiamare l'attenzione è quella della cd. *media integrity*, introdotto dall'articolo 17 della proposta, che prevede specifiche garanzie contro la rimozione ingiustificata, da parte delle grandi piattaforme *online*, di contenuti audiovisivi pubblicati da fornitori di servizi media dotati di standard

Il Presidente

professionali. Tale disposizione si prefigge di assicurare una tutela rafforzata ai contenuti che vengono pubblicati nelle piattaforme digitali da parte dei fornitori di servizi media (che si assumono una responsabilità editoriale nella creazione dei propri contenuti) rispetto ai contenuti classicamente denominati “*user generated content*”, per i quali l’utente non è tenuto ad utilizzare alcuno standard professionale.

A tal fine, la disposizione prevede che le piattaforme digitali non possono rimuovere i contenuti pubblicati da soggetti che si qualificano come fornitori di servizi media senza avere preventivamente informato gli stessi fornitori.

Ebbene, se da un lato non si può non essere d’accordo con l’obiettivo di tutelare i contenuti pubblicati da fornitori di servizi media (invece che da semplici “*user*”), meno chiaro è se la soluzione adottata dall’EMFA sia effettivamente la più efficace e proporzionata allo scopo.

Si pone il problema della **disponibilità e della natura degli strumenti attraverso i quali le VLOPs dovrebbero effettuare tale valutazione, ma, ancora prima, un problema di legittimazione delle stesse VLOPs a svolgere questa valutazione.**

D’altra parte, è certamente problematico affidare il potere di dirimere questioni così delicate alle Autorità di regolazione, le quali,

Il Presidente

come è stato espressamente chiarito dall'ERGA, non hanno competenza sul settore della stampa.

Il problema non è di facile soluzione, in quanto comporta un delicato bilanciamento di interessi. Una possibile soluzione è di non affidare alle piattaforme la qualificazione di un soggetto come “media”, ma di utilizzare strumenti di co-regolamentazione, che garantiscano un coinvolgimento di tutte le parti interessate.

8. Da ultimo, sarà importante un'attenta analisi per assicurare la coerenza dell'impianto definitorio di cui all'articolo 2 con le disposizioni recate da previgenti plessi normativi; penso, ad esempio, alla definizione di “editore” e a quella, direttamente collegata, di “responsabilità editoriale”, le quali dovrebbero essere corredate da chiare indicazioni (come avviene in Italia) in merito alla figura di direttore responsabile o altro soggetto chiaramente identificabile nell'organizzazione. Faccio inoltre riferimento alla definizione di VLOPs - *Very Large Online Platforms* – mutuata dal regolamento DSA, rispetto alla quale andrebbe assicurata la piena coerenza; come noto, infatti, il regolamento DSA è destinato a trovare applicazione anche nei confronti dei grandi motori di ricerca.

Il Presidente

9. Avviandomi a concludere, mi preme sottolineare, dal punto di vista dell'Autorità, una **valutazione senz'altro positiva dell'impianto complessivo del testo, che introduce disposizioni di ampio respiro e sicuramente utili per tutelare e promuovere il pluralismo nel settore dei media e dei contenuti digitali** e per affrontare con maggior efficacia le questioni relative alla fornitura di servizi media da parte di operatori transfrontalieri.

I co-legislatori europei, anche attraverso il dialogo con i legislatori nazionali, potranno senz'altro affinare e migliorare i punti di cui abbiamo discusso finora ed altri che emergeranno nel corso dell'*iter*.

Da parte dell'Autorità, confermo la **piena disponibilità a fornire un contributo qualificato, nell'ambito del tavolo di coordinamento governativo e in tutte le sedi istituzionali deputate, al fine di contribuire all'elaborazione di soluzioni e proposte idonee ad assicurare una più chiara ed efficace formulazione delle norme del Regolamento europeo.**