

Bruxelles, 22 novembre 2022
(OR. en)

14440/22

**Fascicolo interistituzionale:
2022/0277(COD)**

AUDIO 108
CODEC 1806
DIGIT 220
MI 855
DISINFO 93
FREMP 243
COMPET 931
EDPS 4
DATAPROTECT 328
JAI 1515
SERVICES 28
POLGEN 151

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. prec.:	12413/22
Oggetto:	Regolamento relativo alla legge europea per la libertà dei media – Relazione sullo stato di avanzamento dei lavori

1. Il 16 settembre 2022 la Commissione ha presentato una 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, EMFA) e modifica la direttiva 2010/13/UE¹. La proposta era accompagnata da una raccomandazione della Commissione sulle garanzie interne di indipendenza editoriale e la trasparenza della proprietà nel settore dei media e da una valutazione d'impatto.

¹ Doc. 12413/22 – COM(2022) 457 final.

2. Il 21 settembre 2022 la proposta EMFA è stata presentata al Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper).
3. Il gruppo "Audiovisivi e media" ha esaminato il testo della proposta legislativa (in particolare gli articoli da 1 a 24) in occasione di varie riunioni svoltesi tra settembre e novembre 2022².
4. Nel frattempo, il Consiglio ha avviato la consultazione obbligatoria del Comitato economico e sociale europeo³ e la consultazione facoltativa del Comitato delle regioni⁴.
5. Il Parlamento europeo ha annunciato la proposta nella plenaria del 17 ottobre 2022. Il processo di designazione della commissione competente, delle commissioni da consultare e del relatore non è ancora stato completato.
6. Si invita il Coreper a trasmettere al Consiglio la relazione allegata sullo stato di avanzamento dei lavori in merito alla proposta EMFA, elaborata dalla presidenza, al fine di informare i ministri circa i lavori svolti e i progressi compiuti finora in merito alla proposta.

² Il gruppo "Audiovisivi e media" ha esaminato la valutazione d'impatto nella riunione del 29 settembre 2022.

³ Articolo 114 TFUE.

⁴ Articolo 307 TFUE e articolo 19, paragrafo 7, lettera h), del regolamento interno del Consiglio.

LEGGE EUROPEA PER LA LIBERTÀ DEI MEDIA (EMFA)

RELAZIONE DELLA PRESIDENZA SULLO STATO DI AVANZAMENTO DEI LAVORI

I. INTRODUZIONE

1. Contesto

Il 3 dicembre 2020 la Commissione ha presentato il piano d'azione per la democrazia europea (il "piano") volto a responsabilizzare i cittadini e a realizzare democrazie più resilienti in tutta l'UE. I pilastri contemplati nel piano si concentrano, tra l'altro, sul rafforzamento della libertà e del pluralismo dei media e sul contrasto alla disinformazione.

Nel discorso sullo stato dell'Unione del 15 settembre 2021, la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha sottolineato che l'Europa ha bisogno di una legge che garantisca l'indipendenza dei media e ha indicato che la Commissione avrebbe presentato una proposta legislativa nel 2022 sotto forma di legge per la libertà dei media.

Tra il 10 gennaio 2022 e il 21 marzo 2022 si è svolta una consultazione pubblica, il cui obiettivo era raccogliere pareri sulle questioni più importanti che incidono sul funzionamento del mercato interno dei media. La consultazione pubblica contemplava opzioni di governance e tre settori principali relativi ai mercati dei media:

- l'indipendenza e il pluralismo dei media (ad es. il controllo delle transazioni nel mercato dei media, la trasparenza della proprietà dei media e la misurazione dell'audience);
- le condizioni che ne permettono il corretto funzionamento (ad es. l'esposizione del pubblico a una pluralità di opinioni, l'innovazione dei media nel mercato dell'UE e la cooperazione normativa);
- l'allocazione equa di risorse pubbliche (ad es. l'indipendenza dei media di servizio pubblico, la trasparenza e l'equa distribuzione della pubblicità statale).

Il 16 settembre 2022 la Commissione ha presentato una 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, EMFA) e modifica la direttiva 2010/13/UE⁵. Lo stesso giorno è stata adottata una raccomandazione integrativa della Commissione sulle garanzie interne di indipendenza editoriale e la trasparenza della proprietà nel settore dei media.

2. Proposta della Commissione e valutazione d'impatto

La proposta EMFA si prefigge di migliorare il funzionamento del mercato interno dei media e si articola intorno a quattro obiettivi specifici:

- promuovere le attività e gli investimenti transfrontalieri nei servizi di media
- aumentare la cooperazione e la convergenza normativa
- agevolare la fornitura di servizi di media di qualità
- fare in modo che le risorse economiche siano allocate in modo trasparente ed equo

La relazione sulla valutazione d'impatto concernente l'EMFA ha spiegato la scelta della base giuridica e la conformità della proposta ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

La raccomandazione della Commissione sulle garanzie interne di indipendenza editoriale e la trasparenza della proprietà nel settore dei media contiene un catalogo di buone pratiche volontarie per le imprese del settore dei media volte a promuovere l'indipendenza editoriale nonché raccomandazioni rivolte alle imprese del settore e agli Stati membri e mira a promuovere una maggiore trasparenza della proprietà dei media. La raccomandazione punta a contribuire alla riduzione dei rischi di ingerenze indebite nelle decisioni editoriali individuali e a migliorare l'accesso alle informazioni sulla proprietà dei media.

⁵ Doc. 12413/22 – COM(2022) 457 final.

3. Altre istituzioni/altri organi

Per quanto riguarda lo stato dei lavori al Parlamento europeo (PE), la proposta di regolamento EMFA è stata annunciata nella plenaria del PE il 17 ottobre 2022. La commissione per la cultura e l'istruzione (CULT) sarà la commissione competente, mentre la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (IMCO) e la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) verranno consultate. Il processo di designazione sarà completato a tempo debito. Per il fascicolo non è ancora stato nominato un relatore.

A norma dell'articolo 114 TFUE, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) deve essere consultato e pertanto è stato avviato il processo di consultazione.

Sebbene la consultazione del Comitato delle regioni (CdR) sia facoltativa, nella proposta la Commissione ha suggerito di procedere in tal senso. Il 16 novembre 2022, sulla base dell'articolo 307 TFUE e dell'articolo 19, paragrafo 7, lettera h), del regolamento interno del Consiglio, il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) ha deciso di consultare il CdR.

Né il CESE né il CdR hanno ancora formulato un parere sulla proposta EMFA.

II. LAVORI SVOLTI NELL'AMBITO DEGLI ORGANI PREPARATORI DEL CONSIGLIO

Durante la presidenza ceca si è tenuta una prima presentazione della proposta EMFA in sede di Coreper il 21 settembre 2022.

Successivamente, il gruppo "Audiovisivi e media" ha esaminato la proposta della Commissione in occasione di varie riunioni svoltesi tra settembre e novembre 2022.

Il 29 settembre 2022 la Commissione ha presentato al gruppo "Audiovisivi e media" la proposta EMFA, unitamente alla valutazione d'impatto e alla raccomandazione della Commissione sulle garanzie interne di indipendenza editoriale e la trasparenza della proprietà nel settore dei media. Le delegazioni hanno quindi formulato le loro osservazioni generali in merito alla proposta EMFA. Un gran numero di Stati membri ha espresso sostegno per gli obiettivi generali della normativa, evocando la necessità di un ulteriore esame di alcuni articoli specifici.

Nelle riunioni del 13 e 25 ottobre e dell'8 e 16 novembre 2022, il gruppo "Audiovisivi e media" ha esaminato nel dettaglio le disposizioni sostanziali dell'EMFA (articoli da 1 a 24).

Varie delegazioni hanno mantenuto riserve d'esame generali e specifiche in relazione all'EMFA.

III. PRINCIPALI REAZIONI DELLE DELEGAZIONI

Le principali reazioni delle delegazioni in merito all'EMFA ruotano intorno alle seguenti questioni principali:

1. Base giuridica

La base giuridica proposta dalla Commissione per l'EMFA è l'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE") che prevede la possibilità di adottare misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per obiettivo l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno. La proposta EMFA ha lo scopo di affrontare la frammentarietà degli approcci normativi nazionali relativi alla libertà e al pluralismo dei media e all'indipendenza editoriale che incide sul funzionamento del mercato interno.

Sebbene la questione della base giuridica non sia stata ancora esaminata nello specifico dal gruppo "Audiovisivi e media", diversi Stati membri hanno manifestato il proprio interesse a comprendere il ricorso all'articolo 114 TFUE quale base giuridica dell'EMFA, in particolare il legame tra la proposta e il mercato interno, nonché la competenza dell'Unione a legiferare su tutte le questioni contemplate dall'EMFA. A tale riguardo è stato chiesto il parere del servizio giuridico del Consiglio, che al momento sta esaminando la base giuridica proposta per l'EMFA.

2. Ambito di applicazione e definizioni

b) Relazione con altri strumenti giuridici

Diversi Stati membri hanno posto domande sull'esatta relazione tra le pertinenti disposizioni della direttiva sui servizi di media audiovisivi (direttiva AVMS, 2010/13/UE) e l'EMFA, segnatamente nel contesto dell'articolo 1, paragrafo 2, dell'EMFA, in cui la direttiva AVMS non figura nell'elenco degli atti legislativi le cui norme non sono pregiudicate dall'EMFA. L'EMFA, di fatto, pregiudica la direttiva AVMS, in particolare giacché modifica l'articolo 30 ter relativo all'istituzione, alla composizione e alle mansioni del gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services* – ERGA). Il servizio giuridico del Consiglio ha spiegato che, oltre a modificare l'articolo 30 ter della direttiva AVMS, l'EMFA ha un impatto anche su altre disposizioni della direttiva AVMS in relazione alle responsabilità delle autorità o degli organismi nazionali di regolamentazione di cui all'articolo 30 della direttiva AVMS (cfr. in particolare l'articolo 7, paragrafi 1 e 2, l'articolo 13, paragrafi 1 e 4, e l'articolo 14, paragrafo 1, dell'EMFA).

c) Livello minimo di armonizzazione

L'EMFA segue un approccio di armonizzazione minima per quanto riguarda taluni aspetti del mercato interno dei servizi di media. Gli Stati membri sono liberi di adottare norme più dettagliate in alcuni ambiti, come stabilito all'articolo 1, paragrafo 3, dell'EMFA. Al riguardo, alcuni Stati membri preferirebbero non limitare tale possibilità agli ambiti citati all'articolo 1, paragrafo 3, ma vorrebbero che gli Stati membri fossero in grado di adottare norme più dettagliate in altri settori contemplati dall'EMFA, ad es. la pubblicità statale. Alcuni Stati membri hanno inoltre suggerito di aggiungere "più rigorose" all'espressione "norme più dettagliate", in quanto ritengono che una norma dettagliata possa non significare necessariamente una norma più rigorosa.

d) Responsabile editoriale, decisione editoriale, responsabilità editoriale

All'articolo 2 dell'EMFA figurano le definizioni di "responsabile editoriale", "decisione editoriale" e "responsabilità editoriale". Queste tre definizioni sono interconnesse.

Diversi Stati membri hanno chiesto chiarimenti in merito alle persone che rientrano nella definizione di "responsabile editoriale" e se la definizione riguarda solo i direttori responsabili o anche altri responsabili editoriali. Nella proposta la "responsabilità editoriale" è definita come "l'esercizio di un controllo effettivo sia sulla selezione dei programmi o delle pubblicazioni di carattere giornalistico sia sulla loro organizzazione, ai fini della fornitura di un servizio di media".

e) Reato grave

L'articolo 2, punto 17, dell'EMFA fornisce un elenco dei reati che rientrano nella nozione di "reato grave" ai fini della proposta. La definizione fa riferimento ad alcuni dei reati elencati all'articolo 2, paragrafo 2, della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri. Mentre alcuni Stati membri hanno chiesto informazioni in merito alla selezione dei reati elencati nella definizione e hanno ritenuto che possa essere ampliata, diversi altri Stati membri hanno sollevato la questione della sussidiarietà data l'interazione con la procedura penale nazionale.

3. Diritti dei fornitori di servizi di media

L'articolo 4, paragrafo 2, dell'EMFA stabilisce che gli Stati membri devono rispettare l'effettiva libertà editoriale dei fornitori di servizi di media. Prevede inoltre il divieto di trattenere, sanzionare, intercettare, sottoporre a sorveglianza o a perquisizione e sequestro o di ispezionare "i fornitori di servizi di media o, se del caso, i loro familiari, i loro dipendenti o i relativi familiari, o i loro locali aziendali e privati, perché rifiutano di rivelare informazioni sulle loro fonti, a meno che ciò non sia giustificato da un'esigenza di rilevante interesse pubblico". Introduce anche restrizioni all'utilizzo di spyware in qualsiasi "dispositivo o macchinario utilizzato dai fornitori di servizi di media o, se del caso, dai loro familiari, o dai loro dipendenti o dai relativi familiari, a meno che l'utilizzo non sia giustificato" da una serie di motivi, elencati in modo esaustivo all'articolo 4.

Alcuni Stati membri hanno sollevato interrogativi circa il potenziale conflitto tra l'articolo 4, paragrafo 2, lettera c), dell'EMFA e il rispettivo diritto penale nazionale, indicando pertanto la necessità di un ulteriore esame interno a livello nazionale.

Diversi Stati membri hanno sottolineato la necessità di chiarire ulteriormente l'ambito di applicazione dei termini "dipendenti" e "familiari" di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettere b) e c), e all'articolo 4, paragrafo 3, dell'EMFA, poiché non tutte queste persone sono coinvolte in attività connesse ai contenuti mediatici.

4. Doveri dei fornitori di servizi di media che diffondono notizie e contenuti di attualità

L'articolo 6 dell'EMFA impone ai fornitori di servizi di media che diffondono notizie e contenuti di attualità il dovere di rendere le informazioni sul loro assetto proprietario facilmente e direttamente accessibili ai destinatari dei loro servizi e di adottare le misure che ritengono appropriate al fine di garantire l'indipendenza delle decisioni editoriali individuali. Diversi Stati membri hanno menzionato il fatto che solo i fornitori di servizi di media che diffondono notizie e contenuti di attualità rientrano in particolare nell'ambito di applicazione dell'articolo 6 dell'EMFA e hanno anche chiesto chiarimenti in merito a quali entità sono considerate fornitori di servizi di media che diffondono notizie e contenuti di attualità.

Per quanto riguarda l'articolo 6, paragrafo 3, dell'EMFA, gli Stati membri hanno preso in considerazione i pro e i contro di un'esenzione per le microimprese ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 2013/34/UE. Da un lato, tale esenzione può ridurre gli oneri amministrativi per le microimprese ma, dall'altro, l'assenza di un'esenzione per le microimprese aumenterebbe il livello di trasparenza per quanto riguarda la proprietà, nonché il livello di indipendenza editoriale, di tutti i fornitori di servizi di media che diffondono notizie e contenuti di attualità.

5. Comitato europeo per i servizi di media

L'articolo 8 dell'EMFA istituisce il comitato europeo per i servizi di media (il "comitato"), che sostituisce il gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA) istituito dalla direttiva AVMS. A norma dell'articolo 9 dell'EMFA, il comitato deve agire in maniera pienamente indipendente nello svolgimento delle sue funzioni o nell'esercizio dei suoi poteri. Diversi Stati membri hanno sollevato interrogativi in merito all'indipendenza del comitato, in particolare in relazione alla Commissione, alla luce del livello proposto di coinvolgimento della Commissione in determinati casi, anche quando la decisione o il parere del comitato saranno adottati "d'intesa con la Commissione".

Per quanto riguarda l'articolo 12 dell'EMFA, diversi Stati membri hanno suggerito che il testo dovrebbe indicare esplicitamente che il comitato può agire di propria iniziativa.

6. Coordinamento delle misure relative ai fornitori di servizi di media stabiliti al di fuori dell'Unione

L'articolo 16 dell'EMFA stabilisce che il comitato deve coordinare le misure delle autorità o degli organismi nazionali di regolamentazione nei casi in cui la diffusione dei servizi di media o l'accesso agli stessi siano offerti da fornitori di servizi di media stabiliti al di fuori dell'Unione, qualora tali servizi di media "pregiudichino o presentino un rischio serio e grave di pregiudicare la sicurezza pubblica e la difesa".

A tale riguardo, gli Stati membri hanno discusso gli aspetti pratici delle azioni coordinate tra le autorità nazionali di regolamentazione e il rapporto tra l'articolo 16 dell'EMFA e le recenti sanzioni ai media imposte dal Consiglio in virtù di una base giuridica diversa. Alcuni Stati membri hanno chiesto ulteriori chiarimenti sulle procedure di coordinamento e sull'ambito di applicazione delle misure che possono essere adottate. Anche il concetto di "rischio per la sicurezza pubblica e la difesa" ha sollevato interrogativi e richieste di chiarimenti da parte di alcuni Stati membri.

7. Allocazione della pubblicità statale

L'articolo 24, paragrafo 2, stabilisce che "[l]e autorità pubbliche, compresi i governi nazionali, federali o regionali, le autorità o gli organismi di regolamentazione, nonché le imprese statali o altri enti controllati dallo Stato a livello nazionale o regionale, o le amministrazioni locali di enti territoriali con più di 1 milione di abitanti" devono, tra l'altro, pubblicare informazioni sulle spese pubblicitarie da loro allocate a fornitori di servizi di media. Si è tenuta una discussione sugli oneri amministrativi derivanti da tale soglia. Diversi Stati membri hanno espresso il parere che, ai fini di una maggiore trasparenza, la soglia di 1 milioni di abitanti dovrebbe essere completamente soppressa o abbassata.
