

Camera dei Deputati

Commissioni riunite VII (Cultura, scienza e istruzione) e XIV (Politiche dell'Unione europea)

Audizione

nell'ambito dell'esame della 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)

Segretaria Generale della Federazione Nazionale della Stampa Italiana

Dott.ssa Alessandra Costante

Roma, 22 giugno 2023

Grazie Presidente, grazie agli Onorevoli deputati e alle Onorevoli deputate delle Commissioni riunite VII Cultura, scienza e istruzione e Cultura, e XIV Politiche dell'Unione europea per l'opportunità offerta, anche in questa sede (ricordo che già lo scorso 10 gennaio, il mio predecessore, dott. Raffaele Lorusso, è stato audito sullo stesso tema), alla sottoscritta - nella qualità di Segretaria generale legale rappresentante *pro tempore* della Federazione Nazionale della Stampa Italiana (FNSI) - di potersi confrontare su un tema di assoluta attualità e centralità per il nostro ordinamento democratico. Il pluralismo dell'informazione, la libertà di stampa e di espressione, oltre ad avere un aggancio costituzionale indissolubile, rappresenta una delle principali garanzie a tutela della democraticità del nostro ordinamento.

Nell'ordinamento italiano, gli ambiti e i temi oggetto della proposta di regolamento in esame trovano considerazione, in primo luogo, nell'art. 21 della Costituzione. Tale disposizione riconosce a tutti *“il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione”*; dall'altro lato, detta garanzie e previsioni specifiche per la stampa.

Accanto all'articolo 21 si pone, dalla prospettiva degli operatori del settore dei media l'articolo 41 della Costituzione, il quale, nel sancire la libertà d'iniziativa economica privata, esclude che essa possa svolgersi in contrasto, fra l'altro, con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana: limiti che ne legittimano la eventuale compressione, nel bilanciamento con altri interessi di rango costituzionale.

A rafforzare il dettato costituzionale e a sottolineare lo stretto legame esistente tra informazione e democrazia vi è una ampia e consolidata giurisprudenza costituzionale. Essa ha definito l'art. 21 come **“pietra angolare dell'ordine democratico”** (sent. 84 del 1969) e **“cardine di democrazia nell'ordinamento generale”** (sent. 126 del 1985) ricavandone in via interpretativa numerosi corollari. A mero titolo esemplificativo, possono qui ricordarsi il **diritto d'informare e di essere informati**, quali elementi essenziali per il circuito dell'opinione pubblica (sentt. 202 del 1976, 148 del 1981, 826 del 1988); i principi del **“pluralismo esterno”**, che impone di soddisfare attraverso una pluralità di media e operatori concorrenti il diritto del cittadino all'informazione, e del **“pluralismo interno”**, da realizzarsi attraverso l'apertura del singolo mezzo informativo alle diverse tendenze e sensibilità politiche e culturali (sentt. 225 del 1974 e 155 del 2002).

Da questo impianto ne deriva un corollario costituzionale che vede il diritto all'informazione, così come delineato dall'articolo 21 della Carta costituzionale, necessariamente caratterizzato e qualificato al fine di garantire il **pluralismo delle fonti** cui attingere conoscenze e notizie, che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse, in modo

tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti; **l'obiettività e l'imparzialità dei dati forniti**; c) **la completezza, correttezza e continuità dell'attività di informazione erogata**; d) **il rispetto della dignità umana**.

Non potendo, per ragioni di tempo, entrare nel dettaglio di ogni singola misura e di ogni singolo ambito della proposta di regolamento oggetto di esame, mi soffermerò su quegli aspetti che reputo di maggiore interesse.

Premesso che la *ratio* dell'intervento del legislatore europeo è condivisibile, in quanto è orientata a creare una cornice normativa comune sui temi della libertà di informazione, vi sono alcuni aspetti che meriterebbero ulteriori approfondimenti e che andrebbero rafforzati.

Tutela delle fonti giornalistiche.

La tutela delle fonti è una condizione non negoziabile per la libertà di informazione e per il lavoro giornalistico. Se non viene riconosciuto un ampio e solido impianto, relativamente alla protezione delle fonti giornalistiche, il diritto di informare e il diritto di essere informati su questioni di pubblico interesse risulterebbero gravemente compromessi, e in aperto contrasto con il dettato dell'articolo 10 della CEDU e della relativa giurisprudenza.

Sulla scorta di questa breve considerazione, si ritiene opportuno rafforzare, anziché indebolire quanto previsto dall'articolo 4 della proposta di regolamento. Non è condivisibile la posizione che sembra prevalere a livello europeo, già denunciata dall'*European Federation of Journalists* e da altre associazioni di categoria, sul punto. Rendere indefinito l'orizzonte della definizione di "*interesse pubblico*" che giustificerebbe la sorveglianza, la perquisizione e il sequestro delle fonti,

affievolisce la proposta di regolamento. Oltre a violare l'orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione europea (e i principi fondamentali e fondativi dell'Unione europea) che ha chiarito, in passato, come il mero scopo di tutelare l'interesse nazionale non può rendere inapplicabile lo Stato di diritto all'interno dell'Unione europea.

Vorrei ricordare come già nella relazione sullo Stato di diritto 2022, per quanto riguarda l'Italia, la Commissione ha rilevato che *“permangono preoccupazioni per quanto riguarda le condizioni di lavoro precarie di molti giornalisti, la protezione delle fonti giornalistiche e la questione del segreto professionale...”*.

La tutela delle fonti giornalistiche andrebbe estesa anche ai giornalisti free lance e, perché no, anche a tutti quegli operatori che in ragione dei loro rapporti professionali o personali possono essere al corrente di determinate informazioni di interesse per la pubblica opinione.

Di qui l'auspicio di prevedere che la suddetta proposta di regolamento riconosca tra i suoi destinatari anche i giornalisti autonomi, atipici, che non svolgono il proprio lavoro alle dipendenze di una testata.

Infine, come è emerso anche in sede di audizioni presso la 4^a Commissione Politiche UE del Senato, e riportato nella risoluzione approvata dalla stessa Commissione in data 23 febbraio 2023, sarebbe opportuno introdurre, nelle citate norme europee, a tutela del pluralismo, norme finalizzate a contrastare il fenomeno delle SLAPP (*Strategic Lawsuits Against Public Participation*), ovvero l'uso pretestuoso del ricorso giudiziario contro l'attività giornalistica, generando un vero e proprio effetto dissuasivo (*chilling effect*).

La precarietà non coincide con informazione di qualità.

La tutela dei valori liberali e democratici passa anche dalla qualità dell'informazione. Il settore dell'informazione, infatti, produce un bene pubblico immateriale, fondamentale per ogni democrazia. Opinioni pubbliche consapevoli costituiscono il miglior antidoto a derive autoritarie che, purtroppo, iniziano ad attecchire in molti ordinamenti democratici, anche in Europa.

Come sindacato di categoria abbiamo sempre difeso, e continueremo a difendere in ogni sede, la dignità del lavoro giornalistico e a impegnarci affinché venga definitivamente riformato un mercato del lavoro che rende strutturale la precarietà. Un tema, questo, evidenziato anche dalla stessa Commissione UE, la quale ha sottolineato come nel 2019, circa 430 mila persone erano impiegate

nel settore della stampa e circa 623 mila in quello dell'informazione e dell'intrattenimento audiovisivi e stima che i media europei diano complessivamente lavoro a **4,2 milioni di persone**.

Tra l'altro, la Commissione, da tempo, segnala la **forte crescita del lavoro atipico** nei media (contratti a tempo parziale e a tempo determinato, lavoro interinale, lavoro autonomo e freelance), che ha ridotto l'attrattiva del settore per i potenziali dipendenti e che a lungo termine potrebbe portare a un abbassamento degli standard qualitativi poiché il settore stesso potrebbe perdere talenti.

La Commissione ha stimato, altresì, che circa 1/3 dei giornalisti professionisti (400 mila addetti ai notiziari) abbiano perso il lavoro nell'UE nel periodo 2008-2018, rilevando, in aggiunta, come sia peggiorata la qualità del lavoro di alcuni di coloro che sono rimasti. Sulla scia della cosiddetta **“economia dell'attenzione”**, infatti, si è da più parti compromesso il profilo giornalistico a favore di contenuti cosiddetti **“click-bait”**, che cercano di adescare gli utenti a visitare le pagine di un sito *web* al fine di incrementare le rendite pubblicitarie. Si tratta, secondo la Commissione, di una tipologia di profilo giornalistico di basso valore sociale, ma altamente remunerativo nell'economia digitale.

Infine, la Commissione continua a registrare **preoccupazioni per le condizioni di lavoro dei giornalisti** in diversi Stati membri dell'UE, specie in Croazia, Repubblica Ceca, Ungheria, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi e Romania. In particolare, mancano contratti collettivi a tutela dei diritti dei giornalisti e si registrano salari bassi e una concorrenza poco chiara delle piattaforme *online*.

Servizio pubblico.

La proposta definisce un quadro minimo di regolamentazione per il funzionamento indipendente del servizio pubblico, presupposto necessario per garantire in modo imparziale una pluralità di informazioni al loro pubblico, in linea con la loro missione di servizio pubblico. Viene stabilito che la selezione degli organi di vertice debba avvenire con procedure aperte, trasparenti e non discriminatorie, stabilite in anticipo dalla normativa nazionale. Inoltre, devono essere garantite, al fine di salvaguardare una piena ed effettiva indipendenza editoriale, risorse finanziarie adeguate e stabili nel tempo. A tutela di ciò è prevista la designazione di autorità/organismi indipendenti il cui ruolo è quello di monitorare quanto normativamente disposto (andrebbe verificato se tale ruolo può essere riconosciuto all'AGCOM).

Rientrando tale disposizione nel Capo II della proposta, la Federazione auspica che sul punto il legislatore nazionale adotti una normativa ancor più dettagliata finalizzata a sottrarre il controllo del servizio pubblico al governo di turno.

Concentrazioni editoriali.

L'articolo 21 della proposta impone agli Stati membri di prevedere, nei rispettivi ordinamenti, norme sostanziali e procedurali che garantiscano una valutazione, distinta da quelle operate secondo il diritto della concorrenza, delle concentrazioni del mercato dei media che potrebbero avere un impatto significativo sul pluralismo dei media e sull'indipendenza editoriale.

E' molto chiaro il nesso che la proposta di regolamento riconosce alle concentrazioni editoriali e gli effetti che esse generano sulla formazione dell'opinione pubblica.

È opportuno, pertanto, con riferimento alle concentrazioni del mercato dei media, si tenga conto non soltanto delle testate cartacee e dei cosiddetti "media tradizionali" ma anche delle piattaforme *online*, del *web*, e delle televisioni.

Come previsto dalla risoluzione approvata dalla 4^a Commissione Politiche dell'Unione Europea del Senato, andrebbe, proprio a tal fine, valutata l'estensione dell'ambito di applicazione oltre che ai media "tradizionali" anche ai soggetti che *"raccolgono la pubblicità on line 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"*.

Inoltre, rientrando, tale previsione, nella parte della proposta che attribuisce agli Stati membri la possibilità di adottare norme nazionali più dettagliate, si auspica l'attribuzione di poteri più incisivi e un ruolo proattivo della AGCOM. Oltre alla previsione secondo la quale, alle parti di una concentrazione potenzialmente in grado di dispiegare un significativo impatto sul pluralismo dei media sull'indipendenza editoriale incorre l'obbligo di notificarla preventivamente alle autorità nazionali di regolamentazione del settore, andrebbero previste forme di controllo e di monitoraggio *ex ante* da parte dell'AGCOM. Il fine è quello di rafforzare il controllo preventivo.

Misurazione dell'audience.

Premesso che l'analisi dell'audience rileva non solo ai fini della valutazione della forza economica degli operatori, ma anche e soprattutto in relazione alla capacità degli stessi di influenzare il pluralismo informativo e il dibattito pubblico (sul punto è utile ricordare la consultazione pubblica avviata dall'AGCOM relativa alla verifica dell'esistenza di posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo informativo, in ispecie la parte riguardante al tema dell'audience).

Alla luce del ruolo che rivestono gli istituti di rilevazione dell'audience, in quanto soggetti essenziali nella filiera pubblicitaria, che rappresenta una delle principali voci di entrata del settore editoriale, è necessario prevedere nella normativa nazionale criteri più stringenti con riferimento ai sistemi e alle metodologie di misurazione dell'audience, oltre al quadro generale stabilito dalla proposta di regolamento in commento.