

## MEDIA FREEDOM ACT – PROPOSTA DI REGOLAMENTO EUROPEO

### POSIZIONE DEL CNOG

*Aggiornata a – giugno 2023*

I temi dell'informazione, nel contesto di un ecosistema digitale in continua evoluzione, sono centrali sia per le moderne democrazie che per lo sviluppo economico. Riteniamo pertanto utile e proficua l'iniziativa dell'Unione Europea che prova a delineare uno scenario normativo coordinato a livello comunitario nel campo della libertà e del pluralismo dell'informazione considerati *“beni comuni e di primaria importanza”*.

Il contesto generale in cui giunge la proposta di regolamento europeo è ben delineato nel Media Freedom Act . Le osservazioni dell'Ordine dei giornalisti si concentrano quindi sugli aspetti che riguardano la nostra professione, svolgendo solo alcuni accenni a tematiche che rientrano nella sfera di altre istituzioni o autorità indipendenti.

L'Ordine dei giornalisti ha partecipato alla fase del *“dibattito pubblico”* che ha preceduto l'elaborazione del testo inviando alla Direzione competente della Commissione europea, nel marzo del 2022. Nel gennaio 2023 siamo stati ascoltati dalla Commissione politiche europee del Senato e il 3 maggio l'Ordine ha partecipato al tavolo di confronto promosso dalla Presidenza del Consiglio. Il 22 giugno 2023 il presidente del Cnog è stato audito dalle Commissioni VII (cultura) e IX (trasporti e TLC) della Camera dei Deputati.

Sicuramente è utile un'armonizzazione almeno delle norme fondamentali che riguardano gli operatori dell'informazione. Concordiamo sul fatto che, in questo settore, vi sia una *“elevata frammentazione normativa che può condurre a forti disparità di trattamento fra uno stato dell'Unione e un altro”*. Un coordinamento e una impostazione unitaria delle legislazioni nazionali può sicuramente essere un importante stimolo a osservare i principi della libertà di espressione, del rispetto delle persone, del pluralismo e della correttezza dell'informazione.

Il Media Freedom Act fa più volte riferimento al ruolo dei **giornalisti come “professionisti dell’informazione”** nonché principali artefici di una “*informazione di qualità*”. La Commissione europea sottolinea, infatti, come sia aumentata la fiducia nei Media. I cittadini europei – secondo i test che integrano l’MFA - si fidano più delle testate giornalistiche, di radio e tv, che di quello che trovano sul web o sui social (58% radio; 51% Tv e stampa; 35% siti internet; 19% social).<sup>1</sup>

Secondo le premesse del Media Freedom Act, l’autonomia e l’indipendenza dei giornalisti sono condizioni indispensabili per garantire un’informazione corretta, la diversità di opinioni (pluralismo orizzontale) e l’assenza di qualsiasi tipo di discriminazione nella narrazione dei fatti.

Già nell’articolo 4 comma c, viene evidenziato un aspetto di estrema importanza per il giornalismo: *Gli Stati membri, comprese le autorità e gli organismi nazionali di regolamentazione: (...) non trattengono, sanzionano, intercettano, sottopongono a sorveglianza o a perquisizione e sequestro o a ispezione 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 (...).*

E poi prosegue: (Gli Stati etc.) **non utilizzano spyware** in alcun 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, caso per caso, da motivi di sicurezza nazionale ...o di gravi reati”, dei quali si definisce una cornice. Riteniamo che si tratti di un punto sensibile, già questa formulazione può lasciare varchi all’azione di spionaggio contro i giornalisti (vedi i recenti casi in Grecia). Crediamo sia necessario delimitare con cura la casistica ed evitare che tale formulazione diventi più ampia.

La Commissione Europea intende quindi dare un forte segnale agli Stati membri sulla necessità di **tutelare le fonti, e quindi il segreto professionale dei giornalisti**. Queste indicazioni potrebbero sollecitare una rivisitazione dell’articolo 200 del

---

<sup>1</sup> p.11 dossier servizio studi Camera Deputati, Documentazione per le Commissioni, n.4 dicembre 2022

nostro Codice di procedura penale che, pur riconoscendo il segreto professionale per i giornalisti, è parziale e consente interventi invasivi da parte della magistratura.

Sarebbe certamente utile una uniforme definizione e applicazione del segreto professionale in ambito giornalistico, come peraltro auspicato molte volte dal Consiglio d'Europa e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Allo stesso modo sarebbe utile affermare il principio di **libero accesso alla fonti istituzionali, a partire da quelle non coperte da segreto riguardanti gli atti di indagine**. In Italia sono evidenti le difficoltà a dar conto dei fatti di cronaca a causa delle interpretazioni adottate da molti Procuratori della Repubblica delle recenti norme sulla **presunzione di innocenza**.

Sullo stesso tema sarebbe utile porre, anche in sede europea, una indicazione sul **rapporto fra diritto all'oblio e libertà di informazione**. È un tema di assoluta trasversalità. Il diritto all'oblio non può essere esercitato quando si tratta di eventi, anche lontani nel tempo, che riguardano fatti di grande rilevanza pubblica e che hanno inciso profondamente nella storia.

Nel presentare la proposta di regolamento la Commissione Europea sottolinea: *l'iniziativa integra la raccomandazione relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'empowerment dei giornalisti, nonché la proposta di direttiva e la raccomandazione sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi (SLAPP - Strategic Lawsuit Against Public Participation, ovvero: azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica*.

Il riferimento della Commissione è a quelle che noi chiamiamo, in via semplificata, **“querelle-bavaglio” o “azioni giudiziarie di stampo intimidatorio”**. Una realtà che pone l'Italia tra gli osservati speciali da parte delle istituzioni europee insieme ad alcuni altri Paesi dell'est Europa. L'Ordine dei giornalisti ha più volte sottolineato la necessità di approvare delle norme che possano disincentivare l'avvio di azioni giudiziarie palesemente infondate nei confronti dei giornalisti.

Il Media Freedom Act, tuttavia, non entra nel merito di tali aspetti né tantomeno individua prescrizioni specifiche, ma il fatto che essi siano richiamati come elementi di contesto ne sottolinea l'importanza e la gravità della situazione. A nostro avviso

sarebbe utile avere nell'EMFA un riferimento più esplicito a tale problema pur sapendo che esso è oggetto **di una specifica proposta di direttiva europea**.

Il Media Freedom Act entra più volte si fa riferimento al ruolo dei giornalisti come *“professionisti dell'informazione”* nonchè principali artefici di una **“informazione di qualità”**. Allo stesso tempo il testo sottolinea come non si possa entrare nel dettaglio della definizione di *“libertà di espressione”* proprio per non introdurre limiti o interpretazioni restrittive a tale principio.

Nasce la domanda: come si definisce *“l'informazione di qualità”* nell'ambito di una regolamentazione transnazionale che mira a garantire autonomia, pluralismo e libertà dei media in Europa?

Questo tema è stato posto anche in Italia con ripetuti interventi da parte del sottosegretario all'editoria e informazione Alberto Barachini, un tema – quello del riconoscimento e del sostegno all'informazione di qualità - che l'Ordine condivide e che da tempo sollecita. Sarebbe utile definire alcuni parametri qualitativi quali fattori premianti nel quadro dei meccanismi di sostegno e incentivi – nazionali ed europei – all'informazione.

Il Media Freedom Act riconosce i **giornalisti quale componente essenziale del sistema dei media e dell'informazione**. In effetti, l'autonomia e l'indipendenza dei giornalisti, e quindi un'informazione professionale di qualità, sono condizioni indispensabili per garantire la diversità di punti di vista, di opinioni (pluralismo orizzontale) e l'assenza di qualsiasi tipo di discriminazione nella narrazione dei fatti.

Occorre riconoscere il ruolo nuovo e di maggior importanza che la figura del giornalista assume nei nuovi scenari tecnologici e mediatici, evitando di ricorrere ad una definizione generica di “media” o fornitore di contenuti per media”, termini che possono facilmente far rientrare nel campo “media” tutto ciò che circonda nel web, compreso prodotti di informazione non trattati giornalmisticamente, quindi non verificati. **Il profilo del giornalista andrebbe garantito dalle leggi degli Stati** avendo a riferimento i principi comunitari accennati nell'EMFA – e che andrebbero meglio definiti - lasciando ai giornalisti le funzioni di autogoverno della categoria, come avviene in Italia con la presenza dell'Ordine, che però deve fare i conti con norme e procedure assolutamente obsolete e inadeguate (solo Portogallo e Belgio hanno istituti simili all'Ordine italiano).

L'articolo 5 del regolamento delinea alcune prescrizioni per i **fornitori di media per i servizi pubblici**, comprese alcune indicazioni per le governance. Rispetto alla durata del mandato si legge: *“essa è stabilita dalla normativa nazionale ed è adeguata e sufficiente a garantire l'effettiva indipendenza del fornitore di media del servizio pubblico”*. Troviamo nel Media Freedom Act una forte preoccupazione sull'utilizzo da parte dei governi dei servizi pubblici di media ai fini della generazione del consenso.

L'Italia viene considerata dalla Commissione europea, uno dei sedici stati a *“rischio elevato”* per la *“crescente politicizzazione del servizio pubblico radiotelevisivo”*<sup>2</sup>. Si precisa che i documenti dell'MFA sono dello scorso autunno (settembre 2022) e l'analisi di rischio avviene su dati e segnalazioni di diversi anni; non è quindi un problema contingente, ma strutturale.

Su questo punto l'Ordine dei giornalisti ha più volte espresso una posizione chiara, in ultimo il 14 dicembre 2021 in sede di audizione presso l'ottava commissione del Senato. Nel ribadire, per il nostro Paese, l'importanza e la centralità del servizio pubblico radiotelevisivo, oggi in chiave multiplatforma, abbiamo sottolineato la necessità che esso sia dotato delle risorse necessarie a garantire la *“mission”* che gli viene affidata dal contratto di servizio. Allo stesso tempo abbiamo rimarcato l'importanza, per il servizio pubblico, di avere una governance che non sia diretta emanazione del governo in carica, al fine di svolgere con indipendenza e autonomia le funzioni di guida di una delle più importanti industrie culturali e dell'informazione in Italia.

In merito alle **concentrazioni nel settore dei media**, ci sembra interessante la proposta di monitoraggio e intervento individuata dalla Commissione, che si andrebbe ad aggiungere alle norme vigenti per la concorrenza e antitrust.

Sulle **grandi piattaforme del web** vengono definite diverse azioni mirate alla trasparenza delle proprietà, all'accessibilità, alla tutela dei fruitori e alla correttezza dei contenuti. **Lascia perplessi il fatto che si rimandi comunque ad una sorta di**

---

<sup>2</sup> p.19, dossier servizio studi Camera Deputati, Documentazione per le Commissioni, n.4, dicembre 2022

**autoregolamentazione degli stessi soggetti** in campo e non ci si ponga il problema di una seria normativa antitrust nel campo della raccolta della pubblicità digitale da parte di pochissimi grandi player; lo stesso vale per la definizione dei soggetti identificati come Fornitori di Servizi Media tramite mera autocertificazione (e qui torna il tema sulla definizione e certificazione della figura del giornalista in ambito europeo).

Infine una nota sul regolatore Europeo, ossia la proposta di un *“Comitato Europeo per i servizi di Media”*. L'intera proposta MFA rimarca più volte l'importanza e il ruolo dei giornalisti come attori primari delle elaborazioni di *“contenuti per i media”*; tuttavia non si prevede una loro rappresentanza nella fase operativa del futuro regolamento europeo.

Il Capo III della proposta (art. da 8 a 12) prevede l'istituzione del **Comitato Europeo per i servizi di media** che andrebbe a sostituire l'attuale *Coordinamento delle Autorità europee per le comunicazioni (ERGA)*. Quest'ultimo, nell'esprimere la propria posizione sull'MFA, ha specificato di intendere la proposta *“nel senso che essa escluda un regolamento della stampa scritta da parte del futuro Comitato”*. (p.28 dossier Camera Deputati).

Anche da questa osservazione, al fine di evitare sovrapposizioni e interferenze, emerge la necessità di coinvolgere **i rappresentanti del mondo del giornalismo** in quella che sarà la fase applicativa del Media Freedom Act. Si potrebbe ipotizzare una sorta di **“Consulta” permanente dei giornalisti europei** che faccia da supporto e/o affianchi i lavori del Comitato sui temi di competenza.

Complessivamente l'Ordine dei giornalisti interessanti le proposte messe in campo dalle istituzioni europee, soprattutto nella parte che riguarda la necessità di rendere uniformi una serie di regole e norme che riguardano la tutela della libertà di stampa e l'agibilità dei giornalisti di fronte ai nuovi scenari della comunicazione digitale.