dossier

XIX Legislatura

30 ottobre 2026

Riunione interparlamentare della Commissione per la cultura e l'istruzione (CULT) sul tema "L'attuazione del regolamento europeo sulla libertà dei media (EMFA)"

Bruxelles, 4-5 novembre 2026

Senato della Repubblica

Camera dei deputati

Senato della Repubblica

Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare della Commissione per la cultura e l'istruzione (CULT) sul tema "L'attuazione del regolamento europeo sulla libertà dei media (EMFA)"

Bruxelles, 4-5 novembre 2026

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI
UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

N. 191

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO PER I RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

N. 113

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - studi1@senato.it - @SR_Studi

Dossier n. 191

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06 6706 5785 – affeuropei@senato.it

Camera dei deputati

SERVIZIO PER I RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06 6760 2145 – rue_segreteria@camera.it - @CD_europa - europa.camera.it.

Dossier n. 113

.

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

I N D I C E

ORDINE DEL GIORNO

INTRODUZIONE.....1

LA COMMISSIONE PER LA CULTURA E L'ISTRUZIONE (CULT) DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

PREMESSA IL REGOLAMENTO EUROPEO SULLA LIBERTÀ DEI MEDIA (EMFA) 5

Il contenuto del regolamento EMFA..... 6

Schema della distribuzione delle competenze..... 9

SESSIONE I. L'ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO – L'EMFA HA MIGLIORATO IL NOSTRO AMBIENTE DELL'INFORMAZIONE?.....11

L'approccio selettivo all'attuazione adottato dall'Italia..... 12

Il ruolo centrale dell'AGCOM nel nuovo sistema delle competenze 13

Il servizio pubblico e la Rai..... 15

Gli altri ambiti di attuazione del regolamento EMFA..... 15

SESSIONE II. QUADRO NORMATIVO DELL'UE PER I MEDIA E UGUAGLIANZA DI GENERE – IN CHE MODO LE REGOLE SUI MEDIA CONTRIBUISCONO A PLASMARE UNA SOCIETÀ PIÙ EGUALITARIA?....17

La dimensione del fenomeno 17

Contesto normativo unionale..... 18

SESSIONE III. ASPETTI DIGITALI DELL'EMFA – COME POSSIAMO FAR SÌ CHE *ONLINE* PREVALGA UN'INFORMAZIONE AFFIDABILE? 23

Cosa prevede l'EMFA in materia..... 23

La situazione italiana..... 25

SESSIONE IV. PROSPETTIVE SULL'ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO: IN CHE MODO L'EMFA PUÒ SOSTENERE L'ECOSISTEMA MEDIATICO A LIVELLO REGIONALE? 31

Allocazione trasparente ed equa delle risorse economiche..... 31

Indipendenza dei media, trasparenza della proprietà e tutela dei contenuti sulle piattaforme online..... 32

Test del pluralismo dei media 33
Parere del comitato delle regioni sull'EMFA 34

IMPLEMENTATION OF EUROPEAN MEDIA FREEDOM ACT

WEDNESDAY, 4 NOVEMBER 2026, 14:30 - 18:10;
THURSDAY, 5 NOVEMBER 2026, 10:30 - 12:30

MEETING ROOM:
ANTALL 4Q1

EUROPEAN PARLIAMENT, BRUSSELS



CULT ICM

Agenda

Interparliamentary Committee Meeting

EUROPEAN PARLIAMENT - NATIONAL PARLIAMENTS

Committee on Culture and Education

European Parliament

With the support of the Directorate for Relations with National Parliaments

DRAFT PROGRAMME

COMMITTEE ON CULTURE AND EDUCATION ICM

Implementation of European Media Freedom Act

Wednesday, 4 November 2026, 14:30 – 18:10

Thursday, 5 November 2026, 10:30 – 12:30

European Parliament, Brussels

Room: Antall 4Q1

Wednesday, 4 November 2026, 14:30 – 18:10 (followed by a cocktail reception)

14:30 – 15:30

Welcome and opening remarks by Nela Riehl, Chair of the Committee on Culture and Education of the European Parliament

Statements by:

- **Sabine Verheyen,** Vice-President of European Parliament, Chair of the Working Group on the EMFA
- **Giuseppe Abbamonte**, Director Media Policy, DG CNECT, European Commission
- **Amma Assante,** Chair of the European Board for Media Services

Debate with MEPs, Members of National Parliaments and invited guests

15:30 – 16:00

Coffee break

16: 00 – 17:00

Session I – Implementing the European Media Freedom Act: has EMFA improved our news environment?

Keynote:

- **Matthew Caruana Galizia**, Director of the Daphne Caruana Galizia Foundation (online)

Presentation of the study on the EMFA implementation:

Elda Brogi, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (online)

Debate with MEPs, Members of National Parliaments and invited guests

17:00 – 18:00	**Session II – EU Media Framework and Gender Equality – how media rules help shaping more equal society?** • **[video – EP President on Gender Equality Week – Women in leadership]** • **Maja Capello**, Head of Department for Legal Information, the European Audiovisual Observatory (online) • **Adeline Hulin,** Chief of Unit for Media and Information Literacy and digital competencies, UNESCO • **Daria Istayeva,** EU Policy Officer, Copyright & Artificial Intelligence, News Media Europe *Debate with MEPs, Members of National Parliaments and invited guests*
18:00 – 18:10	**Family picture**
18:10 – 19:10	Cocktail reception, Antall 3Q catering area

Thursday, 5 November 2026, 10:30 – 12:30

10:00 – 10:30	Welcome coffee and arrival of participants
10:30 – 10:37	**Welcome by Nela Riehl**, Chair of the Committee on Culture and Education of the European Parliament **Scene setter: Anna Herold**, Head of Unit, Audiovisual and Media Policy, DG Connect, European Commission
10:37- 11.30	**Session III – Digital aspects of the EMFA: how we can make trustworthy information prevail online?** • **Michèle Ledger**, Head of Practice, Cullen International • **Carolina Lorenzon**, EU Media Policy and Regulatory Affairs Director, MFE – MEDIAFOREUROPE • **Maria Donde**, Director of International Affairs Department, Coimisiún na Meán *Debate with MEPs, Members of National Parliaments, including regional Parliaments, and invited guests*

11:30 – 12:25	**Session IV – Perspectives on the EMFA Implementation: how EMFA can support media ecosystem at the regional level?** • **Tobias Schmid**, Director of the Media Authority of North Rhine-Westphalia • **Karim Ibourki**, Director of the Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Fédération de Wallonie-Bruxelles • **Heike Raab,** Member of the Committee of the Regions *Debate with MEPs, Members of National Parliaments and invited guests*
12:25 – 12:30	**Conclusions by Nela Riehl**, Chair of the Committee on Culture and Education of the European Parliament

Organised with the support of the Directorate for Relations with National Parliaments.
The meeting can be followed online: http://www.europarl.europa.eu/ep-live

INTRODUZIONE

Il 4 e 5 novembre prossimi si terrà a Bruxelles la riunione interparlamentare sul tema: "L'attuazione della legge europea sulla libertà dei media (*European Media Freedom Act*)", organizzata dalla Commissione per la cultura e l'istruzione del Parlamento europeo (CULT).

L'obiettivo della riunione è condividere esperienze - a livello regionale, nazionale ed europeo - sull'attuazione dell'*European Media Freedom Act* (EMFA).

I lavori sono suddivisi in quattro sessioni:

1) L'attuazione del regolamento – l'EMFA ha migliorato il nostro ambiente dell'informazione?
2) Quadro normativo dell'UE per i media e uguaglianza di genere – in che modo le regole sui media contribuiscono a plasmare una società più egualitaria?
3) Aspetti digitali dell'EMFA – come possiamo far sì che online prevalga un'informazione affidabile?
4) Prospettive sull'attuazione del regolamento: in che modo l'EMFA può sostenere l'ecosistema mediatico a livello regionale?

Per conto del **Parlamento italiano** parteciperanno alla riunione:

1) per il Senato, il senatore Giuliomaria Terzi Sant'Agata (FdI), presidente della 14a Commissione (Politiche dell'Unione europea) e la senatrice Cinzia Pellegrino (FdI), membro della 1a Commissione (Affari costituzionali);
2) per la Camera dei deputati, l'onorevole Roberto Traversi (FdI), membro della IX Commissione (Trasporti, poste e telecomunicazioni) e l'onorevole Beatriz Colombo (FdI), membro della VII Commissione (Cultura, scienza e istruzione)

LA COMMISSIONE PER LA CULTURA E L'ISTRUZIONE (CULT) DEL PARLAMENTO EUROPEO

Ai sensi dell'Allegato VI del Regolamento del Parlamento europeo, aggiornato al 7 maggio 2026, la Commissione per la cultura e l'istruzione (CULT) è competente per:

- gli **aspetti culturali** dell'Unione europea, in particolare il miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura, la protezione e la promozione della **diversità culturale e linguistica**, la conservazione e la salvaguardia del **patrimonio culturale**, gli scambi culturali e la **creazione artistica**;
- la politica dell'Unione europea nel campo dell'**istruzione**, compresi il settore dell'istruzione superiore europea, la promozione del sistema delle **scuole europee** e l'**apprendimento lungo tutto l'arco della vita**;
- la politica dell'**audiovisivo** e gli aspetti culturali ed educativi della **società dell'informazione**;
- la politica della **gioventù**;
- lo sviluppo di una politica dello ***sport*** e delle attività ricreative;
- la politica dell'**informazione e dei media**;
- la **cooperazione con i Paesi terzi** nei settori della cultura e dell'istruzione e le relazioni con le **organizzazioni e istituzioni internazionali** interessate.

In tale contesto, la Commissione CULT, presieduta nella 10ª legislatura da Nela Riehl, segue in particolare l'adozione e la supervisione dei programmi dell'Unione **Erasmus+** (regolamento (UE) 2021/817), **Europa creativa** (regolamento (UE) 2021/818) e **Corpo europeo di solidarietà** (regolamento (UE) 2021/888), come indicato nella pagina di presentazione della commissione. È stata inoltre la commissione di merito per il c.d. EMFA (*European Media Freedom Act*, regolamento (UE) 2024/1083), esaminato con il parere delle Commissioni IMCO e LIBE (procedura 2022/0277(COD)). Ora organizza la riunione interparlamentare del 4 e 5 novembre 2026 sull'**attuazione del regolamento**.

PREMESSA
IL REGOLAMENTO EUROPEO SULLA LIBERTÀ DEI MEDIA (EMFA)

Il regolamento europeo sulla libertà dei media (*European Media Freedom Act* o **EMFA**, regolamento (UE) 2024/1083) stabilisce **norme comuni** per il **mercato interno dei servizi di media**, salvaguardandone l'indipendenza e il pluralismo, e istituisce il **Comitato europeo per i servizi di media**.

Il **regolamento EMFA**, emanato l'**11 aprile 2024**, opera un'**armonizzazione minima** delle discipline nazionali sui media, al fine di evitare che le differenze tra le norme e le procedure nazionali in materia di libertà e pluralismo incidano sul funzionamento del mercato interno, ostacolando l'attività dei fornitori di servizi di media e influendo sulle condizioni di investimento. Orientano il testo due finalità strettamente connesse:

- il **buon funzionamento del mercato dei servizi di media**, settore economicamente rilevante, dai caratteri sempre più digitali e transnazionali, che consente a cittadini e imprese di accedere a una pluralità di opinioni e di fonti diversificate;
- la **tutela della libertà e del pluralismo dei media**, garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e con essi dello **Stato di diritto**.

La base giuridica è l'**articolo 114** del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (**TFUE**), relativo al ravvicinamento delle legislazioni per il mercato interno. Il regolamento EMFA modifica la c.d. **direttiva AVMS** sui servizi di media audiovisivi (direttiva 2010/13/UE) e ne estende le garanzie a **radio e stampa**.

In generale, è previsto che gli Stati membri possano adottare norme più dettagliate o più rigorose per quanto concerne i diritti e i doveri di fornitori e destinatari dei servizi di media, per le misure nazionali e le concentrazioni e per la pubblicità statale, purché assicurino un livello più elevato di tutela del pluralismo o dell'indipendenza editoriale (art. 1, par. 3).

Restano invece impregiudicate, tra le altre, le discipline del c.d. **DSA** (*Digital Services Act*, regolamento (UE) 2022/2065) e del c.d. **GDPR** (*General Data Protection Regulation*, regolamento (UE) 2016/679) (art. 1, par. 2).

*L'*iter *legislativo per l'adozione del regolamento EMFA*

La proposta di regolamento è stata presentata dalla **Commissione europea** il 16 settembre 2022, insieme alla raccomandazione (UE) 2022/1634 sulle migliori pratiche volontarie per l'indipendenza editoriale e la trasparenza della proprietà. Alla **Camera dei deputati**, l'hanno esaminata la

Commissione XIV (Politiche dell'Unione europea), per i profili di sussidiarietà, e le Commissioni riunite VII (Cultura) e IX (Trasporti) che, il 18 luglio 2023, hanno espresso una valutazione favorevole con condizioni e osservazioni; al **Senato** la proposta è stata esaminata dalla 4ª Commissione (Politiche dell'Unione europea) che ha svolto un ciclo audizioni. Al termine dell'esame la 4a Commissione ha approvato una risoluzione esprimendosi in senso favorevole circa il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, formulando con alcune osservazioni. Il **Parlamento europeo** ha approvato il testo il 13 marzo 2024 e il **Consiglio** lo ha adottato il 26 marzo 2024.

Il contenuto del regolamento EMFA

Il regolamento reca misure che incidono in materia di diritti e libertà (**1**), di trasparenza e buon funzionamento del mercato (**2**), nonché di ambiente digitale e *governance* (**3**).

1. Diritti e libertà

Il regolamento parte dal **diritto del pubblico** a un'informazione plurale (art. 3) e ne ricava le garanzie per chi la produce: **libertà editoriale** e **tutela delle fonti** (art. 4), nonché **indipendenza del servizio pubblico** (art. 5).

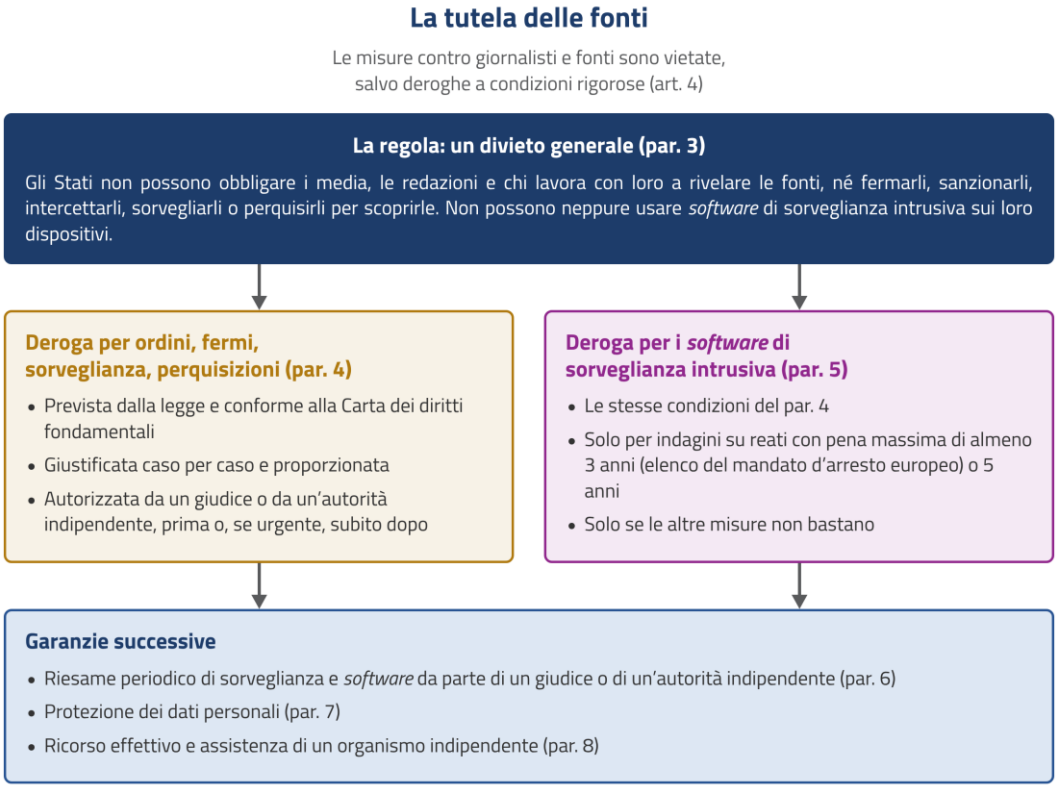
Per il **servizio pubblico**, gli Stati designano autorità, organismi o meccanismi indipendenti che **monitorano** il rispetto delle garanzie e ne rendono pubblici i risultati (art. 5, par. 4).

Tema	Che cosa prevede il regolamento
Diritto a un'informazione plurale	Il pubblico ha diritto a **contenuti plurali** ed **editorialmente indipendenti**
Libertà editoriale	Gli Stati **non interferiscono** con le decisioni editoriali, né tentano di influenzarle
Indipendenza del servizio pubblico	Il servizio pubblico è **indipendente e imparziale**; i vertici sono nominati con **procedure trasparenti** e revocati **solo in via eccezionale**, con decisione motivata e impugnabile. Il finanziamento è assegnato con criteri trasparenti e oggettivi fissati in anticipo e deve essere **adeguato** alla missione, **stabile e prevedibile**, così da garantire l'indipendenza editoriale

2. Trasparenza e mercato

Le garanzie si estendono al mercato: chi **possiede** i media e chi li **finanzia** deve essere conoscibile (art. 6), le **scelte pubbliche** che incidono sul settore devono essere motivate e proporzionate (artt. 21-23) e le **risorse economiche** vanno distribuite in modo trasparente ed equo (artt. 24-25).

Per quanto concerne, in particolare, la **valutazione delle concentrazioni**, vale la pena notare che essa è distinta da quella *antitrust*: tiene conto dell'impatto sulla formazione dell'opinione pubblica, delle garanzie d'indipendenza editoriale, della sostenibilità economica delle parti e, se del caso, della relazione annuale della Commissione europea sullo Stato di diritto (art. 22, par. 2). Se una concentrazione può incidere sul mercato interno, l'autorità nazionale consulta preventivamente il Comitato e, se non intende seguirne il parere, deve motivare sul punto la propria posizione (art. 22, parr. 4-6).



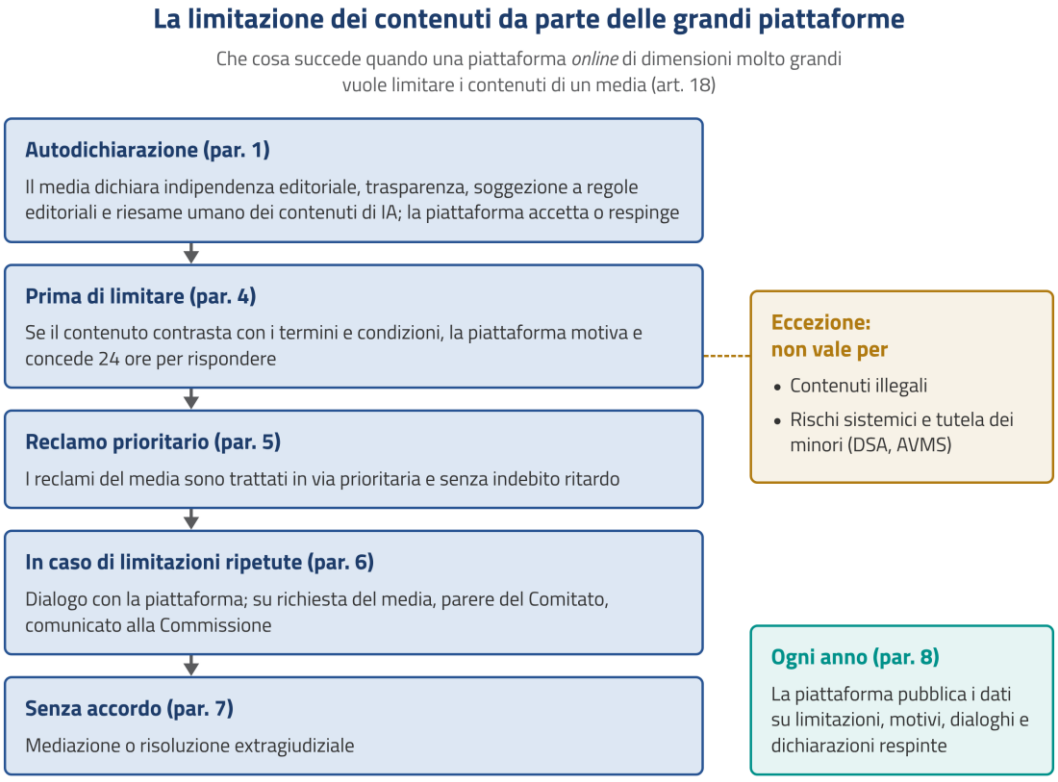
Quanto alla **pubblicità statale**, devono essere pubblicati ogni anno, da parte delle autorità e degli enti pubblici, gli importi complessivi e quelli spesi per ciascun fornitore di servizi di media o piattaforma (art. 25, par. 2). Gli Stati membri possono esentare gli enti territoriali con meno di 100 000 abitanti solo dall'obbligo di indicare il gruppo di imprese di appartenenza del fornitore.

Tema	Che cosa prevede il regolamento
Trasparenza della proprietà	I media pubblicano **proprietari** e **fondi pubblici** ricevuti, raccolti in **banche dati nazionali**
Indipendenza editoriale interna	Le redazioni **decidono liberamente** nell'ambito della linea editoriale; i **conflitti di interesse** sono dichiarati

Tema	Che cosa prevede il regolamento
Misure nazionali proporzionate	Gli interventi pubblici sui media sono **motivati e proporzionati** e **si possono impugnare**
Pluralismo nelle concentrazioni	Le concentrazioni sono valutate anche per l'**impatto sul pluralismo**, non solo sulla concorrenza
Equa distribuzione delle risorse	La **misurazione dell'*audience*** è trasparente e verificabile; la **pubblicità statale** è assegnata con criteri trasparenti e non discriminatori e le **spese sono pubblicate**

3. Ambiente digitale e governance

Il regolamento tutela i media anche ***online***, dove l'accesso passa per piattaforme e dispositivi (artt. 18-20). L'applicazione è affidata alle autorità indipendenti degli Stati membri, che sono poi coordinate a livello europeo da un **Comitato per i servizi di media** (artt. 7-17). Tale Comitato organizza, tra l'altro, un **dialogo strutturato** con le piattaforme, con i media e con la società civile, anche per monitorare le iniziative di autoregolamentazione contro la **disinformazione** e i tentativi di ingerenze straniere (art. 19).

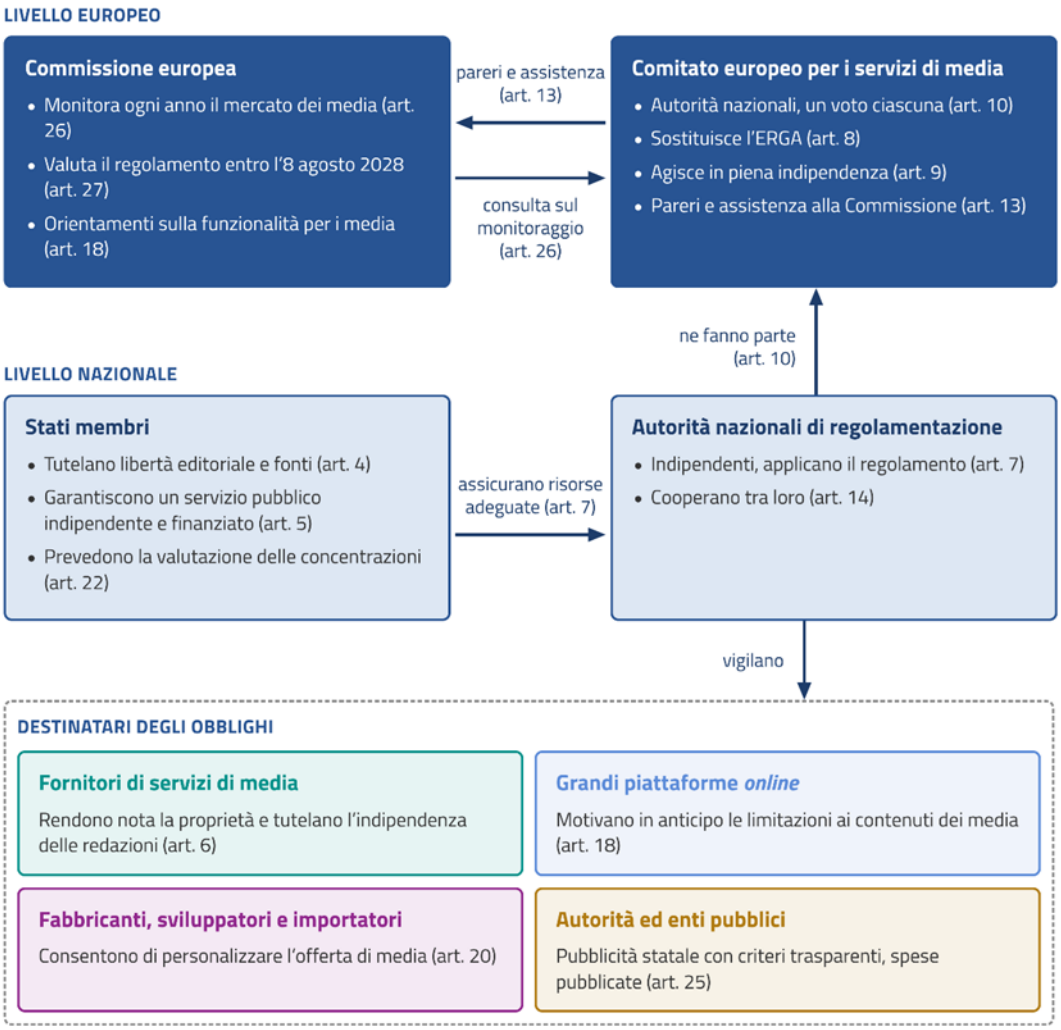


Tema	Che cosa prevede il regolamento
Libertà di scelta dell'utente	L'utente può **personalizzare** dispositivi e interfacce e scegliere così la propria offerta di media
Media *extra*-UE	Le autorità si coordinano contro i **media *extra*-UE** che minacciano la sicurezza pubblica (art. 17)

La valutazione periodica della Commissione europea

La prima **valutazione** della Commissione europea sul funzionamento del nuovo sistema messo a punto dal regolamento EMFA è attesa entro l'**8 agosto 2028**, e poi **ogni quattro anni** (art. 27).

Schema della distribuzione delle competenze



SESSIONE I.
L'ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO – L'EMFA HA MIGLIORATO IL NOSTRO AMBIENTE DELL'INFORMAZIONE?

La Sessione I si interroga sui **primi effetti dell'EMFA**. Gran parte delle disposizioni del regolamento, entrato in vigore il 7 maggio 2024, si applica dall'**8 agosto 2025**. Per alcune norme, l'applicazione è anticipata: il diritto dei destinatari a una pluralità di contenuti mediatici (dall'8 novembre 2024); le regole sul Comitato europeo per i servizi di media (dall'8 febbraio 2025). Il diritto alla personalizzazione dell'offerta di media si applicherà, invece, dall'8 maggio 2027.

Sintesi dell'attuazione in Italia del regolamento EMFA

1. **Il regolamento si inserisce in un quadro normativo già articolato.** Opera accanto alla legge istitutiva dell'AGCOM, al testo unico dei servizi di media audiovisivi (TUSMA) e alla disciplina della comunicazione istituzionale.
2. **L'Italia adotta un approccio selettivo.** Lo studio della Commissione CULT rivela che molti degli Stati membri esaminati, tra cui l'Italia, hanno deciso di non adottare con una disciplina generale, bensì privilegiando interventi di dettaglio sugli ambiti in cui il quadro nazionale richiede un adeguamento.
3. **In Italia, l'AGCOM è il perno dell'attuazione dell'EMFA.** L'Autorità applica le regole del regolamento sulla cooperazione tra autorità e sul mercato dei media. Nell'ambito del Comitato europeo per i servizi di media, **presiede nel 2026 il gruppo di lavoro sul pluralismo nel mercato interno**.
4. **L'adozione pioneristica delle buone pratiche europee.** L'AGCOM ha esteso al digitale la misurazione dell'*audience* secondo i principi dell'EMFA, con una misura che presenta come **la prima in Europa**.
5. **Il servizio pubblico al centro del dibattito.** Un disegno di legge, attualmente all'esame del Senato, intende adeguare la disciplina della Rai ai requisiti del regolamento.

A poco più di un anno dall'applicazione della gran parte delle norme dell'EMFA, gli effetti si misurano soprattutto sulle **condizioni** che rendono possibile un'**informazione libera e plurale**. Il regolamento, adottato sulla base dell'articolo 114 TFUE (v. *supra*), considera questi valori democratici come presupposti del **buon funzionamento del mercato interno dei servizi di media**. Interviene, perciò, sulle basi strutturali del sistema: l'**indipendenza** e il **finanziamento stabile del servizio pubblico**, la **trasparenza della proprietà**, i rapporti con le **grandi piattaforme *online***, la misurazione trasparente dell'***audience***.

L'importanza dell'attuazione dell'EMFA negli Stati membri è stata sottolineata da operatori indipendenti. Ad esempio, durante un'audizione presso la Commissione CULT lo scorso dicembre 2025, il **CMPF – Centro**

europeo per il Pluralismo e la Libertà dei media (v. *infra*, Sessione II, nota 1) ha affermato che risultava specificamente frammentata negli Stati membri l'attuazione delle disposizioni relative a mercati, *audience* e risorse pubbliche (articoli 22, 24 e 25 EMFA). Il comitato ha ribadito tali lacune nel proprio rapporto sul monitoraggio del pluralismo dei media del giugno 2026 (per l'Italia, si veda qui), confermate anche dalla Commissione europea nella propria Relazione sullo Stato di diritto del luglio 2026.

L'approccio selettivo all'attuazione adottato dall'Italia

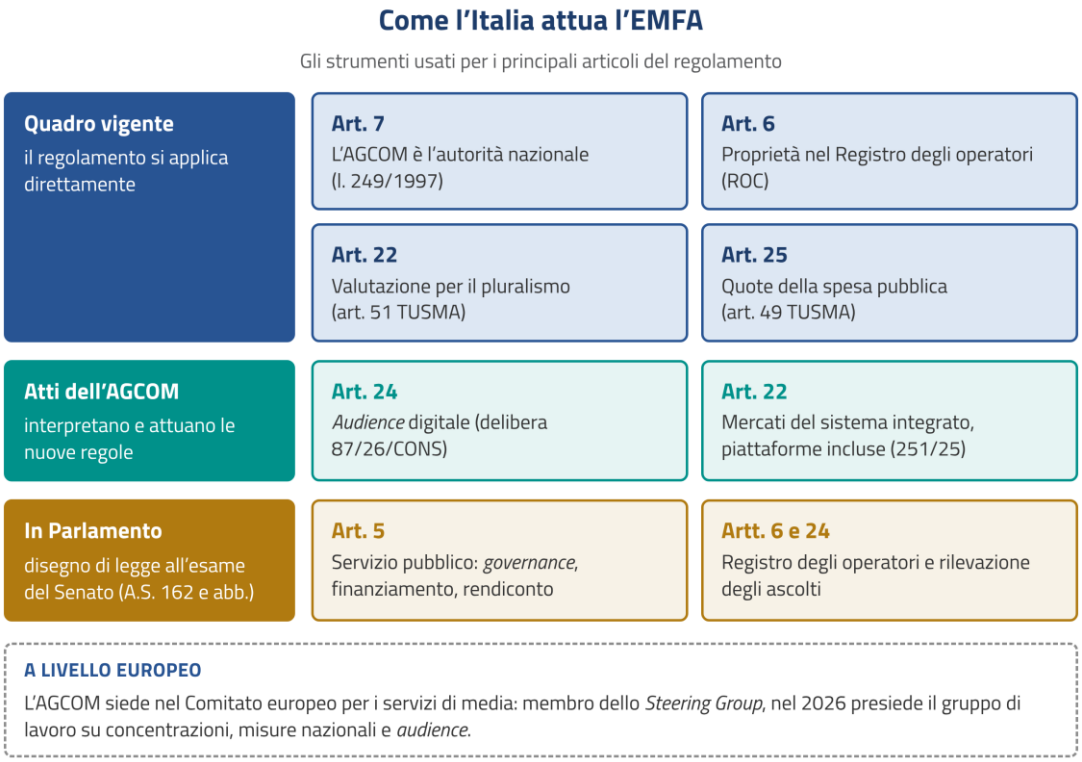
Il regolamento è direttamente applicabile, ma molte sue disposizioni richiedono **misure nazionali** per fissare **procedure**, attribuire **competenze** e garantirne l'**effettività**. Lo studio *Implementation of the European Media Freedom Act*, realizzato dal Centro per il pluralismo e la libertà dei media dell'Istituto universitario europeo per la Commissione CULT e che sarà presentato nella Sessione I, esamina diciotto Stati membri e rileva un **approccio prevalentemente selettivo**: gli Stati intervengono negli ambiti in cui ritengono il proprio ordinamento non pienamente in linea con il regolamento. L'Italia è tra questi.

L'intervento è in effetti complesso in quanto si inserisce in un **quadro normativo già ampio**:

- la legge istitutiva dell'**AGCOM** e del **Registro degli operatori della comunicazione** (legge 31 luglio 1997, n. 249);
- il c.d. **TUSMA** (testo unico dei servizi di media audiovisivi, decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208), che contiene le regole a tutela del pluralismo e sul servizio pubblico;
- la legge sulla **comunicazione istituzionale** (legge 7 giugno 2000, n. 150).

L'attuazione dell'EMFA procede quindi su **tre piani**, ossia tramite:

- la diretta applicazione direttamente nel quadro vigente;
- i provvedimenti dell'AGCOM, autorità indipendente perno dell'attuazione, che collabora con il Ministero delle imprese e del *made in Italy* e con la Presidenza del Consiglio dei ministri;
- le iniziative legislative all'esame del Parlamento.



Il ruolo centrale dell'AGCOM nel nuovo sistema delle competenze

L'AGCOM è l'autorità nazionale di regolamentazione incaricata di applicare le regole dell'EMFA sulla **cooperazione tra autorità** e sul **buon funzionamento del mercato interno dei servizi di media**.

L'AGCOM nel Comitato europeo per i servizi di media. Il Comitato riunisce le autorità nazionali di regolamentazione e assiste la Commissione europea nell'applicazione coerente del regolamento (artt. 8-13 EMFA). La citata Relazione annuale 2026 dell'AGCOM ricorda che il presidente dell'Autorità è membro dello *Steering Group* e ha presieduto il gruppo di lavoro sul monitoraggio e la piena attuazione dell'EMFA negli Stati membri. Nel 2026, presiede il gruppo di lavoro *Media Freedom and Pluralism in the Internal Market*, che si occupa di concentrazioni e misure nazionali (artt. 21-23 EMFA), di misurazione dell'*audience* (art. 24 EMFA) e del contributo al monitoraggio annuale della Commissione (art. 26 EMFA).

Come confermato nel capitolo sull'Italia dell'ultima Relazione sullo Stato di diritto della Commissione europea, l'AGCOM esercita le sue funzioni in modo **indipendente**. A tale proposito, la **legge di bilancio per il 2026** (legge 30 dicembre 2025, n. 199, commi da 382 a 384) ne ha **rafforzato l'autonomia finanziaria**, ed è previsto un ciclo di assunzioni, anche per personale specializzato per il settore digitale.

La disposizione più significativa riguarda la **misurazione dell'*audience*** (art. 24 del regolamento EMFA). Il rapporto del CMPF osserva che, negli

Stati membri, i dati affidabili e comparabili sulle audience **digitali** sono **difficili da reperire** e che le misurazioni ufficiali della concentrazione sono rare. Il citato **Comitato per i servizi di media** sta lavorando allo **scambio di buone pratiche** e ai **codici di condotta**.

Con la delibera 87/26/CONS del 25 marzo 2026, l'AGCOM ha stabilito che l'*audience* dei contenuti fruiti **esclusivamente** in ambiente digitale sia misurata dal **comitato congiunto di settore Audicom**, con una metodologia rispettosa dei principi di **trasparenza, imparzialità, comparabilità e verificabilità**. L'obiettivo è superare la coesistenza tra editori misurati da sistemi condivisi, da un lato, e piattaforme che autocertificano i propri dati, dall'altro. Come rileva anche la Relazione annuale 2026 dell'AGCOM, la misura è la prima di questo tipo nel panorama europeo.

Sulle **concentrazioni** (art. 22 EMFA), il citato rapporto del CMPF segnala che il divario più netto tra gli obblighi creati dall'EMFA e le regole nazionali concerne la valutazione dell'impatto delle concentrazioni del mercato dei media sul pluralismo e sull'indipendenza editoriale (art. 22 EMFA): al momento della rilevazione, **solo** Finlandia, **Italia**, Portogallo e Svezia avevano procedure che **soddisfacevano pienamente i requisiti**.

Per quanto concerne l'**Italia**, il rapporto ritiene che possa essere applicato l'attuale quadro normativo, se interpretato in modo estensivo o aggiornato per garantirne la conformità con l'ambito di applicazione e i criteri stabiliti dall'art. 22 EMFA. In proposito, si segnala che l'ordinamento italiano **prevede già** una valutazione distinta delle posizioni lesive del pluralismo nel sistema integrato delle comunicazioni (art. 51 del TUSMA). L'Italia ha infatti scelto di **interpretare** la disciplina esistente **alla luce dei criteri** del regolamento EMFA.

Nel dettaglio, con la delibera 251/25/CONS, l'AGCOM ha **aggiornato i mercati** che compongono il sistema, **includendovi**, tra l'altro, le **piattaforme di condivisione video** e i ***social network***. Inoltre, proprio per tenere conto dei nuovi criteri dell'EMFA, l'AGCOM ha segnalato l'opportunità di rivedere i limiti alla concentrazione nella stampa quotidiana, oggi fondati sulle sole tirature cartacee.

Permangono dunque le medesime criticità segnalate dal rapporto CMPF circa l'indipendenza editoriale, anche in considerazione delle riorganizzazioni di alcune proprietà avvenute nel 2025, tra cui la cessione del quotidiano La Stampa al gruppo SAE e quella del gruppo GEDI – di cui facevano parte il quotidiano La Repubblica, alcuni brand radiofonici come Radio Deejay, Radio Capital e M20, HuffPost Italia, National Geographic Italia e Limes – alla società mediatica greca Antenna group. Quest'ultima operazione si è conclusa lo scorso marzo ed è stata autorizzata dall'AGCOM con la delibera 152/26/CONS del 24 giugno scorso.

Il servizio pubblico e la Rai

Il dibattito italiano sull'attuazione dell'EMFA si è altresì concentrato sul **servizio pubblico**. Il regolamento chiede agli Stati membri di assicurarne l'indipendenza editoriale e funzionale, di prevedere nomine dei vertici con procedure trasparenti, aperte, efficaci e non discriminatorie, di garantire risorse finanziarie adeguate, sostenibili e prevedibili, nonché di affidare il monitoraggio di queste garanzie ad autorità, organismi o meccanismi indipendenti (art. 5 EMFA). Un elemento di **criticità** riguarda proprio l'attuazione negli **Stati membri** di tale disposizione. Il rapporto del CMPF evidenzia **un'applicazione diseguale**, in special modo per quanto concerne le **nomine** e **finanziamenti**. L'ultima relazione della Commissione europea sullo Stato di diritto segnala riforme adottate o avviate, in vari Stati membri.

In Italia, la materia è attualmente disciplinata dal TUSMA (segnatamente, gli artt. 59-64), aggiornato dopo l'**ultima riforma della Rai nel 2015** (legge 28 dicembre 2015, n. 220). Ad oggi, è all'esame dell'8ª Commissione del Senato un **disegno di legge** di riforma (testo unificato dell'A.S. 162 e dei disegni di legge abbinati), volto ad **adeguare la disciplina del servizio pubblico** ai requisiti del regolamento EMFA. Il testo intende intervenire sulla ***governance*** della Rai, sulla **stabilità del finanziamento** e sulla **rendicontazione al Parlamento**, e contiene anche norme sulla **trasparenza della proprietà** e sulla **misurazione degli ascolti**. La citata Relazione sullo Stato di diritto della **Commissione europea registra**, per la raccomandazione sul finanziamento e sull'indipendenza del servizio pubblico, **ulteriori progressi** dell'Italia, legati all'avanzamento dei lavori parlamentari, e ricorda che il seguito sarà assicurato nell'ambito dell'attuazione dell'EMFA.

Gli altri ambiti di attuazione del regolamento EMFA

Sulla **trasparenza della proprietà** (art. 6 EMFA), il rapporto del CMPF evidenzia che, nella maggior parte degli Stati membri esaminati, non vi è una banca dati sulla proprietà dei media che sia conforme a quanto chiede il regolamento EMFA, e tra quelli che ne possiedono una, solo Estonia, Lettonia, Slovacchia e Svezia pubblicano tutti i dati richiesti dall'EMFA.

In **Italia**, i dati sugli assetti proprietari, fino al titolare effettivo, sono raccolti nel Registro degli operatori di comunicazione (delibera AGCOM 666/08/CONS), che comprende anche **motori di ricerca** e servizi di **intermediazione *online***. Il regolamento, in particolare, chiede ai **fornitori di servizi** di media di rendere queste informazioni **facilmente e direttamente accessibili** ai destinatari, e agli Stati di istituire **banche dati nazionali** sulla proprietà dei media.

Sulla **tutela dei giornalisti e delle fonti** (art. 4 EMFA), lo studio della Commissione CULT rileva che si tratta di uno degli ambiti attuati in modo meno uniforme nei diciotto Stati membri esaminati e suggerisce, anche per l'Italia, una disciplina dedicata alla protezione dalla sorveglianza. La Relazione sullo Stato di diritto della Commissione europea considera una **buona pratica** l'istituzione del Centro di coordinamento presso il Ministero dell'interno: il centro monitora le intimidazioni e riunisce le associazioni dei giornalisti. Si segnala altresì che la **legge di delegazione europea 2025** (legge 17 marzo 2026, n. 36) ha conferito al Governo la **delega** – attualmente in fase di attuazione – per il recepimento della **direttiva contro le cause temerarie** (direttiva (UE) 2024/1069), che completa le tutele dell'EMFA.

Da ultimo, quanto alla **pubblicità statale** (art. 25 EMFA), il rapporto CMPF osserva che, **in Europa**, l'attuazione delle **tutele per l'assegnazione trasparente** della pubblicità statale è **in ritardo**. Sebbene diverse nazioni abbiano designato un'autorità di regolamentazione nazionale per monitorare questo aspetto, la situazione generale rimane preoccupante, nonostante alcuni enti pubblici abbiano iniziato a divulgare proattivamente le proprie spese (ad esempio in Germania). Nell'ultima Relazione sullo stato di diritto, la Commissione europea elenca le nuove leggi, adottate o in corso di esame, in vari Stati membri.

Nell'ordinamento interno, l'articolo 49 del TUSMA riserva già oggi **almeno il 15 per cento** della spesa delle amministrazioni all'**emittenza locale** e **almeno il 50 per cento** a **quotidiani e periodici**. La vigilanza spetta sempre all'AGCOM. Lo studio della Commissione CULT ricorda che il regolamento, nell'ambito degli obblighi di **trasparenza**, richiede altresì che siano rese pubbliche annualmente le informazioni sulla spesa, con l'indicazione puntuale dei fornitori di servizi di media e delle piattaforme *online* da cui sono stati acquistati servizi.

SESSIONE II.
QUADRO NORMATIVO DELL'UE PER I MEDIA E UGUAGLIANZA DI GENERE – IN CHE MODO LE REGOLE SUI MEDIA CONTRIBUISCONO A PLASMARE UNA SOCIETÀ PIÙ EGUALITARIA?

Il settore audiovisivo contribuisce a plasmare comportamenti, modi di pensare e stereotipi. Per questa ragione, le istituzioni europee e nazionali hanno rivolto crescente attenzione a come il quadro mediatico europeo possa contribuire alla costruzione di una società più inclusiva.

La dimensione del fenomeno

Il rapporto 2026 del Centro Europeo per il Pluralismo e la Libertà dei Media[1] (**CMPF**) evidenzia la persistenza di sfide e criticità nell'ambito dell'inclusione sociale nei Paesi membri dell'Unione europea. Da un punto di vista geografico, gli indicatori presentano livelli di rischio compresi tra medio-basso e medio-alto, con i Paesi scandinavi, del Benelux e la Germania che registrano generalmente risultati migliori rispetto ai Paesi dell'Europa meridionale e orientale.

Tra gli aspetti più critici emerge quello dell'uguaglianza di genere nei media, il cui sotto indicatore dedicato non registra livelli di rischio bassi o medio-bassi in nessuno degli Stati membri dell'UE. Il rapporto evidenzia carenze sia qualitative che quantitative nella rappresentazione delle donne e sottolinea, in particolare, la generale assenza o inefficacia dei meccanismi di monitoraggio, valutazione e apprendimento.

In questo contesto, la relazione segnala il caso dell'Irlanda, che si distingue per i progressi compiuti in materia di uguaglianza di genere nei media, sebbene permangano significative disparità: le donne rappresentano infatti il 36% degli esperti e dei commentatori e il 28% dei portavoce. Anche il caso della Croazia risulta significativo per la presenza di un Garante per la parità di genere, incaricato di gestire i reclami, promuovere interventi pubblici e redigere relazioni, nonché di formulare, ove necessario, richiami e raccomandazioni. Viene sottolineato tuttavia che l'efficacia di tale figura rimane limitata nella pratica.

Quanto al rapporto specificamente dedicato all'Italia si rileva che, sebbene l'indicatore relativo all'inclusione sociale evidenzi un rischio medio-basso, desta particolare preoccupazione il tema dell'uguaglianza di genere nei media, per il quale viene invece individuato un livello di rischio elevato.

[1] Il Centro Europeo per il Pluralismo e la Libertà dei Media (CMPF) è un organismo di ricerca costituito presso l'Istituto Universitario Europeo (EUI) di Fiesole (FI) che si occupa di monitoraggio ed analisi sui rischi connessi ai media. Il centro redige, con cadenza annuale, l'Osservatorio sul Pluralismo dei Media (MPM), un rapporto che, dal 2014, valuta i rischi connessi al pluralismo dei media in quattro settori: protezione di base, libertà del mercato, indipendenza politica e inclusione sociale.

Secondo il rapporto, le principali criticità da affrontare sono essenzialmente due.

In primo luogo, si rileva una sproporzione nella distribuzione dei ruoli dirigenziali all'interno delle testate giornalistiche più influenti e dei principali operatori radiotelevisivi, le cui posizioni apicali, sia a livello esecutivo che nei Consigli di amministrazione, sono ricoperte prevalentemente da uomini[2].

Il servizio pubblico non fa eccezione: le posizioni apicali, la direzione delle principali testate giornalistiche (TG1, TG2, TG3 e TGR) e la maggior parte delle cariche del Consiglio di amministrazione sono detenute da uomini, nonostante la presenza di lavoratrici sia essenzialmente equivalente a quella dei lavoratori. Si segnala, tuttavia, che il Contratto di Servizio RAI 2023-2028 all'articolo 10 include una sezione dedicata alla "Parità di genere e pari opportunità". Tra gli obiettivi: la valorizzazione del ruolo delle donne, l'incremento di contenuti culturali ed educativi dedicati al tema della parità di genere, la promozione di un linguaggio che favorisca il superamento di espressioni o manifestazioni sessiste e l'aumento del numero di trasmissioni che aderiscono al progetto 50:50 (qui il resoconto 2025).

In secondo luogo, il rapporto individua una criticità nella rappresentazione delle donne nei media. In particolare, segnala una riduzione del tempo di parola dei soggetti politici di sesso femminile nei telegiornali tra il 2023 e il 2024.

Un'iniziativa di rilievo a livello nazionale è il Manifesto di Venezia (*Manifesto delle giornaliste e dei giornalisti per il rispetto e la parità di genere nell'informazione*) pubblicato nel novembre 2017. Con tale atto, i giornalisti e le giornaliste aderenti si impegnano, tra gli altri, a includere nella formazione deontologica obbligatoria contenuti relativi all'uso di un linguaggio appropriato nella trattazione dei casi di violenza contro donne e minori, a promuovere la "par condicio di genere" nei *talk show* e nei programmi di informazione e a garantire una copertura dei casi di violenza che presti la massima attenzione alla terminologia utilizzata, ai contenuti ed alle immagini divulgate.

Contesto normativo unionale

Il pluralismo dei media e la parità di genere sono sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che, all'articolo 11 comma 2 stabilisce che "la libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati", e all'articolo 23, che la parità tra uomini e donne "deve essere assicurata in tutti i campi".

Il ricorso al settore audiovisivo come strumento per contribuire alla costruzione di una società più inclusiva è in linea con il principio cosiddetto del *gender mainstreaming*, ossia l'integrazione delle prospettive di genere

[2] Il rapporto segnala il caso virtuoso di Sky Italia, il cui Consiglio di amministrazione è composto per il 75% da donne.

nelle politiche dell'Unione europea. Tale principio è enunciato nell'articolo 8 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, secondo cui "nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne".

A tal proposito, nel 2019 è stata istituita una task-force per la parità che comprende rappresentanti di tutte le Direzioni generali e del Servizio europeo per l'azione esterna della Commissione, con l'obiettivo di sensibilizzare sulla parità di genere ed integrare quest'ultima in modo trasversale in tutte le politiche dell'UE.

In questo contesto si colloca la direttiva 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi[3], diretta a coordinare i quadri normativi degli Stati membri in materia di fornitura di servizi di media audiovisivi. Con particolare riferimento alla violenza di genere, l'articolo 6 afferma che gli Stati membri assicurano che i servizi soggetti alla loro giurisdizione non contengano alcun incitamento all'odio basato, tra le altre cose, sul sesso.

Nel 2020 la Commissione europea ha adottato il Piano d'azione per i media e gli audiovisivi con l'obiettivo di accelerare la ripresa, la trasformazione e la resilienza dell'industria dei media.

Nel quadro dell'azione numero 8 della suddetta comunicazione, intitolata "Promuovere i talenti europei del settore dei media", la Commissione ha previsto la realizzazione di una "campagna sulla diversità dietro e davanti all'obiettivo" per promuovere una rappresentazione più diversificata nel settore audiovisivo, con particolare attenzione alla presenza delle donne nelle posizioni dirigenziali.

In attuazione di tale proposta, la Commissione ha lanciato al Festival di Cannes del 2021 l'iniziativa *CharactHer*, con l'obiettivo di sensibilizzare sulle disuguaglianze di genere nell'industria dei media ed incoraggiare le donne ad intraprendere percorsi professionali in tale settore.

Il legame tra media e stereotipi di genere trova riconoscimento anche sul piano normativo, con la direttiva (UE) 2024/1385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica che sottolinea il ruolo dei media nella formazione degli stereotipi di genere. L'articolo 36, paragrafo 8, prevede infatti che gli Stati membri promuovano, nel rispetto del pluralismo dei media, attività di formazione per gli operatori del settore, volte a contrastare una rappresentazione stereotipata dei ruoli di genere.

[3] Si segnala che quest'anno è prevista una revisione della direttiva sui servizi di media audiovisivi per valutarne l'adeguatezza rispetto al mutevole scenario mediatico europeo. A tal proposito, si veda la consultazione pubblica in merito conclusasi nel maggio 2026, volta a raccogliere dati e riscontri in merito all'impatto dell'attuale direttiva.

Il 5 marzo 2026 la Commissione europea ha pubblicato la Strategia per la parità di genere 2026-2030 al fine di contribuire alla realizzazione dell'obiettivo di sviluppo sostenibile n.5 sulla parità di genere entro il 2030, degli obiettivi della piattaforma d'azione di Pechino e degli obblighi derivanti dalla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna.

La nuova strategia fa seguito alla comunicazione adottata nel 2025 ("Un'unione dell'uguaglianza: la strategia per la parita di genere 2020-2025") e si propone di trasformare gli obiettivi[4] di lungo termine individuati nella tabella di marcia per i diritti delle donne in azioni concrete.

In particolare, con riferimento al Principio 1 della tabella di marcia "Libertà dalla violenza di genere", la Commissione intende promuovere un dialogo strutturato con le piattaforme *online* di dimensioni molto grandi in materia, riconosciuta come rischio sistemico dal regolamento sui servizi digitali. Si propone inoltre di contribuire allo sviluppo di segnalatori attendibili sulla violenza di genere *online* in grado di favorire una segnalazione corretta e tempestiva dei contenuti dannosi. A tali iniziative si affiancano le attività di monitoraggio dei rischi e di raccolta di elementi di prova previste nell'ambito del regolamento sui servizi digitali, finalizzate a valutare i rischi sistemici connessi alla violenza di genere.

Anche l'uso dell'intelligenza artificiale può determinare nuovi rischi per le donne, quali i pregiudizi di genere nelle assunzioni, nella valutazione o nella gestione algoritmica. Per questo motivo, il regolamento sull'IA prevede che alcuni *deployer* di sistemi ad alto rischio valutino l'impatto dei sistemi di intelligenza artificiale sui diritti fondamentali, compresa la discriminazione basata sul sesso.

Nell'ambito del Principio 7 della tabella di marcia per i diritti delle donne ("Partecipazione attiva, paritaria e sicura alla vita pubblica e politica"), la Strategia evidenzia la rilevanza degli attacchi di disinformazione nei confronti delle donne in politica. A tal proposito, il codice di condotta sulla disinformazione a norma del regolamento sui servizi digitali si configura come uno strumento fondamentale. Infatti, secondo l'articolo 45 del regolamento, le parti interessate possono aderire volontariamente a codici di condotta per adottare misure adeguate di attenuazione di rischi sistemici.

Nella Comunicazione si afferma, inoltre, che la narrazione anti-genere è una minaccia al sistema democratico. Per questo motivo, la Commissione

[4] Tali obiettivi, dettagliati in allegato alla Comunicazione, includono: la libertà dalla violenza di genere, standard del massimo livello in materia di salute, parità di retribuzione ed emancipazione economica, equilibrio tra vita professionale e vita privata e parità delle responsabilità in materia di assistenza, pari opportunità occupazionali e condizioni di lavoro adeguate, istruzione inclusiva e di qualità, partecipazione politica e rappresentanza paritaria, meccanismi istituzionali a garanzia dei diritti delle donne.

europea ha previsto, nel quadro dello stesso principio, di condurre nel 2028 uno studio sulle reti, le sfere e le narrazioni *online* destinate ai giovani uomini e ragazzi.

Un'ulteriore iniziativa attualmente all'esame del legislatore europeo è la proposta di regolamento che istituisce il programma di finanziamento AgoraEU. Qualora approvato, lo strumento sarà inserito nel prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP), relativo al periodo 2028-2034, e avrà una dotazione di circa €8.6 miliardi, destinati al sostegno della cultura, dei media e della partecipazione civica, contribuendo così al rafforzamento della resilienza delle democrazie europee.

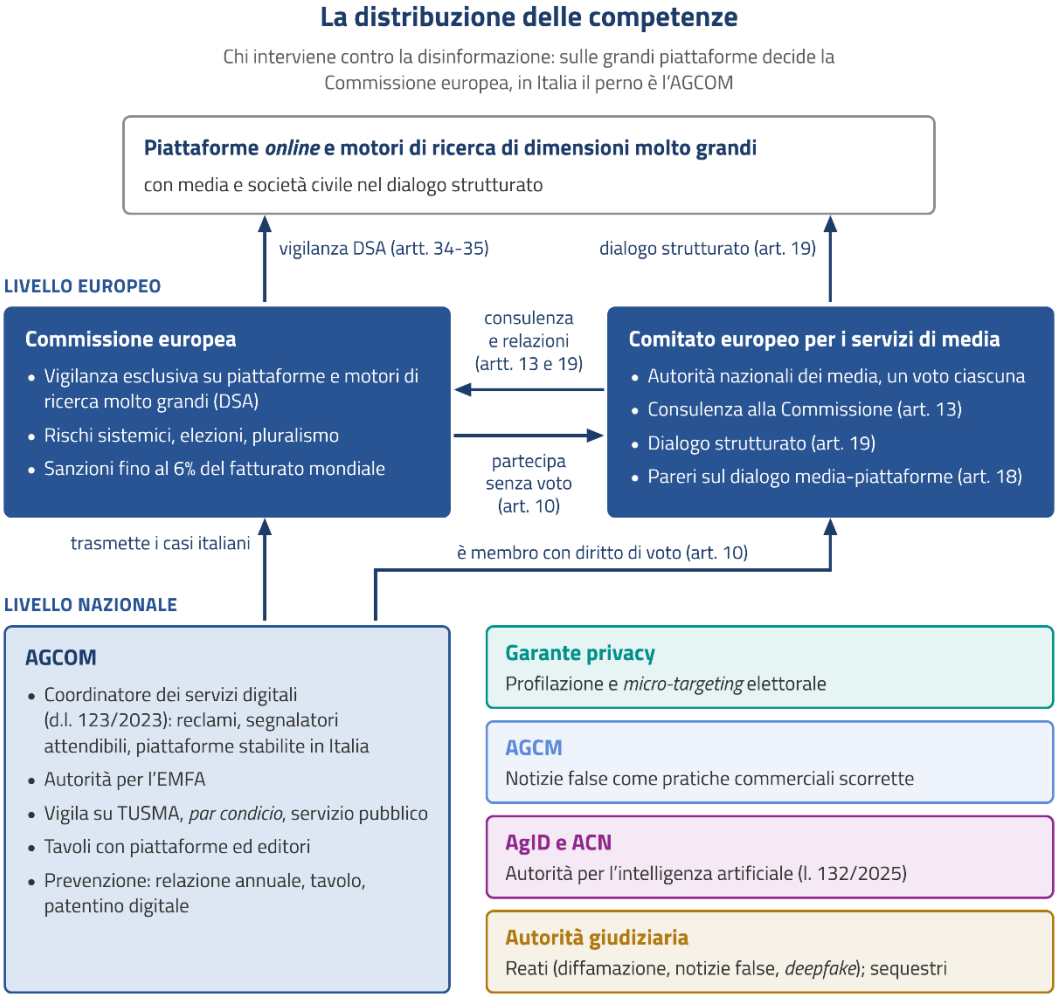
Il programma si articola in tre pilastri. Particolarmente rilevante ai fini della presente analisi è il pilastro *Democrazia, cittadini, uguaglianza, diritti e valori (CERV+)*, che mira a contrastare ogni forma di discriminazione nel settore dei media attraverso, tra gli altri, la promozione della parità di genere, l'integrazione della prospettiva di genere e l'emancipazione delle donne. Al suo interno è inoltre previsto il programma *Daphne*, specificamente dedicato alla lotta contro tutte le forme di violenza domestica e di genere, nonché al sostegno delle vittime.

Gli altri due pilastri del programma AgoraEU sono *Europa creativa – Cultura*, volto a promuovere l'accessibilità e la circolazione transfrontaliera delle opere culturali europee, e *Media+*, finalizzato a sostenere la creazione di opere audiovisive europee e la tutela degli organi di informazione.

A livello internazionale si segnala la Risoluzione n. 2661 (2026) del Consiglio d'Europa titolata "Eliminare gli stereotipi di genere nei media", la quale propone di promuovere l'educazione alla parità di genere e programmi di alfabetizzazione mediatica per rendere i cittadini capaci di riconoscere e contrastare gli stereotipi di genere *online*. Inoltre, essa raccomanda una rappresentazione più equa e diversificata dei media e invita le piattaforme digitali a contrastare eventuali comportamenti sessisti, molestie, discriminazioni e *deepfake*.

SESSIONE III.
ASPETTI DIGITALI DELL'EMFA – COME POSSIAMO FAR SÌ CHE *ONLINE* PREVALGA UN'INFORMAZIONE AFFIDABILE?

La Sessione III è dedicata agli **aspetti digitali** dell'EMFA, in riferimento alla lotta alla **disinformazione *online***. La scheda illustra che cosa prevede in materia il regolamento EMFA e la normativa italiana.



Cosa prevede l'EMFA in materia

Il regolamento parte da una constatazione: le **piattaforme *online*** sono diventate la porta di accesso ai contenuti dei media e alcuni loro modelli commerciali tendono ad **amplificare la polarizzazione e la disinformazione** (considerando 4). I **servizi di media di qualità** sono considerati un antidoto alla disinformazione e alla manipolazione delle informazioni, anche da parte di **Paesi terzi** (considerando 14). Per questo, l'EMFA rafforza la posizione dei media professionali nell'ambiente digitale.

Le garanzie messe a punto **non costituiscono una zona franca** per i contenuti pubblicati *online*: ad esempio, non si applicano quando la

piattaforma agisce contro **contenuti illegali** o per adempiere agli obblighi del c.d. DSA (*Digital Services Act*, regolamento (UE) 2022/2065) relativi alla **tutela dei minori** e ai **rischi sistemici** (art. 18, par. 4).

Gli **orientamenti** della Commissione europea, adottati nel febbraio 2026, coinvolgono le autorità nazionali e i *fact-checker*. Secondo lo studio per la Commissione CULT, tuttavia, nei primi mesi di applicazione del regolamento, l'articolo 18 è rimasto in gran parte **inattuato**: ad esempio, *Meta* riportava solo quattro media autodichiarati, tutti di servizio pubblico.

Ad ogni modo, come si è detto, le previsioni dell'EMFA devono essere lette assieme ad **altre regole** di diritto dell'UE direttamente applicabili: il citato **DSA**, che obbliga le grandi piattaforme a valutare e attenuare i rischi per il dibattito civico e i processi elettorali (artt. 34 e 35), sotto la vigilanza della Commissione europea; il **codice di condotta sulla disinformazione**, integrato nel DSA dal 1° luglio 2025 (art. 45 DSA); il c.d. **TTPA** (*Transparency and Targeting of Political Advertising*, regolamento (UE) 2024/900) sulla pubblicità politica; il c.d. ***AI Act*** (*Artificial Intelligence Act*, regolamento (UE) 2024/1689), che dal 2 agosto 2026 impone di dichiarare i *deepfake* e di marcare i contenuti sintetici (art. 50); per i sistemi già sul mercato, peraltro, la marcatura diventa obbligatoria (art. 111, par. 4, introdotto dal c.d. ***Omnibus* digitale sull'IA**, regolamento (UE) 2026/1744).

Strumento	Che cosa prevede il regolamento
Autodichiarazione dei media (art. 18, par. 1)	Le **piattaforme *online* di dimensioni molto grandi** offrono una funzionalità con cui i media dichiarano di essere **editorialmente indipendenti**, trasparenti sulla proprietà e soggetti a **regolazione o autoregolamentazione**
Garanzie nella moderazione (art. 18, parr. 4-5)	Prima di limitare un contenuto di un media dichiarato, la piattaforma lo **motiva** e concede **24 ore** per rispondere; i reclami dei media sono trattati **in via prioritaria**
Dialogo e trasparenza (art. 18, parr. 6-8)	In caso di limitazioni **ripetute** si apre un **dialogo**; la piattaforma pubblica ogni anno i dati su **limitazioni** e **dichiarazioni respinte**
Dialogo strutturato (art. 19)	Il Comitato europeo per i servizi di media riunisce piattaforme, media e società civile, anche per **monitorare** le iniziative contro la **disinformazione**
Personalizzazione dell'offerta (art. 20)	Dall'8 maggio 2027 gli utenti possono **modificare facilmente** le impostazioni predefinite di dispositivi e interfacce che danno accesso ai media
Media *extra*-UE (art. 17)	Il Comitato **coordina** le misure nazionali verso i media di **paesi terzi** che minacciano la **sicurezza pubblica**

La situazione italiana

Sintesi

1. **Non esiste una normativa organica.** Manca una definizione legale di "disinformazione": la materia è regolata dalle citate norme europee, oltre che da leggi di settore, dal codice penale e dalla co-regolamentazione. Diffondere una notizia falsa non è, di per sé, vietato: l'art. 21 Cost. tutela la libertà di espressione e la falsità diventa rilevante solo quando lede altri beni protetti, come la reputazione delle persone o l'ordine pubblico.
2. **Si rimuove solo ciò che è illecito.** Nessuna autorità può rimuovere un contenuto solo perché falso; può essere fatto solo in caso di commissione di un reato o di un illecito, e la misura deve essere proporzionata.
3. **Ai controlli dell''AGCOM si affianca la vigilanza della Commissione europea per le grandi piattaforme.** L'AGCOM applica in Italia l'EMFA e il DSA; tuttavia, sulle grandi piattaforme vigila la Commissione europea, alla quale l'AGCOM trasmette i casi italiani.
4. **La *par condicio* non si applica ai *social*.** La legge sulla *par condicio*, nonostante le indicazioni dell'AGCOM, si applica tuttora alla stampa, alla radio e alla televisione, ma non ai *social*.
5. **Intelligenza artificiale: i *deepfake* sono puniti, ma non durante le campagne elettorali.** Dal 2025, è reato diffondere, senza consenso, immagini, video o voci falsificati con l'intelligenza artificiale (*deepfake*) che traggono in inganno e causano un danno ingiusto alla persona; nel marzo 2026, la Camera dei deputati ha respinto un divieto specifico per le campagne elettorali.
6. **La prevenzione è ancora troppo frammentata.** L'AGCOM ha chiesto la messa a punto di una strategia nazionale per la lotta all'alfabetizzazione mediatica, che è ancora condotta tramite numerose iniziative non adeguatamente coordinate.

La libertà di espressione e le sue limitazioni in caso di illeciti

L'art. 21 Cost. tutela la libertà di manifestazione del pensiero e vieta autorizzazioni o censure sulla stampa. La Corte costituzionale ne deduce anche il **diritto a essere informati**, fondamento del **pluralismo**. Non esiste quindi un divieto generale di fornire notizie false: la disinformazione rileva solo se e in quanto lede altri beni protetti a livello ordinamentale.

Con la sentenza n. 150 del 2021, la Corte costituzionale ha escluso la pena detentiva obbligatoria per la diffamazione a mezzo stampa, ammettendo il carcere solo in casi eccezionali, tra cui le **campagne di disinformazione** condotte nella consapevolezza della falsità dei fatti. Le Sezioni unite della **Corte di cassazione** (sentenza n. 31022 del 2015) hanno esteso la legge sulla

stampa, e la garanzia contro il sequestro, ai **giornali *online* registrati**; restano tuttora esclusi *blog*, *forum* e profili *social*.

Quanto alla **rimozione dei contenuti**, la giurisprudenza di merito sulle piattaforme è stata a lungo oscillante: in alcuni casi ha negato quella che viene qualificata come una "censura privata", in altri ha ammesso la sospensione degli utenti per violazione delle condizioni d'uso (ricavandone talvolta persino un obbligo). Dal 2024, l'applicazione del DSA ha permesso di uniformare questi orientamenti: le piattaforme devono motivarle i provvedimenti e consentire la presentazione di reclami, tenendo conto dei principi della **libertà di espressione** e del **pluralismo dei media**. Le autorità giudiziarie e amministrative possono ordinare alle piattaforme di intervenire solo contro contenuti **illegali**, cioè contrari al diritto dell'Unione o nazionale, e non contro contenuti soltanto falsi (art. 9 del DSA); i poteri di blocco dell'AGCOM previsti dalla legge 14 luglio 2023, n. 93 tutelano il diritto d'autore, non contrastano la disinformazione.

Ambito	Strumenti principali previsti dalla normativa interna
Codice penale	Notizie false atte a turbare l'**ordine pubblico** (art. 656), aggiotaggio (art. 501), **diffamazione** aggravata a mezzo stampa o *online* (art. 595), diffusione illecita di contenuti falsificati con l'IA, i c.d. ***deepfake*** (art. 612-*quater*)
Media audiovisivi	Il c.d. TUSMA (testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi, decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208) prevede il **contrasto alle strategie di disinformazione** (art. 4) e vieta tecniche che **manipolano** l'informazione (art. 6)
Piattaforme video e *social*	Obblighi di **segnalazione**, **reclamo** e **alfabetizzazione mediatica** per le piattaforme stabilite in Italia (art. 42 TUSMA), con sanzioni AGCOM fino a **600.000 euro** o all'1% del fatturato
Intelligenza artificiale	Tra i princìpi della legge delega 23 settembre 2025, n. 132, vi è il divieto che l'uso dell'IA nell'informazione pregiudichi il **pluralismo e l'obiettività** (art. 4). Si introduce anche il reato di *deepfake* (art. 26) e vengono designate **AgID** e **ACN** come autorità nazionali per l'IA (art. 20)

Focus. *L'AGCOM e le piattaforme di servizi*

L'AGCOM è stata designata come autorità **coordinatrice dei servizi digitali** sin dal 2023 (decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, art. 15); ha, in tale veste, emanato la delibera 283/24/CONS, che reca la disciplina per il riconoscimento della qualifica di **segnalatori attendibili** ai sensi del DSA.

Su casi che riguardano le grandi piattaforme, nell'ultimo anno l'Autorità ha istruito **truffe finanziarie** attuate tramite ***deepfake*** di personaggi noti, ha esaminato la **moderazione dei contenuti** effettuata dalle piattaforme in

occasione della campagna del referendum costituzionale del marzo 2026, e ha chiesto alla Commissione di valutare se determinati servizi di IA generativa violino il DSA anche per i rischi sul **pluralismo**.

Accanto alla vigilanza, l'AGCOM utilizza altresì lo strumento della **co-regolamentazione**. Il tavolo sul **pluralismo e la correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali**, che ha riunito piattaforme, editori e giornalisti, ha prodotto nel 2018 le **linee guida** per la parità di accesso alle piattaforme in **campagna elettorale** e un rapporto sulle strategie di disinformazione. Nel maggio 2026, è stato istituito un tavolo permanente tra piattaforme ed editori per la garanzia del pluralismo e la tutela del **diritto d'autore** sulle piattaforme digitali che utilizzano sistemi di IA.



Fonte: AGCOM, Relazione annuale 2026

Sul piano **economico**, il 12 maggio 2026 la **Corte di giustizia** (causa C-797/23, *Meta Platforms Ireland*) ha giudicato **compatibile** con il diritto dell'Unione la disciplina italiana sull'**equo compenso agli editori** per l'uso *online* dei contenuti giornalistici, compreso l'obbligo delle piattaforme di **negoziare** e di non ridurre la visibilità degli editori durante le trattative. Le linee guida sulla ***prominence*** (il "principio di adeguato rilievo" dei servizi di media audiovisivi, ossia la regola che garantisce visibilità e accesso prioritario ai canali e alle applicazioni delle emittenti tradizionali) danno rilievo ai servizi di interesse generale su televisori connessi e sistemi di bordo, ferma restando la possibilità di **personalizzare** l'offerta prevista dall'articolo 20 dell'EMFA.

Elezioni e principio della par condicio

La legge 22 febbraio 2000, n. 28, regola la comunicazione politica su stampa, radio e televisione; per la rete, tuttavia, mancano regole equivalenti. L'AGCOM ha colmato in parte il vuoto legislativo in via regolamentare: ha esteso la *par condicio* alle **testate *online*** registrate e, dalle elezioni politiche del 2022, chiede alle piattaforme video misure contro la disinformazione in linea con il codice di condotta. Con la segnalazione al Governo e al Parlamento del 28 luglio 2023, chiede di **aggiornare la legge** estendendola

al digitale. Si ricorda a tale proposito che, l'11 marzo 2026, la Camera dei deputati ha **respinto** la proposta di legge C. 2212, che vietava, dall'indizione delle elezioni, i contenuti ingannevoli generati con l'IA e imponeva di etichettarli. Sul fronte dei **dati personali**, il Garante vigila sulla **profilazione** e sul ***micro-targeting*** politico: ad esempio, nel 2022 è intervenuto d'urgenza su determinati *social network* in contesto elettorale. Per l'attuazione del citato TTPA, compresa la designazione delle **autorità competenti**, è attivo un tavolo di coordinamento presso il Ministero degli affari esteri.

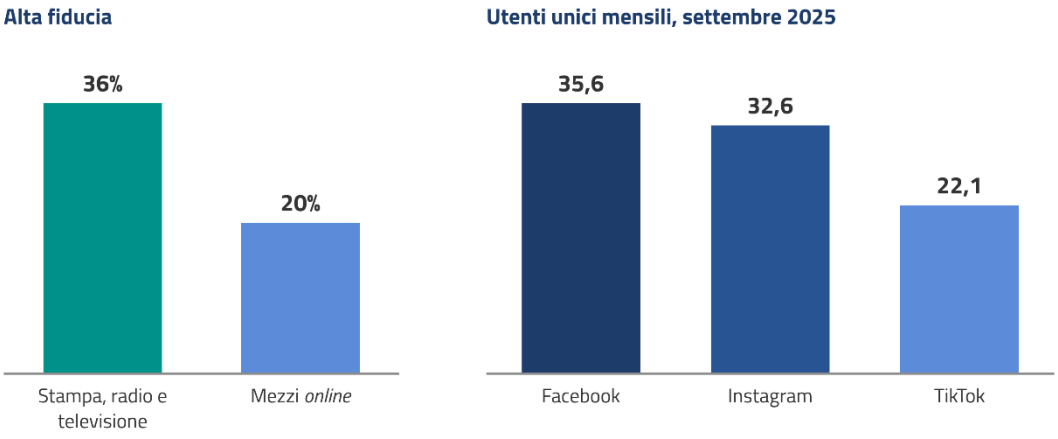
Fiducia e servizio pubblico

Secondo gli ultimi dati disponibili, il **41%** degli italiani non conosce il ruolo degli **algoritmi** di raccomandazione. Nella campagna referendaria del marzo 2026, la **televisione** è stata la fonte preferita dal **58,7%** dei cittadini e il **servizio pubblico** resta il mezzo più affidabile per oltre il **40%** degli italiani.

Per l'AGCOM, la Rai deve essere un **presidio contro la disinformazione** e completare la trasformazione in ***digital media company***; nel 2025 e nel 2026, l'ha richiamata al rispetto del contratto di servizio su **qualità** e **affidabilità** dell'informazione.

Gli italiani usano le piattaforme, ma si fidano dei media tradizionali

Alta fiducia per tipo di mezzo (%) e utenti unici mensili delle principali piattaforme, espressi in milioni



Fonte: AGCOM, Relazione annuale 2026 (fiducia); AGCOM, Osservatorio sulle comunicazioni n. 4/2025 (utenti)

La prevenzione attraverso l'alfabetizzazione mediatica

Dal 2019, la **cittadinanza digitale** è stata inserita come componente dell'educazione civica. L'AGCOM ha disciplinato il patentino digitale e, dal 2024, coordina un **tavolo** che riunisce istituzioni, operatori, società civile e università. A fronte di iniziative **numerose ma frammentate**, che spesso non prevedono alcuna **valutazione d'impatto**, l'AGCOM ha chiesto espressamente l'adozione di una **strategia nazionale**.



SESSIONE IV.
PROSPETTIVE SULL'ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO: IN CHE MODO L'EMFA PUÒ SOSTENERE L'ECOSISTEMA MEDIATICO A LIVELLO REGIONALE?

Il quadro normativo definito dall'EMFA fisse delle regole in materia di trasparenza, indipendenza e allocazione delle risorse pubbliche, che, seppur concepite per l'intero sistema, impattano anche sugli ecosistemi regionali e locali. Tali ecosistemi sono quelli più fragili da un punto di vista economico, in quanto più dipendenti da risorse pubbliche, sia sottoforma di contributi che di pubblicità istituzionale, e i più esposti a pressioni da parte di poteri politici ed economici vicini.

Allocazione trasparente ed equa delle risorse economiche

Lo studio sull'attuazione dell'EMFA afferma che la pubblicità è tradizionalmente una delle principali fonti di entrate per i media ed è fondamentale per la loro sostenibilità economica. Tuttavia, prosegue lo studio, il suo ruolo è andato diminuendo nell'ambiente digitale. L'EMFA interviene in questo settore delicato e cruciale con due disposizioni: una volta a risolvere **l'asimmetria informativa** nel mercato della pubblicità commerciale (articolo 24), l'altra volta a contrastare il rischio di una distribuzione iniqua e poco trasparente della **pubblicità statale** (articolo 25).

In particolare, l'**articolo 24** disciplina i sistemi e le metodologie di **misurazione dell'audience** utilizzati dagli operatori del mercato, affinché essi rispettino i principi di trasparenza, imparzialità, inclusività, proporzionalità, non discriminazione, comparabilità e verificabilità.

Per "**misurazione dell'audience**" si intende "l'attività di raccolta, interpretazione o altro trattamento dei dati relativi al numero e alle caratteristiche degli utenti dei servizi di media o degli utenti di contenuti sulle piattaforme online in vista di decisioni riguardanti l'allocazione della pubblicità, la fissazione dei prezzi, gli acquisti o le vendite o riguardanti la pianificazione o la distribuzione di contenuti" (articolo 2, (16)

Mentre i sistemi di campionamento tradizionali si basavano su campioni di popolazione concentrata nelle grandi aree metropolitane o su consumi a maggioranza nazionale, che tagliavano fuori o sottostimavano l'audience dei media regionali o provinciali, con l'inserimento dei criteri di **inclusività e proporzionalità** ora si obbligano le società di rilevamento a modificare i propri algoritmi, garantendo che anche le minoranze linguistiche, le comunità rurali e le province periferiche siano mappate in modo scientifico.

L'articolo inoltre obbliga i fornitori di sistemi di misurazione dell'audience a fornire, senza indebiti ritardi e a titolo gratuito, ai fornitori di servizi di media e agli operatori pubblicitari, nonché a terzi da questi autorizzati, **informazioni accurate, dettagliate, complete, comprensibili e aggiornate** sulla metodologia utilizzate. In altre parole, si obbligano gli organismi di misurazione e le piattaforme a fornire ai media locali dati

verificati, altamente dettagliati e gratuiti su chi, esattamente, li guarda o li legge a livello locale. Ciò consentirà ai media locali di vendere spazi pubblicitari mirati a prezzi nettamente più alti e competitivi rispetto al passato. I fornitori di sistemi di misurazione dell'audience proprietari devono inoltre garantire che la metodologia utilizzata dai loro sistemi di misurazione dell'audience e la sua modalità di applicazione siano sottoposte ad audit indipendenti una volta all'anno. Le autorità o gli organismi nazionali di regolamentazione incoraggiano l'elaborazione, da parte di questi operatori, di **codici di condotta**.

L'**articolo 25** detta una specifica disciplina per l'allocazione della **pubblicità statale**, sotto la vigilanza delle autorità nazionali di regolamentazione. Esso stabilisce che i fondi pubblici o qualsiasi altro corrispettivo o vantaggio messo a disposizione, direttamente o indirettamente, dalle autorità pubbliche o dagli enti pubblici a fornitori di servizi di media o a fornitori di piattaforme online per la pubblicità statale devono essere allocati secondo **criteri trasparenti, oggettivi, proporzionati e non discriminatori**, resi preventivamente disponibili al pubblico con mezzi elettronici e di facile utilizzo, e attraverso procedure aperte, proporzionate e non discriminatorie, senza pregiudicare le norme in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato. Gli Stati membri dovranno garantire che la spesa pubblica annuale complessiva allocata per la pubblicità statale sia distribuita a **un'ampia pluralità** di fornitori di servizi di media rappresentati sul mercato, tenendo conto delle specificità nazionali e locali dei mercati dei media interessati.

Le autorità pubbliche o gli enti pubblici sono tenuti a **rendere disponibili al pubblico**, con mezzi elettronici e di facile utilizzo, informazioni su base annua relative alle **spese pubbliche per la pubblicità statale** da loro allocate, dovendo specificare quantomeno: la ragione sociale dei fornitori di servizi di media o dei fornitori di piattaforme online da cui sono stati acquistati i servizi pubblicitari; l'importo totale annuale speso, nonché gli importi annuali spesi per ciascun fornitore. E' prevista una deroga a tale obbligo per i governi subnazionali di enti territoriali con meno di **100 mila abitanti** e gli enti controllati, direttamente o indirettamente, da tali governi subnazionali.

Indipendenza dei media, trasparenza della proprietà e tutela dei contenuti sulle piattaforme online

Oltre agli articoli 24 e 25, altre disposizioni contenute nell'EMFA contribuiscono a sostenere gli ecosistemi regionali. Tra esse, **l'articolo 4**, sancisce la libertà e l'indipendenza dei media, vietando esplicitamente agli Stati membri e alle autorità locali di interferire nelle decisioni editoriali e proibendo l'uso di *spyware*, intercettazioni o detenzioni per costringere i giornalisti a rivelare le proprie fonti confidenziali.

Vi è poi l'**articolo 5** che sancisce il funzionamento indipendente dei fornitori di media di servizio pubblico; la trasparenza nelle nomine di membri del consiglio di amministrazione dei fornitori in questione e il finanziamento trasparente e adeguato dei media di servizio pubblico.

L'**articolo 6**, inoltre, sancisce la **trasparenza della proprietà** e gli **obblighi dei fornitori dei media,** che dovranno pubblicare informazioni sui relativi proprietari e indicare se sono direttamente o indirettamente di proprietà dello Stato. I media dovranno anche riferire sui fondi che ricevono dalla pubblicità statale e sul sostegno finanziario dello Stato, anche nel caso in cui questi provengano da paesi terzi.

Gli **articoli 18 e 19,** garantiscono la **tutela dei contenuti** dei media sulle grandi piattaforme e un **dialogo strutturato** tra fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi, rappresentanti di fornitori di servizi di media e rappresentanti della società civile per discutere tra l'altro delle esperienze e delle migliori prassi sviluppate in questi ambiti. Queste disposizioni riducono il rischio di rimozioni arbitrarie per testate che dipendono dalla distribuzione social. Se una piattaforma intende limitare un contenuto giornalistico, deve inviare una motivazione dettagliata al media interessato, concedendogli il tempo di rispondere.

Test del pluralismo dei media

L'**articolo 22**, sulle valutazioni delle concentrazioni del mercato dei media, introduce il "**test del pluralismo dei media**", distinto dal controllo sulle concentrazioni basato sul diritto della concorrenza (con controlli sul fatturato e sulle quote di mercato). In base all'articolo, per analizzare le fusioni tra media tutti i paesi dell'UE devono dotarsi di procedure nazionali chiare e trasparenti, con scadenze precise. Gli organismi nazionali di vigilanza (come l'AGCOM in Italia) devono avere un ruolo nell'ambito di queste valutazioni o esserne responsabili. Per valutare se una fusione sia lecita, tali organismi non dovranno considerare i bilanci ma **l'effetto sulla formazione dell'opinione pubblica**, l'ecosistema online, la varietà delle voci informative e l'effettiva autonomia delle redazioni da pressioni proprietarie o commerciali. Qualora si ritiene che una concentrazione del mercato dei media possa incidere sul funzionamento del mercato interno dei servizi di media, l'autorità o l'organismo nazionale di regolamentazione interessato consulta preventivamente il **comitato europeo per i servizi di media** (Media Board), di cui all'articolo 8 del regolamento, in merito al suo progetto di valutazione o di parere.

Il comitato, su cui si veda *supra* la scheda sulla Sessione I, sostituisce gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA), è indipendente, è composto da rappresentanti delle autorità o degli organismi nazionali di regolamentazione, fornisce supporto alla Commissione per sulle questioni relative ai servizi di media di competenza e promuove l'applicazione delle disposizioni dell'EMA in materia di cooperazione normativa e buon funzionamento del mercato

dei media (Capo III) nonché della direttiva 2010/13/UE sui servizi media audiovisivi.

L'efficacia delle suddette disposizioni dipende dal livello di attuazione dell'EMFA negli Stati membri (al riguardo si rinvia alla Scheda sulla Sessione I). Come già affermato nella suddetta scheda, in **Italia** il perno dell'attuazione dell'EMFA è l'AGCOM, che livello locale è assistito dai Corecom, Comitati regionali per le comunicazioni, funzionalmente organi dell'AGCOM per esigenze di decentramento del territorio, come previsto dalla legge 31 luglio 1997, n. 249.

Per l'accordo quadro concernente l'esercizio delle funzioni delegate ai Corecom si veda la delibera 395/17/CONS dell'AGCOM.

In particolare i Corecom, nell'ambito delle loro funzioni di controllo e vigilanza sul sistema radiotelevisivo e dei media, vigilano sul rispetto del pluralismo e della *par condicio* nelle campagne elettorali, monitorano le trasmissioni locali, la pubblicità e le televendite, curano le sezioni locali del ROC (Registro degli operatori di comunicazione), dove vengono inseriti i dati sugli asset proprietari. Per quanto concerne l'assegnazione delle risorse, i Corecom controllano il rispetto dei tetti minimi di legge di cui all'articolo 49 del TUSMA, ovvero che almeno il **15%** delle somme sia stato destinato alle emittenti **radio-tv locali** e almeno il **50%** alla stampa quotidiana/periodica (comprese le versioni online). Ogni anno, dal 1 al 30 settembre, come da delibera n. 59/17/CONS dell'AGCOM, tutti i comuni e gli enti pubblici devono rendicontare le spese pubblicitarie sostenute all'AGCOM dichiarando quali spazi hanno acquistato e quanto hanno pagato ogni singolo fornitore dei media. L'AGCOM vigila sul rispetto degli obblighi previsti dalla legge e può irrogare sanzioni amministrative, da 1.040 a 5.200 euro, nei confronti del responsabile del procedimento individuato dall'ente in caso di mancata osservanza delle disposizioni.

Parere del comitato delle regioni sull'EMFA

Il Comitato delle regioni (CoR) è intervenuto nell'iter di approvazione dell'EMFA con un parere emesso nel marzo 2023. Pur condividendo i contenuti proposti dalla Commissione europea, ha sottolineato tuttavia che l'introduzione di un nuovo regolamento a livello dell'UE avrebbe potuto comportare effetti negativi derivanti da un eccesso di regolamentazione sui sistemi mediatici consolidati negli Stati membri, in cui sono garantiti la libertà e il pluralismo dei media. Il Comitato ha quindi sottolineato che un atto giuridico sotto forma di direttiva, anziché di regolamento, avrebbe rispettato meglio i principi di sussidiarietà, proporzionalità e governance multilivello. Secondo il CoR spetta in primo luogo agli Stati membri garantire il pluralismo dei media, assicurando al contempo il rispetto dei principi di una supervisione indipendente dei media, libera da influenze politiche.