



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Medienkommission EMEK
Commission fédérale des médias COFEM
Commissione federale dei media COFEM

Il servizio pubblico mediale nell'era della digitalizzazione

Struttura federale, orientamento tecnologicamente neutrale e finanziamento basato sulle prestazioni

Riflessioni della Commissione federale dei media (COFEM)



Bienne, 6 febbraio 2024

Commissione federale dei media COFEM
c/o Ufficio federale delle comunicazioni UFCOM
Rue de l'Avenir 44, 2501 Biel/Bienne
Tel. +41 58 460 5755

Indice

Compendio	4
Introduzione	5
1. Legittimazione	7
2. Prestazioni	8
3. Accesso e fruizione.....	9
4. Struttura	10
5. Finanziamento	11
Conclusione	12

Compendio

In Svizzera, la discussione sul servizio pubblico nell'ambito dei media si riduce spesso all'importo di finanziamento per il fornitore di servizi dominante, la SSR. La cosiddetta iniziativa per il dimezzamento chiede di limitare il canone a carico delle economie domestiche a 200 franchi e di rinunciare al canone a carico delle imprese. Il controprogetto del Consiglio federale prevede, a livello di ordinanza, una riduzione a 300 franchi per economia domestica e un canone ridotto a carico delle imprese. La COFEM non ritiene appropriata nessuna delle due proposte. Secondo la sua valutazione, indebolirebbero il servizio pubblico mediale costringendolo a dei tagli talvolta drastici al programma e sacrificando soprattutto il radicamento regionale proprio in una fase in cui il giornalismo conforme ai pertinenti standard etici mediatici e professionali è particolarmente importante per il funzionamento di una democrazia fondata sulla libertà.

Alla luce dei profondi cambiamenti nel mercato dei media, la Commissione ritiene necessario che la politica e la società affrontino il futuro orientamento e l'organizzazione del servizio pubblico dei media nell'era digitale, presentando degli spunti di riflessione su come legittimare il servizio pubblico mediale a lungo termine, definire i suoi servizi e organizzare l'accesso, la fruizione, la struttura e il finanziamento del futuro.

Secondo la COFEM, il servizio pubblico dei media deve garantire più che mai la stabilità e la continuità giornalistica soprattutto in singole regioni linguistiche e periferiche, considerata la difficile situazione economica generale e la tendenza alla centralizzazione e all'armonizzazione dei servizi nel paesaggio mediatico svizzero. Il servizio pubblico mediale contribuisce anche alla coesione e alla possibilità di partecipazione. Essendo finanziato in gran parte con fondi pubblici e avendo un mandato di prestazioni, deve distinguersi chiaramente dalle offerte commerciali soprattutto in termini di qualità, professionalità, stile e rilevanza dei servizi forniti. Considerato il suo radicamento storico di puro fornitore di servizi radiotelevisivi, e in base alle relative disposizioni legali, il servizio pubblico dei media deve rispettare nelle offerte multimediali il mondo dei media organizzato dal settore privato, che evolve anch'esso da un passato prevalentemente testuale verso un futuro multimediale. La trasformazione in fornitore multimediale di servizi giornalistici è ineluttabile per il servizio pubblico mediale se si intende soddisfare le mutevoli aspettative e richieste del pubblico nei confronti di un giornalismo moderno con tutte le sue forme di presentazione e diffusione.

La COFEM raccomanda pertanto che, indipendentemente dal fornitore o dai fornitori di prestazioni, in futuro il servizio pubblico dei media si affermi come un'infrastruttura moderna e neutrale in termini di tecnologia e genere e sia accessibile a tutta la popolazione in ogni parte del Paese in modo equo e senza barriere. In una società digitale, un servizio pubblico deve anche poter assumere nuovi compiti, come quello di fornire uno spazio per il dibattito pubblico. Secondariamente, la COFEM ritiene necessario definire (più) chiaramente il contenuto del servizio pubblico mediale e differenziarlo nettamente dalle offerte commerciali. In terzo luogo, auspica un cambiamento del sistema di finanziamento. In futuro, il servizio pubblico dei media dovrebbe rinunciare completamente agli introiti pubblicitari per avere un finanziamento pubblico stabile, affidabile e sufficiente che non crei falsi incentivi o segnali di prezzo e preservi l'indipendenza giornalistica. La pubblicità sarebbe ancora consentita nelle offerte televisive lineari, i ricavi verrebbero però devoluti al sostegno generale ai media.

La Commissione è consapevole che le sue proposte potrebbero comportare una modifica della base legale e che l'attuazione, con i dovuti tempi transitori, è realistica solo nel medio-lungo termine.

Introduzione

Come in altri Paesi europei, anche in Svizzera il servizio pubblico mediale (inteso come offerta giornalistica finanziata e disciplinata in misura determinante dalla mano pubblica e soggetta a un mandato di prestazioni) è sotto pressione¹. Lo scetticismo nei confronti della radiodiffusione pubblica, percepibile in alcune fasce della popolazione e alimentato attivamente da alcune forze politiche, è motivato da diverse ragioni di tipo:

- politico per quanto concerne il contenuto (qualità del programma, equilibrio, consenso, indipendenza, attenzione alle minoranze, ecc.);
- economico (costi, disponibilità a pagare, interessi propri dei media privati);
- istituzionali (potere di mercato, distorsione della concorrenza);
- tecnologico (digitalizzazione, cambiamenti nelle abitudini di fruizione, frammentazione, personalizzazione);
- demografico (socializzazione mediatica delle giovani generazioni);
- ideologico o filosofico (regolamento politico del programma su uno schema di sinistra-destra o di vicinanza e lontananza dallo Stato e dai suoi organi);
- populista (per distinguersi politicamente, si accetta di indebolire il servizio pubblico dei media o di strumentalizzarlo connotandolo come nemico).

La discussione sul servizio pubblico dei media in Svizzera è spesso ridotta al livello di finanziamento del fornitore di servizi dominante: la SSR con le sue quattro unità aziendali di regione linguistica SRF, RTS, RSI, RTR e SwissInfo². Tuttavia, anche l'importo e la struttura del finanziamento del servizio pubblico dei media (e della SSR) influisce sulla sua ragion d'essere. Infatti questa è legata a un certo livello di consenso da parte della popolazione e alla disponibilità del servizio pubblico dei media che va garantita anche se questo non viene utilizzato dalla persona singola. Se, a causa della riduzione del budget, gli utenti potenziali ed effettivi percepiscono un deterioramento dell'offerta giornalistica (ventaglio dell'offerta, pluralità, qualità, accesso) e di conseguenza diminuiscono il consenso e la fruizione, ciò mina anche la legittimità del servizio pubblico mediale. Tale legittimità deve già far fronte a sfide importanti a causa del dinamismo della digitalizzazione nel settore dei media e dei conseguenti rapidi cambiamenti nella fruizione e nelle abitudini di fruizione. La struttura del servizio pubblico dei media, orientata per lungo tempo al modello strettamente lineare e incentrata sulla radio e la TV sulla base di disposizioni di

¹ Secondo la definizione del Consiglio federale, il servizio pubblico in Svizzera comprende un'offerta di base definita sul piano politico con beni e servizi d'infrastruttura di buona qualità accessibili a tutte le cerchie della popolazione e a tutte le regioni del Paese, alle stesse condizioni e a prezzi equi. Nel presente rapporto, per servizio pubblico dei media si intende la fornitura di un'offerta di base di contenuti giornalistici da definire, tradizionalmente limitata alla radio e alla televisione e regolata di conseguenza (art. 93 Cost., LRTV, ORTV). È finanziato per circa due terzi dal canone a carico delle economie domestiche e delle imprese e attualmente ancora per circa un terzo dalla pubblicità ed è vincolato a un mandato di prestazioni. Inoltre il servizio pubblico dei media comprende anche le radio locali private e le televisioni regionali che sono titolari di una concessione e ricevono fondi nell'ambito della ripartizione dei proventi del canone. Il servizio pubblico dei media deve essere distinto dai servizi di fornitori privati. Questi si finanziano di solito a livello commerciale e nel libero mercato attraverso le entrate derivanti da abbonamenti/pubblicità/sponsorizzazioni/licenze o idealmente attraverso mecenatismo/donazioni/fondazioni, ecc. I fornitori privati possono (a tutti i livelli istituzionali) ricevere dal settore pubblico in modo limitato anche un sostegno ai media senza mandato di prestazioni vincolato al genere mediatico. Occorre distinguere tra sostegno ai media diretto (vincolato all'oggetto) e indiretto (ad es. riduzione delle tasse postali).

² In Svizzera, l'iniziativa popolare "200 franchi bastano" (iniziativa SSR) è stata presentata e dichiarata valida nell'autunno 2023. Se accettata, il canone a carico delle economie domestiche verrebbe ridotto a 200 franchi (nel 2023 ammontava a 335 franchi) e quello a carico delle imprese decadrebbe completamente. Ciò dimezzerebbe di fatto l'attuale budget della SSR, pari a 1,25 miliardi di franchi. Sulla proposta del Consiglio federale di combinare il rigetto dell'iniziativa SSR con una revisione parziale dell'ordinanza sulla radiotelevisione, che mira a ridurre il canone a carico delle economie domestiche a 300 franchi e ad aumentare la base di valutazione per le imprese a 1,2 mio. di fr. di fatturato, la COFEM prende posizione separatamente nell'ambito della consultazione.

legge, risponde sempre meno alle aspettative e alle esigenze di una fruizione mobile, indipendente dal tempo e dal luogo e individuale.

Alla luce di tali considerazioni, la comprensibile espansione del servizio pubblico dei media verso forme (digitali) sempre nuove di distribuzione, sostenuta da risorse dell'ente pubblico, è percepita come una concorrenza dalle case editrici private, che devono digitalizzare il loro giornalismo tradizionale fortemente orientato alla stampa e sviluppare anche nuove offerte. Infatti la loro trasformazione viene finanziata principalmente con risorse derivanti da entrate commerciali. La mentalità basata sulla gratuità che ha prevalso per tanto tempo nello spazio digitale e il potere pubblicitario delle piattaforme globali si rivelano essere i principali ostacoli a un nuovo assetto sostenibile dei modelli commerciali. La disponibilità a pagare per i contenuti giornalistici digitali rimane bassa. Secondo il Digital News Report del Reuters Institute, in Svizzera raggiunge una percentuale del 17 per cento³. E la maggior parte dei ricavi pubblicitari digitali confluisce nelle mani di Google & Co.

La maggioranza delle case editrici private in Svizzera vincolano, in modo più rigoroso rispetto al passato, i propri servizi a un obbligo di registrazione e successivamente di pagamento. In questo modo, si distinguono dalle offerte di ampia portata disponibili gratuitamente, che si finanziano tramite gli introiti pubblicitari, ma anche dal servizio pubblico dei media, di cui si può fruire senza pagare o senza altre restrizioni di accesso (come il login obbligatorio). Questa strategia comincia a dare i suoi frutti soprattutto tra le grandi case editrici. Tuttavia, il processo rimane estremamente impegnativo e pieno di rischi. E non è ancora per niente certo se sarà mai possibile ripristinare quella stabilità che esisteva nel "vecchio" modello commerciale basato sulle entrate generate dalla fruizione e dalla pubblicità.

In questo contesto, il servizio pubblico dei media è sempre più coinvolto in un conflitto politico di obiettivi. Da una parte deve adempiere un mandato di prestazioni che nel corso degli anni è diventato più diverso ma anche meno specifico a causa della digitalizzazione e della rapida evoluzione delle esigenze del mercato nell'offerta al pubblico. Considerato il suo radicamento storico di puro fornitore di servizi radio-televisivi, e in base alle relative disposizioni legali, il servizio pubblico mediale deve rispettare nelle offerte multimediali il mondo dei media organizzato dal settore privato, che evolve anch'esso da un passato prevalentemente testuale verso un futuro multimediale. Non c'è alternativa a questa trasformazione perché è l'unico modo per soddisfare le aspettative e le esigenze del mercato dell'offerta al pubblico e quello pubblicitario. Le forme di presentazione giornalistica non stanno scomparendo, bensì diventando sempre più parte integrante di un'offerta giornalistica d'informazione e intrattenimento di tipo olistico, trasversale a livello di genere mediatico e di formato, fruibile indipendentemente dall'orario, dal luogo e dal dispositivo, personalizzabile e che quindi non deve più essere integrata nella tradizionale struttura di un programma lineare. Naturalmente il programma completo 24 ore su 24, 7 giorni su 7, con i relativi flussi di utenza non scomparirà ma già ora sempre più spesso non si rivolge più alla totalità della potenziale utenza, condizione fondamentale per la legittimazione a lungo termine del servizio pubblico dei media.

Inoltre, il legislatore si aspetta che le imprese fortemente cofinanziate da fondi pubblici siano da gestire in modo orientato al mercato del settore privato. Questo può portare a falsi incentivi: innanzitutto, se le quote sono (o devono essere) massimizzate in considerazione degli (necessari) introiti pubblicitari a scapito di offerte di nicchia, che possono essere meno interessanti ma che comunque contribuiscono alla coesione e all'integrazione. Secondariamente, se la centralizzazione volta a migliorare l'efficienza e la portata va a scapito del radicamento regionale, che è intrinsecamente associato al rischio di perdere diverse tipologie giornalistiche.

La COFEM trae quindi tre conclusioni dagli sviluppi attuali e probabili:

1. Il servizio pubblico mediale è sottoposto a una forte pressione a causa dei processi di cambiamento estremamente dinamici e talvolta dirompenti nella fruizione dei media. Deve sviluppare nuovi formati, creare nuovi punti di accesso tecnici e rimanere interessante a livello di contenuto a fronte dell'abbondanza di offerte, senza trascurare la sua missione principale.

³ "Digital News Report 2023", pag. 103, Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford 2023. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2023>

2. Alla luce della rapida digitalizzazione, sarebbe poco astuto un orientamento a lungo termine del servizio pubblico mediale su offerte principalmente lineari, incentrate su radio e TV.
3. In considerazione del calo degli introiti pubblicitari e della tendenza a ridurre ulteriormente il canone a carico delle economie domestiche e delle imprese, il quadro finanziario diventa sempre più ristretto. Ciò limita la produttività del servizio pubblico mediale.

Considerati i profondi cambiamenti nel mercato dei media, la Commissione raccomanda pertanto a lungo termine di

- radicare il servizio pubblico dei media, indipendentemente dal o dai fornitori di prestazioni, come servizio infrastrutturale **neutrale a livello tecnologico e di genere**, il che potrebbe richiedere anche un adeguamento delle basi legali;
- definire il servizio pubblico dei media come un **servizio mediatico non commerciale** con un chiaro **mandato di prestazioni**, accessibile alla popolazione in ogni parte del Paese;
- garantire questi servizi attraverso un **finanziamento stabile, indipendente da** interessi particolari e che non crei falsi incentivi per il o i fornitori di prestazioni o invii falsi segnali di prezzo sul mercato.

Di seguito, la COFEM illustra in cinque capitoli come potrebbe essere organizzato a lungo termine il servizio pubblico dei media in Svizzera alla luce dello sviluppo dinamico dei media e dei mercati mediatici⁴.

1. Legittimazione

Sin dalla sua istituzione da parte del Consiglio federale, la COFEM si batte con risolutezza a favore di un paesaggio mediatico svizzero vitale e variato. Per salvaguardare il sistema democratico svizzero caratterizzato da una forte struttura federale, oltre ai fornitori di servizi privati, che devono orientare le loro offerte a prospettive commerciali, la COFEM ritiene opportuno avere un servizio pubblico dei media affidabile⁵. Al fine di fornire una copertura mediatica non commerciale, il servizio pubblico garantisce a tutti i gruppi della popolazione in tutte le parti del Paese un accesso paritario a un'offerta giornalistica adeguata. Pertanto, contribuisce anche alla coesione e alla possibilità di partecipazione. Inoltre, a complemento delle offerte commerciali o in alternativa a queste, il servizio pubblico può fornire servizi giornalistici e di contenuto rivolti al bene comune o in tal senso. Tuttavia, occorre notare che il servizio pubblico dei media deve essere chiaramente distinguibile in senso positivo dalle offerte commerciali in materia di qualità, professionalità, stile e rilevanza delle prestazioni.

Nell'era digitale, i suoi compiti non diminuiscono ma aumentano. La Svizzera, in quanto piccolo sistema mediatico plurilingue con grandi Paesi limitrofi nei quali si parla la stessa lingua, è sempre stata un mercato difficile per le imprese mediatiche. Dall'inizio del nuovo millennio, a causa dei drammatici cambiamenti nel mercato pubblicitario e dell'offerta al pubblico dovuti alla digitalizzazione, la produzione di contenuti giornalistici è diventata ancora più difficile. Mentre alcune case editrici private regionali e locali sono completamente scomparse, a livello sovraregionale e di regione linguistica è in atto da anni un forte processo di concentrazione e di aumento dell'efficienza⁶.

⁴ Poiché l'attuazione di queste riflessioni richiede un adeguamento delle basi legali, la COFEM presuppone che non siano attuabili prima del 2035. Nelle presenti riflessioni sono stati deliberatamente esclusi altri argomenti, come le questioni relative alla creazione, gestione e supervisione del servizio pubblico dei media (governance).

⁵ La COFEM si è occupata ripetutamente del servizio pubblico, in dettaglio e principalmente nel documento programmatico del 2015 "Servizio pubblico in Svizzera" nonché in varie prese di posizione e studi su singoli aspetti dello sviluppo dei media nel passato recente.

⁶ Sull'evoluzione del mercato svizzero dei media: Monitoraggio media Svizzera, Mediabrand e potere sull'opinione, disponibile su <https://www.monitoraggio-media-svizzera.ch/media/media-brand/svizzera/15-29-anni/2018>; Fondazione statistica svizzera della pubblicità, Spese pubblicitarie in Svizzera, 2023, disponibile in tedesco e francese su <https://werbestatistik.ch/de/publikation/werbestatistik-2023/>; Associazione Stampa Svizzera, Evoluzione del numero di testate giornalistiche e delle tirature dal 1939, 2020, disponibile in tedesco su https://www.schweizer-medien.ch/SCHM/media/SCHMMediaLibrary/Statistiken/16_VSM_Entwicklung-Anzahl-Zeitungstitel-und-Auflagen-seit-1939_amu.pdf.

Ciò va di pari passo non solo con la riduzione dei costi e dei posti di lavoro, bensì anche con la perdita di competenze di settore nelle relative redazioni.

Alla luce di questi cambiamenti a livello tecnico e di mercato talvolta dirompenti, la Commissione ritiene che il servizio pubblico dei media dia stabilità e continuità all'offerta mediatica in tutte le lingue e per tutta la popolazione. Il servizio pubblico dei media sta assumendo sempre di più il ruolo di un'infrastruttura moderna. Come per l'energia, la sicurezza o la formazione, l'accesso a offerte giornalistiche indipendenti e valide, prodotte secondo standard qualitativi e professionali pertinenti, deve essere garantito anche se dal punto di vista del fornitore la produzione, la distribuzione o l'utilizzo non sono finanziariamente redditizi. Questo distingue il servizio pubblico dei media da media commerciali o privati, che devono adeguarsi alle relative condizioni di mercato e pertanto concentrarsi in modo legittimo su offerte e gruppi mirati con cui riescono a finanziarsi.

Considerato quanto esposto la COFEM formula i seguenti principi:

- Il servizio pubblico dei media è finalizzato al **bene comune** in Svizzera, indipendentemente da considerazioni commerciali.
- È **universale** in termini di offerta, impatto e accessibilità.
- Offre servizi equivalenti **in tutte le regioni linguistiche**.
- Ha un **mandato di prestazioni**.
- A livello di presentazione, stile e tono, il servizio pubblico dei media **si distingue** chiaramente da altre offerte mediatiche; è orientato soprattutto verso standard professionali e di etica mediatica molto elevati o li definisce autonomamente se mancano in alcune aree. Sono trasparenti ed esigibili.
- Contribuisce in modo decisivo all'**inclusione sociale** e alla **coesione nazionale** in tutte le aree linguistiche, culturali e sociali.

2. Prestazioni

L'offerta del servizio pubblico si concentra innanzitutto sulla produzione, distribuzione e sull'accesso a informazioni giornalistiche riguardanti la cultura e l'istruzione, compresi i forum per la formazione dell'opinione e il dialogo. Il servizio pubblico dei media così definito assicura che tutte le parti del Paese, tutte le aree linguistiche e culturali, tutte le minoranze rilevanti e i gruppi d'interesse possano fruire di offerte giornalistiche adeguate. Inoltre promuove un dialogo rispettoso tra tutti i gruppi d'interesse rilevanti.

Il servizio pubblico dei media permette di realizzare produzioni svizzere, mostra la varietà culturale e investe in contenuti e infrastrutture. I suoi servizi sono di particolare valore per la società, nella formazione delle opinioni, nei progetti politici, nelle elezioni e nelle votazioni, fornendo informazioni, conoscenze e contesti soprattutto nei settori dell'informazione (politica ed economica), della cultura, dell'istruzione e della scienza. Inoltre, anche l'intrattenimento e lo sport possono essere presi in considerazione, soprattutto se sostengono i compiti fondamentali del servizio pubblico dei media o corrispondono al suo carattere d'interesse pubblico. In questo senso possono contribuire alla coesione e all'integrazione anche formati di intrattenimento che ritraggono la realtà della vita o film/serie fiction che a causa delle condizioni di mercato non possono essere prodotti da fornitori privati.

Nel caso dello sport, occorre distinguere tra le offerte che non sono commercialmente interessanti per i privati (come gli sport popolari) e quelle per il "grande pubblico"⁷. Nel caso di queste ultime, si deve decidere se, ad esempio, la perdita dell'"universalità" nell'accesso (perché presenti ev. solo nella televisione a pagamento) parli a favore o contro l'inclusione nel servizio pubblico dei media.

⁷ Ad esempio, la trasmissione della discesa libera del Lauberhorn o i Campionati europei di calcio con la partecipazione della Svizzera.

In una società digitale, oltre alla produzione e alla distribuzione di contenuti giornalistici, il servizio pubblico dei media può anche svolgere un ruolo nel garantire spazi di dibattito e le relative infrastrutture necessarie alla società civile, essenziali per una democrazia fondata sulla libertà⁸.

Considerato quanto esposto la COFEM formula i seguenti principi:

- Il compito principale del servizio pubblico dei media è di garantire la produzione e la distribuzione nonché l'accessibilità di **contenuti giornalistici**, in particolare di quelli che contribuiscono alla formazione delle opinioni. Offre e fornisce informazioni, contestualizzazioni, critiche e controlli.
- A livello di contenuto, l'attenzione deve concentrarsi su **politica ed economia**, oltre che su **cultura, istruzione e sapere/scienza**.
- I **formati d'intrattenimento e sportivi** possono essere ammessi se hanno un legame con la Svizzera e con la realtà della vita della popolazione residente in Svizzera o se contribuiscono all'inclusione e alla coesione sociale, culturale e/o linguistica.

3. Accesso e fruizione

In Svizzera, il servizio pubblico nell'ambito dei media si è finora limitato alla radiotelevisive escludendo la stampa privata perché per i fornitori privati la radiotelevisione era un vettore di diffusione delle informazioni poco interessante a causa della limitata capacità di trasmissione terrestre, delle forti tendenze alla monopolizzazione nei mercati della radiotelevisione dovute alla riduzione progressiva dei costi fissi, della ricezione libera e gratuita del segnale radiotelevisivo e dei mercati molto piccoli dell'audience e della pubblicità domestica. Inoltre, si doveva garantire a scopi d'interesse pubblico che tutte le parti e le regioni linguistiche del Paese ricevessero un'adeguata copertura mediatica, anche se ciò non era economicamente redditizio. In aggiunta occorreva garantire la diffusione delle informazioni delle autorità in tempo di crisi e di guerra.

L'orientamento verso la radio o la TV, soprattutto in forma lineare, corrisponde ancora alle esigenze prevalenti degli utenti. Tuttavia, è prevedibile che la digitalizzazione, la personalizzazione e la disponibilità indipendente dal luogo e dall'orario diventeranno sempre più importanti. Per questo motivo il servizio pubblico dei media deve poter agire in modo tecnologicamente neutrale. Concentrarsi solo sulla radio o sulla TV sarebbe come rendere il servizio pubblico dei media un reperto da museo. Di conseguenza, rimarrebbero esclusi sempre più gruppi della popolazione. La COFEM ritiene inoltre che una limitazione a generi giornalistici o a forme di presentazione, in particolare a quelle audiovisive, abbia poco senso perché non corrispondono né alla fruizione moderna dei media né alla multimedialità e convergenza di diverse forme di comunicazione giornalistica e, da questo punto di vista, non sono nemmeno adatti a riflettere le dinamiche dello sviluppo dei media⁹.

Come spiegato nel capitolo 2, il servizio pubblico dei media persegue sempre l'interesse pubblico. Raggiunge l'intera società con servizi equivalenti in tutte le regioni linguistiche ed esercita un effetto di coesione sia all'interno che all'esterno delle aree linguistiche, regionali, culturali e sociali. Per quanto possibile, offre tutti i canali, le applicazioni o i formati utilizzati in misura rilevante dalla popolazione; in questo contesto gli elementi fondamentali del servizio pubblico dei media devono però rimanere riconoscibili. Può quindi anche rinunciare a trasmettere un programma lineare completo se ciò non corrisponde più agli obiettivi prefissati. Il fattore decisivo è il criterio di accessibilità, che deve orientarsi alle abitudini di fruizione e alle possibilità tecniche (criterio di universalità).

⁸ Attualmente, tali spazi di dibattito sono forniti principalmente da piattaforme americane o cinesi, gestite secondo logiche di supervisione e controllo non trasparenti e valori imprenditoriali propri. Si sta quindi discutendo in che misura anche la fornitura di uno "spazio aperto pubblico" debba rientrare nelle competenze del servizio pubblico dei media (cfr. Dobusch, 2018, <https://netzpolitik.org/2018/demokratisch-mediale-oeffentlichkeiten-im-zeitalter-digitaler-plattformen/>).

⁹ Secondo la Commissione, la differenziazione rispetto alla stampa privata e alle sue offerte orientate al testo nel mercato digitale degli utenti deve essere garantita da un chiaro orientamento ai contenuti del servizio pubblico dei media, non da restrizioni tecniche, formali o strutturali.

Il servizio pubblico dei media è di principio accessibile a tutti e in forma anonima. La personalizzazione tramite login per determinate offerte o funzionalità può avvenire su base volontaria e selettiva; in questo contesto i dati ottenuti devono rispettare condizioni particolarmente rigide (regolamento opt-in)¹⁰. In particolare, è vietata la trasmissione dei dati a terzi. Il servizio pubblico dei media è anche soggetto a condizioni severe per quanto concerne i sistemi di raccomandazione algoritmica utilizzati: l'ottimizzazione non deve essere orientata al tempo massimo di fruizione, bensì agli obiettivi del servizio pubblico dei media (diversità, rilevanza, ecc.). Il servizio pubblico dei media segue o stabilisce standard professionali ed etici particolarmente elevati anche nella definizione dei canali di diffusione e nell'uso della tecnologia, soprattutto dell'intelligenza artificiale; fornisce informazioni trasparenti sulle prestazioni e sull'utilizzo delle risorse e prevede procedure per i commenti e i reclami.

Considerato quanto esposto, la COFEM formula i seguenti principi:

- Il servizio pubblico dei media tiene adeguatamente conto di **tutte le realtà di vita** delle persone che vivono in Svizzera e ha un orientamento **inclusivo**.
- Persegue sempre l'**interesse pubblico**.
- I suoi servizi sono **equivalenti** in tutte le regioni linguistiche.
- È **neutrale** in termini di **tecnologia** e di **genere**.
- È accessibile **senza barriere** e può in linea di massima essere utilizzato anche **in forma anonima** (ossia senza tracking).

4. Struttura

Fino agli anni '80, il servizio pubblico dei media è stato delegato a un unico fornitore, la SSR, prima che delle emittenti private entrassero a far parte del servizio pubblico dei media in misura modesta a livello regionale/locale. Se questi servizi dovranno essere messi a disposizione da un fornitore dominante (attualmente la SSR) o da diversi fornitori, eventualmente anche in concorrenza tra loro, è una questione che deve essere decisa a livello politico¹¹. Per ragioni pragmatiche, la Commissione ritiene più vantaggioso mantenere il sistema di un fornitore forte a livello nazionale in particolare perché, alla luce del divieto di massimizzare i profitti, non tutti i tipi di organizzazione possono fornire i servizi richiesti. Nel caso di una soluzione con più fornitori, tutti dovrebbero soddisfare gli stessi requisiti e soprattutto dimostrare che le prestazioni in materia di programma del servizio pubblico mediatico non siano mescolati con attività a orientamento commerciale e viceversa. A prescindere da questa questione, la COFEM raccomanda di garantire che la struttura o la forma organizzativa mantenga una certa agilità e capacità di adattamento per rendere giustizia alle dinamiche dei media.

La COFEM ritiene fondamentale che la struttura del servizio pubblico dei media rispecchi la pluralità federale della Svizzera. La tendenza degli ultimi anni verso un unico "centro" linguistico regionale, che va di pari passo con un'inevitabile centralizzazione della cultura giornalistica, è in contrasto con la natura del servizio pubblico dei media. Una parte dell'onere finanziario è inevitabilmente dovuto al fatto che il servizio pubblico è presente non solo in tutte le parti del Paese ma anche, per quanto possibile, in tutte le regioni del Paese con risorse proprie.

La Commissione ritiene inoltre che un servizio pubblico dei media del futuro possa includere qualcosa di più che soltanto contenuti giornalistici (ad es. promozione cinematografica e culturale, supporto tecnico, ecc.), per cui anche i servizi legati al giornalismo, come i consigli della stampa o dei media, le istituzioni con programmi di formazione e formazione continua in ambito giornalistico o le agenzie di stampa, dovrebbero essere presi in considerazione, a condizione che rispettino i principi del servizio

¹⁰ Con possibilità di personalizzazione tramite Login, la COFEM intende esplicitamente anche funzionalità, opzioni di interazione o diritti di accesso estesi (ad es. agli archivi), a condizione che non siano in contrasto con l'universalità e la non commercializzazione dell'offerta e che siano conformi alle norme sulla protezione dei dati.

¹¹ Tali approcci esistono già oggi in misura molto limitata, ad esempio il "Fensterprogramm" di Presse TV all'interno del programma SRF, che viene trasmesso una volta alla settimana.

pubblico dei media, ossia essere di natura universale, senza barriere, al servizio del bene comune e non commerciale.

Considerato quanto esposto, la COFEM formula i seguenti principi:

- Nel fornire le sue prestazioni, il servizio pubblico dei media tiene conto soprattutto della **struttura federale** e delle particolarità della Svizzera, sia **a livello di contenuto** che di **organizzazione**.
- Può includere **uno o più fornitori di servizi** e, oltre ai servizi puramente giornalistici, anche **aree correlate al giornalismo**.
- I servizi sono forniti su base **non commerciale**.

5. Finanziamento

La Commissione ritiene che il finanziamento misto del servizio pubblico dei media praticato oggi (canoni a carico delle economie domestiche e delle imprese nonché introiti pubblicitari nell'offerta televisiva lineare) rappresenti una sfida sempre più grande per il futuro, principalmente per quattro motivi: in primo luogo, perché gli introiti pubblicitari nella radiodiffusione tradizionale sono in calo da anni. In secondo luogo, perché nel servizio pubblico dei media il finanziamento parziale attraverso gli introiti pubblicitari può indurre le emittenti a concentrarsi più sull'audience che sulla qualità, più sull'acquisto che sulla produzione propria, il che non corrisponde allo spirito del servizio pubblico dei media. In terzo luogo, perché il canone è fissato dal Consiglio federale a livello di ordinanza; può però essere modificato anche da iniziative popolari o parlamentari. L'ammontare del canone è quindi soggetto anche a motivazioni tattiche politiche, che possono essere in contraddizione con un approccio basato sull'interesse pubblico che mira a garantire un servizio pubblico dei media efficiente per tutte le parti del Paese, le regioni linguistiche e i gruppi della popolazione¹². In quarto luogo, perché la costante diminuzione del prezzo del servizio pubblico dei media per economia domestica o pro capite è sempre più in netto contrasto anche con gli sforzi dei fornitori privati sul mercato volti ad aumentare non solo la disponibilità a pagare per i loro prodotti ma anche il prezzo effettivo per ogni prodotto giornalistico. Nel mercato dell'offerta al pubblico, invece, diminuendo il canone si segnala attraverso il servizio pubblico dei media che il buon giornalismo non deve costare molto.

La Commissione auspica pertanto un cambiamento del sistema di finanziamento per il servizio pubblico dei media al fine di correggere nel miglior modo possibile le anomalie e i falsi incentivi summenzionati. In futuro, il servizio pubblico dei media deve essere finanziato esclusivamente dalla mano pubblica e non dipendere più dalla pubblicità¹³. L'organizzazione concreta dei finanziamenti pubblici deve essere decisa sul piano politico. Secondo la Commissione deve però continuare a preservare l'indipendenza giornalistica ed essere stabile, affidabile e sufficiente ai sensi del mandato di prestazioni¹⁴.

Considerato quanto esposto, la COFEM formula i seguenti principi:

- Il finanziamento deve essere garantito in modo che sia **sufficiente, stabile e indipendente dallo Stato** ai sensi del mandato di prestazioni.
- L'**indipendenza giornalistica** deve essere mantenuta in ogni caso.

¹² Negli ultimi anni il canone è stato costantemente ridotto, passando da 462.40 fr. all'anno a 335 fr. nel 2023 e in futuro a 300 fr., se il Consiglio federale imporrà la sua volontà. Considerate la parità di potere d'acquisto, le dimensioni ridotte e la natura plurilingue del mercato svizzero, l'importo è paragonabile agli altri mercati europei.

¹³ Secondo la Commissione è ipotizzabile che il fornitore o i fornitori di servizi possano essere obbligati, contro indennizzo, a continuare a offrire in quanto "carrier" opportunità pubblicitarie interessanti nella concezione dei programmi per impedire che gli introiti pubblicitari confluiscono all'estero. Pertanto il programma del servizio pubblico dei media non sarebbe privo di pubblicità nemmeno in futuro. Ciò vale per analogia anche per la sponsorizzazione e altre attività pubblicitarie. Le entrate che ne risulterebbero verrebbero riunite a favore di un sostegno generale ai media che andrebbe a beneficio di vari fornitori (anche privati).

¹⁴ Tra l'altro sarebbe ipotizzabile indicizzare l'attuale canone per i media, sostituirlo con una tassa sui media a destinazione vincolata che verrebbe riscossa in base al reddito (con deduzioni fiscali e un tetto massimo), simile alle imposte di culto, o introdurre un finanziamento tramite punti percentuali IVA.

- I finanziamenti devono essere strutturati in modo da **non** trasmettere **falsi segnali di prezzo** o **falsi incentivi** e da non provocare vincoli commerciali nella concezione dei programmi.
- Il servizio pubblico dei media rinuncia agli **introiti pubblicitari**.

Conclusione

Secondo la COFEM, il servizio pubblico svizzero dei media, nato all'inizio degli anni '30, rimane anche nel 21° secolo un elemento indispensabile per fornire alla popolazione di tutte le regioni linguistiche e di tutte le parti del Paese contenuti e servizi giornalistici variati, efficaci e affidabili. Essendo finanziato in gran parte con fondi pubblici e avendo un mandato di prestazioni, deve distinguersi dalle offerte commerciali soprattutto attraverso standard qualitativi elevati nella selezione, produzione, presentazione e diffusione. Questo principio si applica indipendentemente dagli sviluppi tecnici e dall'evoluzione delle abitudini di fruizione. In altre parole, il servizio pubblico dei media deve poter far fronte a nuove sfide per soddisfare le aspettative sociali attuali e future. Farlo diventare un reperto da museo sacrificando l'attrattiva, la rilevanza e l'accessibilità del programma, compromette il consenso a suo favore e, in ultima analisi, la sua ragion d'essere. Ciò a sua volta ha una giustificazione d'interesse pubblico: secondo la COFEM, per il funzionamento di una democrazia fondata sulla libertà è più che mai indispensabile garantire una fornitura stabile di contenuti e servizi giornalistici. Alla luce dei profondi cambiamenti nel mercato dei media, la Commissione ritiene necessario che la politica e la società si occupino in linea di principio del futuro orientamento e dell'organizzazione del servizio pubblico dei media nell'era digitale. Queste riflessioni intendono stimolare la discussione.