



Le particolarità dei media nell'era digitale:

Organizzazione di un paesaggio mediatico efficace in una prospettiva economica e sociale



Documento di lavoro della COFEM

Bienne, 22 gennaio 2018

Compendio

L'obiettivo del presente documento di discussione della Commissione federale dei media COFEM è quello di mostrare le particolarità dei media, in che misura queste sono ancora pertinenti nell'era di Internet e quali sono le opzioni a livello di politica dei media affinché il paesaggio mediatico svizzero rimanga produttivo.

I media presentano una serie di caratteristiche sia sul piano economico che sociopolitico.

- Dal punto di vista economico, le specificità dei media sono numerose, nonostante la digitalizzazione: visto che la disponibilità a pagare per i prodotti dei media diminuisce sempre di più, i media sono attivi anche sul mercato della pubblicità, questo però contribuisce sempre meno a finanziare l'informazione; nonostante la monetizzazione dei contenuti (paywall), quelli costosi a livello di produzione sono difficilmente rifinanziabili su mercati piccoli, le economie di scala e di scopo favoriscono le concentrazioni.
- La digitalizzazione modifica poco gli argomenti di una prospettiva socio-politica: i contenuti informativi dei media sono necessari per via della loro importanza politica, sociale e culturale. Tuttavia, vista la crescente importanza delle nuove piattaforme Internet e delle mutate abitudini di fruizione dei media, la produzione di contenuti giornalistici non ne garantisce né la reperibilità né l'utilizzo.

Occorre pertanto interrogarsi sul futuro assetto del paesaggio svizzero dei media definito dalla politica. La COFEM difende la concorrenza nel settore dei media e la possibilità di consentire ai fornitori dei media di sviluppare le proprie capacità innovative nel modo più semplice possibile. Allo stesso tempo però ha ribadito più volte che, viste le specificità dei media, le condizioni in un mercato libero totalmente deregolamentato non permettono, neppure nell'era digitale, di offrire le prestazioni informative necessarie alla società e alla democrazia. Si possono differenziare tre campi d'intervento:

- **Sostegno ai media orientato al futuro:** La reticenza a pagare per i contenuti giornalistici e lo spostamento della pubblicità verso nuovi attori in Internet rendono difficile il finanziamento delle offerte mediatiche private. Per questo motivo la COFEM propone regolarmente l'implementazione di un sostegno ai media online.
- **La SRG SSR nell'era digitale:** Una maggioranza in seno alla COFEM ritiene che la SSR debba adeguarsi alle condizioni digitali. Ciò non significa però proporre qualsiasi contenuto. Un'organizzazione mediatica pubblica deve distinguersi dai fornitori finanziati esclusivamente tramite la pubblicità. In vista di un futuro in cui i media sono diffusi via Internet a banda larga e consumati principalmente su richiesta (on demand), occorre ripensare fino in fondo l'adeguamento alle condizioni digitali e rinegoziare il mandato della SSR.
- **Autodeterminazione nell'utilizzo dei media:** Delle regole relative all'accesso alla rete, alla neutralità e agli algoritmi dovrebbero continuare a garantire alla popolazione un accesso a un'offerta di media giornalistici completa e variegata. Allo stesso tempo, la digitalizzazione pone esigenze elevate in termini di alfabetizzazione mediatica degli utenti. Quest'ultima non deve tuttavia essere intesa unicamente in senso passivo come un' fruizione competente dei media.

Indice

Compendio	2
1. Introduzione: importanza dell'informazione	4
2. Le particolarità dei media	4
2.1. Prospettiva economica: fallimento del mercato	5
2.1.1. Forme di fallimento del mercato	5
2.1.2. Fallimento del mercato, media e digitalizzazione	6
2.1.3. Conseguenze per il finanziamento del giornalismo	8
2.2. Prospettiva sociopolitica: meritorietà	10
2.2.1. I media quali beni economici e culturali	10
2.2.2. Meritorietà e digitalizzazione	11
3. Strumenti della politica dei media	12
3.1. Regolamentazione delle organizzazioni mediatiche private	12
3.2. Istituzione di un'organizzazione di media pubblici	12
3.3. Regolamentazione degli operatori di rete e delle piattaforme	13
3.4. Promozione di un utilizzo responsabile dei media	13
4. Politica dei media per la Svizzera digitale: parere della COFEM	14
4.1. Sintesi: particolarità dei media e strumenti di regolamentazione	14
4.2. Raccomandazioni per l'organizzazione del paesaggio svizzero dei media	15
4.3. Conclusione	18
Bibliografia	19

1. Introduzione: importanza dell'informazione

La digitalizzazione sta cambiando radicalmente la produzione, la distribuzione e il consumo dei media e dei loro contenuti. Gli abitanti della Svizzera di oggi hanno un accesso sempre più facile a una quantità crescente di contenuti. La disponibilità dei prodotti audiovisivi e sonori aumenta costantemente grazie al moltiplicarsi delle stazioni televisive e radiofoniche digitali, alle offerte di pay-TV delle società di telecomunicazione (Swisscom, UPC, ecc.), ai servizi di Internet TV (Zattoo, Teleboy, ecc.) e ai servizi di streaming (Netflix, Amazon Prime, Spotify, ecc.). Inoltre, le piattaforme video (ad esempio YouTube) e i social network (Facebook, Twitter, Snapchat, Instagram, ecc.) offrono nuove opportunità di informazione, discussione e partecipazione. Ma un gran numero di canali e piattaforme presuppone anche che saranno prodotti e consumati contenuti variegati, soprattutto legati alla Svizzera? E come stiamo in quanto a interesse nella formazione dell'opinione, disponibilità di opinioni, selezione professionale, come la classificazione di opinioni ed eventi, e a forum che consentano una mediazione tra posizioni diverse?

Tradizionalmente, i media giornalistici svolgono un ruolo importante nel soddisfare l'interesse pubblico di poter contare su una comunità funzionante. Le società democratiche dipendono da processi aperti di formazione dell'opinione pubblica e della volontà. I media assumono tali funzioni contribuendo costantemente e fortemente all'informazione, all'orientamento e allo scambio tra persone e organizzazioni. Il dibattito scientifico pone l'accento in particolare su due funzioni mediatiche: l'orientamento della società e il ruolo di forum per l'informazione e le opinioni. Oggi, sia i fornitori di contenuti giornalistici tradizionali che quelli nuovi hanno sempre più difficoltà a rifinanziare i loro servizi sul mercato. La digitalizzazione si ripercuote sulla capacità produttiva dei fornitori svizzeri di media e tocca in ultima analisi il ruolo e le prestazioni dei media nel nostro Stato di diritto democratico.

L'obiettivo del presente documento è quello di **mostrare le caratteristiche peculiari dei media, in che misura esse si applicano ancora nell'era di Internet e quali sono le opzioni a livello di politica dei media per mantenere la produttività del panorama mediatico**¹.

Il capitolo 2 presenta le prospettive economiche e sociopolitiche dei media nell'ottica della digitalizzazione. Mentre la prospettiva economica si concentra sul fallimento del mercato, la prospettiva sociopolitica sottolinea il significato politico, sociale e culturale dei media. La COFEM esamina in che misura questi argomenti siano ancora pertinenti nell'era digitale. Il capitolo 3 si dedica poi ai vari strumenti potenzialmente disponibili a livello di politica dei media. Si discuterà della regolamentazione delle organizzazioni di media privati, dell'istituzione di un'organizzazione dei media pubblici, della regolamentazione degli operatori di rete e delle piattaforme, nonché delle misure a sostegno di un uso responsabile e competente dei media. Infine, il capitolo 4 presenta le raccomandazioni per l'organizzazione del paesaggio svizzero dei media. Il documento offre un contributo agli attuali dibattiti politici sui media.

2. Le particolarità dei media

I media sono caratterizzati da una serie di particolarità in prospettiva economica e sociopolitica. Qui di seguito sono presentate in modo sintetico entrambe le prospettive. Per ognuna si tratta di comprendere in quale misura gli argomenti sono ancora pertinenti alla luce dei cambiamenti indotti dalla digitalizzazione.

¹ Nei suoi documenti precedenti la COFEM ha discusso delle possibilità di sostenere i media (COFEM 2014) ha trattato il servizio pubblico alla radio e alla televisione (COFEM 2015). Inoltre ha tracciato i contorni per un futuro ordinamento dei media e delle comunicazioni in Svizzera (COFEM 2017b). Anche il Consiglio federale si è già espresso sul servizio pubblico audiovisivo (Consiglio federale 2016). Il presente documento si riallaccia a queste riflessioni.

2.1. Prospettiva economica: fallimento del mercato

L'economia neoclassica parte dal presupposto che il mercato consenta un'allocazione ottimale delle limitate risorse sociali. Si concentra in particolare sulle situazioni di mercato che non presentano questo risultato ideale: in tali casi si parla di fallimento del mercato. In altre parole, il meccanismo della domanda e dell'offerta non apporta i maggiori benefici alla società. La dottrina dell'economia politica considera il fallimento del mercato come una condizione necessaria, ma non sufficiente, per un intervento di regolamentazione statale: quest'ultimo è infatti considerato ammissibile soltanto se volto a correggere situazioni di fallimento del mercato. Un intervento da parte dello Stato non è però obbligatorio, in considerazione anche del fatto che la regolamentazione implica dei costi.

2.1.1. Forme di fallimento del mercato

In linea di principio si distinguono quattro forme di fallimento del mercato: beni pubblici, esternalità, deficit d'informazione e subadditività. La loro applicabilità al settore dei media sarà discussa al punto 2.1.2.

Beni pubblici

I beni pubblici sono caratterizzati dall'assenza di rivalità nel consumo e dalla non escludibilità dal consumo (ad es. illuminazione stradale).

- "assenza di rivalità" significa che un bene può essere consumato da molte persone contemporaneamente senza che ciò ne limiti il consumo da parte di un'altra persona: non vi è quindi rivalità per il suo consumo. Un utilizzatore supplementare non genera costi marginali e non consuma risorse sociali. Ciò comporta che in un mercato concorrenziale non possono essere imposti prezzi allo scopo di coprire i costi fissi.
- "Non escludibilità" significa che i potenziali utilizzatori non possono essere esclusi dal consumo di un bene anche se non pagano nulla. Non può quindi essere imposto alcun prezzo.

Anche se un bene suscita l'interesse dei consumatori, nessuno è disposto a pagare per il consumo dei beni pubblici. Questa situazione porta a una sottoproduzione e il mercato fallisce.

Per i beni che consentono un'esclusione dal consumo pur essendo caratterizzati dall'assenza di rivalità non si parla di beni pubblici, bensì di beni di club (ad es. un'autostrada con pedaggio).

Esternalità

Con esternalità o effetti esterni si intendono le ripercussioni dirette delle attività economiche su terzi non coinvolti, che non sono stati considerati e nemmeno compensati.

- Le esternalità negative (ad es. l'inquinamento ambientale) fanno sì che l'offerta non rispecchi i costi sociali (sovrapproduzione).
- Le esternalità positive (p. es. formazione) fanno sì che la domanda non rispecchi il beneficio sociale (domanda carente).

In caso di esternalità i risultati del mercato non sono efficienti, ciò che conduce il mercato stesso al fallimento.

Deficit d'informazione

Non è sempre possibile determinare la qualità dei prodotti prima dell'acquisto. In questi casi vi è un deficit d'informazione presso i consumatori (si parla anche di asimmetrie informative tra produttori e consumatori). È il caso ad esempio delle automobili d'occasione.

- Nel caso dei beni d'esperienza, la qualità può essere determinata soltanto dopo l'acquisto e il consumo.
- Nel caso dei beni di fiducia determinare la qualità è semplicemente impossibile.

I consumatori non possono quindi esprimere le proprie preferenze con la propria disponibilità a pagare: nessuno è infatti disposto a pagare prezzi elevati per beni di cui non si conosce la qualità, e questo nonostante si desiderino beni di qualità elevata e si sarebbe anche disposti a pagare per essi. Questa domanda carente porta a sua volta a una sottoproduzione di beni di alta qualità: si tratta di un'altra forma di fallimento del mercato.

Subadditività

La quarta forma di fallimento del mercato è rappresentata dalla cosiddetta subadditività, ossia la situazione in cui un bene può essere prodotto a costi più vantaggiosi attraverso un monopolio rispetto a una situazione in cui coesistono diverse imprese in concorrenza tra loro.

- Si parla di economie di scala (*economies of scale*) quando i costi medi (costi all'unità) calano con l'aumentare della produzione. Normalmente ciò è possibile solo fino al raggiungimento di un certo volume di produzione: non viene prodotto più della quantità che consente di ridurre al minimo i costi di produzione. Nei settori con costi fissi elevati (costi che non dipendono dal volume prodotto) e costi marginali ridotti la situazione è diversa: più viene prodotto più si riduce il costo all'unità. Ciò avviene poiché i costi fissi all'unità continuano a calare (calo dei costi fissi) e i costi variabili all'unità sono trascurabili. Un produttore può quindi finanziare nel modo più efficiente possibile l'intero mercato, ragione per cui si crea un monopolio naturale (ad es. approvvigionamento idrico).
- Si parla di economie di scopo (*economies of scope*) quando prodotti di vario tipo possono essere fabbricati da un'impresa unica a costi inferiori rispetto a quanto costerebbe la produzione da parte di varie imprese (ad es. succo di mele e d'arancia). Grazie alle sinergie, i costi medi risultano inferiori.

Le economie di scala e di scopo favoriscono la concentrazione e stimolano la monopolizzazione: anche in questo caso vi è fallimento del mercato.

2.1.2. Fallimento del mercato, media e digitalizzazione

In quale misura queste quattro forme di fallimento del mercato si producono sui mercati mediatici? Se questo è il caso, la situazione è cambiata con l'avvento della digitalizzazione?

I media sono beni pubblici?

A seconda del canale di distribuzione e degli ostacoli all'accesso, i media sono beni pubblici o beni di club.

- I contenuti mediatici sono chiaramente definiti dall'**assenza di rivalità nel consumo**: il consumo di un'offerta giornalistica da parte di una persona non limita la possibilità delle altre di fruirne. La digitalizzazione non ha cambiato nulla in tal senso².
- La possibilità di escludere dalla fruizione di un mezzo di comunicazione coloro che non pagano dipende dal canale di distribuzione. Mentre la radiodiffusione e la telediffusione terrestri non cifrate non consentono alcuna esclusione (ad es. radio via OUC o DAB+), la digitalizzazione favorisce la **creazione di ostacoli all'accesso**. La possibilità di cifrare e l'esistenza di modelli di pagamento consentono ai fornitori di servizi mediatici di limitare l'accesso ai loro prodotti e di imporre prezzi (ad es. radio e televisione a pagamento, servizi di streaming per musica e contenuti audiovisivi, *paywall* per il giornalismo online o e-book con protezione anticopia). In questo modo, da beni pubblici i media diventano beni di club.

L'escludibilità dal consumo di media tramite la creazione di ostacoli all'accesso è oramai possibile (l'escludibilità dall'informazione rimane però difficile). Continua invece a non esserci rivalità nel consumo. Da un punto di vista politico-economico è inutile imporre un prezzo, poiché i costi marginali calano e tendono allo zero e non viene utilizzata alcuna risorsa. Da un punto di vista commerciale l'imposizione di prezzi è però chiaramente necessaria.

² Nei prodotti della stampa la situazione viene persino rafforzata poiché i costi marginali vengono meno a causa della distribuzione elettronica.

I media creano delle esternalità?

I contenuti mediatici redazionali creano una serie di esternalità. Tra le esternalità positive si possono menzionare ad esempio:

- dei cittadini meglio informati e formati, fattore centrale per la formazione dell'opinione e della volontà nei sistemi democratici;
- una miglior comprensione reciproca tra i gruppi culturali e linguistici, fattore importante per la Svizzera in quanto Paese plurilingue e terra d'immigrazione;
- la coesione sociale, l'integrazione e il senso di appartenenza all'intera comunità, ciò che favorisce la stabilità e il senso di reciproca appartenenza.

Anche in tali ambiti la digitalizzazione non ha fondamentalmente portato cambiamenti. Naturalmente non sono la produzione e la distribuzione in sé a creare esternalità positive, quanto invece l'utilizzo di contenuti mediatici redazionali. Vista la moltiplicazione dell'offerta mediatica questo non è (più) scontato: anche a causa della molteplicità delle offerte, gli utenti possono concentrarsi solo su determinati settori (ad es. l'intrattenimento) (Ofcom 2008). In un mondo *on-demand* nel quale gli utenti selezionano i contenuti in modo mirato senza vincoli geografici o temporali, la problematica si accentua ulteriormente. Il cambiamento si osserva soprattutto presso la fascia della popolazione più giovane. Chiaramente anche i giovani continuano a fruire dei contenuti giornalistici, lo fanno però sempre più tramite altri canali. La fruizione avviene infatti maggiormente via Internet e dispositivi mobili. Oltre ai giornali e siti di notizie gratuiti, vengono usate soprattutto piattaforme *on demand* e di streaming nonché i media sociali (Pupis/Schenk/Hofstetter 2017; cfr. anche COFEM 2017a).

Vi è un deficit d'informazione nei media?

I beni mediatici sono caratterizzati da una forte asimmetria informativa tra produttori e consumatori. Vista la continua generazione di nuovi contenuti mediatici, è difficile valutarne la qualità. È più complesso giudicare le offerte informative rispetto a quelle d'intrattenimento.

Le strategie possibili per impedire un deficit d'informazione sono due:

- La parte del mercato meglio informata può mettere a disposizione informazioni aggiuntive, ad esempio facendosi una certa reputazione (come attraverso la promozione del marchio), o mediante misure a garanzia della qualità o analoghe (il cosiddetto *signaling*).
- La parte di mercato meno informata può basarsi su consigli esterni per decidere di cosa fruire (ad es. critica dei media; promozione dell'alfabetizzazione mediatica; valutazioni da parte di altri utenti): si tratta del cosiddetto *screening*. La digitalizzazione offre nuove possibilità, soprattutto a livello tecnico.

Al contempo, il dibattito sulle notizie false e le bolle di filtraggio mostra che valutare la qualità dei contenuti mediatici è tutt'altro che semplice anche nel mondo digitale. È difficile determinare chi ha inviato un contenuto, com'è stato prodotto e quali fonti sono affidabili. A causa delle asimmetrie informative, determinare la qualità dei risultati forniti dai motori di ricerca, il funzionamento delle reti sociali e la logica degli algoritmi è possibile solo fino a un certo punto (Ofcom 2008).

I mercati mediatici sono caratterizzati da una produzione più vantaggiosa tramite i monopoli?

I costi fissi nel settore mediatico sono tradizionalmente elevati e in gran parte indipendenti dal numero di utenti³. I costi per la prima realizzazione di un prodotto mediatico (*first copy costs*) sono elevati (infrastruttura tecnica, macchine per la stampa, rete di distribuzione, ma anche spese per il personale per la redazione e per il personale creativo), mentre i costi di riproduzione, rispetto ai costi fissi,

³ L'ammontare dei costi fissi cambia a seconda del mezzo di comunicazione. Nella produzione audiovisiva e nei giornali stampati i costi sono nettamente più elevati rispetto alla radio. Non vanno però dimenticati, per ogni categoria mediatica, i costi di redazione (a condizione che i contenuti giornalistici siano ritenuti importanti dal fornitore).

sono inferiori (stampa) o addirittura inesistenti (radiodiffusione). Nei mercati mediatici si riscontra in effetti un forte calo dei costi fissi. Più sono numerosi gli utenti, più i costi medi diminuiscono: il fornitore con il maggior numero di utenti può quindi produrre al costo più basso (tendenza verso la monopolizzazione).

La digitalizzazione ha ridotto i costi fissi della produzione mediatica. La produzione audiovisiva è divenuta meno cara grazie alle nuove tecnologie. Inoltre i media digitali consentono di risparmiare sui costi di stampa e di distribuzione. Il numero di canali televisivi e siti web è fortemente aumentato. **Certo, la produzione di contenuti giornalistici rimane cara.** Che si tratti di contenuti online o offline, chi vuole fornire prestazioni giornalistiche in modo continuo deve remunerare una redazione che abbia a disposizione tempo e risorse per ricerche, analisi, valutazioni e controlli della qualità. Questo spiega perché non si osserva un continuo avvento sul mercato di nuovi fornitori di servizi giornalistici, e anche perché le nuove startup di stampo giornalistico incontrano spesso problemi finanziari. In aggiunta, determinati prodotti audiovisivi – in particolare del genere fiction (serie, film) – continuano a comportare costi elevati.

Oltre al calo dei costi fissi, nel settore mediatico anche l'**economia di scopo** riveste un ruolo, in particolare il riutilizzo di contenuti in più regioni o su più canali. La creazione di "newsroom" che lavorano in modo convergente sottolinea i vantaggi delle economie di scopo e delle sinergie da sfruttare nel mondo mediatico digitale.

2.1.3 Conseguenze per il finanziamento del giornalismo

Quali sono le possibili conseguenze dei beni pubblici e dei beni di club, delle esternalità positive, dell'asimmetria informativa, del calo dei costi fissi e dell'economia di scopo per il giornalismo nell'era della digitalizzazione?

Presenza su due mercati: mercato del pubblico e mercato pubblicitario

Spesso i media non riescono, o almeno non interamente, a finanziarsi grazie al mercato del pubblico. **Non è possibile sfruttare completamente la volontà di pagare per fruire delle offerte mediatiche.**

- Con i media non cifrati o senza monetizzazione dei contenuti nessuno è escluso dal consumo: si può parlare di beni pubblici. Di conseguenza, i consumatori non sono disposti a pagare per l'offerta, nemmeno se sono interessati a tali contenuti mediatici.
- I media presentano numerose esternalità positive. L'utilità sociale dei media giornalistici non è tenuta in considerazione nell'ambito dell'inclinazione degli individui a spendere, ciò che conduce a una domanda debole e a una produzione ridotta di contenuti mediatici rilevanti per la società (Hettich/Schelker 2016).
- A causa dell'asimmetria informativa i consumatori non sono sempre in grado di valutare la qualità dei contenuti mediatici. Chi non è sicuro della qualità di un prodotto, in particolare se di tipo giornalistico, è poco incline a spendere per esso.

Questo dovrebbe condurre a una sottoproduzione di contenuti informativi, persino se i consumatori sono interessati a tali contenuti. Per lungo tempo l'**industria pubblicitaria ha rappresentato una fonte di finanziamento alternativa** per i media cosicché i media erano considerati comunque un affare redditizio.

Le cose sono cambiate. Oggi per distribuire i suoi contenuti l'industria pubblicitaria non deve più per forza fare capo ai media giornalistici: può infatti raggiungere i potenziali consumatori anche attraverso motori di ricerca, media sociali e portali per piccoli annunci, e questo senza che la pubblicità sia inviata al di fuori dal gruppo target. Di conseguenza, gli introiti pubblicitari delle organizzazioni mediatiche rimangono costanti o sono in calo. Tra il 1995 e il 2015, per i giornali a pagamento le cifre d'affari nette risultanti dalla pubblicità sono calate da circa un miliardo di franchi a meno di 700 milioni di franchi l'anno. Al contempo, secondo la NZZ i fornitori dell'informazione guadagnano solo oltre 80 milioni di franchi l'anno grazie alla pubblicità online (Stadler 2016). Il crollo della pubblicità su carta non è quindi

affatto compensato e i sovvenzionamenti trasversali provenienti da nuovi campi d'attività lucrativi (piattaforme di transazione digitali) sono poco giustificabili sotto il profilo commerciale (Puppis/Schenk/Hofstetter 2017). Inoltre, anche sul mercato pubblicitario della televisione si sta registrando a breve termine un chiaro calo della cifra d'affari netta. La scarsa inclinazione a spendere degli utenti e lo spostamento della pubblicità su nuovi intermediari online portano soprattutto a una crisi nel finanziamento del giornalismo a livello regionale e nazionale. Non è certo se il giornalismo online, eccezion fatta per le offerte di nicchia, sia rifinanziabile unicamente mediante i mercati della pubblicità e dei servizi a pagamento (Lobigs 2017).

L'escludibilità diventa possibile, ma non è per forza auspicabile

Grazie ai progressi tecnologici oggi è possibile escludere dalla fruizione determinate persone (cifatura, fornitura di contenuti a pagamento). Ciò consente di mettere sul mercato determinate offerte mediatiche, ad esempio emittenti tematiche, rivolte a precisi gruppi target. **Considerate le esternalità positive** che ci si attende dalla fruizione di determinati contenuti informativi, l'esclusione di utenti dalla fruizione **non è per forza auspicabile** da un punto di vista politico-economico, poiché un numero quanto più ampio possibile di persone deve poter fruire dei contenuti mediatici per formarsi un'opinione e una volontà in modo fondato (Berg/Lowe/Lund 2014; Ofcom 2008)⁴. Inoltre, da un punto di vista commerciale escludere potenziali utenti non è necessariamente auspicabile.

In aggiunta, **nonostante la possibilità di escludibilità, la competitività di determinate offerte rimane limitata**: anche la televisione a pagamento e i servizi streaming devono potersi rifinanziare e forniscono quindi solo offerte destinate a gruppi di pubblico sufficientemente ampi e con un forte potere d'acquisto. I gruppi d'interesse di piccole dimensioni o che non dispongono di un potere d'acquisto sufficiente dispongono di un'offerta ridotta (Kiefer 1999). Nei piccoli mercati, come ad esempio i mercati del pubblico delimitati a livello di regione linguistica in Svizzera, le produzioni proprie locali in stile fiction (serie, film) sono difficili da rifinanziare (Berg/Lowe/Lund 2014). I fornitori della televisione a pagamento si concentrano prevalentemente su film e serie internazionali e sulle trasmissioni sportive.

Le economie di scala e di scopo favoriscono la concentrazione

Le economie di scala e di scopo favoriscono la concentrazione e la creazione di barriere di accesso al mercato. Le concentrazioni di potere nel settore mediatico non rappresentano un problema soltanto a livello economico, ma anche e soprattutto a livello giornalistico e sociopolitico.

In particolare il mercato **calo dei costi fissi** rappresenta un **importante catalizzatore per la concentrazione orizzontale**: visti i costi fissi per i prodotti d'informazione, le imprese mediatiche hanno uno stimolo per raggiungere quanti più utenti possibile con i loro contenuti, riducendo così i costi medi. Ciò favorisce le concentrazioni nei mercati della stampa regionale e nei mercati televisivi delle regioni linguistiche. Sono fortemente concentrati anche i mercati della distribuzione, delle reti sociali e dei motori di ricerca. Questi nuovi attori, che hanno assunto un'importanza primaria per la ricerca e la messa a disposizione di contenuti, dispongono spesso di un notevole potere di mercato. Per le nuove imprese, le economie di scala costituiscono al contempo delle grosse barriere all'accesso al mercato: un fornitore con un elevato potere di mercato ha infatti strutture di costo più vantaggiose rispetto a un concorrente che è appena giunto sul mercato e deve ancora ammortizzare i costi d'investimento fissi necessari.

Anche le **economie di scopo** favoriscono la **concentrazione orizzontale**. I media sovraregionali consentono di realizzare sinergie e riducono i costi medi rispetto a casi in cui in ogni regione esistono imprese mediatiche indipendenti. Ciò fa anche in modo che le aree politiche e le offerte mediatiche nate da concentrazioni non si sovrappongano (più), fatto che può rappresentare uno svantaggio per la realizzazione di esternalità positive (ad es. grado d'informazione sulla politica cantonale). Le economie di scopo spingono inoltre alla **concentrazione multimediale** poiché consentono l'utilizzo multiplo dei contenuti attraverso diversi canali mediatici.

⁴ Ad eccezione della protezione da determinati contenuti ritenuti non appropriati (ad es. nel settore della protezione dei giovani dai rischi dei media).

I piccoli sistemi mediatici dispongono di particolari strutture di mercato che non scompaiono con la digitalizzazione. Siccome la Svizzera ha relativamente pochi abitanti, automaticamente i mercati dell'audience e della pubblicità sono nettamente più piccoli rispetto ai Paesi di grandi dimensioni. Di conseguenza, addirittura i contenuti che nei grandi Stati sono forniti senza problemi dal mercato non sono sempre rifinanziabili. Anche la posizione dominante della SSR voluta dal legislatore pone determinati limiti allo sviluppo dei fornitori privati. In Svizzera la situazione è ancora più accentuata: in primo luogo, a causa del plurilinguismo non esiste un mercato mediatico nazionale. In secondo luogo, la Svizzera ha come vicini degli Stati in cui sono parlate le sue stesse lingue, un fattore di concorrenza per i fornitori interni non solo sul mercato dell'audience ma, attraverso le finestre pubblicitarie, anche sul mercato pubblicitario.

2.2. Prospettiva sociopolitica: meritorietà

I media non posseggono peculiarità unicamente in prospettiva economica. Possono infatti essere visti anche in prospettiva sociopolitica e politico-democratica. L'accento non è posto sul fallimento del mercato, ma su argomentazioni di tipo politico, sociale e culturale. Gli economisti riuniscono tali posizioni nel concetto di meritorietà. **Le due prospettive non devono però essere viste come opposte.** Vi sono numerosi punti di convergenza tra l'argomentazione economica legata alle esternalità positive e la prospettiva sociopolitica legata alla grande importanza dell'informazione.

2.2.1. I media quali beni economici e culturali

Gli argomenti sociopolitici si fondano sulla constatazione che i media non sono soltanto beni economici, ma anche culturali.

I media d'informazione rivestono una grande importanza sociale, culturale e politica per la società. I mass media influenzano la vita sociale e culturale e creano un'identità comune attraverso la diffusione e la riflessione di valori, norme e conoscenze contribuendo così alla coesione e all'integrazione sociale. Plasmano l'opinione pubblica in modo durevole e importante, e diffondono eventi, temi e opinioni essenziali che riguardano l'insieme della società. Offrono inoltre una piattaforma per dibattiti politici e informazioni, e rendono pubblici le idee e i contenuti politici. Tale ruolo è essenziale per il buon funzionamento delle società moderne, a maggior ragione nelle società democratiche: i media forniscono infatti ai cittadini le informazioni necessarie per la formazione delle proprie idee e volontà politiche. Oltre alla loro funzione informativa, i media assumono anche una funzione di controllo: criticano e controllano gli attori politici ed economici influenti. La formazione dell'opinione pubblica, la produzione della pluralità delle opinioni e la creazione di norme sociali si oppongono però a una valutazione basata su criteri economici (Heinrich 2001). Questa la posizione del Consiglio federale (2016), quando nel suo rapporto sul servizio pubblico constata: «I servizi d'informazione e d'integrazione forniti dai media assumono in una democrazia un'importanza sociale e culturale che va oltre il valore puramente economico».

Poiché i media non sono soltanto beni economici, la regolazione di questo settore non si giustifica soltanto da un punto di vista economico. La correzione dei fallimenti del mercato e una concorrenza economica efficace non garantiscono la pluralità mediatica e la qualità. **I media finanziati tramite il mercato devono produrre contenuti rifinanziabili.** Può trattarsi anche di contenuti che riflettono l'importanza politica, sociale e culturale dei media. Molti fornitori di servizi mediatici privati non perseguono unicamente interessi economici, forniscono anche un contributo importante per la società democratica. Tuttavia, la logica economica e giornalistica non per forza combaciano.

Ciò risulta particolarmente chiaro nel finanziamento tramite la pubblicità. Certo, la scarsa inclinazione dei destinatari a pagare viene compensata dalla pubblicità, ma ciò ha comunque conseguenze per la produzione di contenuti, in particolare per la televisione. **Il partner di mercato chiave è l'industria pubblicitaria,** che paga prezzi di mercato per la diffusione dei suoi messaggi. Da ciò risulta che soprattutto la televisione deve orientare i contenuti alle preferenze dell'industria pubblicitaria. Quest'ultima è però interessata soltanto a determinati gruppi target: da un punto di vista economico l'attenzione del pubblico, sia essa misurata, stimata o supposta, è così venduta all'industria pubblicitaria. Con i contenuti

informativi, le imprese mediatiche finanziate mediante i proventi della pubblicità devono creare – tanto in termini di ampiezza del bacino di utenza che di gruppo target – un pubblico e un ambiente adeguato per la diffusione di pubblicità. Al contempo si prova a raggiungere il gruppo target attraverso programmi che siano quanto meno cari possibile (Baker 2002; Berg/Lowe/Lund 2014; Kiefer/Steininger 2014; Polynomics 2016). In Svizzera complicano la situazione le dimensioni ridotte dei mercati televisivi delle regioni linguistiche (pubblico e mercati pubblicitari di piccole dimensioni) e la posizione dominante delle emittenti estere private e della SSR. Le televisioni private delle regioni linguistiche svizzere si concentrano prevalentemente su trasmissioni d'intrattenimento acquistate e su un numero ridotto di produzioni proprie nel settore non-fiction. Tutto il resto non sembra economicamente sensato.

Le prospettive sociopolitiche considerano pertanto necessaria la presenza di una concorrenza giornalistica, come pure di una concorrenza economica efficace tra i vari fornitori di servizi mediatici. Non si tratta di una concorrenza per dei costi più bassi, ma idealmente per la produzione di contenuti migliori.

2.2.2. Meritorietà e digitalizzazione

La digitalizzazione non ha fundamentalmente cambiato nulla per quanto riguarda gli argomenti sociopolitici e di politica democratica di cui sopra. **Da un punto di vista sociopolitico, anche in futuro continueranno a servire contenuti mediatici informativi che il mercato non può fornire, o almeno non da solo.** A ciò si aggiunge il fatto che non si tratta soltanto di creare e fornire informazioni, ma piuttosto di consentire dibattiti sociali (forum; formazione dell'opinione pubblica).

La digitalizzazione cambia però il modo di produrre, distribuire e rendere accessibile l'informazione. I media possono conservare il proprio significato politico, sociale e culturale soltanto se i contenuti informativi raggiungono gli abitanti e i membri della società possono partecipare ai dibattiti (mediatici) pubblici. Viste le abitudini di fruizione in rapida evoluzione e lo sviluppo di un mondo on-demand, in una prospettiva sociopolitica i contenuti giornalistici devono inoltre essere forniti in una nuova forma e tramite nuove piattaforme.

- La digitalizzazione consente nuove forme di **racconto e rappresentazione**, in particolare il collegamento multimediale di testi, immagini, suoni e video («digital storytelling»), nonché l'impiego di nuove tecnologie come ad esempio diverse forme di realtà virtuale (*virtual reality* VR, *augmented reality* AR, *mixed reality* MR). Al contempo, i prodotti informativi possono anche essere collegati tra loro.
- La fruizione mediatica avviene sempre di più online e tramite dispositivi mobili. Insieme ai giornali e ai siti di notizie gratuiti, i giovani utilizzano soprattutto piattaforme on-demand e streaming e i media sociali (Puppis/Schenk/Hofstetter 2017; cfr. anche COFEM 2017a). I contenuti giornalistici devono quindi essere **adeguati alle nuove forme di fruizione**.
- La fruizione dell'informazione avviene sempre più tramite i media sociali, fattore che complica ulteriormente la questione del rifinanziamento. È però importante essere **presenti sulle nuove piattaforme** per continuare a raggiungere il pubblico.
- Nel mondo digitale i media **non possono limitarsi a produrre contenuti propri**. Sempre più contenuti commerciali e non commerciali vengono messi a disposizione tramite piattaforme digitali, che però appartengono loro stesse a grosse imprese commerciali online. Diventa così sempre più difficile distinguere tra contenuti giornalistici verificati, comunicazione commerciale (pubblicità e PR) e notizie false («fake news»). In generale i media possono adempiere alla propria funzione per la società se riescono a coinvolgere la popolazione nei dibattiti democratici, contestualizzare informazioni di terzi, moderare i contributi degli utenti e garantire l'accesso ai propri contenuti giornalistici (Goodman 2013). A tal fine le organizzazioni mediatiche e i giornalisti devono sviluppare nuove competenze (Lobigs 2017). Al contempo è però importante che gli utenti accrescano la propria competenza mediatica.

In conclusione, da un punto di vista sociopolitico occorre una regolamentazione che vada oltre la correzione dei fallimenti di mercato motivata dalla prospettiva economica.

3. Strumenti della politica dei media

A causa delle particolari caratteristiche dei media descritte nel capitolo 2, tutti gli Stati democratici regolamentano in qualche modo il settore dei media. **Da un punto di vista economico, il fallimento del mercato è una condizione necessaria ma non sufficiente per una regolamentazione. Da un punto di vista sociopolitico, tuttavia, la sola correzione dei fallimenti del mercato non garantisce che vengano prodotti servizi mediatici variegati e di alta qualità.**

Ma quali sono i potenziali strumenti effettivamente disponibili a tal fine per la politica dei media? Di seguito è riportata una breve introduzione agli strumenti utilizzati dai media privati e pubblici, dagli operatori di rete e dalle piattaforme, nonché dai media.

3.1. Regolamentazione delle organizzazioni mediatiche private

La regolamentazione può creare le condizioni affinché le organizzazioni mediatiche private forniscano un'offerta giornalistica che si distingua dai servizi prodotti in condizioni puramente commerciali (vale a dire secondo le preferenze dell'industria pubblicitaria).

Concessione: Fino a pochi anni fa, l'accesso al mercato radiotelevisivo era subordinato a una concessione, inizialmente per motivi tecnologici (mancanza di frequenze). Oggi non è più così. Ciononostante, vi sono emittenti concessionarie che assolvono un mandato di prestazioni regionale (in cambio di privilegi legati alla diffusione e/o proventi del canone). L'attribuzione di una concessione garantisce che con i loro programmi le emittenti radiotelevisive private contribuiscano all'adempimento delle funzioni socio-politiche dei media per determinate regioni.

Regolamentazione della concentrazione: i mercati dei media tendono a concentrarsi, il che non è auspicabile né sotto il profilo economico né giornalistico. Oltre al diritto della concorrenza, che mira a garantire una concorrenza economica funzionante, vi sono possibilità di una regolamentazione specifica della concentrazione dei media per evitare l'emergere di concentrazioni di potere nel settore giornalistico.

Sovvenzioni: I media possono ricevere un sostegno finanziario diretto o indiretto. In Svizzera, ad esempio, alcune emittenti radiotelevisive private a livello locale/regionale ricevono ora un sostegno diretto proveniente dal canone e gli editori della stampa beneficiano indirettamente di un'aliquota IVA più bassa e di tariffe di distribuzione postale più economiche. Ciò al fine di garantire che siano disponibili maggiori risorse per la produzione di servizi mediatici.

Regolamentazione dei contenuti: oltre al rispetto dell'ordinamento giuridico generale, la radio e la televisione sono sempre state regolamentate in termini di contenuti, per cui è necessario distinguere tra requisiti (ad es. quote per i contenuti europei) da un lato, e restrizioni e divieti dall'altro (ad es. tutela dei giovani dai rischi dei media).

3.2. Istituzione di un'organizzazione di media pubblici

I media privati forniscono un importante contributo editoriale alla società democratica. Nel contempo, perseguono legittimi interessi economici e producono contenuti che possono essere rifinanziati sul mercato. Al contrario, grazie al finanziamento esclusivo con fondi pubblici, idealmente le organizzazioni di media pubblici possono concentrarsi sulla fornitura di prestazioni giornalistiche di interesse pubblico⁵.

Le organizzazioni di media pubblici si distinguono per tre caratteristiche particolari (Jarren/ Donges 2005):

⁵ La SSR si discosta da questo modello ideale di organizzazione di media pubblici perché con il suo finanziamento misto è attiva anche sul mercato pubblicitario.

- **Contenuti:** dai media pubblici ci si aspettano determinati formati e generi (ad esempio notiziari, formazione, documentari, ecc.), un certo modo di creare contenuti (qualità, innovazione, creatività, equilibrio, rispetto di standard etici, ecc.) e l'offerta di determinate funzioni per la società che rientrano nel mandato di programma (coesione, identità nazionale, diversità culturale, considerazione delle minoranze, ecc.).
- **Forma organizzativa:** le organizzazioni di media pubblici sono, idealmente e generalmente, non commerciali e quindi non vincolate al profitto. Diversamente dalle emittenti commerciali, il finanziamento pubblico consente loro di concentrarsi sull'adempimento di un mandato di programma.
- **Obblighi di rendiconto:** Alla luce del cambiamento sociale, le prestazioni dei media e l'organizzazione dei media pubblici devono essere continuamente rinegoziate. Gli obblighi di rendiconto sono di centrale importanza per difendere la propria legittimità nei confronti della popolazione.

3.3. Regolamentazione degli operatori di rete e delle piattaforme

I contenuti mediatici devono arrivare al pubblico, motivo per cui la regolamentazione delle società di distribuzione e dei nuovi intermediari, come i motori di ricerca e le reti sociali, sta acquistando sempre maggiore importanza. La regolamentazione è tuttavia necessaria anche per altri motivi, quali la protezione dei dati o l'accesso non filtrato alle informazioni.

Accesso alle reti e reperibilità: Ai distributori del settore della radiodiffusione può essere chiesto di diffondere il contenuto integrale di determinate emittenti (*must carry*) o di trattarle in modo equo e non discriminatorio, almeno per quanto riguarda la distribuzione del segnale e dei servizi correlati (guida elettronica ai programmi, ecc.). Affinché i contenuti mediatici possano raggiungere gli utenti, è anche importante prestare attenzione alla reperibilità privilegiata. La regolamentazione *ex ante* nel quadro del diritto della concorrenza è particolarmente importante in questo contesto.

Servizio universale: nel frattempo, disporre di una connessione Internet veloce è divenuto di grande importanza per la partecipazione alla società moderna. Per evitare un "divario digitale", è possibile introdurre obblighi di servizio universale per garantire che tutta la popolazione disponga di un accesso Internet a banda larga.

Neutralità della rete: gli interessi degli operatori di rete e delle società Internet che necessitano di larghezza di banda per fornire i loro servizi non sempre coincidono. I requisiti per garantire la neutralità della rete possono garantire che tutti i contenuti trasmessi siano trattati allo stesso modo e che taluni fornitori di contenuti non siano favoriti o svantaggiati (ad esempio a causa di interessi concorrenziali dell'operatore della rete).

Protezione dei dati: mentre gli utenti fruiscono delle offerte online vengono raccolti numerosi dati personali, il cui utilizzo non è trasparente. Ciò solleva la questione della misura in cui la regolamentazione è necessaria per proteggere i consumatori (ad esempio per quanto riguarda l'applicazione di condizioni d'uso comprensibili; l'*opt-in* come standard).

Governance degli algoritmi: Gli algoritmi dei motori di ricerca e dei social network, che determinano quali contenuti vengono visualizzati o meno da determinati utenti, sono stati sviluppati a scopo commerciale e non sono trasparenti. Tuttavia, modellano la percezione della realtà alla stessa stregua dei media giornalistici. (Just/Latzer 2017). Sorgono quindi domande relative alla governance (Saurwein/Just/Latzer 2015), che richiedono soprattutto una discussione con le piattaforme (Lobigs 2017).

3.4. Promozione di un utilizzo responsabile dei media

Esistono vari modi per rafforzare un uso responsabile e competente dei "vecchi" e dei "nuovi" media.

Alfabetizzazione mediatica: Oltre a saper utilizzare gli apparecchi tecnici bisogna saper valutare criticamente le fonti, la qualità dell'informazione e comprendere il funzionamento del giornalismo, dei nuovi

intermediari e i loro algoritmi. Tuttavia, l'alfabetizzazione mediatica può essere intesa in modo ancora più completo rispetto alla mera competenza nell'uso dei media. Si tratta piuttosto di saper utilizzare i media per l'organizzazione della propria vita, ciò che può includere anche la partecipazione attiva alla produzione di contenuti o a processi politici mediatici (Schejter/Tirosh 2017).

Riduzione delle asimmetrie informative: Sono inoltre possibili anche misure per eliminare l'asimmetria dell'informazione sui mercati dei media, migliorando ad esempio le possibilità di screening (aumento della critica ai media nei media, autoregolamentazione con certificazione, ecc.).

Incentivi all'utilizzo: può essere promosso il consumo di contenuti giornalistici, in modo da creare esternalità positive. Nel caso dei media pubblici, tali incentivi possono essere promossi mediante un canone forfettario prelevato presso le economie domestiche, la produzione di programmi di qualità, la rinuncia alla pubblicità o anche la valorizzazione del marchio (Polynomics 2016).

4. Politica dei media per la Svizzera digitale: parere della COFEM

4.1. Sintesi: particolarità dei media e strumenti di regolamentazione

Il progresso tecnologico modifica profondamente le condizioni economiche della produzione e distribuzione mediatica. Tuttavia **in una prospettiva economica** si possono menzionare numerose particolarità dei media (v. n. 2.1):

- A causa della reticenza dei consumatori a pagare per i contenuti giornalistici, le organizzazioni mediatiche private dipendono dalla pubblicità in quanto fonte di finanziamento. La pubblicità si sposta tuttavia verso fornitori non giornalistici in Internet come i motori di ricerca e le reti sociali.
- Anche se la digitalizzazione facilita l'esclusione di chi non paga (cifatura, monetizzazione dei contenuti), soprattutto nei piccoli mercati i contenuti giornalistici molto onerosi non riescono a rifinanziarsi sul mercato.
- Nonostante i costi fissi per la produzione audiovisiva e il giornalismo digitale siano diminuiti, rimangono comunque relativamente alti. La riduzione dei costi fissi e le economie di scopo favoriscono la concentrazione dei media. Per motivi economici, in un piccolo Stato plurilingue come la Svizzera la pluralità dei media ha un margine di manovra limitato. Il problema è più acuto nelle regioni linguistiche più piccole.

La digitalizzazione modifica poco le argomentazioni di una **prospettiva sociopolitica e democratica** (v. n. 2.2) secondo cui in virtù della loro importanza politica, sociale culturale anche in futuro occorreranno contenuti giornalistici che il mercato non è in grado di fornire o non può fornire da solo. Tuttavia la digitalizzazione non pone le organizzazioni mediatiche **soltanto di fronte alla sfida di come finanziare e produrre i contenuti giornalistici ma anche a quella di come questi possano raggiungere gli utenti**. Infatti i media giornalistici non acquistano importanza al momento della produzione bensì solo con la loro fruizione. Considerata la crescente importanza delle nuove piattaforme in Internet e delle mutate abitudini di fruizione dei media, la produzione di contenuti giornalistici non garantisce né la loro reperibilità né il loro utilizzo. I fornitori di contenuti giornalistici non possono soltanto limitarsi alla produzione ma necessitano di nuove competenze per poter proporre contenuti in forma adeguata e per permettere la loro valutazione e lo scambio tra i gruppi sociali.

Mentre **in una prospettiva economica il fallimento del mercato è un presupposto necessario ma non sufficiente per una regolamentazione, da un punto di vista sociopolitico la correzione di un tale fallimento non è necessariamente sufficiente** per produrre servizi mediatici variegati e di qualità (meritorietà dei beni).

La politica dei media ha a disposizione numerosi strumenti per assicurare la produzione, distribuzione e fruizione dei contenuti giornalistici (v. n. 3). Tra questi rientrano la regolamentazione delle organizzazioni mediatiche private (ad es. rilascio di concessioni o sussidi), l'istituzione di un'organizzazione pubblica dei media, la regolamentazione degli operatori di rete e delle piattaforme (ad es. accesso alla rete e neutralità), nonché misure a sostegno di un uso responsabile dei media.

4.2. Raccomandazioni per l'organizzazione del paesaggio svizzero dei media

Per un buon funzionamento della democrazia occorre che i cittadini siano informati sul piano politico e partecipino ai processi politici. La COFEM dichiara apertamente **che per il dibattito sociale in una democrazia diretta i media giornalistici continuano ad essere rilevanti e indispensabili anche nell'era di Internet**. Tuttavia le abitudini e le possibilità di fruizione sono cambiate drasticamente, ragioni per cui il finanziamento e la reperibilità dell'informazione risultano più complessi.

Si pone pertanto la questione su come la politica possa plasmare il paesaggio svizzero dei media. Non è soltanto a causa della digitalizzazione e del suo impatto sul settore dei media che vi sono discussioni sulla necessità e sulla portata della regolamentazione dei media.

- In una prospettiva economica si parte dal presupposto di un parziale fallimento del mercato, condizione necessaria ma non sufficiente per la regolamentazione dei media.
- In una prospettiva sociopolitica l'importanza sociale, culturale e politica dei media per la società costituisce la base per la regolamentazione dei media che va oltre la correzione dei fallimenti del mercato.

In linea di principio si può assumere il punto di vista liberale secondo cui nessun intervento statale è necessario nel settore mediatico in quanto non permette obbligatoriamente di correggere la ripartizione non ottimale delle risorse e poiché le argomentazioni meritorie sono respinte.

La COFEM difende la concorrenza nel settore dei media e la possibilità di consentire ai fornitori dei media di sviluppare le proprie capacità innovative nel modo più semplice possibile. Allo stesso tempo però ha ribadito più volte che, **viste le specificità dei media, le condizioni in un mercato libero totalmente deregolamentato non permettono, neppure nell'era digitale, di offrire le prestazioni informative necessarie alla società e alla democrazia**. Anche se le prestazioni giornalistiche non possono o possono solo in parte essere proposte sul mercato, vi è tuttavia un interesse pubblico per la loro produzione, distribuzione e fruizione. Pertanto la questione non è quella di sapere se sia necessaria una politica dei media bensì che tipo di politica dei media attuare e l'intensità degli interventi regolatori necessaria per raggiungere gli obiettivi. Si tratta di discutere quali strumenti adottare sul piano della politica dei media per poter fornire l'informazione alla popolazione svizzera anche nell'era digitale.

In tale contesto si può distinguere tra una politica dei media incentrata sulle offerte o sui fornitori:

- Un **approccio incentrato sull'offerta** rinuncia al finanziamento di determinate organizzazioni mediatiche. Invece di istituire un fornitore nazionale di servizio pubblico come la SSR e sostenere emittenti radiotelevisive a livello locale e regionale con fondi pubblici legati a un mandato di prestazioni, viene indetta una gara pubblica per la produzione di determinati contenuti e i fornitori possono candidarsi per il loro finanziamento.
- Un **approccio incentrato sui fornitori** non promuove la produzione di determinati contenuti bensì sostiene organizzazioni che in cambio devono adempiere un mandato di prestazioni. In tale contesto si parte dal presupposto che le organizzazioni sviluppino una propria visione giornalistica per l'intera offerta, che un approccio a livello strutturale o organizzativo comprometta meno la libertà dei media e che continue gare d'appalto generino un onere amministrativo elevato.

Sapendo che la fruizione dei contenuti avviene sempre più in modo frammentario e individuale, nei suoi precedenti documenti sul sostegno ai media (2014) e sul servizio pubblico (2015) la COFEM ha ribadito di essere favorevole a un approccio incentrato sui fornitori. La maggioranza dei membri della Commissione continua ad essere di questa opinione. La convivenza di organizzazioni mediatiche private e pubbliche si è rivelata efficace, entrambe forniscono importanti prestazioni giornalistiche per la società democratica. Ciò va preservato e allo stesso tempo dovrebbe essere possibile più concorrenza sul piano giornalistico. Nel contempo occorre provvedere affinché i contenuti giornalistici raggiungano il pubblico. In tale ambito si possono distinguere tre tipi di provvedimenti: un sostegno ai media orientato al futuro, un'organizzazione pubblica dei media e la promozione dell'autodeterminazione nell'utilizzo dei media.

Sostegno ai media orientato al futuro

La reticenza dei consumatori a pagare per i contenuti giornalistici e lo spostamento della pubblicità verso nuovi attori in Internet rendono difficile il finanziamento delle offerte mediatiche private. Un'analisi sull'economia dei media presentata alla COFEM argomenta addirittura che, a causa del funzionamento del mondo digitale, il giornalismo online rilevante sul piano sociale corre il rischio di essere soppiantato da offerte pseudogiornalistiche e può essere preservato soltanto attraverso il finanziamento pubblico (Lobigs 2017).

Alla luce di questi sviluppi la COFEM ritiene necessaria una promozione diretta dei media. Già nel suo primo documento di discussione, oltre a questi provvedimenti indiretti (come ad es. la promozione della formazione e della formazione continua) la COFEM si era espressa a favore dell'**introduzione di un sostegno ai media online** (COFEM 2014):

- In questo modo verrebbero promossi con un finanziamento iniziale progetti innovativi come piattaforme online e start up giornalistiche che contribuiscono alla pluralità dell'offerta (senza distorsioni della concorrenza troppo forti).
- Inoltre dovrebbero ricevere un sostegno anche progetti, iniziative o prodotti che forniscono prestazioni giornalistiche eccellenti e contribuiscono al dialogo rilevante sul piano sociale.

Anche nel suo documento sul futuro orientamento dei media, la COFEM si è dichiarata nettamente favorevole a una promozione dei media diretta e neutrale in termini di tecnologia e vettore (COFEM 2017b). Al momento in Svizzera tutte le emittenti televisive regionali titolari di una concessione e numerose radio locali ricevono un sostegno tramite la partecipazione al canone. In questo modo forniscono una prestazione giornalistica importante nelle proprie zone di copertura. Guardando al futuro questo sostegno può essere trasposto nel mondo digitale (passando dal broadcast al broadband) in quanto, all'insegna della convergenza, non riguarda più soltanto la fornitura di servizi tramite programmi radio o televisivi.

La SSR nell'era digitale

Idealmente le organizzazioni pubbliche dei media si distinguono per la loro **istituzione non commerciale attraverso il mandato di programma, il finanziamento pubblico e gli obblighi di rendiconto nei confronti della società**⁶. In particolare nei piccoli Paesi le organizzazioni pubbliche dei media offrono una garanzia per produzioni nazionali onerose che non possono essere rifinanziate sul mercato (informazione ma anche divertimento non fiction). Già nel suo documento di discussione sul servizio pubblico la COFEM si era espressa a favore di un fornitore di servizio pubblico nazionale che fornisce un'offerta giornalistica a tutta la popolazione (COFEM 2015).

In linea di massima una maggioranza in seno alla COFEM condivide il parere del Consiglio federale secondo cui **la radiotelevisione pubblica della SSR deve essere adeguata alla nuova realtà digitale** per poter continuare a raggiungere anche il giovane pubblico (Consiglio federale 2016). Infatti la fruizione dei media avviene sempre più online e in mobilità. Piattaforme streaming e di fruizione su richiesta (on demand) nonché i social media hanno un ruolo centrale soprattutto per i giovani utenti (Puppis/Schenk/Hofstetter 2017; cfr. anche COFEM 2017a). Tuttavia viene a crearsi un'esternalità positiva soltanto se i contenuti vengono utilizzati (Polynomics 2016). **I media che vogliono continuare a raggiungere il loro pubblico, devono pertanto essere attivi online e sfruttare le opportunità offerte da Internet per il giornalismo.** Ciò vale anche per i media pubblici (Goodwin 2014).

Adeguarsi alla realtà digitale non significa però che la SSR debba offrire di tutto. Un'organizzazione mediatica pubblica deve essere innovativa ma anche **distinguersi dai fornitori finanziati esclusivamente dalla pubblicità**. Nel suo rapporto sul servizio pubblico il Consiglio federale ha pertanto evidenziato la differenziabilità e l'inconfondibilità delle offerte del servizio pubblico, elementi importanti anche per la sua legittimazione: la metà dei proventi del canone deve confluire nell'informazione; l'offerta relativa all'intrattenimento va riesaminata; e deve essere istituzionalizzato il dialogo con il pubblico sulle

⁶ La SSR si discosta da questo modello ideale di organizzazione pubblica dei media perché con il suo finanziamento misto è attiva anche sul mercato pubblicitario.

prestazioni del servizio pubblico (Consiglio federale 2016). L'ultimo aspetto rinvia al fatto che la diversità dell'offerta non viene raggiunta unicamente con prescrizioni dettagliate sui contenuti. Studi scientifici mostrano infatti che sul piano internazionale il mandato dei media pubblici di regola è definito soltanto in modo sommario poiché una precisa definizione del mandato di programma sarebbe problematica. Infatti ciò comporterebbe non soltanto un'ingerenza nell'autonomia del programma e nella libertà mediatica ma nascerebbero soprattutto dei problemi a livello di attuazione operativa, quasi impossibili da gestire. Pertanto la necessaria **diversità del programma viene legata, a livello normativo, soprattutto alla forma organizzativa e agli obblighi di rendiconto** (Puppis/Schweizer 2015). La diversità è resa possibile soltanto tramite un finanziamento pubblico stabile per l'adempimento di un mandato di programma non commerciale. Inoltre gli obblighi di rendiconto come rapporti trasparenti, strumenti online, «Landsgemeinden», promesse e valutazioni di prestazioni possono rafforzare le relazioni con la società e obbligare i media a giustificarsi nei confronti di chi paga il canone. Nel suo documento di discussione sul servizio pubblico la COFEM ha già ribadito l'importanza dei meccanismi di rendiconto come ad esempio le promesse di prestazioni giornalistiche, le valutazioni interne ed esterne e i controlli di qualità (COFEM 2015).

La COFEM ha riflettuto anche sullo sviluppo a lungo termine. Siamo evolvendo in un futuro in cui i canali radiotelevisivi lineari perdono importanza, tutti i media vengono diffusi via Internet ad alta velocità e i contenuti saranno probabilmente fruiti soprattutto su richiesta. L'adeguamento del servizio pubblico alla realtà digitale va quindi considerato fino in fondo e il mandato della SSR deve essere rinegoziato. Anche in futuro le prestazioni della SSR rimarranno di centrale importanza per raggiungere l'intera popolazione e per lo scambio di opinioni tra i diversi tipi di pubblico. A medio e lungo termine occorrerà discutere, ma in condizioni di produzione e fruizione completamente diverse, quali contenuti debbano essere proposti per adempiere questo mandato (e quali prestazioni possano proporre i fornitori dei media privati), come debbano essere elaborati i contenuti affinché siano rilevanti per gli utenti, e come si possa assicurare che i contenuti riescano a raggiungere la popolazione in considerazione del ruolo svolto dalla nuova selezione attraverso intermediari e algoritmi (Just/Latzer 2017). A fronte delle profonde trasformazioni nelle abitudini di fruizione occorre considerare se non limitare il servizio pubblico a un fornitore (COFEM 2017b). In questo futuro on demand, anche la necessità, logicità e praticabilità del finanziamento tramite la pubblicità non possono essere dati per scontati per i fornitori di contenuti del servizio pubblico o devono essere almeno riconsiderate in modo critico.

Autodeterminazione nell'utilizzo dei media

La reperibilità dei contenuti giornalistici interessa anche direttamente gli operatori di rete, le piattaforme e le competenze degli utenti.

Introducendo **regole in materia di accesso alla rete, neutralità della rete e algoritmi** si dovrebbe garantire che la popolazione continui a poter fruire di un'offerta mediatica completa e variata. Attualmente vi sono poche prove dell'esistenza di «bolle di filtraggio» o «camere dell'eco», poiché soltanto una minoranza ricorre ai social media in quanto fonte d'informazione principale e anche la personalizzazione di contenuti giornalistici non è ancora molto sviluppata. In tale ambito potrebbero però sorgere in futuro problemi che anticipano una polarizzazione della società (Zuiderveen Borgesius et al. 2016). Allo stesso tempo, la digitalizzazione esige un'elevata competenza mediatica da parte degli utenti. Oltre all'utilizzo di dispositivi tecnici è d'importanza centrale essere in grado di valutare la credibilità e gli interessi delle fonti e di comprendere come funzionano il giornalismo e i social network. In particolare occorre saper distinguere i servizi giornalistici dalla comunicazione commerciale, propaganda e falsificazione intenzionale («fake news»). Pertanto è necessario impegnarsi per promuovere le competenze mediatiche. Queste non vanno solo intese in senso passivo in quanto fruizione competente dei media. Occorre piuttosto adoperarsi affinché gli individui imparino a servirsi dei (nuovi) media in modo attivo per organizzare la propria vita, ad esempio partecipando alla produzione di contenuti o ai processi politici nell'ambito dei media (Schejter/Tirosh 2017).

4.3. Conclusione

È possibile adottare una politica attiva per plasmare il paesaggio mediatico svizzero nell'interesse pubblico e questa può fare appoggio su interessi pubblici legittimi. La politica dei media può provvedere affinché le prestazioni giornalistiche dei media realizzate da professionisti del giornalismo continuino a essere proposte e rese reperibili.

Un requisito di base è che la politica dei media non metta a repentaglio la libertà dei media e che non ostacoli la forza innovativa dei fornitori mediatici. Le società democratiche non ammettono interventi statali nei contenuti dei media. Per questo motivo in tutti i settori della regolamentazione dei contenuti, l'autoregolazione da parte del settore (eventualmente sotto forma di una co-regolazione sollecitata e sostenuta dallo Stato) ha un ruolo determinante (si pensi al Consiglio della stampa e alla tutela dei giovani dai rischi dei media). Tuttavia sul piano delle strutture mediatiche, la libertà dei media può essere intesa non soltanto con una sfumatura negativa (libertà dagli interventi dello Stato), ma anche positiva (libertà di comunicazione – Baker 2002). Nella prospettiva di un paesaggio mediatico efficace si può argomentare che i diritti fondamentali della libertà di opinione e d'informazione (in particolare l'art. 16 e 17 Cost.) sono da intendere in senso positivo, ossia permettono di plasmare attivamente l'ordinamento in materia d'informazione, sapere e media. Da informazioni di pubblico dominio ci si aspetta che queste possano essere concretamente recepite. Secondo questa concezione, ci si potrebbe aspettare che la Confederazione e i Cantoni garantiscano attivamente la libertà d'informazione nel quadro delle loro competenze (per la Confederazione art. 93 Cost.). Sostenendo i media, l'istituzione di un servizio pubblico e la regolamentazione degli operatori di rete e delle piattaforme, i provvedimenti strutturali permettono di creare condizioni che in ultima analisi favoriscono indirettamente la produzione, distribuzione e fruizione di servizi giornalistici.

Nell'era digitale una tale politica dei media nell'interesse pubblico continua ad essere importante. La nostra democrazia ha bisogno di media in grado di rendere un prospettiva nazionale, di proporre una visione delle diverse regioni linguistiche e di fornire servizi giornalistici professionali.

Bibliografia

- Baker, C. E. (2002): *Media, Markets, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berg, C. E./Lowe, G. F./Lund, A. B. (2014): *A Market Failure Perspective on Value Creation in PSM*. In: Lowe, G. F./Martin, F. (ed.): *The Value of Public Service Media*. Göteborg: Nordicom, pagg. 105-126.
- COFEM (2014): *Sostegno ai media: situazione attuale e raccomandazioni per il futuro*. https://www.emek.admin.ch/inhalte/dokumentation/Medienfoerderung/EMEK_Standortbestimmung_Medienfoerderung_I.pdf.
- COFEM (2015): *Media del servizio pubblico in Svizzera, contributi al dibattito e proposte concettuali*. https://www.emek.admin.ch/inhalte/dokumentation/Service_public/EMEK_Beurteilung_Service_public_I.pdf.
- COFEM (2017a): «Zwischen Digitalisierung und analogen Oasen». *Wie sich junge Generationen informieren*. Studio interno della COFEM sulle abitudini di fruizione dei giovani adulti in Svizzera (disponibile soltanto in tedesco). http://www.emek.admin.ch/fileadmin/dateien/pdf/5.7.17_Medienutzung_vaj_lem.pdf.
- COFEM (2017b): *Il futuro dell'ordinamento dei media e della comunicazione in Svizzera: tendenze, scenari, raccomandazioni*. https://www.emek.admin.ch/inhalte/pdf/I_MUKOS_FINAL_30.10.17.pdf.
- Consiglio federale (2016): *Rapporto sulla verifica della definizione e delle prestazioni del servizio pubblico della SSR in considerazione dei media privati elettronici*. <https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/it/dokumente/Elektronische%20Medien/Medienpolitik/service-public-bericht.pdf.download.pdf/Rapporto%20servizio%20pubblico.pdf>.
- Goodman, E. (2013): *Public Service Media Narratives*. In: Price, M. E./Verhulst, S. G./Morgan, L. (ed.): *Routledge Handbook of Media Law*. London/New York: Routledge, pagg. 193-217.
- Goodwin, P. (2014): *The Price of Everything and the Value of Nothing? Economic Arguments and the Politics of Public Service Media*. In: Lowe, G. F./Martin, F. (ed.): *The Value of Public Service Media*. Göteborg: Nordicom, pagg. 77-86.
- Heinrich, J. (2001): *Medienökonomie*, Vol. 1. 2ª edizione. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Hettich, P./Schelker, M. (2016): *Medien im digitalen Zeitalter. Neugestaltung des Programmauftrags aus ökonomischer und rechtlicher Sicht*. Studio commissionato dall'Associazione Stampa Svizzera. Zurigo/San Gallo: Dike.
- Jarren, O./Donges, P. (2005): *Der öffentliche Rundfunk in der Gesellschaft. Begründung, Wandel und Konflikte um eine Leitidee am Beispiel Schweiz*. In: Ridder, C.-M./Langenbacher, W. R./Saxer, U./Steininger, C. (ed.): *Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*. Wiesbaden: VS Verlag, pagg. 177-195.
- Just, N./Latzer, M. (2017): *Governance by algorithms: reality construction by algorithmic selection on the Internet*. *Media, Culture & Society* 39(2), pagg. 238-258. doi:10.1177/0163443716643157
- Kiefer, M. L. (1999): *Das Rundfunkpublikum als Bürger und Kunde*. In: Schwarzkopf, D. (ed.): *Rundfunkpolitik in Deutschland. Wettbewerb und Öffentlichkeit. Band 2*. München: dtv, pagg. 701-744.
- Kiefer, M. L./Steininger, C. (2014): *Medienökonomik*. 3ª edizione. München: Oldenbourg.
- Lobigs, F. (2017): *Paradigmenwechsel in der Ökonomie gesellschaftlich relevanter digitaler Medieninhalte* (Cambiamento di paradigma nell'economia dei contenuti mediatici digitali rilevanti per la società – disponibile soltanto in tedesco; sintesi in italiano https://www.emek.admin.ch/inhalte/pdf/EMEK_abstract_lobigs_it.pdf). Studio commissionato dalla COFEM. https://www.emek.admin.ch/inhalte/pdf/Expertise_EMEK_Frank_Lobigs_v.pdf.
- Ofcom (2008): *Second Public Service Broadcasting Review. Annex 11: Market Failure in Broadcasting*. https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0022/32665/annex11.pdf.

- Polcynomics (2016): *Analisi delle distorsioni della concorrenza – Effetti sulla concorrenza dovuti al finanziamento del servizio pubblico tramite il canone* (disponibile soltanto in tedesco: *Analyse von Wettbewerbsverzerrungen Wettbewerbswirkungen der Gebührenfinanzierung des Service public*). Studio commissionato dall'UFCOM. https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/it/dokumente/bakom/elektronische_medien/Medienforschung%20-%20Ausbildungsf%C3%B6rderung/Medienforschung/polynomics-analyse-wettbewerbsverzerrungen-gebuehrenfinanzierung-barrierefrei.pdf.download.pdf/Polynomics_Analyse_Wettbewerbsverzerrungen_Gebuehrenfinanzierung_Barrierefrei_20161223.pdf.
- Puppis, M./Schenk, M./Hofstetter, B. (ed.) (2017): *Medien und Meinungsmacht*. Zurigo: vdf. http://vdf.ch/medien-und-meinungsmacht-e-book.html?collection_id=29.
- Puppis, M./Schweizer, C. (2015): *Il Servizio pubblico nel confronto internazionale* (disponibile soltanto in tedesco: *Service public im internationalen Vergleich*). Studio commissionato dall'UFCOM. <https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/Medienforschung/Service%20public%20im%20internationalen%20Vergleich%20-%20Schlussbericht.pdf>.
- Saurwein, F./Just, N./Latzer, M. (2015): *Governance of algorithms: options and limitations*. *info* 17(6), pagg. 35-49. doi:10.1108/info-05-2015-0025
- Schejter, A. M./Tirosh, N. (2017). *A Justice-Based Approach for New Media Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stadler, R. (2016): *Geld für 500 Online-Journalisten*. *Neue Zürcher Zeitung*, 21.05.2016. <https://www.nzz.ch/feuilleton/medien/schweizer-medien-geld-fuer-500-online-journalisten-id.83816>.
- Zuiderveen Borgesius, F. J./Trilling, D./Möller, J./Bodó, B./de Vreese, C. H./Helberger, N. (2016): *Should we worry about filter bubbles?* *Internet Policy Review* 5(1). doi:10.14763/2016.1.401