



21.02.2024

---

# **È ora di avviare una strategia per un sostegno ai media orientato al futuro**

Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Christ 21.3781 del 17 giugno 2021

---



## Sintesi

Il postulato Christ del 17 giugno 2021 (21.3781 "È ora di avviare una strategia per un sostegno dei media orientato al futuro") incarica il Consiglio federale di individuare possibili modelli indipendenti da qualsiasi canale di diffusione per sostenere i media.

La trasformazione digitale pone grandi sfide ai media svizzeri. Soprattutto presso i gruppi target più giovani, negli ultimi anni la fruizione dei media si è spostata dai media tradizionali (radio e televisione lineari e stampa) alle offerte online e i social media. Allo stesso tempo, si osserva che le entrate pubblicitarie confluiscono verso le piattaforme online estere come Google e Facebook. Queste piattaforme non producono contenuti giornalistici propri. Questo mette sotto pressione il finanziamento dei media svizzeri.

Il sostegno ai media esiste già da tempo, in particolare per quanto riguarda la riduzione sul prezzo di distribuzione per la stampa. Oggigiorno i media online, che guadagnano importanza per la formazione dell'opinione, e i media gratuiti, non godono praticamente di alcun sostegno.

Il rapporto si concentra sulle misure volte a sostenere a lungo termine soprattutto le offerte dei media locali-regionali nella trasformazione digitale, indipendentemente dal canale di diffusione e dal modello commerciale. In questo modo dovrebbero trarne vantaggio anche i media online e quelli gratuiti. Tra i vari obiettivi, il sostegno ai media mira in particolare a fornire un contributo alla produzione di contenuti giornalistici di qualità e alla pluralità (mediatica) nonché a ridurre la concentrazione dei media. Le misure di sostegno statale devono inoltre rispettare la libertà dei media e il principio della loro indipendenza dallo Stato.

Il Consiglio federale mostra diverse opzioni: quelle a breve e medio termine possono essere disciplinate a livello di legge senza revisione della Costituzione federale.

- A medio termine - introduzione di un sostegno indipendente dal canale di diffusione a tutti i media elettronici senza mandato di prestazioni: sulla base dell'attuale articolo 93 capoverso 1 Cost., potrebbe essere introdotto un nuovo sostegno ai media indipendente dal canale di diffusione a favore di tutti i media elettronici senza mandato di prestazioni (incl. i portali online degli editori), in base ai posti di lavoro per i professionisti dei media o al fatturato e a vantaggio dei media più piccoli. Ciò agevolerebbe la trasformazione della stampa in offerte online. Questo nuovo sostegno indipendente dal canale di diffusione potrebbe sostituire immediatamente o progressivamente la riduzione sul prezzo di distribuzione per la stampa locale e regionale. In alternativa, tale riduzione sul prezzo potrebbe essere mantenuta in parallelo per un certo periodo di tempo e sostituita solo se il sostegno indipendente dal canale di diffusione sarà valutato in modo positivo.
- A breve termine - misure di sostegno generali per tutti i media elettronici: potrebbero essere tendenzialmente attuate più rapidamente le misure di sostegno generali a favore di tutti i media elettronici (formazione e formazione continua, servizi di agenzia, autoregolamentazione del settore e infrastrutture digitali), proposte nel pacchetto di misure a favore dei media in base all'articolo 93 capoverso 1 Cost. Anche le offerte online potrebbero trarre vantaggio da tali misure. In questo ambito il sostegno della ricerca sull'utenza, di cui attualmente beneficiano solo la radio e la televisione, potrebbe essere esteso anche a tutti i media elettronici.
- A lungo termine – nuovo assetto del sistema di sostegno ai media (incl. mandati di prestazioni): un'opzione a lungo termine sarebbe un sistema di sostegno ai media globale, del tutto indipendente dal canale di diffusione che includerebbe anche la stampa e il sostegno ai media con mandato di prestazioni (servizio pubblico, SSR incl.), oltre a quello ai media senza mandato di prestazioni. Tuttavia va notato che la proposta di mandati di prestazioni indipendenti dal canale di diffusione a favore dei media elettronici non ha ottenuto la maggioranza in una precedente consultazione. Un approccio a lungo termine mirerebbe però a riorganizzare l'intero sistema di sostegno ai media e consentirebbe una discussione generale sul suo futuro e su quello del servizio pubblico nazionale e regionale. Questa opzione non è una priorità per il Consiglio federale.

## Indice

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Situazione iniziale .....</b>  | <b>5</b>  |
| 1.1      | Introduzione: postulato Christ 21.3781 .....  | 5         |
| 1.2      | Evoluzione del paesaggio mediatico svizzero .....   | 5         |
| 1.3      | Conseguenza: processi di concentrazione e pressione al risparmio.....   | 6         |
| 1.4      | Misure esistenti per il sostegno ai media .....   | 6         |
| 1.5      | Il postulato Christ come impulso per una nuova discussione sul sostegno ai media .....  | 7         |
| 1.6      | Attuali sviluppi nel settore del sostegno ai media e delimitazione della tematica.....  | 7         |
| <b>2</b> | <b>Obiettivi del sostegno ai media .....</b>  | <b>8</b>  |
| 2.1      | Qualità .....   | 9         |
| 2.2      | Pluralità (mediatica).....  | 9         |
| 2.3      | Indipendenza dal canale di diffusione .....   | 10        |
| 2.4      | Praticabilità dell'attuazione.....  | 10        |
| 2.5      | Rispetto della libertà dei media e della loro indipendenza dallo Stato.....   | 10        |
| <b>3</b> | <b>Opzioni per un sostegno ai media orientato al futuro .....</b>   | <b>10</b> |
| 3.1      | Il ruolo del sostegno a offerte mediatiche senza mandato di prestazioni .....   | 10        |
| 3.2      | Determinazione delle offerte con diritto al sostegno (criteri di sostegno) .....  | 11        |
| 3.3      | Calcolo dei contributi di sostegno (criteri di calcolo) .....   | 12        |
| 3.3.1    | Spese .....   | 13        |
| 3.3.1.1  | Costi redazionali.....  | 13        |
| 3.3.1.2  | Posti di lavoro per i professionisti dei media .....  | 13        |
| 3.3.2    | Fatturato .....   | 13        |
| 3.4      | Valutazione dei criteri di calcolo (posti di lavoro per i professionisti dei media e fatturato) .....                                   | 13        |
| 3.4.1    | Impatto sulla qualità dei contenuti giornalistici.....  | 13        |
| 3.4.2    | Effetti sulla pluralità (dei media) .....   | 14        |
| 3.4.3    | Praticabilità dell'attuazione .....   | 14        |
| 3.4.4    | Indipendenza dei calcoli dal canale di diffusione .....   | 15        |
| 3.4.5    | Confronto con la riduzione sul prezzo di distribuzione a favore della stampa regionale e locale .....                                   | 15        |
| 3.5      | Sostegno specifico ai media (promozione di progetti) .....  | 15        |
| 3.6      | Misure di sostegno generali a favore dell'intero settore.....   | 16        |
| 3.6.1    | Sostegno ai servizi delle agenzie.....  | 16        |
| 3.6.2    | Promozione delle infrastrutture digitali .....  | 17        |
| 3.6.3    | Sostegno alla ricerca sull'utenza.....  | 17        |
| 3.6.4    | Promozione della qualità (formazione e formazione continua nonché organizzazioni di autoregolamentazione).....                          | 17        |
| <b>4</b> | <b>Quadro giuridico .....</b>   | <b>18</b> |
| 4.1      | Competenze della Confederazione.....  | 18        |
| 4.2      | Fonti di finanziamento .....  | 18        |
| <b>5</b> | <b>Conclusione.....</b>   | <b>19</b> |
| 5.1      | Introduzione di un sostegno indipendente dal canale di diffusione per tutti i media elettronici senza mandato di prestazioni.....       | 19        |
| 5.2      | Misure di sostegno generali a favore di tutti i media elettronici .....   | 20        |
| 5.3      | Riorganizzazione a lungo termine di un sistema di sostegno ai media globale e completamente indipendente dal canale di diffusione ..... | 20        |

**Indice degli allegati**

|             |  |    |
|-------------|--|----|
| Allegato 1: | Contributi fondamentali di sostegno ai media a livello federale .....                      | 22 |
| Allegato 2: | Misure di sicurezza a tutela della libertà dei media o dell'indipendenza dallo Stato ..... | 24 |
| Allegato 3: | Panoramica valutazione dei tre modelli di calcolo .....                                    | 26 |
| Allegato 4: | Competenze federali per tipo di sostegno e genere mediatico.....                           | 27 |

## **1 Situazione iniziale**

### **1.1 Introduzione: postulato Christ 21.3781**

Il postulato della Consigliera nazionale Christ del 17 giugno 2021 (21.3781 "È ora di avviare una strategia per un sostegno dei media orientato al futuro") incarica il Consiglio federale di individuare possibili modelli di sostegno che siano indipendenti dal canale di diffusione, non cementino ulteriormente le strutture esistenti, non siano orientati a determinati canali di diffusione e non prescrivano un determinato modello commerciale. Il testo del postulato è il seguente:

"Il Consiglio federale è incaricato di esaminare le seguenti domande e di stendere un rapporto in merito:

1. Quali modelli di finanziamento statale dei media condurranno il nostro quarto potere verso il futuro in modo sostenibile, senza cementare ulteriormente strutture superate, concentrarsi soltanto su determinati canali o prescrivere determinati modelli commerciali.
2. Nell'analisi, è tenuto a esaminare varie possibilità completamente diverse, confrontandole tra loro e con il modello attuale. I modelli devono prendere in considerazione i parametri di cui sopra. Inoltre, vanno mostrati i relativi vantaggi e svantaggi.
3. È tenuto a spiegare in modo trasparente quale dei modelli preferisce e perché.
4. È tenuto a rispondere se è obbligatoria una modifica della Costituzione e, in caso non lo fosse, se è comunque favorevole alla modifica in questione e perché".

Il postulato è motivato come segue: "Il dibattito sul pacchetto di sostegno ai media ha mostrato che c'è un ampio consenso sull'importanza di mantenere o rafforzare un ventaglio più ampio possibile di media di qualità, ma non sul COME. A prescindere dal fatto che l'attuale progetto di legge sia accettato dal Parlamento e dal popolo o meno, è indispensabile riflettere già ora sul sostegno ai media in futuro, su come definirlo e su quali opzioni esistano. Perché se l'attuale progetto entra in vigore, questo ha una chiara data di scadenza che va considerata. Qualora il progetto di legge non ottenesse una maggioranza, la discussione deve essere ripresa in mano con ancora più urgenza. Sostituire l'attuale forma di sostegno, definita tra l'altro attraverso i vari canali di distribuzione, richiede tempo.

Una commissione di esperti istituita dal Consiglio federale ha già raccomandato nel 2014 di sostituire il sostegno indiretto alla stampa con un nuovo concetto indipendente dalla forma cartacea e ha individuato una tendenza crescente verso un uso dei media indipendente dal tempo e dallo spazio, tecnicizzato, personalizzato e interattivo. Ha raccomandato un sostegno diretto e neutrale, in termini di tecnologia e vettore, a favore dei media giornalistici. Un modello di sostegno statale orientato al futuro deve essere indipendente dal canale, perché tutti i canali di distribuzione sono equivalenti in termini di politica democratica. La qualità giornalistica e la produzione di contenuti devono essere posti al centro dell'attenzione; il canale che permette la fruizione del contenuto creato non dovrebbe giocare alcun ruolo. Inoltre, la concorrenza non deve essere distorta, il modello commerciale non deve avere alcun peso e la trasformazione digitale così come qualsiasi innovazione non deve essere frenata da falsi incentivi finanziari".

### **1.2 Evoluzione del paesaggio mediatico svizzero**

I media svizzeri devono far fronte a un cambiamento strutturale dovuto alla trasformazione digitale. Nuovi canali di distribuzione, la crescente fusione di diversi generi mediatici (stampa, radio e televisione, nonché media online) e nuovi attori globali come le piattaforme online pongono nuove sfide ai media svizzeri. Due sono gli sviluppi di centrale importanza: le mutate abitudini di fruizione degli utenti e il forte calo delle entrate pubblicitarie.

Negli ultimi anni in Svizzera, la fruizione dei media a scopo informativo si è spostata dai media tradizionali (radio e televisione lineari e stampa) ai canali digitali<sup>1</sup>. Soprattutto tra i gruppi target più giovani, le offerte online (disponibili su richiesta) e i social media svolgono un ruolo sempre più importante nella formazione dell'opinione<sup>2</sup>.

Oltre a questo cambiamento nella fruizione dei media, si può osservare uno spostamento degli introiti pubblicitari verso piattaforme online estere come Google e Facebook. Nel 2022 le entrate pubblicitarie su tali piattaforme sono state stimate tra i 1690 e i 2070 milioni di franchi. Nello stesso anno, la stampa, la TV e la radio hanno realizzato una cifra d'affari pubblicitaria netta di circa 1515 milioni di franchi<sup>3</sup>. Nel 2018 tale importo ammontava a 1919 milioni di franchi<sup>4</sup>. Questo spostamento degli introiti pubblicitari è problematico in termini di politica democratica in quanto le nuove piattaforme online non producono contenuti giornalistici propri, ragion per cui il finanziamento della funzione democratica dei media svizzeri subisce una forte pressione. Inoltre, le nuove offerte online non sono in grado di compensare il calo delle entrate pubblicitarie presso i media tradizionali.

### 1.3 Conseguenza: processi di concentrazione e pressione al risparmio

L'evoluzione della fruizione dei media e del mercato pubblicitario esercita una forte pressione finanziaria sui media svizzeri. In seguito a questo cambiamento strutturale, si verificano processi di concentrazione come il ridimensionamento, la fusione o addirittura la chiusura di redazioni. Tali processi di concentrazione sono stati osservati da tempo soprattutto nella stampa. Se nel 2009 si contavano 310 testate in tutta la Svizzera, nel 2022 erano scese a 251<sup>5</sup>.

Inoltre, la pressione finanziaria sulle organizzazioni mediatiche può portare a ulteriori misure di risparmio e quindi a conseguenze all'interno delle organizzazioni. Le misure di risparmio possono avere un impatto negativo sulle condizioni di lavoro (ad es. pressione sui tempi e carico di lavoro) e sulla qualità.

### 1.4 Misure esistenti per il sostegno ai media

Lo Stato può da un lato garantire l'offerta mediatica attraverso mandati di prestazioni (servizio pubblico) e dall'altro sostenere attraverso incentivi finanziari i media senza mandato di prestazioni. Inoltre può aiutare i media con misure di sostegno generali a beneficio dell'intero settore<sup>6</sup>.

A livello federale, l'attuale sostegno ai media è legato al canale di diffusione. Con la radio e la televisione (servizio pubblico nazionale e regionale e misure di sostegno generali per la radio e la televisione secondo la legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione [LRTV]<sup>7</sup>) e la stampa (sostegno ai media sotto forma di riduzione sul prezzo di distribuzione per la stampa regionale e locale secondo la legge del 17 dicembre 2010 sulle poste [LPO]<sup>8</sup>)<sup>9</sup> sono sostenuti generi mediatici che devono far fronte a cifre di fruizione in calo, soprattutto presso i gruppi target più giovani. Non vengono invece sostenuti i media gratuiti.

<sup>1</sup> fög (Centro di ricerca sulla sfera pubblica e la società), Reuters Institute Digital News Report 2023, 2023, disponibile su [https://www.foeg.uzh.ch/dam/jcr:ed911684-ac04-461c-ac4c-6c83ed456c30/DNR\\_23\\_Schweiz.pdf](https://www.foeg.uzh.ch/dam/jcr:ed911684-ac04-461c-ac4c-6c83ed456c30/DNR_23_Schweiz.pdf).

<sup>2</sup> Monitoraggio media Svizzera, Media brand e potere sull'opinione, disponibile su <https://www.monitoraggio-media-svizzera.ch/media/media-brand/svizzera/15-29-anni/2022>.

<sup>3</sup> Fondazione Statistica Svizzera della Pubblicità, Spese pubblicitarie in Svizzera, 2023, disponibile in tedesco e francese su <https://werbestatistik.ch/fr/publication/statistique-en-publicite-2023/>.

<sup>4</sup> Fondazione statistica svizzera della pubblicità, Spese pubblicitarie in Svizzera, 2019, disponibile in tedesco e francese su <https://werbestatistik.ch/fr/downloads/publication-2019/communiquede-presses.pdf>.

<sup>5</sup> Stampa Svizzera, Evoluzione del numero di testate e delle tirature dal 1939, 2022, disponibile in tedesco su [https://www.schweizermedien.ch/getattachment/test-Branchendaten/Print-wirkt-\(1\)/Entwicklung-Zeitungstitel-und-Auflagen\\_CH.pdf.aspx](https://www.schweizermedien.ch/getattachment/test-Branchendaten/Print-wirkt-(1)/Entwicklung-Zeitungstitel-und-Auflagen_CH.pdf.aspx).

<sup>6</sup> Non si distingue tra sostegno diretto e indiretto (mezzi di sostegno a beneficio dei singoli media in modo diretto o indiretto tramite riduzione dei costi esterni come ad es. i costi di diffusione). Dal punto di vista della libertà dei media e della loro indipendenza dallo Stato, questa distinzione è irrilevante fintanto che il sostegno è organizzato in modo conforme alla Costituzione (v. n. 2.5).

<sup>7</sup> RS 784.40

<sup>8</sup> RS 783.0

<sup>9</sup> Nel presente rapporto soltanto la riduzione sul prezzo di distribuzione per la stampa regionale e locale è considerata come sostegno ai media. La stampa regionale e locale si rivolge a un vasto pubblico con contenuti di interesse generale e offre quindi informazioni giornalistiche rilevanti a livello di politica nazionale e democratica. Pur essendoci anche un interesse pubblico per la stampa associativa e delle fondazioni, gli organi di pubblicazione delle associazioni e delle fondazioni sono tuttavia orientati a gruppi specifici e assumono quindi una funzione diversa.

Al momento non c'è praticamente alcun sostegno per le offerte online, che acquistano sempre più importanza per la formazione dell'opinione. Le uniche eccezioni sono il servizio pubblico della SSR nel settore online (ulteriore offerta editoriale) e il sostegno di progetti d'innovazione in ambito scientifico (ad es. start-up) da parte dell'Agenzia svizzera per la promozione dell'innovazione (Innosuisse)<sup>10</sup>.

L'allegato 1 contiene una panoramica delle essenziali ed attuali misure di sostegno ai media.

### **1.5 Il postulato Christ come impulso per una nuova discussione sul sostegno ai media**

Come già spiegato al capitolo 1.2, la trasformazione digitale pone grandi sfide ai media esistenti: l'utenza e le entrate pubblicitarie dei media tradizionali sono in calo. Di conseguenza vengono favoriti i processi di concentrazione. Nel settore online è difficile creare modelli commerciali finanziariamente autosufficienti. Le organizzazioni mediatiche più grandi sono riuscite a entrare in nuovi settori commerciali e a generare gran parte del loro fatturato attraverso la gestione di mercati digitali. Tuttavia, questi settori commerciali sono dissociati dal giornalismo. Ciò significa che le entrate provenienti da questi settori non sono legate ai contenuti giornalistici, come ad esempio avviene per la pubblicità sui giornali. A livello locale e regionale, la creazione di modelli commerciali finanziariamente autosufficienti nel settore dei media è ancora più difficile a causa delle dimensioni ridotte dei mercati. L'obiettivo del sostegno ai media è quindi di fornire a lungo termine un sostegno statale alla produzione di contenuti giornalistici, soprattutto sul piano locale e regionale. Allo stesso tempo, vi è un conflitto tra la libertà dei media e il loro finanziamento statale. Occorre garantire che lo Stato non violi la libertà dei media attraverso il loro sostegno (v. n. 2.5) e che i media continuino a esercitare le loro libertà nonostante dipendano finanziariamente dallo Stato.

Pertanto, come richiesto dal postulato, questo rapporto intende porre l'accento sulle misure che sostengono a lungo termine le offerte dei media locali e regionali nella trasformazione, indipendentemente dal canale di diffusione e dal modello commerciale. Va favorita una produzione di contenuti giornalistici su tutto il territorio garantendo nel contempo l'indipendenza dallo Stato.

### **1.6 Attuali sviluppi nel settore del sostegno ai media e delimitazione della tematica**

La politica si occupa da tempo del sostegno ai media. Nel rapporto del 5 dicembre 2014<sup>11</sup> sul sostegno ai media, il Consiglio federale aveva proposto misure da attuare a breve e a medio-lungo termine. Nel frattempo sono già state applicate misure a breve termine, come il sostegno all'agenzia di stampa nazionale (art. 44a dell'ordinanza del 9 marzo 2007 sulla radiotelevisione [ORTV]<sup>12</sup>) o l'allineamento delle aliquote IVA ridotte per i media stampati e online (art. 25 cpv. 2 lett. a<sup>bis</sup> della legge federale del 12 giugno 2009 concernente l'imposta sul valore aggiunto [LIVA]<sup>13</sup>).

Finora sono stati intrapresi due tentativi per introdurre misure di sostegno tese a includere i media online. Nel 2018, con un avamprogetto per una legge federale sui media elettronici (AP-LME<sup>14</sup>) volto a includere su un piano di parità tutti i media elettronici (radio, televisione, settore online), il Consiglio federale ha tentato un primo passo verso un servizio pubblico indipendente dal canale di diffusione. Tuttavia, questa proposta è stata criticata durante il processo di consultazione, ragion per cui non è stata approfondita ulteriormente<sup>15</sup>. Successivamente con il pacchetto di misure a favore dei media<sup>16</sup> si è cercato di introdurre un sostegno per i media online (AP-LPMeL<sup>17</sup>) in aggiunta al rafforzamento di strumenti già noti (riduzione sul prezzo di distribuzione per la stampa regionale e locale secondo la

<sup>10</sup> In base alla legge federale del 14 dicembre 2012 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI; RS 420.1).

<sup>11</sup> Garantire le funzioni dei media in termini di politica statale e democratica, rapporto del Consiglio federale del 5 dicembre 2014 in adempimento della mozione 12.3004 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N), disponibile all'indirizzo [www.ufcom.admin.ch](http://www.ufcom.admin.ch) > Media elettronici > Politica dei media > Attualità e fondamenti > Rapporto sul paesaggio mediatico svizzero: settore in piena trasformazione.

<sup>12</sup> RS 784.401

<sup>13</sup> RS 641.20

<sup>14</sup> L'avamprogetto LME è consultabile all'indirizzo [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2018 > DATEC.

<sup>15</sup> In merito alle ragioni, cfr. FF 2020 4071.

<sup>16</sup> Legge federale del 18 giugno 2021 su un pacchetto di misure a favore dei media (FF 2021 1495); cfr. messaggio del 29 aprile 2020 sul pacchetto di misure a favore dei media, FF 2020 4049 segg.

<sup>17</sup> Progetto di legge federale del 18 giugno 2021 sulla promozione dei media in linea (FF 2021 1495).

LPO e misure generali a favore di tutti i media online secondo la LRTV). In questo contesto, sono stati esaminati anche ulteriori sgravi fiscali a favore dei media, ritenuti tuttavia inappropriati<sup>18</sup>. Il pacchetto di misure è stato respinto dal popolo all'inizio del 2022: le reticenze di base contro un sostegno statale ai media, i notevoli vantaggi per le grandi organizzazioni mediatiche e la mancanza di sostegno ai media gratuiti sono stati i principali punti critici. È stato anche rimproverato che il pacchetto fosse sovraccarico e che l'attuale importo di sostegno fosse stato notevolmente aumentato, fatto che, secondo gli oppositori, avrebbe messo a rischio l'indipendenza dallo Stato.

Attualmente sono in corso diverse iniziative parlamentari che riprendono separatamente singole parti del pacchetto di misure<sup>19</sup>. Tuttavia, gli interventi menzionati presuppongono ancora un assetto legato al canale di diffusione, dove i media online e i media gratuiti continuerebbero a non ricevere contributi. L'introduzione di buoni per i media indirizzati ai giovani è stata più volte oggetto di iniziative parlamentari, respinte dal Consiglio federale e dal Parlamento<sup>20</sup>.

Anche la Commissione federale dei media (COFEM) ha già redatto diversi rapporti sul futuro sostegno ai media. Più recentemente, alla fine del 2022, ha proposto di sostituire gli attuali strumenti di sostegno dipendenti dal canale di diffusione con un sistema neutrale sul piano tecnologico. Questo prevede tra l'altro anche un sostegno alla gestione delle offerte giornalistiche: quelle che soddisfano determinati criteri devono quindi essere appoggiate indipendentemente dal canale di diffusione in base a un calcolo standardizzato<sup>21</sup>.

Il presente rapporto espone modelli che consentono di utilizzare i mezzi di sostegno esistenti in modo che ne traggano beneficio anche i media online, i media gratuiti e soprattutto i media locali e regionali. L'attenzione si concentra sul sostegno indipendente dal canale di diffusione dell'offerta mediatica senza mandato di prestazioni e mira a favorire la produzione di contenuti giornalistici su tutto il territorio nazionale, ponendo l'accento sulla dimensione locale e regionale. In questo contesto funge da esempio il modello della riduzione sul prezzo di distribuzione per la stampa regionale e locale: chi soddisfa determinati criteri ha diritto a un sussidio calcolato in base a specifici criteri. Inoltre, come misure di accompagnamento, sono oggetto di discussione la promozione di progetti e misure di sostegno generale a favore dell'intero settore. L'attenzione è rivolta soprattutto alle misure che possono essere attuate a medio termine e che non richiedono una modifica della Costituzione.

Il servizio pubblico (mandati di prestazioni) è trattato solo marginalmente in questo rapporto. I dettagli della concessione SSR saranno discussi al momento del rilascio di quella nuova. Le concessioni radiofoniche e televisive locali-regionali valide dal 1° gennaio 2025 dureranno sino alla fine del 2034, pertanto il servizio pubblico locale-regionale è disciplinato fino ad allora nel quadro dell'attuale LRTV.

## 2 Obiettivi del sostegno ai media

I media giornalistici sono di essenziale importanza per il buon funzionamento di una democrazia. Idealmente, forniscono informazioni di alta qualità sugli eventi e promuovono il dibattito. Considerata la loro funzione essenziale, i media godono di una speciale protezione costituzionale in virtù della libertà

<sup>18</sup> Cfr. Sostegno ai media - diverse proposte ("Aide aux médias: proposition divers"), rapporto complementare dell'UFCOM del 1° febbraio 2021 all'attenzione della CTT-N, pag. 11 e segg., disponibile all'indirizzo [www.parlament.ch/it](http://www.parlament.ch/it) > Attività parlamentare > Ricerca - Curia Vista > 20.038 Oggetto del Consiglio federale > Altri rapporti. Gli sgravi fiscali non sono quindi oggetto di discussione nel presente rapporto.

<sup>19</sup> L'iniziativa parlamentare Bulliard-Marbach del 18 marzo 2022 (22.423 "Per una stampa scritta indipendente è necessario adeguare gli importi del sostegno indiretto", stato attuale: approvazione da parte della CTT-S e della CTT-N, preparazione del progetto da parte della CTT-N) richiede tra l'altro un aumento del contributo annuale per la distribuzione regolare della stampa regionale e locale (+ 15 mio. di fr.) e l'estensione del sostegno alle copie di giornale distribuite tramite il recapito mattutino (d'ora in poi 30 mio. di fr.). L'iniziativa parlamentare Bauer del 28 febbraio 2022 (22.407 "Ripartizione del canone radiotelevisivo", stato attuale: approvazione da parte della CTT-S e della CTT-N, preparazione del progetto da parte della CTT-S) chiede un aumento della quota di partecipazione al canone per le emittenti radiotelevisive locali-regionali dall'attuale 4-6 % al 6-8 %. L'iniziativa parlamentare Chassot del 17 marzo 2022 (22.417 "Misure di promozione a favore dei media elettronici", stato attuale: approvazione da parte della CTT-S e CTT-N, preparazione del progetto da parte della CTT-S) mira a introdurre misure di sostegno per tutti i media elettronici (formazione e formazione continua, Consiglio della stampa e agenzia di stampa).

<sup>20</sup> Il Consiglio federale ha respinto i buoni per i media perché la loro efficacia è discutibile (cfr. da ultimo la mozione Christ del 18 giugno 2020 [20.3779 "Promozione dei media e campagna di formazione con buoni per i media indirizzati a ragazzi e giovani adulti"]). I buoni per i media non sono quindi ulteriormente approfonditi in questo rapporto.

<sup>21</sup> Cfr. Il futuro del sostegno ai media in Svizzera - Impulsi per un sostegno tecnologicamente neutrale a offerte giornalistiche private, rapporto della COFEM del 10 gennaio 2023, pag. 15, disponibile all'indirizzo [www.emek.admin.ch/it/](http://www.emek.admin.ch/it/) > Temi > Sostegno ai media.

dei media (art. 17 della Costituzione federale [Cost.]<sup>22</sup>). La funzione di formazione dell'opinione dei media elettronici è esplicitamente disciplinata dalla Costituzione federale (cfr. art. 93 Cost.). Una sfera pubblica ben funzionante è essenziale per la democrazia in quanto garantisce la comunicazione tra i cittadini e i responsabili politici. Tuttavia, questo significa anche che i media devono coprire l'intero ventaglio di opinioni e guadagnarsi costantemente la fiducia del pubblico.

Soprattutto in una democrazia federale, referendaria e multilingue come la Svizzera, è necessaria una sfera pubblica democratica funzionante a livello nazionale, regionale e locale, poiché le decisioni politiche vengono prese a tutti questi livelli.

In linea di principio, è auspicabile che i media si finanzino principalmente tramite il mercato. Tuttavia, questo è difficile soprattutto per quelli delle regioni più piccole. Per questo motivo, gli strumenti di sostegno ai media dovrebbero agire a livello locale e regionale per consentire anche lì il funzionamento della vita pubblica democratica. In tale contesto gli strumenti di sostegno ai media devono soddisfare diversi obiettivi<sup>23</sup>. Sono di fondamentale importanza i loro effetti positivi sulla qualità e sulla pluralità (dei media). Un altro obiettivo è il sostegno indipendente dal canale di diffusione. Non da ultimo, gli strumenti di sostegno devono poter essere attuati in modo mirato e rispettare la libertà dei media e la loro indipendenza dallo Stato.

Partendo dai seguenti obiettivi di sostegno ai media, in una seconda fase al capitolo 3 vengono elaborati diversi modelli di sostegno indipendenti dal canale di diffusione. Ciò consente di valutare i possibili strumenti in funzione degli obiettivi individuati.

### 2.1 Qualità

Una democrazia ben funzionante poggia sulla qualità dei contenuti giornalistici. La qualità dell'informazione nei media deve essere garantita affinché i cittadini possano formarsi delle opinioni<sup>24</sup>. In tale ambito la qualità dei contenuti prodotti dai media dipende fortemente dalle condizioni quadro strutturali. Soprattutto nelle regioni più piccole, il sostegno ai media può compensare svantaggi strutturali. È pertanto compito della politica dei media creare condizioni quadro che promuovano la produzione di contenuti giornalistici di alta qualità, senza esercitare un'influenza diretta sul resoconto informativo.

Il Centro di ricerca sul pubblico e la società (Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft) fög presuppone una qualità dell'offerta mediatica svizzera relativamente elevata. Allo stesso tempo però la pressione sulle redazioni è in aumento poiché le entrate provenienti dal mercato del pubblico e pubblicitario sono in calo, il che sfocia in misure di risparmio. Tutto ciò ha un impatto sulle condizioni di lavoro nelle redazioni e quindi anche sulle condizioni quadro per la produzione di contenuti giornalistici di qualità<sup>25</sup>. Gli strumenti di sostegno ai media vanno quindi valutati alla luce del loro contributo a favore di una produzione qualitativa di contenuti giornalistici.

### 2.2 Pluralità (mediatica)

L'importanza della pluralità nasce dalla volontà di non voler escludere nessun argomento, nessuna opinione, nessun attore dal discorso pubblico<sup>26</sup>. Nel contesto del federalismo svizzero, in questo ambito va sottolineata anche l'importanza della pluralità a livello di unità politiche più piccole (ad es. a

---

<sup>22</sup> RS 101

<sup>23</sup> Neuberger C., Funzionalità e disfunzionalità dell'opinione pubblica nella democrazia (2020), 2020, disponibile all'indirizzo [www.ufcom.admin.ch](http://www.ufcom.admin.ch) > Media elettronici > Studi > Le singole analisi.

<sup>24</sup> La qualità dei contenuti mediatici viene solitamente misurata utilizzando diversi indicatori. Ad esempio, il Centro di ricerca sul pubblico e la società (Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft - fög) nei suoi studi sulla qualità dei media fa tra l'altro riferimento alla rilevanza (rilevanza del contributo e degli attori), alla contestualizzazione (orientamento tematico e interpretazione) e alla professionalità (obiettività, trasparenza delle fonti e prestazioni proprie) (cfr. fög, Jahrbuch Qualität der Medien 2022, 2022, disponibile in tedesco all'indirizzo [https://www.foeg.uzh.ch/dam/jcr:e38aba0b-4d51-4b89-a087-ec7d346ed317/JB\\_2022\\_online\\_gesamt\\_20221206.pdf](https://www.foeg.uzh.ch/dam/jcr:e38aba0b-4d51-4b89-a087-ec7d346ed317/JB_2022_online_gesamt_20221206.pdf)).

<sup>25</sup> fög (Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft - Centro di ricerca sul pubblico e la società), Jahrbuch Qualität der Medien 2022, 2022, pag. 158.

<sup>26</sup> fög (Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft - Centro di ricerca sul pubblico e la società), Jahrbuch Qualität der Medien 2022, 2022.

livello comunale). Pertanto per la pluralità dei media nelle regioni è di centrale importanza che vi sia una grande quantità di organizzazioni mediatiche diverse e indipendenti.

Come già descritto al capitolo 1.3, in Svizzera si osservano da anni processi di concentrazione che mettono a rischio la pluralità dei media. Gli strumenti di sostegno ai media devono quindi essere valutati anche in base al loro contributo alla pluralità dei media e alla riduzione della concentrazione mediatica.

### **2.3 Indipendenza dal canale di diffusione**

Un altro obiettivo è che il sostegno ai media sia organizzato in modo indipendente dal canale di diffusione. Ciò significa che radio e televisione, media online e stampa devono essere trattati allo stesso modo. La struttura indipendente dal canale di diffusione è importante per garantire che il sostegno ai media non favorisca un loro particolare tipo di fruizione. Da una parte, le misure di sostegno dipendenti dal canale di diffusione celano il rischio che le offerte mediatiche sostenute non raggiungano più determinati gruppi di popolazione, come ad esempio succede ai giornali con i giovani. Dall'altra, ostacolano l'innovazione nelle organizzazioni mediatiche sostenute poiché l'aiuto le vincola a specifici canali di diffusione.

Le misure di sostegno ai media vanno quindi valutate anche alla luce del potenziale di avere una struttura indipendente dal canale di diffusione.

### **2.4 Praticabilità dell'attuazione**

Le misure di sostegno ai media - come tutti gli strumenti di regolamentazione - devono essere attuabili. La questione centrale è quale sia lo strumento più efficiente per raggiungere l'obiettivo perseguito dal sostegno ai media. Si deve tenere conto dell'onere sia per le autorità sia per le organizzazioni da sostenere. Gli strumenti di sostegno presentati devono quindi essere valutati anche sul piano della loro possibilità di attuazione.

### **2.5 Rispetto della libertà dei media e della loro indipendenza dallo Stato**

Le misure statali di sostegno ai media devono rispettare la libertà dei media (art. 17 Cost.) e il relativo principio della loro indipendenza dallo Stato (cfr. per la radio e la televisione esplicitamente l'art. 93 cpv. 3 Cost.). Se lo Stato può influenzare in qualche modo i contenuti giornalistici nel quadro del sostegno ai media, le premesse per limitare i diritti fondamentali devono essere soddisfatte (base legale, interesse pubblico e proporzionalità, cfr. art. 36 Cost.)<sup>27</sup>.

Sono assolutamente vietate le misure che permettono allo Stato di controllare il contenuto delle offerte dei media (divieto di censura secondo l'art. 17 cpv. 2 Cost.). Anche i media sostenuti dallo Stato devono poter continuare a informare su tutto. A tal fine occorre garantire che non spetti allo Stato decidere quali media sostenere e in che misura. Il margine discrezionale dello Stato nel sostegno ai media deve quindi essere limitato. A tal fine devono essere previste misure di sicurezza. Una panoramica di tali possibili misure è riportata nell'allegato 2.

Le disposizioni sulla libertà dei media e il principio di indipendenza dallo Stato vanno rispettati nell'organizzazione delle misure di sostegno.

## **3 Opzioni per un sostegno ai media orientato al futuro**

### **3.1 Il ruolo del sostegno a offerte mediatiche senza mandato di prestazioni**

Come già detto, lo Stato può garantire l'offerta mediatica attraverso mandati di prestazioni (servizio pubblico) e aiuti finanziari per i media senza mandato di prestazioni. Qui di seguito si approfondisce il sostegno a offerte mediatiche senza mandato di prestazioni. A differenza dei media del servizio pubblico, che devono adempiere un mandato di prestazioni e quindi rispecchiare adeguatamente la

<sup>27</sup> Per quanto riguarda la riduzione sul prezzo di distribuzione per giornali e periodici, cfr. TF sentenza del 19 giugno 2023, 2C\_35/2023, consid. 8.3.

pluralità di eventi e punti di vista (obbligo di pluralità)<sup>28</sup>, i media senza un mandato di prestazioni possono determinare liberamente il loro orientamento a livello contenutistico (la cosidd. libertà di tendenza). A complemento del servizio pubblico nasce così un ampio ventaglio di offerte diverse che possono orientarsi alle esigenze di vari gruppi d'interesse. Nel suo rapporto del 2023, la COFEM conclude che la coesistenza di un servizio pubblico finanziato prevalentemente con fondi pubblici e di offerte mediatiche private commerciali si è in generale dimostrata valida<sup>29</sup>. Tuttavia ciò presuppone un paesaggio mediatico costituito da un gran numero di organizzazioni mediatiche indipendenti e in concorrenza tra loro (v. 2.2 in merito alla pluralità (mediatica)).

La riduzione sul prezzo di distribuzione per la stampa regionale e locale è un modello di sostegno a cui hanno diritto tutti i giornali e i periodici che soddisfano i criteri previsti dalla legge (diritto al sussidio). Questo modello lascia allo Stato poca discrezionalità nell'attribuire i fondi, il che è un aspetto positivo per quanto concerne l'indipendenza dallo Stato. A differenza del servizio pubblico (mandati di prestazioni), il diritto al sussidio non garantisce l'offerta dei media.

Tuttavia, il modello basato sul diritto al sussidio, come la riduzione sul prezzo di distribuzione per la stampa locale e regionale, continua a svolgere un ruolo importante. In particolare nel contesto della trasformazione digitale (v. n. 1.5), si intende in questo modo sostenere un ampio numero di organizzazioni mediatiche e quindi una vasta produzione di contenuti giornalistici. Diversamente dalla riduzione sul prezzo di distribuzione per la stampa regionale e locale, il modello da elaborare deve però essere indipendente dal canale di diffusione. Inoltre, considerata l'inevitabilità di un paesaggio mediatico stratificato e decentralizzato per la Svizzera, il sostegno statale ai media non dovrebbe rafforzare le grandi organizzazioni mediatiche a scapito di quelle più piccole, indebolendole ulteriormente.

I capitoli seguenti mostrano le possibilità per strutturare il sostegno ai media in modo indipendente dal canale di diffusione e per trattare in modo preferenziale le piccole organizzazioni mediatiche.

### 3.2 Determinazione delle offerte con diritto al sostegno (criteri di sostegno)

È necessario definire criteri di sostegno appropriati per determinare quali offerte mediatiche possano essere considerate per il sostegno. Tali criteri devono definire i requisiti minimi per le offerte mediatiche da sostenere ma anche permettere una facile attribuzione dei fondi disponibili, considerata la vasta scala dell'operazione. Devono quindi essere facili da monitorare. La riduzione sul prezzo di distribuzione per la stampa regionale e locale prevede questo tipo di criteri (cfr. art. 36 dell'ordinanza del 29 agosto 2012 sulle poste [OPO]<sup>30</sup>). Uno sguardo all'estero mostra il grande ventaglio dei possibili criteri di sostegno, a seconda degli obiettivi perseguiti dalla politica dei media<sup>31</sup>. Per concepire strumenti di sostegno indipendenti dal canale di diffusione, i criteri devono inoltre essere definiti in modo da non escludere alcun genere mediatico ed essere adeguati a seconda di questo.

La tabella seguente fornisce una panoramica dei possibili criteri di sostegno.

| Obiettivi del sostegno ai media | Criterio di sostegno                    | Indipendenza dal canale di diffusione |
|---------------------------------|---|---------------------------------------|
| <b>Qualità</b>                  |   |                                       |
| <i>Professionalità</i>          | Rispetto del codice dei giornalisti     | ✓                                     |
|                                 | Presentazione di uno statuto editoriale | ✓                                     |

<sup>28</sup> Cfr. art. 4 cpv. 4 LRTV per quanto riguarda l'obbligo di pluralità per i programmi radiotelevisivi con concessione e l'art. 5a LRTV in merito all'ulteriore offerta editoriale della SSR.

<sup>29</sup> Cfr. Il futuro del sostegno ai media in Svizzera - Impulsi per un sostegno tecnologicamente neutrale a offerte giornalistiche private, rapporto COFEM del 10 gennaio 2023, pag. 14, disponibile su <https://www.emek.admin.ch/it/pagina-iniziale-cofem> > Temi > Sostegno ai media.

<sup>30</sup> RS 783.01

<sup>31</sup> Puppis M./Pedrazzi S., Confronto tra Paesi. Promozione dei media online: rapporto complementare (Ländervergleich. Onlinemedienförderung: Ergänzungsbericht), rapporto all'attenzione dell'Ufficio federale delle comunicazioni, 2020, disponibile in tedesco (sintesi in italiano) all'indirizzo [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Media elettronici > Studi > Singole analisi.

|   |  |   |
|---|--|---|
|   | Separazione tra contenuti redazionali e pubblicità                                   | ✓   |
|   | Numero minimo di professionisti dei media  | ✓   |
| <b>Rilevanza</b>                                | Per lo più contenuti d'interesse generale  | ✓   |
|   | Percentuale minima di contenuti redazionali  | (✓) <sup>1</sup>  |
|   | Percentuale massima di pubblicità  | ✓   |
|   | Utenza minima  | (✓) <sup>1</sup>  |
|   | Fatturato minimo   | ✓   |
|   | Numero minimo di professionisti dei media  | ✓   |
|   | Pubblicazione regolare / numero di aggiornamenti (ad es.: numero minimo di edizioni) | (✓) <sup>1</sup>  |
|   | Non distribuito gratuitamente (esclusione dei media gratuiti)                        | ✓   |
|   | Notizie di attualità   | ✓   |
|   | Contributo all'integrazione / minorità linguistiche                                  | ✓   |
|   | <b>Pluralità dei media / indipendenza</b>  | Organizzazioni controllate/indipendenti da grandi gruppi a livello locale-regionale |
| Limite superiore del fatturato                  |  | ✓   |
| Numero massimo di professionisti dei media      |  | ✓   |
| <b>Altro</b>                                    |  |   |
| <i>Divieto di doppi sussidi</i>                 | Nessun sostegno tramite il canone radiotelevisivo                                    | ✓   |
| <i>Indipendenza dallo Stato</i>                 | Istituzione privata  | ✓   |
| <i>Trasparenza nelle relazioni di proprietà</i> | Obbligo di indicare la nota editoriale   | ✓   |
| <i>Incentivi all'autofinanziamento</i>          | Grado di autofinanziamento   | ✓   |
| <i>Meno incentivi a misure di risparmio</i>     | Limitazioni nella distribuzione degli utili  | ✓   |

1) Può essere necessario un adattamento a seconda del genere mediatico.

### 3.3 Calcolo dei contributi di sostegno (criteri di calcolo)

Per gli strumenti di sostegno indipendenti dal canale di diffusione occorrono criteri di calcolo adeguati: si tratta di definire come calcolare il sostegno e quali organizzazioni mediatiche possano beneficiarne e in che misura. Questo secondo punto è particolarmente importante se si intende favorire in prevalenza organizzazioni mediatiche più piccole, locali e regionali.

Uno sguardo all'estero mostra che per calcolare l'importo del sostegno sono spesso presi in considerazione i costi per la redazione e la produzione dei contenuti giornalistici<sup>32</sup> ma vi sono molti altri criteri di calcolo possibili. Creare una struttura indipendente dal canale di diffusione rappresenta una sfida perché molti criteri non sono applicabili a tutti i generi mediatici.

Di seguito vengono approfonditi due possibili criteri di calcolo indipendenti dal canale di diffusione. Dapprima sono illustrati nel dettaglio i costi per la produzione dei contenuti giornalistici. In un secondo tempo va esaminato più da vicino come base di calcolo anche il fatturato realizzato con le entrate provenienti dal mercato del pubblico e pubblicitario, inteso come base di calcolo. Il sostegno ai media

<sup>32</sup> Puppis M./Pedrazzi S., Confronto tra Paesi. Promozione dei media online: rapporto complementare (Ländervergleich Onlinemedienförderung: Ergänzungsbericht), rapporto all'attenzione dell'Ufficio federale delle comunicazioni, 2020, disponibile in tedesco (sintesi in italiano) all'indirizzo [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Media elettronici > Studi > Singole analisi.

online secondo il pacchetto di misure a favore dei media prevedeva un calcolo in base al fatturato generato grazie al pubblico di lettori (cfr. art. 2 AP-LPMeL), che escludeva quindi le offerte gratuite.

### **3.3.1 Spese**

In diversi Paesi, come Danimarca, Norvegia, Italia, Canada o Lussemburgo, esistono già strumenti di sostegno che nel calcolo dei contributi di sostegno tengono conto, almeno in parte, dei costi di produzione dei contenuti giornalistici. Vi è quindi uno stretto legame con i mezzi spesi per il giornalismo e quindi, indirettamente, con i servizi che ne risultano. Tuttavia, i diversi generi mediatici hanno strutture di costo differenti. I costi informatici sono ad esempio stati scartati come possibile criterio di valutazione poiché per alcuni generi mediatici questa voce di costo rappresenta una percentuale trascurabile<sup>33</sup>. Inoltre, i costi informatici non sono correlati alla produzione di contenuti giornalistici.

#### **3.3.1.1 Costi redazionali**

I costi redazionali rappresentano un'importante categoria di costi per tutti i generi mediatici. Alla luce della crescente convergenza dei media e considerata la richiesta del postulato di porre i contenuti giornalistici al centro di un sostegno ai media indipendente dal canale di diffusione, un approccio basato su questo aspetto sembra essere assolutamente opportuno. I contenuti giornalistici sono in prevalenza prodotti nelle redazioni e quindi risultano costi redazionali a prescindere dal genere mediatico.

Diversi Paesi, come il Canada e la Danimarca, si basano quindi sui costi salariali dei giornalisti, che rappresentano per tutti i generi mediatici una parte importante dei costi redazionali e sono direttamente correlati alla produzione di contenuti giornalistici.

#### **3.3.1.2 Posti di lavoro per i professionisti dei media**

Un altro approccio per calcolare i costi redazionali si basa sul numero di posti di lavoro per i professionisti dei media. Ad esempio, le redazioni potrebbero essere sostenute con un certo importo per ogni posto a tempo pieno<sup>34</sup>. Rispetto al calcolo basato sui costi redazionali o salariali, questo approccio presenta il vantaggio che le organizzazioni dei media non devono dichiarare alcun costo.

### **3.3.2 Fatturato**

Oltre ai costi come possibile criterio di calcolo, si può ricorrere al fatturato. Accanto a quello generato tramite il pubblico, può essere rilevante anche il fatturato pubblicitario. Quest'ultimo va incluso se devono essere sostenuti anche i media gratuiti. Il fatturato in quanto criterio di calcolo si basa sul successo delle offerte mediatiche da sostenere. Fondamentalmente queste vengono sostenute con un certo importo per ogni franco di fatturato.

### **3.4 Valutazione dei criteri di calcolo (posti di lavoro per i professionisti dei media e fatturato)**

Di seguito, i criteri di calcolo per i posti di lavoro dei professionisti dei media e il fatturato sono valutati in base agli obiettivi indicati nel capitolo 2 e successivamente confrontati con l'attuale modello di riduzione sul prezzo di distribuzione per la stampa regionale e locale. Una tabella riassuntiva è riportata nell'allegato 3. Tuttavia, l'efficacia degli strumenti dipende non da ultimo dall'ammontare dei contributi a disposizione. Questo dovrebbe essere sufficientemente alto da offrire un sostegno efficace soprattutto alle organizzazioni mediatiche più piccole e locali o regionali (v. n. 3.1).

#### **3.4.1 Impatto sulla qualità dei contenuti giornalistici**

Il calcolo basato sui posti di lavoro dei professionisti dei media richiede una definizione appropriata dei posti di lavoro che hanno diritto al sostegno. A seconda di questa definizione, lo strumento di

<sup>33</sup> Cfr. Sostegno ai media - diverse proposte ("Aide aux médias: proposition divers"), rapporto complementare dell'UFCOM del 1° febbraio 2021 all'attenzione della CTT-N, pag. 9 e segg. (disponibile in tedesco e francese); Sostegno ai media online: altre basi di calcolo ("Aide aux médias en ligne: autres bases de calculs"), rapporto complementare dell'UFCOM del 30 ottobre 2020 all'attenzione della CTT-N (20.038), pag. 3.

<sup>34</sup> Sul criterio di calcolo basato sui posti di lavoro dei giornalisti, cfr. Sostegno ai media online: altre basi di calcolo ("Aide aux médias en ligne: autres bases de calculs"), rapporto complementare dell'UFCOM del 30 ottobre 2020, pag. 4 seg. disponibile in tedesco e francese all'indirizzo [www.parlament.ch/it](http://www.parlament.ch/it) > Attività parlamentare > Ricerca - Curia Vista > 20.038 Oggetto del Consiglio federale > Altri rapporti.

sostegno può avere un effetto diverso sulla qualità delle unità giornalistiche (ad es. definizione della formazione giornalistica, condizioni di lavoro, salario, esperienza professionale, ecc.).

È difficile valutare l'impatto che un sostegno determinato in base al fatturato avrà sulla qualità dei contenuti giornalistici. Da un lato, il successo finanziario presso il pubblico e gli inserzionisti presuppone una certa qualità dei contenuti. Dall'altro lato, vi è il rischio che le organizzazioni mediatiche si orientino completamente verso il successo presso il pubblico o gli inserzionisti, riducendo così la rilevanza dei contenuti (ad es. attraverso il clickbaiting).

### 3.4.2 Effetti sulla pluralità (dei media)

In generale, si può affermare che il sostegno attribuito in modo lineare sulla base di criteri di calcolo come l'utenza, il fatturato o i posti di lavoro per i professionisti dei media favoriscono le organizzazioni mediatiche grandi o di successo. Ciò agevola a sua volta i processi di concentrazione, soprattutto perché la crescita in mercati in contrazione è possibile solo a scapito della concorrenza (v. n. 1.2).

Tuttavia, sia un calcolo basato sui posti di lavoro per i professionisti dei media, sia un calcolo basato sul fatturato permettono una struttura decrescente degli strumenti di sostegno. Ad esempio, è ipotizzabile che le organizzazioni mediatiche con un maggior numero di giornalisti impiegati ricevano un sostegno minore per posto di lavoro rispetto alle organizzazioni con un numero di posti inferiore. Analogamente, ci si potrebbe immaginare anche una struttura decrescente in base al fatturato<sup>35</sup>. In questo modo a seconda delle circostanze si potrebbero impedire processi di concentrazione. Questa struttura degressiva favorisce le organizzazioni mediatiche più piccole. Inoltre, i posti di lavoro dei professionisti dei media o il fatturato delle singole organizzazioni mediatiche all'interno dello stesso gruppo possono essere sommati in modo che i grandi gruppi, che possiedono un gran numero di organizzazioni più piccole, non beneficino eccessivamente del sostegno<sup>36</sup>.

In aggiunta, entrambi i modelli di calcolo sostengono un esercizio a lungo termine di un gran numero di organizzazioni mediatiche, a condizione che siano disponibili mezzi sufficienti. Questi approcci forniscono la necessaria sicurezza di pianificazione e continuità nel paesaggio mediatico, fattore d'importanza centrale per le attuali organizzazioni mediatiche in un contesto di difficile finanziamento dei contenuti giornalistici. In questo modo, si può favorire la produzione di contenuti giornalistici nelle regioni. Allo stesso tempo, i calcoli basati sui posti di lavoro dei professionisti dei media e sul fatturato possono aiutare a consolidare le strutture in quanto vengono sostenute soprattutto le offerte mediatiche già affermate. Tuttavia, i calcoli basati sul numero di posti di lavoro per i professionisti dei media incentivano il mantenimento di strutture redazionali in cui la produzione di contenuti di qualità giornalistica sono di centrale importanza.

### 3.4.3 Praticabilità dell'attuazione

Il calcolo del sostegno in base al fatturato può essere attuato facilmente, infatti l'onere da parte dei media e delle autorità è da considerarsi modesto.

A livello del calcolo basato sui posti di lavoro dei professionisti dei media, l'attuazione è probabilmente più complicata. In Svizzera finora non esiste ancora una definizione uniforme della professione di professionista dei media; "giornalista" non è un titolo professionale protetto. Tuttavia, bisognerebbe definire quali attività sono sostenute all'interno di un'organizzazione mediatica. In tempi di automazione, intelligenza artificiale e quant'altro, ciò comporta una vera sfida. Una possibile soluzione sarebbe di basare i criteri su quelli utilizzati dal settore per rilasciare le tessere di giornalista<sup>37</sup> ma queste non vengono attualmente attribuite in base a criteri uniformi<sup>38</sup>. Nell'ambito del "Piano

<sup>35</sup> Cfr. la riduzione progressiva del sostegno ai media online nel quadro del pacchetto di misure a favore dei media secondo l'art. 2 AP-LPMeL.

<sup>36</sup> Cfr. la cosidd. clausola holding per il sostegno ai media online nel quadro del pacchetto di misure a favore dei media secondo l'art. 3 AP-LPMeL.

<sup>37</sup> Per l'accreditamento presso il Tribunale federale, cfr. l'art. 3 delle direttive del 6 novembre 2006 concernenti la cronaca giudiziaria presso il Tribunale federale (RS 173.110.133) e per l'accreditamento presso il Centro media di Palazzo federale, cfr. l'art. 2 dell'ordinanza del 30 novembre 2012 sull'accreditamento dei giornalisti presso il Centro media di Palazzo federale e sull'autorizzazione di accesso al Centro media (OAGio, RS 172.071).

<sup>38</sup> In Svizzera esistono attualmente diverse tessere di giornalista che vengono rilasciate in base a criteri diversi, tra cui la tessera d'iscrizione all'albo professionale delle tre principali associazioni dei giornalisti (cfr. il regolamento sulla tessera stampa svizzera e sul registro

d'azione nazionale per la sicurezza dei professionisti dei media in Svizzera", adottato di recente, è previsto un dialogo di settore sulla questione della standardizzazione delle tessere di giornalista<sup>39</sup>.

#### **3.4.4 Indipendenza dei calcoli dal canale di diffusione**

In linea di principio, la struttura indipendente dal canale di diffusione è possibile sia per il calcolo in base ai posti di lavoro dei professionisti dei media che al fatturato poiché vengono aggirate le diverse strutture di costo dei vari generi mediatici. Il calcolo in base ai posti di lavoro per i professionisti dei media ha il vantaggio di porre al centro del sostegno il lavoro giornalistico nelle redazioni per tutti i modelli commerciali.

#### **3.4.5 Confronto con la riduzione sul prezzo di distribuzione a favore della stampa regionale e locale**

Per la riduzione sul prezzo di distribuzione a favore della stampa regionale e locale sono disponibili 30 milioni di franchi all'anno provenienti dai fondi federali generali (art. 16 cpv. 7 lett. a LPO). La riduzione sul prezzo di distribuzione viene calcolata in base al numero di copie in abbonamento recapitate dalla Posta nella distribuzione regolare. Al fine di sostenere soprattutto le piccole testate, nel 2007 l'introduzione di una tiratura massima di 40 000 copie ha segnato un cambiamento rispetto al principio dell'innaffiatoio applicato fino ad allora, passando a un sostegno specifico a favore di giornali regionali e locali. La riduzione sul prezzo di distribuzione per copia è uguale per ogni testata, indipendentemente dalla relativa tiratura.

Per quanto riguarda l'obiettivo di sostenere la qualità dei contenuti giornalistici, il calcolo in base al numero di copie distribuite in abbonamento ha un effetto simile a quello del sostegno in base al fatturato generato dagli introiti conseguiti presso il pubblico (v. n. 3.4.1). La disponibilità a pagare è indice di un certo livello di qualità.

Per quanto riguarda l'obiettivo di promuovere la pluralità (dei media), il contributo tramite la riduzione sul prezzo di distribuzione può essere considerato limitato<sup>40</sup>. La tiratura massima mira ad escludere dal sostegno i giornali ad alta tiratura. Tuttavia, con il calo delle tirature sempre più testate di organizzazioni mediatiche più grandi acquisiscono il diritto al sostegno. Inoltre, poiché questo contributo ha lo scopo di ridurre i costi di distribuzione per copia, i giornali più grandi beneficiano di un sostegno nettamente maggiore in termini assoluti. Per questa ragione, nemmeno la riduzione sul prezzo di distribuzione a favore della stampa regionale e locale è riuscita a fermare la progressiva concentrazione.

In considerazione della praticabilità dell'attuazione, la riduzione sul prezzo di distribuzione per la stampa regionale e locale va valutata in modo positivo. Ad esempio, questa offre allo Stato un margine di manovra minimo nell'attribuire il sostegno. Anche l'onere da parte dei media è modesto.

La riduzione sul prezzo di distribuzione per la stampa regionale e locale non è tuttavia uno strumento indipendente dal canale di diffusione, il che è problematico perché il sostegno è legato a una determinata abitudine di fruizione. Pertanto non è possibile garantire a lungo termine che i contenuti raggiungano effettivamente un pubblico. Le organizzazioni mediatiche sostenute perdono flessibilità se non sono disposte a rinunciare al sostegno.

### **3.5 Sostegno specifico ai media (promozione di progetti)**

Mentre il sostegno ai media appena discusso mira a promuovere la produzione di contenuti giornalistici a lungo termine ed è quindi orientato a un periodo più lungo, le organizzazioni mediatiche possono anche ricevere aiuti a breve termine per progetti specifici. La cosiddetta promozione di progetti può

---

professionale dei professionisti dei media giornalistici RP, disponibile ad es. all'indirizzo [www.impressum.ch](http://www.impressum.ch) > Tessera stampa) o la tessera di giornalista dell'Associazione degli editori Stampa Svizzera (cfr. <https://www.schweizermedien.ch/mitglieder/presseausweis>).

<sup>39</sup> DATEC, Piano d'azione nazionale per la sicurezza dei professionisti dei media in Svizzera, Piano d'azione nazionale 2023-2027, 3 maggio 2023, pag. 15, disponibile all'indirizzo [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Media elettronici > Politica dei media.

<sup>40</sup> Cfr. il rapporto del Consiglio federale del 29 giugno 2011 in adempimento del postulato Fehr 09.3629 e del postulato della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N), pag. 21 e segg. [www.parlament.ch/it](http://www.parlament.ch/it) > Attività parlamentare > Ricerca - Curia Vista > 12.3004 Mozione > Rapporto in adempimento dell'intervento parlamentare (in tedesco e francese).

servire a fornire incentivi in determinate direzioni, ad esempio per promuovere la fondazione di nuove organizzazioni mediatiche o lo sviluppo di nuovi formati digitali. È possibile organizzare misure di promozione di progetti indipendentemente dal canale di diffusione (v. tuttavia n. 4.1 in merito alle competenze della Confederazione)<sup>41</sup>.

Questi programmi di finanziamento di progetti, che promuovono esplicitamente l'innovazione nel contesto della trasformazione digitale, sono sempre più diffusi all'estero, ad esempio nei Paesi scandinavi e in Austria. In Austria vengono sostenuti progetti specifici nel campo del giornalismo digitale (formazione e formazione continua incl.). L'obiettivo di tale promozione è di aiutare le organizzazioni mediatiche nello sviluppo di nuovi canali di diffusione digitale, prodotti o anche modelli commerciali.

Rientrano nella promozione di progetti anche il sostegno alla fondazione di nuove imprese e start-up<sup>42</sup>. L'obiettivo principale è di facilitare l'entrata sul mercato e contribuire alla pluralità dei media. Questo tipo di sostegno è già attuato in vari Paesi (ad es. Danimarca, Francia, Paesi Bassi, Svezia). Inoltre, sarebbe ipotizzabile anche la promozione di singole ricerche a condizione che l'attribuzione dei mezzi di sostegno sia organizzata in modo indipendente dallo Stato<sup>43</sup>.

In vista delle sfide a lungo termine poste dalla trasformazione digitale (v. n. 1.5), la promozione di specifici progetti svolge solo un ruolo complementare in quanto non sostiene l'esercizio a lungo termine di un gran numero di organizzazioni mediatiche. Inoltre, per la promozione (a breve termine) di nuove imprese e start-up sono regolarmente disponibili risorse di fondazioni, ragion per cui un sostegno ai media da parte dello Stato in questo settore non dovrebbe essere d'importanza centrale.

### 3.6 Misure di sostegno generali a favore dell'intero settore

Altri tipi di sostegno ai media includono aiuti generali come il sostegno ai servizi di agenzia, alla formazione e alla formazione continua dei professionisti dei media o alle infrastrutture digitali, i quali vanno a beneficio dell'intero settore mediatico. Le misure di sostegno generali non mirano direttamente a promuovere l'offerta di media per il pubblico, bensì a migliorare le condizioni quadro per l'intero settore mediatico. È possibile organizzare misure di sostegno generali indipendentemente dal canale di diffusione (v. tuttavia 4.1 in merito alle competenze federali)<sup>44</sup>.

Soprattutto per le organizzazioni mediatiche più piccole, le misure di sostegno generali a favore dell'intero settore rappresentano un contributo importante. Il loro contributo alle singole organizzazioni mediatiche è però piuttosto modesto. La pluralità dei media in Svizzera non può essere garantita a lungo termine attraverso misure di sostegno generali. Pertanto anche queste hanno semplicemente un ruolo complementare.

#### 3.6.1 Sostegno ai servizi delle agenzie

Il sostegno ai servizi di agenzia merita un'attenzione particolare. Attualmente esiste una convenzione sulle prestazioni con Keystone-SDA-ATS AG per i servizi a favore delle emittenti radiotelevisive locali e regionali finanziate tramite i proventi del canone, per cui è disponibile un massimo di 4 milioni di franchi all'anno provenienti dal canone radiotelevisivo. Nel 2023, in risposta al postulato Pult dell'8 settembre 2020, il Consiglio federale ha adottato un rapporto riguardante gli scenari per la futura promozione di un'agenzia di stampa nazionale<sup>45</sup>. Nel rapporto si ribadisce che le agenzie di stampa come Keystone-ATS sono importanti perché forniscono ai media locali e regionali una base per il rendiconto

<sup>41</sup> Cfr. la prevista promozione delle infrastrutture digitali a favore di tutti i media elettronici nel pacchetto di misure a favore dei media secondo l'art. 76c AP-LRTV (FF 2021 1495).

<sup>42</sup> Cfr. la prevista promozione di start-up nel pacchetto di misure a favore dei media come parte del sostegno ai media online secondo l'art. 1 cpv. 5 AP-LPMeL (FF 2021 1495).

<sup>43</sup> La valutazione dei contenuti giornalistici concreti deve rimanere riservata ad autorità indipendenti come l'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR) o a organizzazioni private come il Consiglio svizzero della stampa. Nel caso di un sostegno a determinate ricerche, occorre quindi assicurarsi che le risorse siano attribuite da un'autorità indipendente o da organizzazioni private.

<sup>44</sup> Cfr. le misure generali a favore di tutti i media elettronici proposte nel pacchetto di misure a favore dei media secondo l'art. 76a e segg. AP-LPMeL (FF 2021 1495).

<sup>45</sup> Scenari per la fornitura di servizi delle agenzie di stampa, rapporto del Consiglio federale del 2 giugno 2023 in adempimento del postulato Pult 20.3949 dell'8 settembre 2020, disponibile all'indirizzo [www.parlament.ch/it](http://www.parlament.ch/it) > Attività parlamentare > Ricerca Curia Vista > Postulato 20.3949 > Rapporto in risposta all'intervento parlamentare.

informativo nazionale e internazionale, consentendo loro di concentrarsi sul loro principale settore di attività che consiste nell'informazione locale e regionale.

Tuttavia, Keystone-ATS deve far fronte a diversi problemi. Da un lato, nell'era digitale le agenzie di stampa hanno perso il loro vantaggio tecnico nel diffondere rapidamente le informazioni. L'emergere di nuove piattaforme online ha un forte impatto sulla diffusione delle informazioni. Dall'altro lato, la difficile situazione finanziaria delle organizzazioni mediatiche si ripercuote anche sulle agenzie di stampa.

A causa di tale difficile situazione vissuta dalla maggior parte delle organizzazioni mediatiche (clienti di Keystone-ATS), non si può presupporre che la situazione dell'agenzia migliorerà nei prossimi anni. Con un ampliamento del sostegno ai servizi di agenzia a favore di tutti i media elettronici<sup>46</sup> la cerchia dei media che beneficiano dei servizi di un'agenzia di stampa potrebbe essere ampliata a tutti i media elettronici e quindi anche a quelli online. In tal modo si rafforzerebbe la posizione dell'agenzia nel paesaggio mediatico svizzero. Questo corrisponderebbe allo scenario 2 del rapporto in risposta al postulato Pult.

### **3.6.2 Promozione delle infrastrutture digitali**

La digitalizzazione rende più difficile la visibilità e dunque la reperibilità delle offerte dei media. In questo contesto diventa sempre più importante promuovere infrastrutture digitali a disposizione dell'intero settore e che servano alla preparazione, pubblicazione e distribuzione di offerte giornalistiche o a migliorarne la visibilità e reperibilità. Tra gli esempi vanno menzionate soluzioni tecniche per la distribuzione digitale di offerte multimediali (ad es. un'app per un'edicola virtuale dei media), per la gestione dei contenuti e dei sistemi di pagamento, per i login, per l'accesso senza barriere o per la reperibilità delle offerte mediatiche sulle interfacce utente delle piattaforme. Soprattutto i media più piccoli non sono in grado di finanziare da soli tali soluzioni tecniche. Incoraggiando queste ultime, i relativi servizi possono essere offerti a più buon mercato.

Attualmente non esiste alcuna promozione delle infrastrutture digitali a favore dell'intero settore. Una promozione delle infrastrutture digitali sarebbe utile soprattutto per i media più piccoli al fine di far fronte alle sfide della trasformazione digitale.

### **3.6.3 Sostegno alla ricerca sull'utenza**

Già oggi nel settore radiotelevisivo la raccolta di dati sull'utenza da parte della fondazione indipendente Mediapulse è sostenuta con 2,8 milioni di franchi all'anno. Nel settore della stampa, i dati sull'utenza sono rilevati dal settore in collaborazione con REMP, che viene sostenuta dalla Confederazione. La ricerca sull'utenza è essenziale per il settore, soprattutto per la commercializzazione degli spazi pubblicitari e per una migliore comprensione dei segmenti di utenza. Oltre al fatto che soprattutto i media più piccoli non sono in grado di finanziare autonomamente questo tipo di ricerca, la commercializzazione richiede anche una "valuta" affidabile che renda possibile un confronto dei servizi pubblicitari nelle diverse offerte.

La fondazione Mediapulse si è impegnata ad avviare una ricerca sull'utenza nell'ambito online, che tuttavia non è sostenuta dalla Confederazione. La creazione di modelli commerciali praticabili in un ambiente digitale richiede dati sull'utenza online che possano essere messi a confronto. Una ricerca sull'utenza nel settore online sarebbe inoltre utile per valutare un nuovo sostegno ai media indipendente dal canale di diffusione, anche a beneficio dei media online (v. n. 5.1).

### **3.6.4 Promozione della qualità (formazione e formazione continua nonché organizzazioni di autoregolamentazione)**

La promozione della qualità all'interno del settore serve soprattutto a sostenere la formazione e la formazione continua dei professionisti dei media, come già avviene oggi per la radio e la televisione. Con la digitalizzazione sono emerse nuove esigenze nei confronti del giornalismo (giornalismo multimediale, nuove forme narrative, giornalismo basato sui dati, ecc.). Promuovendo la

<sup>46</sup> Cfr. la proposta secondo l'art. 76b AP-LRTV (FF 2021 1495, FF 2020 4105).

formazione e la formazione continua, i relativi servizi possono essere offerti a più buon mercato, a vantaggio soprattutto dei media più piccoli. Ciò favorisce la disponibilità a seguire una formazione e una formazione continua, contribuendo alla qualità del giornalismo. Inoltre, anche il sostegno alle organizzazioni di autoregolamentazione del settore, come il Consiglio svizzero della stampa, può contribuire alla qualità del giornalismo. Quale istanza di ricorso e mediatore degli standard di etica professionale giornalistica, il Consiglio della stampa sensibilizza sulla grande importanza della qualità nel giornalismo. Ciò è particolarmente importante in un ambiente digitale in cui le offerte giornalistiche e non giornalistiche si contendono l'attenzione.

Un ampliamento del sostegno alla formazione e alla formazione continua nonché un sostegno alle organizzazioni di autoregolamentazione a favore di tutti i media elettronici<sup>47</sup> potrebbero aiutare soprattutto i media più piccoli a superare le sfide della trasformazione digitale.

## **4 Quadro giuridico**

### **4.1 Competenze della Confederazione**

L'attuale sostegno ai media si basa essenzialmente sull'articolo 93 Cost. (servizio pubblico e misure di sostegno generali per la radio e la televisione) e sull'articolo 92 Cost. (riduzione sul prezzo di distribuzione per la stampa locale e regionale nell'ambito del servizio postale universale).

Le misure di sostegno, che servono principalmente a obiettivi di politica dei media quali la promozione della pluralità e della qualità dei media, sono essenzialmente possibili soltanto sulla base dell'articolo 93 capoverso 1 Cost. La Confederazione può così rilasciare mandati di prestazioni, prevedere misure di sostegno per i media senza mandato di prestazioni e misure di sostegno in favore dell'intero settore. L'articolo 93 capoverso 1 Cost. riguarda tutti i media elettronici e quindi sia la radiotelevisione sia i media online<sup>48</sup>. Per il sostegno alla stampa non si può invece far capo all'articolo 93 Cost. e non è quindi possibile attribuire mandati di prestazioni alla stampa ma si possono invece sostenere le offerte online dei fornitori della stampa. Vi è pertanto un fondamento per promuovere la trasformazione.

Per un sostegno totalmente indipendente dal canale di diffusione e che comprenda anche la stampa occorrerebbe applicare altre norme di competenza, ciascuna con un obiettivo proprio. Non si tratta però di obiettivi di politica dei media bensì, ad esempio, di politica strutturale (art. 103 Cost.). Una panoramica delle competenze della Confederazione cui si potrebbe far capo anche per il sostegno ai media è riportata nell'allegato 4.

Se la Confederazione deve sostenere i media in maniera totalmente indipendente dal canale di diffusione, in conformità con gli obiettivi primari della politica dei media la Costituzione andrebbe modificata in modo tale da conferire alla Confederazione la competenza di sostenere anche la pluralità della stampa. Tuttavia, tentativi di introduzione di simili disposizioni costituzionali sono già falliti più volte in passato<sup>49</sup>. Va inoltre notato che nel frattempo la maggior parte dei fornitori della stampa rende ora disponibile la propria offerta anche su Internet<sup>50</sup>. Il sostegno sarebbe già possibile sulla base dell'attuale articolo 93 capoverso 1 Cost. e non occorrerebbe una revisione della Costituzione. Per evitare in tale contesto un sostegno indebito alla stampa occorre tuttavia distinguere fra offerte online e offerte della stampa. A seconda del criterio di calcolo, in tempi di convergenza tra le redazioni ciò rappresenta una grande sfida.

### **4.2 Fonti di finanziamento**

In linea di principio, il canone radiotelevisivo (art. 68 segg. LRTV) e le risorse generali della Confederazione sono delle possibili fonti per il finanziamento di misure di sostegno a favore dei

<sup>47</sup> Cfr. la proposta ai sensi dell'articolo 76 e dell'articolo 76a AP-LPMeL (FF 2021 1495, FF 2020 4084 seg.).

<sup>48</sup> Cfr. ulteriori rimandi alla dottrina giuridica FF 2020 4094 seg. Ad esempio, nel pacchetto di misure a favore dei media era previsto un sostegno ai media online (v. cap. 1.6).

<sup>49</sup> Cfr. da ultimo l'iniziativa parlamentare Rieder (Lombardi) del 12 dicembre 2018 (18.473 «I media nella Costituzione federale»).

<sup>50</sup> Cfr. Burger J./Meyer M./Künzler M./Autenrieth U., Lokalmédien in der Schweiz und Liechtenstein: Übersicht Stand November 2023, 2023, disponibile all'indirizzo <https://www.swissbase.ch/en/catalogue/studies/20108/latest/datasets/2130/2949/overview>.

media. I proventi del canone possono essere utilizzati nell'ambito dell'articolo 93 capoverso 1 Cost. unicamente a favore dei media elettronici. Qualora le misure di sostegno dovessero andare anche a beneficio della stampa, bisognerebbe ricorrere alle risorse generali della Confederazione, a condizione che ciò sia ammissibile in base ad altre norme di competenza. Un finanziamento con i proventi del canone presuppone inoltre uno stretto legame tra chi deve pagare il canone (economie domestiche e imprese) e le offerte mediatiche che ricevono un sostegno (principio di equivalenza in materia di diritto fiscale)<sup>51</sup>.

Il canone può così essere utilizzato per finanziare il servizio pubblico (mandati di prestazioni), il quale deve essere accessibile gratuitamente a tutta la popolazione. Tuttavia, secondo il diritto in vigore il canone non può essere considerato per sostenere i media senza mandato di prestazioni, nella misura in cui ne dovrebbero beneficiare anche le offerte a pagamento. Manca infatti lo stretto legame necessario tra chi paga il canone e le offerte a pagamento sostenute <sup>52</sup>.

Per un sostegno ai media indipendente dal modello commerciale dovrebbero quindi essere utilizzate le risorse generali della Confederazione. Per la riduzione sul prezzo di distribuzione a favore della stampa regionale e locale sono a disposizione ogni anno 30 milioni di franchi provenienti dalle risorse generali della Confederazione. Nell'ambito del pacchetto di misure a favore dei media, il Consiglio federale aveva proposto un importo aggiuntivo di 30 milioni di franchi per il sostegno ai media online. Tuttavia, la situazione finanziaria della Confederazione è fortemente peggiorata rispetto a quando sono state formulate le proposte contenute nel pacchetto di misure, e a medio termine occorrerà anche apportare correzioni, il che lascia poco margine di manovra per nuove spese senza contro-finanziamento.

Le misure generali di sostegno a favore dell'intero settore possono essere finanziate mediante i proventi del canone a condizione che vadano esclusivamente a beneficio dei media elettronici<sup>53</sup>. Le misure generali di sostegno potrebbero essere finanziate non solo tramite i proventi del canone ma anche attraverso le risorse generali della Confederazione; tuttavia a medio termine il margine di manovra nell'ambito delle finanze federali è limitato.

## 5 Conclusione

Come evocato, sono già state attuate misure a breve termine nell'ambito del sostegno ai media (v. cap. 1.6). Attualmente il Consiglio federale non ha alcuna possibilità di introdurre strumenti di sostegno supplementari. Come richiesto dal postulato, qui di seguito sono illustrate le possibili opzioni, partendo dal presupposto che per quelle realizzabili da breve a medio termine non sia necessaria una modifica della Costituzione (v. cap. 4.1 in merito ai motivi).

Il Consiglio federale mostra diverse opzioni. Le prime due possono essere regolate a livello legislativo, senza una revisione della Costituzione federale.

### 5.1 Introduzione di un sostegno indipendente dal canale di diffusione per tutti i media elettronici senza mandato di prestazioni

Sulla base dell'articolo 93 capoverso 1 Cost. a favore di tutti i media elettronici, quale opzione realizzabile a medio termine si potrebbe ipotizzare un nuovo sostegno indipendente dal canale di diffusione per i media senza mandato di prestazioni, calcolato in base ai posti di lavoro per gli operatori dei media o al fatturato, privilegiando le organizzazioni mediatiche più piccole. Potrebbero beneficiare di questo nuovo sostegno anche le offerte online – incluse quelle di fornitori della stampa – la cui fruizione è in crescita. L'introduzione di un sostegno ai media indipendente dal canale di diffusione potrebbe avvenire dapprima nell'ambito di un esercizio di prova limitato nel tempo e soggetto a

<sup>51</sup> Cfr. in merito all'intera questione FF 2020 4086 e 4097.

<sup>52</sup> In merito al sostegno ai media online a pagamento secondo il pacchetto di misure a favore dei media, cfr. FF 2020 4097.

<sup>53</sup> Cfr. FF 2020 4086

valutazione. In questo modo sarebbe possibile, prima della scadenza del termine, discutere in quale misura mantenere o adeguare il sostegno in relazione agli obiettivi di qualità e pluralità (dei media)<sup>54</sup>.

Per il finanziamento del nuovo sostegno indipendente dal canale di diffusione dovrebbero essere utilizzate le risorse generali della Confederazione (v. cap. 4.2). Siccome nella pianificazione finanziaria non vi è sostanzialmente spazio per nuove spese, un'opzione sarebbe la sostituzione immediata o scaglionata della riduzione sul prezzo di distribuzione per la stampa locale e regionale per passare a un sostegno di tutti i media elettronici indipendentemente dal canale di diffusione, che includa i portali online delle case editrici; ciò sosterebbe la trasformazione della stampa in offerte online degli editori<sup>55</sup>. Un'ulteriore variante consisterebbe nel mantenere la riduzione sul prezzo di distribuzione per la stampa regionale e locale in parallelo all'esercizio di prova di un sostegno ai media indipendente dal canale di diffusione, sostituendo la suddetta riduzione solo in caso di valutazione positiva del sostegno ai media indipendente dal canale di diffusione. Nell'ambito del pacchetto di misure a favore dei media, il Consiglio federale aveva proposto un importo aggiuntivo di 30 milioni di franchi per il sostegno ai media online. Tuttavia, un aumento eccessivo metterebbe ancor più sotto pressione le finanze federali. Una riallocazione dei 30 milioni di franchi oggi concessi sarebbe quindi sensata.

## **5.2 Misure di sostegno generali a favore di tutti i media elettronici**

Le misure di sostegno generali a favore di tutti i media elettronici (formazione e formazione continua, servizi di agenzia, autoregolamentazione del settore nonché infrastrutture digitali) proposte nel pacchetto di misure in base all'articolo 93 capoverso 1 Cost. potrebbero essere attuate più rapidamente. A tal fine sarebbe sufficiente un adeguamento della LRTV, in quanto le basi giuridiche per il pacchetto di misure sono già state elaborate (v. a tale proposito il cap. 1.6). Le misure di sostegno generali non sono state contestate in Parlamento e non hanno praticamente dato adito a discussioni nell'ambito della votazione sul pacchetto di misure. In questo modo si risponderebbe alla maggior parte delle richieste espresse nell'iniziativa parlamentare Chassot del 17 marzo 2022, a cui si aggiungerebbe la promozione delle infrastrutture digitali. Anche le offerte online potrebbero beneficiare di tali misure.

Nell'ambito della modifica della LRTV, la promozione della ricerca sull'utenza, di cui attualmente beneficiano solo la radio e la televisione, potrebbe essere estesa anche a tutti i media elettronici.

Le misure di sostegno generali menzionate potrebbero essere finanziate tramite i proventi del canone, in quanto si applicherebbero solo ai media elettronici (v. cap. 4.2), tuttavia a scapito degli attuali beneficiari di questi fondi.

## **5.3 Riorganizzazione a lungo termine di un sistema di sostegno ai media globale e completamente indipendente dal canale di diffusione**

Un'opzione a lungo termine sarebbe riorganizzare il sistema di sostegno ai media in modo tale da renderlo globale e completamente indipendente dal canale di diffusione, da includere la stampa e, oltre al sostegno ai media senza mandato di prestazioni, anche il sostegno ai media titolari di un tale mandato (servizio pubblico, SSR incl.). Tuttavia, in una precedente consultazione la proposta di mandati di prestazioni indipendenti dal canale di diffusione non ha ottenuto il consenso della maggioranza.

Se un tale sistema di sostegno ai media venisse finanziato in modo uniforme e non, come avviene attualmente, tramite i proventi del canone (servizio pubblico) o le risorse generali della Confederazione (media senza mandato di prestazioni) (v. cap. 5.2), allora sarebbero necessarie nuove basi di finanziamento. Attualmente vi è pochissimo margine di manovra per ulteriori spese. Inoltre, le misure di sostegno in vigore dovrebbero essere ridisegnate, adattando le basi costituzionali in particolare per

<sup>54</sup> Per le misure nell'ambito del pacchetto è stato fissato un limite temporale di 7 anni (cfr. FF 2021 1495). Ciò consentirebbe inoltre di valutare il sostegno ai media online anche in relazione alla pluralità delle offerte online a pagamento (cfr. articolo 5 AP-LPMel).

<sup>55</sup> Cfr. proposta di finanziamento dinamico e limitazione temporale del sostegno alla stampa e ai media online – Sostegno ai media - diverse proposte ("Aide aux média: proposition divers"), rapporto complementare dell'UFCOM del 1° febbraio 2021 all'attenzione della CTT-N, pag. 5 e segg. (disponibile in tedesco e francese).

Strategia per un sostegno ai media orientato al futuro

includere la stampa. Per tutti questi motivi, tale opzione non è attualmente prioritaria per il Consiglio federale.

## Allegato 1: Contributi fondamentali di sostegno ai media a livello federale

|  | Radio e TV   | Media online                      | Stampa                |
|--|--|-----------------------------------|-----------------------|
| <b>Servizio pubblico (mandati di prestazioni)</b>  | Contributi annui in franchi (2023)   |                                   |                       |
| SSR - Svizzera (LRTV)  | 1 250 mio. <sup>2)</sup>   | ulteriore offerta editoriale SSR  | -                     |
| SSR - estero (LRTV)  | 19,28 mio. <sup>1)</sup>   | ulteriore offerta editoriale SSR  |                       |
| Concessioni locali-regionali con partecipazione al canone (LRTV)   | 81 mio. <sup>2)</sup><br>Dal 2024: 86 mio. <sup>2)</sup>   | -                                 |                       |
| <b>Sostegno ai media</b>   |  |                                   |                       |
| Riduzione sul prezzo di distribuzione per quotidiani e settimanali della stampa regionale e locale (LPO) <sup>5)</sup> | -  | -                                 | 30 mio. <sup>1)</sup> |
| <b>Misure di sostegno generali a favore dell'intero settore</b>  |  |                                   |                       |
| Ricerca sull'utenza Mediapulse (LRTV)  | 2,8 mio. <sup>2)</sup>   | -                                 | -                     |
| Formazione e formazione continua (LRTV)  | Ca. 1 mio. <sup>1)</sup> (per istituti di formazione e di formazione continua)<br><br>Ca. 1.3 mio. <sup>4)</sup> (per titolari di una concessione locale-regionale con partecipazione al canone) |                                   |                       |
| Prestazioni di agenzia (LRTV)  | 4 mio. <sup>2)</sup>   |                                   |                       |
| Costi di diffusione DAB+ (LRTV)  | Ca. 3.91 mio. <sup>2)</sup> + 4)   |                                   |                       |
| Archiviazione (LRTV)   | 1 mio. <sup>2)</sup>   |                                   |                       |
| Aliquote IVA ridotte nel settore mediatico <sup>56)</sup>  | 64 mio. (SSR: 60 mio.; emittenti radiotelevisive private: 4 mio.)  | 60 mio. (media stampati e online) |                       |

### Fonti di finanziamento:

- 1) Risorse generali della Confederazione
- 2) Canone radiotelevisivo
- 3) Tassa di concessione
- 4) Le eccedenze delle precedenti quote di partecipazione al canone pari a 40,5 milioni di franchi sono state utilizzate dal 1° luglio 2016 in base all'articolo 109a LRTV per il sostegno delle emittenti locali-regionali con partecipazione al canone, fra l'altro per la formazione e formazione continua dei programmisti (totale 10,125 mio. di fr., art. 82 ORTV). Questi contributi saranno probabilmente esauriti a fine 2024 (stato: 1° gennaio 2024).

<sup>56)</sup> Calcolo del mancato gettito fiscale per anno da parte dell'Amministrazione federale delle contribuzioni AFC. Differenza fra aliquota normale dell'8,1 % e aliquota ridotta del 2,6 % in base alla media degli anni 2019-2021.

## Strategia per un sostegno ai media orientato al futuro

- 5) La riduzione sul prezzo di distribuzione per la stampa si basa sul servizio universale fornito dalla Posta Svizzera. Secondo l'articolo 14 capoverso 3 LPO, la Posta è tenuta a distribuire i quotidiani in abbonamento in tutto il Paese al minimo sei giorni a settimana. La riduzione sul prezzo di distribuzione per ciascun esemplare dipende dalla quantità di invii annuali di tutte le testate aventi diritto al sostegno ed è calcolata di anno in anno. La riduzione per l'anno 2023 per la distribuzione di quotidiani e settimanali ammonta a 26 centesimi per esemplare.

## Allegato 2: Misure di sicurezza a tutela della libertà dei media o dell'indipendenza dallo Stato

| Misura di sicurezza  | Esempio   | Scopo   |
|--|---|---|
| <p><b>Sancire per legge criteri di sostegno sufficientemente specifici e oggettivi o neutrali in termini di opinioni<sup>1)</sup></b></p> <p><b>Diritto al sussidio<sup>2)</sup></b></p> | <p>Riduzione sul prezzo di distribuzione a favore di giornali e periodici (LPO)</p> <p>Sostegno ai media online (AP-LPMeL)</p>  | <p>Nessuna condizione in termini di opinioni o contenuti specifici</p> <p>Scarso potere discrezionale dello Stato nelle decisioni di sostegno</p> |
| <p><b>Procedura trasparente e controllo giudiziario<sup>3)</sup></b></p>   | <p>Riduzione sul prezzo di distribuzione a favore di giornali e quotidiani (LPO)</p> <p>Sostegno ai media online (AP-LPMeL)</p> | <p>Controllo del potere discrezionale dello Stato nelle decisioni di sostegno</p>   |
| <p><b>Sancire per legge il finanziamento (ad es. fondi federali vincolati)<sup>4)</sup></b></p>  | <p>Riduzione sul prezzo di distribuzione a favore di giornali e periodici (LPO)</p> <p>Sostegno ai media online (AP-LPMeL)</p>  | <p>Poco potere discrezionale dello Stato nelle decisioni in merito ai fondi a disposizione</p>  |

## Strategia per un sostegno ai media orientato al futuro

### Spiegazioni:

#### 1) Sancire per legge criteri di sostegno sufficientemente specifici e oggettivi o neutri in termini di opinioni:

Le misure di sostegno statale devono sempre essere attuate sulla base di criteri stabiliti per legge e sufficientemente definiti, formulati in modo oggettivo o in base fatti e quindi neutrali in termini di opinione<sup>57</sup>. Ad esempio, il sostegno ai media non deve dipendere in generale dalla qualità dell'offerta mediatica e consentire così alle autorità di escludere le offerte non gradite tacciandole come "media scadenti". Al contrario, dovrebbero essere formulati criteri di qualità oggettivi o quantificabili (ad es. la separazione dei contenuti redazionali dalla pubblicità).

#### 2) Diritto al sussidio:

Se le misure di sostegno sono concepite come un diritto al sussidio che si ottiene unicamente adempiendo i criteri legali, i poteri discrezionali dello Stato possono essere ulteriormente ridotti<sup>58</sup>.

#### 3) Procedura trasparente e controllo giudiziario:

Per garantire che il potere discrezionale dello Stato nella decisione di sostegno possa essere controllato, la procedura deve essere la più trasparente possibile e la decisione dovrebbe in linea di principio essere soggetta a controllo giudiziario<sup>59</sup>.

#### 4) Definizione a livello di legge del finanziamento (ad es. fondi federali vincolati):

Anche quando si decide l'ammontare dei finanziamenti, il margine di manovra dello Stato deve essere ridotto al minimo, in modo che i media sostenuti abbiano un certo grado di sicurezza nella pianificazione. Nel caso di finanziamenti provenienti dalle casse dello Stato, importi di finanziamento annuali prescritti per legge o fortemente vincolati o ancora crediti di impegno pluriennali possono limitare notevolmente il margine di manovra del Consiglio federale e del Parlamento nell'allestimento del bilancio.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> In merito alla riduzione sul prezzo di distribuzione a favore di giornali e periodici, cfr. DTF 120 Ib 142, consid. 3.c)aa), pag. 145; cfr. anche Council of Europe (2022), Recommendation CM/Rec(2022)4 on promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age, cap. 1.3.2 (in inglese).

<sup>58</sup> In merito al sostegno ai media online modellato in base alla riduzione sul prezzo di distribuzione a favore di giornali e periodici secondo il progetto di un pacchetto di misure a favore dei media, cfr. FF 2020 4535.

<sup>59</sup> In merito al sostegno ai media online secondo il progetto di un pacchetto di misure a favore dei media, cfr. FF 2020 4535; cfr. anche Council of Europe (2022), Recommendation CM/Rec(2022)4 on promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age, n. 1.3.2 (in inglese).

<sup>60</sup> In merito al sostegno ai media online modellato in base alla riduzione sul prezzo di distribuzione a favore di giornali e periodici secondo il progetto di un pacchetto di misure a favore dei media, cfr. FF 2020 4097 seg.

### Allegato 3: Panoramica valutazione dei tre modelli di calcolo

|  | <b>Posti di lavoro per i professionisti dei media</b>   | <b>Fatturato</b>   | <b>Esemplari distribuiti in abbonamento (riduzione sul prezzo di distribuzione)</b>   |
|--|---|--|---|
| <b>Qualità</b>                               | + garanzia della professionalità  | - orientamento al settore pubblicitario e/o al pubblico  | - orientamento al pubblico<br><br>+ disponibilità del pubblico a pagare l'abbonamento |
| <b>Pluralità dei media</b>                   | + un ampio sostegno garantisce più a lungo termine la sopravvivenza dei media nelle regioni<br>+ possibile riduzione dell'aliquota d'imposta                      | + un ampio sostegno garantisce più a lungo termine la sopravvivenza dei media nelle regioni<br>+ possibile riduzione dell'aliquota d'imposta | - con il calo della tiratura il relativo limite massimo diventa sempre meno efficace  |
| <b>Indipendenza dal canale di diffusione</b> | + incentrata sulla produzione di contenuti giornalistici (indipendentemente dal canale di diffusione)<br>+ completa parità di trattamento dei modelli commerciali | - nessuna completa parità di trattamento dei modelli commerciali (si presuppone un fatturato)  | - non indipendente dal canale di diffusione (solo stampa)                             |
| <b>Esecuzione semplificata</b>               | - definizione di giornalisti (mestiere non protetto)  | + possibilità di attribuzione semplificata dei sussidi   | + possibilità di attribuzione semplificata dei sussidi                                |

## Allegato 4: Competenze federali per tipo di sostegno e genere mediatico

| Tipo di sostegno   | Radio e TV  | Media online  | Stampa  |
|--|---|---------------|---|
| <b>Servizio pubblico (mandati di prestazioni)</b><br><br><i>Finanziamento: canone per le economie domestiche e per le imprese</i>  | Art. 93 Cost.   | Art. 93 Cost. | Modifica della Costituzione   |
| <b>Sostegno a offerte mediatiche senza mandato di prestazioni</b><br><br><i>Finanziamento: risorse generali della Confederazione</i>   | Art. 93 Cost.   | Art. 93 Cost. | Art. 92 Cost. (riduzione sul prezzo di distribuzione)                         |
|  |   |               | Altrimenti: modifica della Costituzione                                       |
| Da discutere: art. 103 Cost. <sup>1)</sup> (sostegno alla professione degli operatori dei media)   |   |               |   |
| <b>Misure di sostegno generali a favore dell'intero settore</b><br><br><i>Finanziamento: canone, a condizione che sia solo a favore dei media elettronici; altrimenti: risorse generali della Confederazione</i> | Art. 93 Cost.<br><br>Art. 70 Cost. <sup>2)</sup> (prestazioni di agenzia) | Art. 93 Cost. | Art. 64a Cost. <sup>3)</sup> (sostegno alla formazione e formazione continua) |
|  |   |               | Altrimenti: modifica della Costituzione                                       |

### Spiegazioni:

1) Articolo 103 Cost. (politica strutturale)

In base all'articolo 103 della Costituzione federale, la Confederazione può promuovere interi settori economici o professioni se le adeguate misure di auto-sostegno non sono sufficienti a garantirne l'esistenza<sup>61</sup>. Tuttavia, va notato che in conformità con l'articolo 103 Cost. il sostegno ai media dovrebbe mirare a rafforzare economicamente l'intero settore mediatico o la professione degli operatori dei media. Questo limita il margine di manovra della politica mediatica. Poiché un sostegno di un gran numero di organizzazioni per motivi di politica mediatica può indebolire la situazione economica del settore nel suo complesso, non si può fare leva sull'articolo 103 Cost. per rafforzare economicamente il settore mediatico<sup>62</sup>. È discutibile quanto sia opportuno promuovere la professione degli operatori dei media in considerazione degli obiettivi del sostegno ai media di cui al capitolo 2.

2) Articolo 70 Cost. (promozione linguistica)

La legge sulle lingue<sup>63</sup>, promulgata sulla base dell'articolo 70 Cost., prevede già oggi aiuti finanziari per le agenzie di stampa di importanza nazionale che riferiscono sugli avvenimenti delle regioni linguistiche del Paese, nonché per un'agenzia di stampa di lingua romancia. Tuttavia, l'attenzione si concentra sulla politica linguistica, culturale e di comunicazione piuttosto che sugli obiettivi della politica mediatica<sup>64</sup>.

3) Articolo 64a Cost. (perfezionamento)

Per la promozione della formazione e formazione continua dei professionisti dei media si potrebbe creare una nuova base giuridica basata sull'articolo 64a capoverso 2 Cost. per un sostegno totalmente indipendente dal canale di diffusione.

<sup>61</sup> È inoltre controverso in quale misura una minaccia all'esistenza del settore economico o della professione sia un prerequisito per l'adozione di misure di sostegno basate sull'art. 103 Cost. (cfr. altri rimandi fra cui Biaggini G., OFK BV, art. 103 Cost., n. 5).

<sup>62</sup> Cfr. la dettagliata perizia del 20 luglio 2004 dell'Ufficio federale di giustizia, Verfassungsgrundlagen für die Bundesunterstützung einer Stiftung zur Förderung der Schweizer Presse, GAAC 69.47 (in tedesco)

<sup>63</sup> Art. 18 lett. a della legge federale del 5 ottobre 2007 sulle lingue nazionali e la comprensione fra le comunità linguistiche (LLing; RS 441.1).

<sup>64</sup> Cfr. FF 2020 4084.