

03.448

**Iniziativa parlamentare
Media e democrazia**

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale

del 3 luglio 2003

Onorevole presidente,
onorevoli consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) vi sottoponiamo il presente rapporto, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di approvare il progetto di decreto allegato.

3 luglio 2003

In nome della Commissione:

Il presidente: Charles-Albert Antille

Compendio

Negli anni '90 si sono moltiplicati gli annunci di fusione e di chiusura delle testate. A tal proposito, un rapporto pubblicato nel 2001 dall'Ufficio federale della statistica parla di "scomparsa di testate" e di "concentrazione editoriale", fornendo cifre che suffragano ampiamente tali asserzioni. Negli ultimi sei anni il numero di quotidiani è passato da 120 a meno di 100 e il numero di redazioni complete da 60 a 40 (cfr. "Tages-Anzeiger", 11.7.2002, p. 63). Gli specialisti ritengono che nel 2010 in Svizzera vi saranno soltanto nove case editrici che gestiranno vari gruppi di testate. Si osserva la costituzione di monopoli nel settore dei media, in particolare a livello regionale.

L'incapacità del mercato di creare una concorrenza sufficiente tra i media e di favorire la pluralità nel panorama mediatico pone seri problemi per quanto concerne la politica istituzionale e la democrazia. Affinché l'opinione e la volontà pubbliche si possano formare in modo autonomo e indipendente occorre che i media siano molteplici, di qualità e che siano impegnati in una certa concorrenza, sia a livello nazionale che a livello cantonale o comunale. Nel sistema federalista svizzero gli Stati membri esercitano numerose competenze. Risulta ancora più preoccupante constatare che il controllo democratico del potere politico a tale livello è ostacolato da una presentazione restrittiva del dibattito politico nei media. È pertanto necessario creare una base costituzionale che consenta di prendere provvedimenti per incoraggiare la pluralità della stampa regionale in particolare. Lo scopo del presente progetto consiste nel proteggere gli spazi del dibattito democratico a tutti i livelli dello Stato.

Attualmente la Svizzera conosce unicamente un sistema di aiuto indiretto alla stampa sotto forma di prezzi preferenziali per il trasporto di giornali e periodici. Tali sovvenzioni indirette si fondano sull'articolo 15 della legge sulle poste, ma poggiano su una base costituzionale poco solida. Occorre pertanto creare una base legale esplicita che consenta di prendere provvedimenti più mirati. La nuova disposizione, associata all'articolo costituzionale sulla radiotelevisione, servirà da fondamento per una politica dei media coerente sul piano della politica istituzionale. Le rispettive disposizioni di applicazione potranno essere riunite in una legge sulla pluralità dei media. Il presente progetto parte dal principio che il sistema attuale di aiuto indiretto sotto forma di prezzi preferenziali, ritenuto poco soddisfacente, debba essere sostituito da un sistema di sovvenzioni dirette a favore dei prodotti della stampa che soddisfano determinati criteri. I criteri abbozzati nel presente progetto sono relativamente facili da controllare; in tal modo l'esecuzione risulterà semplificata. Si è scientemente rinunciato alla scelta di criteri concernenti il contenuto dei prodotti della stampa. Non si tratta in nessun caso di instaurare un controllo dei media da parte dello Stato, quanto piuttosto di mantenere la pluralità della stampa.

Il passaggio a un sistema di aiuto diretto a favore di giornali e riviste determinati non significa che saranno abbandonate le misure di incoraggiamento fondate sulla politica regionale, quale l'unificazione delle tariffe indipendentemente dalla distanza e il sostegno delle pubblicazioni delle organizzazioni di utilità pubblica. Al contrario, la nuova disposizione ingloba anche tali indennità.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 La politica in favore della stampa: una lunga storia

Gli sforzi per instaurare una politica svizzera in favore della stampa risalgono agli anni '70. Nel 1972, il consigliere nazionale Leo Schürmann aveva consegnato al Dipartimento federale di giustizia e polizia un progetto relativo a due articoli costituzionali e a una legge sull'incoraggiamento della stampa. Il Dipartimento l'aveva incaricato di elaborare tali basi, poiché dal 1968 l'evoluzione della stampa svizzera aveva dato adito a molteplici interventi, parlamentari e non. Fondandosi sui lavori preparatori di Leo Schürmann, la commissione di esperti incaricata di preparare la revisione dell'articolo 55 della Costituzione federale ("Commissione Huber") ha pubblicato nel 1975 un rapporto intitolato "Diritto della stampa - aiuto alla stampa". In tale testo la Commissione Huber proponeva numerose misure di sostegno per consentire alla stampa di continuare a esercitare la propria funzione democratica. Al momento della consultazione effettuata presso le cerchie direttamente interessate questi provvedimenti sono stati accolti con poco entusiasmo, segnatamente anche a causa della loro correlazione con condizioni contenutistiche poste agli organi di stampa. (Rapporto "Diritto della stampa - aiuto alla stampa" della commissione di esperti incaricata di preparare la revisione dell'articolo 55 della Cost., Berna, DFGP, 1975).

Le idee della Commissione Huber sono state in seguito parzialmente riprese, fra le altre, nell'iniziativa parlamentare Muheim (78.232). La commissione incaricata dell'esame di detta iniziativa ha elaborato una proposta per un nuovo articolo 55^{bis} della Costituzione federale concernente provvedimenti a favore della stampa (FF 1980 II 180). Il rapporto del 31 marzo 1982 della "Commissione di esperti per una concezione globale dei media", che lavorava parallelamente alla commissione parlamentare, si fondava pure sulle conclusioni della Commissione Huber. Tale rapporto presentava molteplici varianti del nuovo articolo costituzionale (rapporto "Concezione globale dei media", Berna, DFGP, 1982). Il Consiglio federale ha successivamente pubblicato un rapporto complementare sull'iniziativa parlamentare 78.232, presentando una soluzione alternativa per l'articolo 55 Cost. (FF 1983 III 647). Il Consiglio nazionale non è tuttavia entrato in materia né per quanto riguarda il progetto della commissione, né sulla proposta del Consiglio federale (Boll. Uff. N 1986 105).

Anche nell'ambito dei lavori preparatori del 1998 in vista della revisione della Costituzione federale si era constatata la necessità di ancorare nella Costituzione una base legale che consentisse di condurre una politica volta a favorire la pluralità e la qualità della stampa. Dopo aver dibattuto la questione, la Commissione per la revisione costituzionale del Consiglio nazionale aveva rinunciato a presentare proposte concrete, poiché avrebbero superato il quadro di una riforma costituzionale che si intendeva limitare a una modernizzazione consensuale. È stato viepiù proposto di procedere a una revisione parziale, via che è stata imboccata dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale.

1.2 Progetto presentato il 2 luglio 1999 dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale

Il 2 luglio 1999, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha adottato un avamprogetto di decreto federale sui media e sui provvedimenti politici nel settore della

stampa. Tale progetto prevedeva di iscrivere nella Costituzione federale un articolo sui media e la stampa che, in combinazione con l'articolo sulla radiotelevisione (art. 93 Cost.), avrebbe dato alla politica dei media un quadro generale a livello costituzionale.

Un articolo consacrato alla politica dei media in generale (art. 92^{bis} Cost.) conferiva alla Confederazione la competenza di promuovere la qualità del lavoro giornalistico, la formazione professionale, il perfezionamento nonché la ricerca nel settore dei media¹.

Un articolo consacrato specificatamente alla stampa (92^{ter} Cost.) conferiva alla Confederazione la competenza di promuovere la pluralità e l'indipendenza della stampa².

Con il completamento della Costituzione federale la Commissione intendeva in particolare raggiungere due obiettivi: favorire la pluralità regionale della stampa e la qualità dei media in generale. Le due disposizioni costituzionali erano formulate in modo relativamente concreto in quanto iscrivevano nella Costituzione i provvedimenti da prendere per raggiungere tali obiettivi.

In occasione della *procedura di consultazione* è risultato tuttavia che soltanto una minoranza delle proposte era accolta favorevolmente. Taluni mettevano in dubbio la necessità stessa di legiferare, altri criticavano i provvedimenti proposti. Nell'articolo sui media vi sono state critiche particolarmente numerose contro la disposizione concernente la promozione della qualità del lavoro giornalistico. È stato evocato l'argomento secondo cui la valutazione del lavoro giornalistico è una questione molto soggettiva e non compete allo Stato, ma ai media stessi. Nell'articolo sulla stampa, la disposizione concernente la protezione contro la posizione dominante e la clausola di apertura sono state ampiamente respinte. La creazione di un organo di conciliazione è stata ritenuta inutile.

Le disposizioni che hanno riunito un *certo consenso* erano poche: oltre al principio della pubblicità, vi erano la promozione della distribuzione dei prodotti della stampa (segnatamente le tariffe preferenziali per la distribuzione postale), le misure nel settore della formazione professionale e della formazione continua, la ricerca e infine l'obbligo di rendere pubbliche le partecipazioni.

1.3 Nuovo tentativo : attribuzione di un mandato alla sottocommissione "Media e democrazia"

L'11 novembre 1999, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha preso conoscenza dei risultati della procedura di consultazione. Considerata la scarsa accoglienza riservata al progetto, essa ha deciso di non sottoporlo alla Camera. Visto però che considerava immutata la necessità di legiferare a causa della crescente concentrazione della stampa, la Commissione ha incaricato la sottocommissione "Media e democrazia"³ di elaborare un nuovo progetto che tenesse conto dei risultati della consultazione e che fosse in grado di riunire un certo consenso.

La sottocommissione ha cominciato con il fare il punto della situazione sentendo i rappresentanti di alcuni Cantoni e alcuni esperti. Essa si è pure consultata con il consigliere nazionale Hans-

¹ Questo articolo conteneva anche una disposizione volta a instaurare una certa trasparenza, poiché obbligava gli editori e i diffusori a dichiarare le partecipazioni nella loro impresa. Inoltre avrebbe dovuto essere creato un organismo incaricato dell'osservazione e della valutazione.

² A tal proposito, la Confederazione avrebbe potuto legiferare per favorire la distribuzione di prodotti della stampa e per preservare la pluralità delle informazioni e delle opinioni in presenza di posizioni dominanti suscettibili di rappresentare una minaccia. Il progetto prevedeva inoltre un'autorità di mediazione che avrebbe avuto un ruolo di conciliazione nelle controversie tra privati nel settore della stampa.

³ Membri della sottocommissione : Gross Andreas (presidente), Antille, Aepli Wartmann, Bühlmann, Eberhard, Engelberger, Joder, Leuthard, Weyeneth.

Jürg Fehr che, indipendentemente dai lavori della Commissione delle istituzioni politiche, aveva nel frattempo depositato un'iniziativa parlamentare (00.407 Promozione della stampa). In tale iniziativa Hans-Jürg Fehr chiedeva una nuova regolamentazione legale sulla promozione della stampa al fine di impedire la formazione di monopoli regionali. L'iniziativa parlamentare auspicava che la promozione della stampa, praticata sino ad allora mediante prezzi preferenziali della Posta per il trasporto di giornali e riviste, fosse condotta con metodi più diretti ed efficaci. Nel corso della discussione con il consigliere nazionale Fehr è risultato che l'iniziativa perseguiva scopi simili a quelli della sottocommissione. Quest'ultima ha pertanto collaborato con il consigliere nazionale Fehr per redigere un progetto di mandato preciso su cui essa possa fondare il proprio lavoro.

Il 1° marzo 2001, la Commissione delle istituzioni politiche ha affidato alla sottocommissione l'incarico di continuare i lavori sulla base di tale mandato. Il mandato si fondava sul principio seguente: per garantire la libera formazione dell'opinione e della volontà nonché il controllo democratico del potere a tutti i livelli politici, la democrazia diretta deve appoggiarsi su media che garantiscano la pluralità e qualità; si presuppone pertanto che fra questi ultimi vi sia un certo clima di concorrenza. Per questo il futuro progetto doveva avere lo scopo di rafforzare la presenza di spazi di espressione pubblici degni di una democrazia. La sottocommissione è stata incaricata di preparare un testo che presentasse i quattro obiettivi seguenti:

1. prevenire la creazione di monopoli regionali nel settore dei media – o mettere fine a quelli già esistenti – al fine di garantire la pluralità dei media e delle opinioni necessaria per il buon funzionamento della democrazia.
2. Utilizzare in modo più assennato i fondi versati dalla Confederazione (attualmente 100 milioni di franchi) per promuovere indirettamente la stampa mediante una riduzione delle tariffe postali.
3. Formulare prescrizioni statali per disciplinare "l'autoregolamentazione" nel settore dei media (promozione della qualità, statuti relativi all'attività redazionale, libertà interna della stampa, istituzione di servizi di mediazione, adozione di disposizioni in materia di trasparenza e di linee direttrici).
4. Promuovere la formazione e il perfezionamento delle professioni dei media, l'insegnamento nelle scuole nonché la ricerca universitaria nel settore dei media.

Sempre in occasione della seduta del 1° marzo, la Commissione delle istituzioni politiche ha proceduto all'esame preliminare dell'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Hans-Jürg Fehr (00.407 Promozione della stampa). Considerato che la sua iniziativa coincideva con le grandi linee del mandato attribuito alla sottocommissione "Media e democrazia", Hans-Jürg Fehr ha provveduto a ritirarla a beneficio della futura iniziativa della Commissione.

1.4 Lavori della sottocommissione "Media e democrazia"

1.4.1 Esperti sentiti dalla sottocommissione

La sottocommissione si è prefissata l'obiettivo di elaborare un progetto suscettibile di raccogliere un ampio consenso. Essa ha dunque esplorato nuove vie e si è rivolta ad altri esperti. Dalle consultazioni è risultato che nel settore della stampa è meglio manovrare con ritegno e con strumenti non troppo invasivi. Gli esperti sentiti privilegiavano ampiamente l'autoregolazione, con possibilità da parte dello Stato di assumere una funzione di mediazione.

Il professor *Roger Blum* dell'Università di Berna ha diagnosticato un eccesso di regolamentazione nel settore della radiotelevisione e un deficit di regolamentazione per quanto concerne la stampa e Internet. Riteneva che sarebbe auspicabile, anche se difficile, trovare un equilibrio. Secondo lui la funzione primaria della politica consiste nell'aiutare il settore dei media ad autoregolamentarsi (definizione delle norme minime, partecipazione al finanziamento di organi di autoregolamentazione come il servizio di mediazione o il Consiglio della stampa). Blum riteneva inoltre che sarebbe stato necessario incitare le scuole a dispensare un'educazione ai media o un insegnamento sui media. Giudicava utile pure la promozione nel settore della formazione e del perfezionamento dei professionisti dei media e nel settore della ricerca.

Il professor *Otfried Jarren* dell'Università di Zurigo si è espresso a favore di un'autoregolazione più forte, inquadrata da norme legali. Secondo lui si dovrebbe istituire una rete di (auto)regolamentazione con la mediazione da parte dello Stato. Per quanto concerne il ruolo dello Stato in un sistema di autoregolamentazione secondo il professor Jarren vi sarebbero due possibilità che tuttavia non si escludono a vicenda. La prima possibilità di intervento prevedrebbe la fissazione di norme legali che impongono il raggiungimento di un risultato o il rispetto di una procedura da parte dello Stato; la direzione del processo di autoregolamentazione comporterebbe dunque disposizioni procedurali o prescrizioni applicabili agli attori del sistema di autoregolamentazione. La seconda possibilità di intervento dello Stato consisterebbe nell'istituire un'autorità; in tal caso un attore del sistema di autoregolamentazione vigilerebbe direttamente sul processo o mediante un insieme di disposizioni precise in materia di trasparenza. Tale autorità potrebbe essere un organo statale o un nuovo attore indipendente creato e istituzionalizzato di comune accordo dalle cerchie economiche e dai poteri pubblici. Il professor Jarren ha tuttavia sottolineato che l'autoregolamentazione funziona soltanto se il settore interessato vi è favorevole. A tal proposito il settore della stampa sembrava invece piuttosto riservato. Egli pensava che la sola via praticabile fosse quella delle disposizioni quadro e dei sistemi d'incentivazione. Si potrebbe così subordinare il sovvenzionamento della stampa a determinate condizioni. Sarebbe tuttavia necessario che il settore della stampa resti indipendente dallo Stato e che sia legato alle decisioni dei poteri pubblici soltanto qualora desideri beneficiare di privilegi o sovvenzioni.

In concreto il professor Jarren ha formulato fra l'altro le seguenti raccomandazioni:

1. promozione della formazione professionale, del perfezionamento e della ricerca con istituzione di un sistema di omologazione degli istituti di formazione e delle formazioni.
2. Obbligo di trasparenza per le imprese del settore dei media (pubblicazione delle strutture di proprietà e di direzione, obbligo di definire e di pubblicare linee direttrici o principi editoriali, obbligo di emanare statuti relativi all'attività redazionale, obbligo di istituire un sistema di gestione della qualità).
3. Istituzione di servizi di mediazione.
4. Istituzione della fondazione per l'osservazione dei media "Media Watch" incaricata di svolgere una riflessione approfondita per quanto concerne l'insieme del settore.

Josef Trappel, della società basilese Prognos AG, ha lavorato quale consulente per il Governo austriaco per quanto concerne le riforme intraprese da quest'ultimo volte a contrastare i monopoli regionali nel settore dei media. Ha contestato la tesi secondo cui la concorrenza assicurerebbe un livello ottimale di pluralità, sostenendo al contrario che la concorrenza tende a produrre sul mercato dei media distorsioni di un'ampiezza tale da essere contraria alle esigenze di pluralità proprie a una democrazia. Secondo Josef Trappel tali insufficienze del mercato giustificano che si pratichi una politica volta a promuovere il ritorno all'equilibrio in favore dei piccoli attori del mercato e una politica di accompagnamento dei media nell'esercizio del loro potere, in particola-

re sull'opinione, assicurando un controllo continuo delle loro prestazioni. L'esperto si è dichiarato favorevole al rovesciamento dell'onere della prova: in tal modo spetterebbe alle imprese concentrate provare in permanenza che la loro attività genera una grande pluralità e che non vi siano abusi dovuti alla potenza economica. Per quanto concerne la situazione in Svizzera, secondo l'esperto il sistema vigente di riduzione delle tariffe postali non fa parte di una politica dei media attiva e mirata, ma potrebbe addirittura essere controproducente. Ha inoltre segnalato che ritiene che la legislazione sui cartelli vigente sia insufficiente. Infatti per garantire una pluralità della stampa auspicabile occorre un sistema di controllo qualitativo, ossia a livello editoriale, e non soltanto quantitativo, ossia a livello economico. Per Josef Trappel il pluralismo interno, che potrebbe essere garantito con l'adozione di statuti relativi all'attività redazionale, è una condizione essenziale per giungere al pluralismo auspicato. Infine l'esperto pensa che l'obbligo di trasparenza dovrebbe concernere non solo i rapporti di proprietà, ma anche le informazioni sulle azioni concrete dell'impresa per favorire il pluralismo.

La sottocommissione, che auspicava capire quale impatto hanno sui media gli sviluppi nel settore pubblicitario, ha infine sentito un esperto di pianificazione nel settore dei media. *Andy Lehmann*, dell'agenzia di comunicazione Seefeld AG, ha spiegato che il volume globale della pubblicità ha registrato un forte aumento negli anni '90, ma che la carta stampata ha perso progressivamente parti di mercato a favore dei media elettronici. L'esperto ha inoltre osservato una riduzione dei budget pubblicitari per le "campagne intermedie" (ossia per le campagne interregionali) e una preferenza per le campagne nazionali e locali. Riteneva che tale evoluzione potesse mettere in discussione l'esistenza di media stampati interregionali e di radio locali che coprono un vasto territorio. Secondo *Andy Lehmann* la fusione dei media, come per esempio nel caso del giornale "Südostschweiz" o del giornale "Mittelland-Zeitung", è una reazione al posizionamento intermedio sfavorevole tra il livello locale e il livello nazionale. L'esperto pensava infine che gli editori potrebbero cercare entrate finanziarie supplementari con gli abbonamenti invece che con la pubblicità.

1.4.2 Dialogo con le cerchie interessate

Per poter elaborare un progetto in grado di riunire una maggioranza, la sottocommissione ha cercato il dialogo con le cerchie interessate. Essa ha in tal modo sentito in particolare rappresentanti dei Cantoni, poiché è soprattutto tale spazio politico a essere interessato dalla concentrazione della stampa. Dopo aver sentito specialisti del Cantone di Argovia, di Berna e del Giura, la sottocommissione non nutriva più dubbi sulla necessità di agire a livello federale. In tutti questi Cantoni l'assenza di una politica nel settore della stampa ostacola la lotta contro i monopoli. Nei Cantoni di Argovia e di Berna le rispettive costituzioni prevedono mandati in tal senso; in nessuno dei due Cantoni si è tuttavia riuscito a trasporle a livello legislativo.

Il 4 luglio 2001, la sottocommissione ha sentito una delegazione dell'Associazione della stampa svizzera composta dalle seguenti persone: Walter Fuchs (Toggenburger Nachrichten), Matthias Hagemann (Basler Zeitung), Eva Keller (Associazione della stampa svizzera), Giacomo Salvioni (Bellinzona), Marco E. de Stoppani (Neue Zürcher Zeitung), Guido Weber (Stadtblatt Winterthur), Fabien Wolfrath (L'Express) nonché Hugo Triner, editore della pubblicazione "Bote der Urschweiz". L'Associazione non ha giudicato preoccupante la situazione attuale, poiché in Svizzera - rispetto al resto del mondo - la pluralità delle opinioni è garantita da un alto livello qualitativo. Essa ha sottolineato la forte densità delle testate nel nostro Paese. Inoltre i giornali generalisti si occupano maggiormente della pluralità delle opinioni rispetto ai defunti giornali di partito. L'Associazione si è pertanto dichiarata contraria a misure volte a influenzare i mercati regionali

della stampa. Essa era invece favorevole al mantenimento del sistema vigente dei prezzi preferenziali per il trasporto dei giornali. L'Associazione ha argomentato che se tale sistema fosse modificato, sarebbero innanzitutto i piccoli giornali a patirne. I rappresentanti dell'Associazione non concepivano che sovvenzioni dirette potessero essere versate a singoli editori, facendo contemporaneamente notare che l'Associazione aveva appena iniziato discussioni interne concernenti soluzioni di questo tipo.

Un membro della delegazione ha constatato un processo di concentrazione interregionale verso la città di Zurigo. Ha tuttavia messo in guardia dal ricorso a misure volte a mantenere il pluralismo nelle regioni. Le case editrici di media dimensione non dovrebbero essere ostacolate da disposizioni legali, qualora intendano procedere all'unione al fine di costituire entità più potenti, capaci di difendersi dal superpotere zurighese.

Hugo Triner, editore della pubblicazione "Bote der Urschweiz", si è dichiarato contrario al sistema vigente delle tariffe postali preferenziali mentre preferirebbe sovvenzioni dirette che consentirebbero anche ai piccoli editori di far distribuire i loro giornali la mattina presto.⁴

In occasione della loro audizione del 4 luglio 2001 dinanzi alla sottocommissione, la rappresentante del sindacato dei media Comedia e il rappresentante della Federazione svizzera dei giornalisti (FSG) hanno sottolineato la necessità di un intervento da parte dello Stato sui mercati regionali della stampa. Fra le misure auspicabili hanno citato il controllo rafforzato delle fusioni, la concessione di sovvenzioni dirette e indirette, ma anche e soprattutto la promozione della formazione professionale e del perfezionamento dei giornalisti.

1.4.3 Evoluzione della situazione in seguito al dibattito sull'eventualità di tagli al budget concernente la riduzione delle tariffe postali

Durante i suoi lavori, la sottocommissione era sempre partita dal principio che i 100 milioni di franchi versati dalla Confederazione per ridurre le tariffe postali ai sensi della legge sulle poste avrebbero dovuto essere impiegati meglio. Questi 100 milioni hanno anche occupato la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale che, già in occasione dell'esame del preventivo 2001, aveva richiesto che tale voce fosse esaminata al più presto. Nell'ambito del suo esame periodico delle sovvenzioni, il Consiglio federale aveva incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di analizzare l'efficacia dei prezzi preferenziali per il trasporto dei giornali e dei periodici e, se necessario, di proporre una modifica delle basi legali. Il DATEC ha pertanto attribuito mandati esterni, fra gli altri anche a ECOPLAN. Il 31 luglio 2001 quest'ultimo ha presentato il rapporto "Revisione delle misure di promozione della stampa. Valutazione dell'indennizzo delle prestazioni del servizio pubblico legate al trasporto di giornali della Posta". I primi risultati di questo studio sono stati presentati il 2 maggio 2001 in occasione di una seduta che riuniva la sottocommissione 8 della Commissione delle finanze e la sottocommissione "Media e democrazia".

⁴ Anche vari articoli apparsi nella stampa confermano le divergenze di posizione tra gli editori. Mentre i grandi editori difendono strenuamente il sistema vigente di prezzi preferenziali per il trasporto di giornali e periodici, vi è fra i piccoli editori un movimento favorevole a un sistema di sostegno diretto a beneficio di singoli giornali. Un gruppo di piccoli editori ha perfino elaborato un modello di sostegno diretto a beneficio dei prodotti della stampa che soddisfano criteri prestabiliti (cfr. Klartext n. 3 2002). Altri piccoli editori si dichiarano invece estremamente scettici nei confronti di ogni tipo di politica dei poteri pubblici nel settore della stampa (cfr. Urs Gossweiler, editore della pubblicazione "Jungfrau-Zeitung", in NZZ del 5 giugno 2002).

Lo studio di ECOPLAN giungeva alla conclusione che soltanto un aiuto diretto consentirebbe di promuovere la stampa locale in modo duraturo. Gli strumenti esistenti sono infatti ritenuti insufficienti sia per promuovere la stampa locale e regionale sia per i quotidiani e per i settimanali interregionali. Il sistema attuale considera che le pubblicazioni nell'ambito religioso, musicale, sportivo, politico nonché le pubblicazioni delle associazioni padronali o sindacali siano anche prodotti della stampa suscettibili di ricevere sovvenzioni. ECOPLAN ha pertanto considerato una revisione dell'ordinanza sulle poste, ma soltanto per constatare che tale opzione avrebbe offerto una possibilità limitata di promuovere la stampa locale e regionale.

In occasione della seduta congiunta con la sottocommissione 8 della Commissione delle finanze, è risultato che incombeva alla Commissione delle istituzioni politiche, quale commissione legislativa, proporre soluzioni per aiutare in modo duraturo la stampa. Per garantire la coordinazione con la Commissione delle finanze, un membro di quest'ultima, il consigliere nazionale Patrice Mugny, è stato designato per partecipare alle sedute della sottocommissione "Media e democrazia" della Commissione delle istituzioni politiche. Anche il consigliere nazionale Hermann Weyeneth, grazie all'appartenenza alle due commissioni, ha potuto fungere da collegamento.

Nel corso dei mesi seguenti la riduzione di 100 milioni di franchi in favore delle tariffe postali è stata oggetto di critiche e nel preventivo 2002 sono stati chiesti tagli. La Commissione delle istituzioni politiche condivideva tali critiche, ma non riteneva opportuno sopprimere gli aiuti quanto piuttosto utilizzare più efficacemente i fondi. Con lettera del 8 settembre 2001 essa ha comunicato il proprio parere al Consiglio federale. Quest'ultimo non prevedeva di ridurre le tariffe postali preferenziali per il 2002, ma intendeva procedervi nel piano finanziario 2003. La Commissione delle finanze del Consiglio nazionale voleva invece dare un segnale e risparmiare 30 milioni di franchi a partire dal preventivo 2002. In occasione della discussione del 4 dicembre 2001 in seno al Consiglio nazionale tale proposta di taglio nel preventivo è stata respinta con 112 voti contro 43. Gli oppositori alla proposta hanno avanzato l'argomentazione secondo cui non si sarebbe dovuto rompere un patto vigente con misure a breve termine, ma piuttosto si sarebbe dovuta cercare una soluzione durevole per la promozione della stampa. Essi hanno tuttavia sottolineato che il sistema vigente non era soddisfacente e che occorreva trovare una migliore soluzione (Boll. Uff. N 2001 1707 segg.).

1.4.4 Miglioramento a breve termine del sistema di promozione indiretta della stampa ed elaborazione di una base costituzionale per istituire un nuovo sistema

I membri della sottocommissione "Media e democrazia" erano unanimi nel dire che la promozione della stampa necessitasse di una *base costituzionale solida e durevole*. La sottocommissione si è dunque proposta di elaborare una siffatta base costituzionale. Considerato che la riuscita di tale progetto a livello costituzionale e la sua trasposizione nella legislazione prenderebbero probabilmente svariati anni, la sottocommissione ha sostenuto il DATEC nella sua ricerca di una *soluzione più assennata a breve termine* mediante una modifica dell'ordinanza sulle poste. Essa ha studiato con la Segreteria generale del DATEC tutti gli orientamenti immaginabili. Lo scopo essenziale della sottocommissione era di mettere fine alla promozione della "grande" stampa associativa per favorire la stampa locale e regionale (tiratura fino a 30 000 copie). Inoltre gli aiuti sarebbero riservati ai prodotti della stampa con frequenza almeno settimanali. È stato inoltre proposto di porre la condizione secondo cui bisogna possedere una sezione redazionale che rappresenta almeno il 50 per cento.

Nel dibattito sulle tariffe postali preferenziali non si deve dimenticare che la sovvenzione di 100 milioni di franchi concessa dalla Confederazione non può essere integralmente impiegata per la promozione della stampa propriamente detta. Risulta infatti dal rapporto di ECOPLAN che detta sovvenzione serve a finanziare anche altri aiuti, in particolare:

1. misure di promozione a titolo di politica regionale, quali l'obbligo di proporre tariffe uniche a prescindere dalla distanza;
2. il sostegno di pubblicazioni di utilità pubblica;
3. il sostegno di pubblicazioni edite in adempimento di un mandato legale.

Globalmente, la sottocommissione considera giustificate tali sovvenzioni. Tuttavia, esse non fanno parte del sistema di aiuto alla stampa. Sarebbero pertanto ragionevolmente da iscrivere in disposizioni specifiche - indipendenti dalla promozione della stampa - previste in basi legali chiaramente applicabili a tali sovvenzioni.

Il 27 marzo 2002, il Consiglio federale ha inviato in consultazione un disegno di revisione parziale dell'ordinanza sulle poste. Tale disegno teneva ampiamente in considerazione gli auspici della sottocommissione "Media e democrazia", ad eccezione dell'esigenza di una sezione redazionale pari ad almeno il 50 per cento. In concreto il Consiglio federale ha proposto le seguenti modifiche dell'ordinanza sulle poste:

1. introduzione di un limite massimo di tiratura di 300 000 copie. I prodotti della stampa con tiratura superiore non potranno più beneficiare di tariffe postali preferenziali;
2. limitazione delle misure di sostegno ai giornali pubblicati almeno una volta a settimana;
3. miglioramento del sostegno della stampa locale e regionale (tiratura fino a 30 000 copie) attraverso l'aumento dello sconto di base e l'applicazione senza condizioni della tariffa speciale.

Il criterio della pubblicazione settimanale, in particolare, consentirebbe di ridurre notevolmente il numero dei titoli beneficiari di aiuti. I mezzi finanziari così liberati sarebbero accordati alla stampa regionale e locale e contribuirebbero anche alla realizzazione di un risparmio di 30 milioni di franchi, soddisfacendo in tal modo la richiesta presentata dalla Commissione delle finanze in occasione del dibattito in materia di preventivo dell'inverno 2001.

Le reazioni suscitate da tale proposta hanno dimostrato quanto è difficile cambiare il sistema vigente. L'Associazione della stampa svizzera si è dichiarata particolarmente critica, poiché ha parlato di uno sforzo senza futuro (cfr. "Der Bund" del 24 aprile 2002). Si sono difese anche le organizzazioni di utilità pubblica, i cui interessi non sono stati presi in considerazione nella proposta di revisione. In occasione della sua seduta del 3 luglio 2002, considerati gli scarsi risultati della consultazione, il Consiglio federale ha rinunciato alla revisione dell'ordinanza sulle poste. Ne consegue che nel 2003 non vi sarà la riduzione degli aiuti federali che ammontano attualmente 100 milioni di franchi. Per quanto concerne il risparmio richiesto, il Consiglio federale si vede costretto a presentare all'Assemblea federale un disegno di modifica della legge sulle poste che consentirà di realizzare economie per 20 milioni di franchi a partire dal 2004. Tali economie saranno realizzate come segue:

1. soppressione delle sovvenzioni per le grandi pubblicazioni (oltre 500 000 abbonati),
2. aumento delle tariffe per gli altri organi di stampa, fatta salva la stampa regionale e locale (fino a 30 000 abbonati e pubblicazione almeno settimanale);

3. per il resto, il sistema attuale rimarrebbe invariato. In particolare il criterio della frequenza di pubblicazione non sarebbe inasprito. Inoltre i prodotti della stampa pubblicati almeno una volta al mese continuerebbero a beneficiare di aiuti.

Il Consiglio federale auspica che tali disposizioni della legge sulle poste siano valide soltanto sino al 2007. Questa soluzione transitoria dovrà in seguito essere sostituita dal regime che scaturirà dalla riforma del sistema di promozione della stampa, al quale lavora attualmente la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale. Le Camere federali hanno approvato tale progetto nella sessione invernale 2002 (Boll. Uff. N 2002 1742 segg. e Boll. Uff. S 2002 1152 segg.).

In tal modo il Consiglio federale ha chiaramente indicato che il sistema vigente di promozione indiretta della stampa mediante concessioni di tariffe postali preferenziali è considerato semplicemente una soluzione transitoria. Questo significa che la Commissione delle istituzioni politiche deve provvedere a fare avanzare rapidamente il progetto di base costituzionale per una nuova politica della stampa sul quale sta lavorando, affinché l'elaborazione delle relative basi legali possa cominciare quanto prima. Se la riforma del sistema non dovesse riuscire, il settore della stampa rischia semplicemente di perdere ogni fonte di aiuto, diretta o indiretta, da parte dei poteri pubblici.

1.4.5 Elaborazione di una disposizione costituzionale e abbozzo di un pacchetto di misure

Al momento dei lavori preparatori, la sottocommissione è partita dal principio che la legge sulle poste vigente non poteva fungere da base per una soluzione soddisfacente a lungo termine. Così come ECOPLAN nel suo studio, essa è giunta alla conclusione che il sistema di promozione indiretto avrebbe dovuto essere sostituito da un sistema di promozione diretto. A metà del mese di maggio del 2002, la sottocommissione si è dichiarata favorevole al testo di una disposizione costituzionale elaborato in un progetto del Dipartimento federale di giustizia e polizia, che aveva lo scopo di instaurare un sistema di promozione diretta della stampa. In seguito si trattava di abbozzare le misure che avrebbero consentito di applicare tale articolo costituzionale. L'accento è stato posto sulla definizione dei criteri da applicare per determinare quali prodotti della stampa avrebbero potuto beneficiare degli aiuti. Non si trattava ancora di redigere disposizioni legali concrete, ma di indicare alle persone interessate e agli elettori in quale modo l'articolo costituzionale proposto potrebbe essere applicato. Anche i criteri presentati nel n. 2.4.1 costituiscono semplici proposte della Commissione delle istituzioni politiche, suscettibili di fungere da base per il legislatore. I dettagli della legislazione saranno tuttavia ancora discussi in modo approfondito.

1.4.6 Risultati della procedura di consultazione

Considerate le controversie circa l'inserimento della politica dei media nella Costituzione sorte all'indirizzo dei progetti precedenti, la Commissione delle istituzioni politiche ha incaricato il Consiglio federale dell'esecuzione di una procedura di consultazione in merito al suo avampromprogetto del 5 settembre 2002.

Come mostra il rapporto del DATEC del giugno 2003 sui risultati della procedura di consultazione, la nuova versione del progetto della Commissione delle istituzioni politiche concernente una disposizione costituzionale sulla politica dei media è stata accolta più favorevolmente rispet-

to all'avamprogetto del 1999. L'orientamento dell'avamprogetto (creazione di una nuova disposizione costituzionale nonché passaggio dalla promozione indiretta dei media a quella diretta) è stato ritenuto dalla maggior parte dei Cantoni piuttosto positivo, mentre il settore dei media l'ha recepito piuttosto negativamente.

In linea di massima la nuova disposizione costituzionale è stata *accolta positivamente* dalla maggioranza dei Governi cantonali (16) e dei partiti (PPD, PS, Verdi, PCS, PEV, UDF; con riserve: PLR e PLS), dai rappresentanti dei media elettronici, dai sindacati, dalle organizzazioni senza scopo di lucro, da diverse piccole case editrici, dalle organizzazioni dei consumatori (con riserve), dalla scienza dei mass media e dalla Posta.

La nuova disposizione costituzionale è stata invece *accolta negativamente* dall'Associazione della stampa svizzera e da varie case editrici ad essa collegate, da 5 Governi cantonali, dall'UDC nonché dalle associazioni degli imprenditori.

2 Grandi linee del progetto

2.1 Punto della situazione: l'evoluzione dei mercati regionali della stampa

Le fusioni di giornali e gli altri raggruppamenti di pubblicazioni hanno fatto parlare molto nel corso degli anni '90. Sono all'origine dell'elaborazione del presente rapporto e del progetto di atto normativo. Nell'aprile 2001, l'Ufficio federale di statistica (UST), che ha misurato l'ampiezza precisa della concentrazione della stampa e della chiusura delle testate, ha pubblicato un rapporto a tale proposito in cui riassume l'evoluzione osservata in due espressioni: "scomparsa di testate" e "concentrazione editoriale".

Per quanto concerne la scomparsa di testate, il rapporto spiega: "Il concetto di *Titelsterben* (ossia morte dei titoli) riassume in modo eloquente l'evoluzione verificatasi negli ultimi 20 anni. Nel 1999 il numero di testate è infatti sceso a 201 unità, ossia un quarto in meno rispetto al 1980". (Attualità UST: *Évolution de la diversité de la presse 1980-1999*. Neuchâtel 2001, p. 7).

Un'unità editoriale è costituita da diversi giornali che collaborano a livello redazionale. Nella letteratura specialistica tale definizione si applica di regola a un insieme di giornali la cui sezione consacrata all'attualità interregionale è realizzata in comune. L'UST ha constatato che il numero di titoli per unità redazionale è aumentato negli ultimi 20 anni, passando da 1,23 nel 1980 a 1,36 nel 1999. Per qualificare tale fenomeno si usa il termine "concentrazione editoriale". Sono sempre più le testate che si dividono la realizzazione della sezione interregionale; in tal modo però la pluralità della stampa viene considerevolmente limitata (Attualità UST, p. 10).

È interessante sapere quali sono i prodotti della stampa più interessati da questa evoluzione. A tal proposito l'UST osserva: "Le fusioni e la chiusura di testate interessano in primo luogo i giornali a tiratura ridotta (meno di 10 000 copie). Il numero di titoli appartenenti a tale categoria è diminuito di un terzo dal 1980. I giornali locali e regionali sono probabilmente i più interessati da questa evoluzione." (Attualità UST, p. 7).

Il professor Blum dell'Università di Berna fornisce informazioni più precise sull'evoluzione dei mercati regionali della stampa (cfr. "Mediensystem", appunti del corso SS 01). Dopo aver analizzato la situazione per aree determinate, il professor Blum distingue i casi seguenti:

1. *il monopolio*: vi è una situazione di monopolio in un distretto se un giornale presente in tale mercato è diffuso in oltre il 60 per cento delle economie domestiche, men-

tre gli altri giornali hanno una diffusione marginale (di regola meno del 15% ; in taluni casi 30%).

2. *il quasi monopolio*: vi è una situazione di quasi monopolio in un distretto se un giornale presente in tale mercato è diffuso in almeno il 45 per cento delle economie domestiche, mentre il secondo giornale più diffuso ha un tasso di penetrazione inferiore al 20 per cento.
3. *la posizione dominante*: un giornale ha una posizione dominante in un distretto quando è diffuso in meno della metà delle economie domestiche e il secondo giornale più diffuso ha un tasso di penetrazione inferiore al 10 per cento.
4. *la libera concorrenza*: vi è una situazione di libera concorrenza in un distretto quando vari giornali, ossia almeno due, hanno diffusioni simili.

Nel 2000, l'analisi di 185 distretti in Svizzera ha mostrato che in 41 di questi vi è una situazione di monopolio (22,2%), in 66 una situazione di quasi monopolio (35,6%), in 39 una situazione di posizione dominante (21,1%) e soltanto in 39 una situazione di libera concorrenza tra i media (21,1%).

2.2 Scopo del progetto: spazi di dibattito democratico

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha affrontato il dossier della promozione della stampa non come un obiettivo a sé stante, ma con un approccio dal punto di vista della di politica istituzionale. Occorre pertanto sapere quali funzioni devono in generale svolgere la stampa e i media in un sistema democratico e, in particolare in un sistema di democrazia diretta. La Commissione ha dunque definito l'obiettivo della *protezione o del ripristino degli spazi di dibattito democratico*. Essa è partita dal principio che occorre avere media pluralisti, di alta qualità e soggetti a una certa concorrenza, affinché l'opinione e la volontà possano formarsi in modo autonomo e indipendente. Ogni potere politico deve essere sottoposto al controllo di un'opinione pubblica pluralista, poiché altrimenti il pericolo di un'utilizzazione abusiva di tale potere diventa molto grande.

La Commissione è pertanto favorevole alla concorrenza e alla pluralità nel settore dei media in generale. Nel settore della stampa, la concorrenza si è dimostrata un mezzo efficace per garantire la qualità del discorso politico. Si tratta di preservare la pluralità del discorso e questa può essere garantita meglio da due piccoli giornali piuttosto che da un grande giornale generalista.

Tuttavia il mercato non riesce sempre a instaurare la concorrenza auspicata, come affermato nel rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del 2 luglio 1999 sulla base di eloquenti statistiche. A tal proposito, lo specialista dei media Josef Trappel parla di insufficienza del mercato (cfr. n. 1.3.1). Numerose regioni sono confrontate a un monopolio di fatto di un quotidiano. Il caso di Basilea non è più un'eccezione in Svizzera. La speranza che i nuovi media locali (radio e televisioni locali) rianimassero la concorrenza è restata vana. Al contrario, i media elettronici producono piuttosto un rafforzamento dei monopoli nel settore della stampa. Sono infatti nati editori multimediali che possiedono giornale, radio e televisione. A questo, si aggiunge il fatto che il giornale è un supporto di comunicazione più idoneo a una presentazione approfondita dell'informazione politica rispetto ai media elettronici, i quali trattano le informazioni al ritmo sfrenato che li caratterizza. La molteplicità delle radio e delle televisioni locali non compensa dunque la mancanza di stampa pluralista.

Anche la liberalizzazione delle radio locali prevista nel disegno di revisione della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV) del dicembre 2000 rischia di causare un'estensione dei monopoli. Nel disegno, nel capitolo "misure contro la concentrazione dei media", sono previste due disposizioni antimonopolistiche che tuttavia sulla base del campo di applicazione della LRTV sarebbero valide soltanto per i media elettronici.

Considerata l'importanza del pluralismo del paesaggio mediatico per la democrazia, la questione dei monopoli deve essere affrontata anche negli altri settori. Il professor Roger Blum constata a giusto titolo una mancanza notevole di regolamentazione nel settore della stampa rispetto al settore dei media elettronici (cfr. n. 1.3.1). È pertanto urgente creare la base costituzionale che consentirà di elaborare misure corrispondenti per il settore della stampa. Sarà allora possibile adottare una politica dei media coerente ed emanare disposizioni legali applicabili a tutti i media in una legge sulla pluralità dei media.

Molti Cantoni sono coscienti del problema dei monopoli, poiché la politica cantonale è spesso vittima di squilibri dell'informazione nella stampa. Nondimeno le soluzioni proposte da vari Cantoni sono naufragate. Il legislatore federale deve pertanto assumersi una responsabilità politica nazionale ed entrare in azione per garantire il buon funzionamento della democrazia ai vari livelli dello Stato. L'accento deve essere posto sui mercati regionali dei media e in particolare sui mercati cantonali. A livello nazionale vi è una varietà di media che si fanno concorrenza sia all'interno sia tra i vari settori dei media.

2.3 Una nuova disposizione costituzionale per una politica globale dei media

La promozione della stampa praticata attualmente in Svizzera, che è soltanto indiretta, si fonda sull'articolo 15 della legge sulle poste (RS 783.0). Tale disposizione prevede che la Posta applichi prezzi preferenziali ai giornali, in particolare a quelli della stampa locale e regionale nonché ai prodotti della stampa in abbonamento. Per tale servizio pubblico la Confederazione indennizza ogni anno la Posta in ragione di circa 100 milioni di franchi. I criteri per la concessione dei prezzi preferenziali sono definiti nell'articolo 11 dell'ordinanza sulle poste (RS 783.01). Nella prassi un gran numero di prodotti della stampa ricevono un aiuto (in totale 3 000 titoli). I prezzi preferenziali sono concessi non soltanto alla stampa politica quotidiana che commenta l'attualità locale e regionale, ma anche alle pubblicazioni concernenti la religione, la musica, lo sport e alle pubblicazioni delle associazioni (cfr. studio ECOPLAN, p. 3 e 5).

La costituzionalità di tale aiuto indiretto alla stampa fondata sull'articolo 15 della legge sulle poste non è completamente indiscutibile. Nel suo messaggio del 20 aprile 1994 concernente la modificazione della legge federale sul servizio delle poste (FF 1994 II 785), il Consiglio federale si riferisce in particolare all'articolo 55^{bis} capoverso 4 della Costituzione federale allora vigente. Tale disposizione, figurante nell'articolo 93 capoverso 4 dell'attuale Costituzione, prevede che nel quadro dell'articolo sulla radiotelevisione si prenda in considerazione la situazione e il ruolo degli altri media, in particolare della stampa.

Vi è pertanto una doppia necessità di agire. In primo luogo, la stampa deve continuare a ricevere aiuti in qualsiasi forma e tali aiuti devono poggiare su una solida base costituzionale. In secondo luogo, la prassi attuale dei prezzi preferenziali fondata sull'articolo 11 dell'ordinanza sulle poste non è assolutamente soddisfacente; essa non soddisfa neppure l'obiettivo formulato nell'articolo 15 della legge sulle poste che prevede la promozione indiretta della stampa, in particolare quella locale e regionale. A lungo termine occorre pertanto sostituire tale sistema con un sistema di aiu-

to diretto alla stampa, per il quale il presente progetto propone una base costituzionale. L'attuale sistema di promozione indiretta è complicato da attuare ed è poco trasparente per i non addetti. Occorre cercare un nuovo sistema di aiuto diretto che abbia criteri trasparenti.

Il presente progetto per il nuovo articolo 93a della Costituzione federale è consacrato alla politica dei media in generale. La nuova disposizione consentirà di prendere misure per l'aiuto diretto o indiretto alla stampa, ma anche di istituire una politica globale dei media con lo scopo di proteggere gli spazi di dibattito democratico. Essa offrirà inoltre una base costituzionale esplicita per le misure di promozione fondate sulla politica regionale, quale l'unificazione delle tariffe indipendentemente dalla distanza, e per la promozione delle pubblicazioni delle organizzazioni di utilità pubblica nonché l'indennizzo delle prestazioni fornite nell'ambito di un mandato legale d'informazione. Tali misure, come mostrato dallo studio ECOPLAN, sono già attuate oggi sulla base della legge sulle poste. Una gran parte dei 100 milioni di franchi di sovvenzioni federali è già utilizzata a tale scopo. *È importante sottolineare che le misure di promozione fondate sulla politica regionale, come la garanzia di tariffe uniformi indipendentemente dalle distanze e il sostegno delle pubblicazioni di organizzazioni di utilità pubblica, non devono essere dimenticate al momento del passaggio dal sistema di aiuto indiretto a quello diretto.* Queste due categorie di misure dovrebbero invece essere mantenute, sulla base dell'articolo 93a della Costituzione federale, nella legge sulle poste e in una futura legge sulla pluralità dei media. Per tale motivo la disposizione costituzionale proposta enuncia, oltre al suo obiettivo primario di proteggere la formazione democratica dell'opinione, un secondo obiettivo concernente la preservazione della coesione sociale.

2.4 Abbozzo delle misure di applicazione della disposizione costituzionale

2.4.1 Sostituzione dell'aiuto indiretto alla stampa ai sensi della legge sulle poste mediante la concessione di sovvenzioni dirette a singoli prodotti della stampa

Una volta creata la base legale occorrerà legiferare per adottare misure concrete volte a promuovere la pluralità e l'indipendenza dei media o per promuovere le organizzazioni di utilità pubblica. Se, come propone il presente rapporto, si sostituisce il sistema di aiuto indiretto alla stampa sotto forma di tariffe postali preferenziali con un sistema di aiuto diretto in favore di prodotti della stampa determinati, occorrerà nuovamente definire i criteri per la concessione delle sovvenzioni. Questo dovrà accadere nel corso di un complesso processo politico. Affinché Popolo e Cantoni possano farsi un'idea di come sarà la futura politica dei media nel momento in cui dovranno pronunciarsi sulla nuova disposizione costituzionale, appare utile proporre un abbozzo – ancorché provvisorio – di tali criteri. Questo consente di indicare al legislatore le intenzioni contenute nella nuova disposizione costituzionale.

Secondo la Commissione per ottenere aiuti diretti occorre per esempio soddisfare i seguenti criteri:

1. dovrebbero avere diritto alle sovvenzioni i prodotti della stampa per i quali i lettori sottoscrivono espressamente un abbonamento, ad esclusione dei giornali gratuiti. Se un'associazione auspica ricevere sovvenzioni per il giornale che distribuisce ai suoi soci, essa deve chiedere a questi ultimi di pagare un abbonamento oltre alla quota regolare. Il prezzo dell'abbonamento non dovrebbe essere inferiore a un certo im-

porto; lo scopo consiste nel sovvenzionare soltanto i prodotti della stampa per cui i lettori sottoscrivono un abbonamento per un prezzo che non sia simbolico.

2. I prodotti della stampa dovrebbero essere pubblicati regolarmente (p.es. almeno 25 all'anno). In tal modo si garantisce che il giornale o la rivista appaiano regolarmente, offrendo una soluzione alternativa a un giornale in posizione di monopolio.
3. Nella media annua, la parte redazionale non dovrebbe essere inferiore a una quota stabilita (p.es. 30 %).
4. I prodotti della stampa dovrebbero essere realizzati da un numero minimo di collaboratori facenti parte dell'effettivo redazionale dell'impresa. Inoltre, un importo minimo dovrebbe essere destinato alle spese di formazione (cfr. n. 2.4.3).
5. I prodotti della stampa dovrebbero disporre di statuti relativi all'attività redazionale. L'indipendenza nei confronti dell'editore dovrebbe essere garantita.
6. Dovrebbero essere resi noti i rapporti di proprietà relativi ai prodotti della stampa nonché le partecipazioni in altre imprese del settore dei media (obbligo di trasparenza).
7. Il periodico dovrebbe avere una tiratura compresa in una certa forchetta (p.es. tra 2 000 e 40 000 copie). Un limite relativamente basso, per esempio 2 000 copie, consente ai piccoli editori di lanciare un secondo giornale nelle regioni in cui vi è una situazione di monopolio. Il cumulo di tale criterio con l'esigenza di pubblicazione di, per esempio, almeno 25 numeri all'anno, garantisce che le sovvenzioni saranno concesse a prodotti i quali contribuiscono effettivamente alla formazione dell'opinione nella vita politica quotidiana. Il limite inferiore non deve tuttavia essere troppo basso, poiché in tal modo si correrebbe il rischio di sostenere periodici non in grado di sopravvivere. Il limite superiore di 40 000 copie per tiratura è stato suggerito alla Commissione da piccoli editori.
8. I periodici che auspicano ricevere sovvenzioni dovrebbero sottoporsi a un servizio di mediazione. Si potrebbe immaginare l'istituzione di un servizio di mediazione per regione linguistica, su iniziativa delle associazioni o della Confederazione.
9. I periodici che auspicano ricevere sovvenzioni dovrebbero pubblicare i loro conti. Se la cifra d'affari di un periodico supera un certo importo (determinato nella legge) la sovvenzione non sarà concessa anche se soddisfa le altre esigenze. Questo eviterà di aiutare grandi giornali che sono in posizione di monopolio.

I nove criteri descritti sono cumulativi, ossia devono essere tutti soddisfatti perché un periodico possa ricevere una sovvenzione. Secondo la Commissione questo contribuirà soprattutto al mantenimento sul mercato di giornali che auspicano entrare in concorrenza con altri periodici a livello locale o regionale. Gli editori potranno utilizzare gli aiuti ricevuti come desiderano; per esempio alcuni considereranno la possibilità di instaurare un servizio privato di distribuzione mattutina al fine di rendere più attrattiva la loro pubblicazione.

Quando la legislazione di applicazione sarà in fase di elaborazione occorrerà ritornare sui criteri enunciati per controllare che siano stati presi in considerazione. È possibile che si aggiungano altri criteri e che taluni vengano stralciati. Per esempio, la questione delle partecipazioni in altre imprese del settore dei media non è ancora stata analizzata: occorre escludere dalla cerchia dei beneficiari le imprese che detengono grandi partecipazioni in altre imprese della regione? Oppure è un bene per la pluralità dei media che le imprese attive nel settore della stampa partecipino per esempio alle radio locali? Questi sono soltanto alcuni interrogativi che dovranno essere esa-

minati in occasione dell'elaborazione della legislazione di applicazione. Il presente progetto si propone unicamente di definire le grandi linee e gli orientamenti di tale futura legislazione.

Una volta adottata la legislazione, i criteri stabiliti all'inizio dovranno essere regolarmente controllati. Sarebbe pertanto sensato assortire tale legislazione con una clausola di valutazione che prevede un controllo a un momento determinato.

2.4.2 Misure concernenti la legislazione sui cartelli

Le recenti evoluzioni suggeriscono che la legislazione sui cartelli non ha dato prova di grande efficacia nel settore dei media. Se si vuole evitare di rendere tale legislazione ancora più inefficace occorre rinunciare alla soppressione dei valori soglia particolarmente bassi applicabili all'obbligo di annuncio le fusioni tra imprese del settore dei media, così come proposto dal Consiglio federale nel suo messaggio del 7 novembre 2001 concernente la revisione della legge sui cartelli (cfr. FF 2002 1835).

2.4.3 Promozione della formazione professionale e del perfezionamento

Il concetto di promozione della pluralità dei media in generale e della stampa in particolare proposto nel presente rapporto è intimamente legato all'esercizio della professione di giornalista da parte di persone ben formate e coscienti delle loro responsabilità politiche. Non basta garantire la molteplicità dei titoli in tutte le regioni mediante aiuti diretti; è inoltre necessario che i titoli in questione pubblichino articoli di qualità sull'attualità politica quotidiana nella regione. La Confederazione si deve impegnare in favore della formazione professionale nel settore dei media, ma anche in favore della ricerca direttamente applicabile.

3 Commento alla disposizione costituzionale

3.1 Decreto federale concernente la politica nel settore dei media

3.1.1 Articolo costituzionale

Articolo 93a Politica nel settore dei media

La Confederazione promuove la pluralità e l'indipendenza dei media. Essa tiene in considerazione l'importanza dei media per la formazione democratica dell'opinione a livello nazionale, regionale e locale, così come per la coesione sociale.

3.1.2 Rapporto tra l'articolo 93 e l'articolo 93a Cost.

L'inserimento dell'articolo 93a dopo l'articolo 93 (radiotelevisione) consente di ancorare nella Costituzione federale gli obiettivi fondamentali della politica nel settore dei media.

Benché l'articolo 93 Cost. disciplini già i media elettronici, l'articolo 93a Cost. parla semplicemente di "media". In tal modo si sottolinea che la garanzia della pluralità si estende su tutto il paesaggio mediatico. In particolare a livello regionale si constata che, per avere una visione

completa delle opinioni espresse pubblicamente, occorre tenere conto della stampa scritta così come dei *media elettronici* in generale (compresi i nuovi media quali Internet). Per il disciplinamento di radio e televisione nonché di altre forme di diffusione di produzioni e di informazioni concernenti le telecomunicazioni pubbliche, l'articolo 93 Cost. resterà anche in futuro preponderante. In questo ambito la Costituzione attribuisce un vero e proprio mandato d'azione e riconosce alla Confederazione un potere di regolamentazione più esteso rispetto a quello iscritto nell'articolo 93a. Va inoltre menzionato che per la configurazione dei media elettronici devono essere considerati "la situazione e i compiti di altri mezzi di comunicazione sociale, soprattutto della stampa" (art. 93 cpv. 4 Cost.).

3.1.3 Base costituzionale per misure di promozione in materia di politica nel settore dei media

Le misure di promozione in materia di politica nel settore dei media necessitano di una base costituzionale. Essa esiste già per la radio e la televisione nell'ambito dell'articolo 93 Cost. Per gli altri media, varie misure si fondano su articoli costituzionali esistenti; il sostegno della formazione di giornalisti si fonda per esempio sugli articoli 63 capoverso 2 Cost. (formazione professionale e scuole universitarie) e 66 capoverso 2 Cost. (aiuti all'istruzione).

Per altre misure di promozione – per esempio finanziarie – occorre prevedere una base costituzionale nell'articolo 93a Cost. Competenze in materia di promozione sono riconosciute alla Confederazione da altre disposizioni costituzionali, per esempio dall'articolo 63 (formazione professionale e scuole universitarie), dall'articolo 64 (ricerca), dall'articolo 68 (sport), dall'articolo 69 (cultura) e dall'articolo 70 (lingue).

3.1.4 Obiettivo: promuovere la pluralità del paesaggio mediatico

L'articolo 93a Cost. non si limita tuttavia a instaurare un'ulteriore competenza in materia di promozione. Tale disposizione si fonda sulla convinzione che, mediante un dibattito democratico ricco, i media contribuiscono alla trasparenza democratica e alla formazione della volontà politica. I media devono riflettere la pluralità della società e devono essere in grado di tematizzare i problemi nuovi e importanti.

La concentrazione progressiva dei media, ulteriormente rafforzata dal notevole sviluppo dei media elettronici, potrebbe rivelarsi viepiù contraria alle aspettative formulate. In particolare in ambito regionale e locale, il processo di concentrazione si ripercuote sui diritti fondamentali quali la libertà d'opinione e d'informazione (art. 16 Cost.) che appartengono a tutti nonché sulla libertà dei media (art. 17 Cost.). I diritti fondamentali possono essere minacciati non soltanto da interventi dello Stato, ma anche da sviluppi della società. L'articolo 35 Cost. lo riconosce espressamente e obbliga le autorità statali ad adoperarsi affinché i diritti fondamentali improntino l'intero ordinamento giuridico (cpv. 1) e, per quanto questi ultimi vi si prestino, che siano realizzati anche nelle relazioni tra privati (cpv. 3). Le componenti democratiche e istituzionali delle libertà di comunicazione consistono nel consentire ad ognuno di avere accesso in ogni momento a opinioni diverse concernenti questioni importanti di politica o sociali, a livello nazionale, regionale o locale, e di esprimersi a tal proposito. Tale libertà è la condizione di una difesa efficace dei diritti democratici di partecipazione.

3.1.5 Misure di promozioni possibili

L'articolo 93a Cost. abilita le autorità statali a prendere se necessario misure di promozione affinché, per quanto concerne il processo democratico di formazione della volontà, il paesaggio mediatico resti il più variato possibile e affinché i media possano soddisfare il bisogno d'informazione e di dialogo del pubblico, in modo aperto, vasto e competente. La promozione si concentra sul mantenimento, sul rafforzamento o il ripristino della *pluralità* dell'offerta e dell'*indipendenza* dei vari media.

La *pluralità* concerne in primo luogo la possibilità di scegliere fra vari prodotti mediatici (*pluralità esterna*). Un sostegno finanziario mirato e subordinato alla realizzazione di criteri fissati dalla legge può contribuire ad ampliare l'offerta. Anche misure di consolidamento o di miglioramento della qualità giornalistica, quali il sostegno a centri di formazione riconosciuti possono tuttavia contribuire a rafforzare la pluralità.

In ogni caso le misure di promozione sono ammissibili solo nella misura in cui contribuiscono alla pluralità e all'indipendenza dei media. Lo stesso vale per i contributi finanziari. La libertà della stampa (art. 17 Cost.) deve essere rispettata. Prescrizioni o criteri di finanziamento che implicano in qualsiasi modo una valutazione materiale non sono ammissibili nella misura in cui non soddisfano le condizioni per la restrizione di diritti fondamentali (art. 36 Cost.). Il fatto che l'*indipendenza* sia nominata espressamente quale obiettivo della promozione sottolinea inoltre che l'articolo 93a Cost. deve rafforzare e non relativizzare la libertà di opinione e di informazione nonché la libertà della stampa.

La promozione della pluralità e dell'indipendenza dei media non deve essere uno scopo a sé, ma deve condurre al riconoscimento dell'importanza dei media nella formazione democratica dell'opinione e per la *coesione sociale* (art. 93a Cost. secondo per.). Con la menzione alla *formazione democratica dell'opinione* si intende sottolineare che devono essere promossi in primo luogo i media che trattano di *questioni politiche e sociali* e che sono pubblicati con una certa regolarità. Con questo si potrebbero intendere anche le riduzioni per le tariffe di distribuzione indipendentemente dalla distanza. Gli obiettivi perseguiti valgono a livello nazionale, locale o regionale, ma è tuttavia possibile concentrare le misure laddove la necessità di agire si fa sentire maggiormente. I media in senso stretto forniscono contributi importanti per la *coesione sociale*, ma lo stesso vale per le pubblicazioni di organizzazioni di utilità pubblica senza scopo di lucro. Non vanno dimenticati neppure certi obblighi legali di informazione. L'articolo 93a consente di mantenere il sostegno finanziario a siffatte pubblicazioni e comunicazioni, che attualmente beneficino di tariffe di distribuzione ridotte. Spetta al legislatore determinare in quale modo e in quale misura questo dovrà avvenire.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie

Attualmente la Confederazione indennizza la Posta in ragione di 100 milioni di franchi per le perdite derivanti dai prezzi preferenziali per la distribuzione di giornali o riviste. La Commissione delle istituzioni politiche ritiene che con 100 milioni di franchi sia possibile fare molto per il mantenimento della pluralità del paesaggio mediatico, a condizione che i fondi siano impiegati in modo più mirato rispetto a oggi. Invece di distribuirli ai grandi editori applicando il principio dell'annaffiatoio, i fondi dovrebbero essere versati, da un lato, alla stampa locale e regionale mediante aiuti diretti e, dall'altro, alla formazione professionale. È tuttavia necessario mantenere

il credito di 100 milioni di franchi: non deve assolutamente essere sacrificato in nome delle misure di risparmio. Ne consegue che la nuova politica della Confederazione nel settore della stampa non cagionerà spese supplementari.

4.2 Attuazione

L'applicazione del sistema di prezzi preferenziali per il trasporto di giornali ai sensi della legge e l'ordinanza sulle poste è poco trasparente per i non addetti. In un sistema di aiuto diretto alla stampa, la trasparenza dei criteri ne faciliterà l'attuazione. Per questo sono stati proposti criteri semplici da applicare e che dovrebbero contribuire a ridurre i costi dell'attuazione rispetto al sistema vigente.