

Sintesi

Il Servizio pubblico nel confronto internazionale

Il panorama mediatico è segnato da grandi cambiamenti. La digitalizzazione e la crescente importanza di Internet per la fruizione dei media hanno messo in concorrenza la radiodiffusione pubblica con le case editrici di giornali. Pertanto si moltiplicano i dibattiti sulla legittimazione e il mandato della radiotelevisione pubblica nell'era digitale. Ma anche il tradizionale modello di finanziamento del canone di ricezione è coinvolto dalla digitalizzazione. A causa della convergenza tecnologica degli apparecchi di ricezione e dei canali di distribuzione, il finanziamento delle organizzazioni di radiodiffusione pubblica è messo sul banco di prova. La politica necessita di una base decisionale fondata per affrontare riforme e pianificare la futura regolamentazione dei media. Il **progetto di ricerca "Il servizio pubblico nel confronto internazionale"** si colloca in questo contesto, fornisce conoscenze attuali, elaborate scientificamente, sulla radiodiffusione pubblica e sulla sua regolamentazione.

Le ricerche disponibili sulla radiodiffusione pubblica sono ampie e varie. Studi comparativi sono tuttavia rari e, in parte a causa dell'ambito di regolamentazione in rapida evoluzione, spesso datati; la gran parte degli studi si concentra sulla radiodiffusione pubblica in singoli Paesi. Il presente studio comparativo approfondisce i seguenti **temi**:

- come è definito il mandato di servizio pubblico;
- come è finanziato il servizio pubblico;
- quali offerte sono messe a disposizione tramite il servizio pubblico e come sono utilizzate;
- quali riforme relative al servizio pubblico sono dibattute al momento.

In tale contesto viene confrontata la normativa di **18 sistemi mediatici di Paesi anglofoni ed europei** sulla base di un'analisi qualitativa di documenti. Inoltre la validità delle informazioni è stata appurata in collaborazione con i relativi esperti dei Paesi (*country correspondents*).

L'analisi comparativa mostra chiaramente che vi sono numerose differenze tra i sistemi mediatici analizzati e permette di trarre le **conclusioni** seguenti:

- **Definizione e mandati:** in tutti i casi esaminati, il contenuto del mandato è formulato in modo analogo. L'offerta on-line rientra ormai nel servizio pubblico. Sul piano strutturale e organizzativo, ad eccezione della Nuova Zelanda, ci si basa su un'organizzazione non commerciale indipendente. Inoltre, vi è una grande varietà di strumenti di rendiconto.
- **Finanziamento:** di norma il servizio pubblico si basa su un finanziamento misto proveniente da fondi pubblici e pubblicità. In merito ai fondi pubblici, in Europa al momento prevale ancora il finanziamento legato al possesso di un apparecchio. La competenza di determinare l'importo dei fondi pubblici spetta, nella maggior parte dei casi, al Parlamento o al Governo. Ricorrendo a un indice, si cerca di far perdere alla decisione qualsiasi carattere politico.
- **Offerta e fruizione:** sul piano nazionale e di regione linguistica sono disponibili in media sette emittenti radiofoniche (3–14) e cinque emittenti televisive (2–14). Le quote di mercato nell'ambito radiofonico si aggirano per la maggior parte tra il 50 e l'80 per cento, nel settore televisivo tra il 20 e il 40 per cento. Siti Internet con informazioni complementari alle trasmissioni, notizie di attualità, diffusione di programmi tramite Internet (*streaming*), nonché audio e video su richiesta (*on demand*) sono proposti da tutte le emittenti.

- **Dibattiti e riforme:** in molti Paesi, il servizio pubblico deve far fronte a tagli del budget in parte drastici. Anche il ruolo della radiodiffusione pubblica in Internet continua a essere fonte di dibattiti.

I risultati di questo studio offrono nuovi spunti di riflessione per il dibattito politico sui media in Svizzera, soprattutto per quanto concerne la futura definizione di servizio pubblico nel settore audiovisivo.

Innanzitutto risulta che praticamente in tutti i sistemi mediatici analizzati, **il servizio pubblico non è definito soltanto in termini di contenuto ma è vincolato a un'organizzazione mediatica non commerciale.** A prescindere dagli obblighi specifici (ad es. le quote per i programmi per i bambini o i contenuti sull'Europa), la definizione del contenuto è molto generale per non compromettere la libertà dei media. **Rimane di centrale importanza l'istituzionalizzazione di un'organizzazione vincolata a obiettivi non commerciali.** Per contro il modello neozelandese può essere considerato fallimentare. Tuttavia il confronto mostra anche che **per garantire le responsabilità** (*accountability*), una regolamentazione del servizio pubblico deve ragionevolmente prevedere obblighi di rendiconto e di relazione nonché consultazioni pubbliche.

In merito alla portata del mandato è chiaro che il servizio pubblico di radiodiffusione (*public service broadcasting*) può diventare, con determinate riserve, un **mezzo del servizio pubblico** (*public service medium*) e proporre nuove offerte digitali, per stare al passo con le esigenze dei cittadini. Anche in questo campo vi sono strumenti per determinare il valore pubblico (i cosiddetti *public value test*), volti a verificare gli effetti di nuove offerte per la società e i media commerciali.

Per la futura definizione del servizio pubblico in Svizzera appare pertanto importante **mantenere un'organizzazione non commerciale indipendente, determinare in modo molto generale gli obblighi in termini di contenuto, permettere un'evoluzione ulteriore verso nuove piattaforme digitali, tenendo conto delle esigenze dei cittadini e dei media privati, nonché regolare il servizio pubblico soprattutto tramite il finanziamento e le responsabilità.** Considerate le emozioni che suscita l'argomento "servizio pubblico", il dibattito sui servizi e il finanziamento della SSR dovrebbe essere maggiormente istituzionalizzato. In analogia al modello irlandese o britannico, la SSR potrebbe sottostare all'obbligo di rendere conto delle proprie prestazioni fornite durante l'anno precedente e di presentare quelle previste per l'anno successivo. Strumenti analoghi potrebbero essere adottati nell'ambito del futuro rinnovo di concessioni (rendiconto sull'ultimo periodo di concessione; strategia per il prossimo periodo di concessione). Si potrebbe ricorrere anche a incontri di dibattito pubblico (i cosiddetti *town hall meeting*). Per legittimare il servizio pubblico nell'era di Internet sembra che una comunicazione su un piano di parità con i cittadini sia d'importanza centrale. Altrettanto degna di analisi è l'introduzione di un test preliminare (*ex ante*), il meno burocratico possibile.

Secondariamente il confronto mostra che non vi sono quasi modelli in merito **all'offerta e alla fruizione** delle organizzazioni di radiodiffusione pubblica. A livello nazionale e di regione linguistica sono disponibili in media sette emittenti radiofoniche (3–14) e cinque emittenti televisive (2–14). Le quote di mercato nell'ambito radiofonico si aggirano per la maggior parte tra il 50 e l'80 per cento, nel settore televisivo tra il 20 e il 40 per cento. I siti Internet con informazioni complementari alle trasmissioni, notizie di attualità, diffusione di programmi tramite Internet (*streaming*), nonché audio e video su richiesta (*on demand*) sono proposti da tutte le emittenti.

In terzo luogo, per quanto concerne il **finanziamento**, il confronto mostra chiaramente che un **finanziamento misto** del servizio pubblico, come si presenta in Svizzera, è molto diffuso in Europa. Anche se, quale idea di base per il servizio pubblico, sarebbe auspicabile rinunciare alla pubblicità, finanziare la SSR unicamente tramite fondi pubblici è irrealistico se si considerano le piccole dimensioni e il plurilinguismo della Svizzera. Infatti, questo sistema rischierebbe di limitare drasticamente l'offerta o portare a un forte aumento del canone. Inoltre le esperienze maturate in Irlanda mostrano che una limitazione

delle possibilità pubblicitarie della radiodiffusione pubblica non va a vantaggio delle emittenti private nazionali, ma piuttosto delle finestre pubblicitarie estere.

Inoltre, diventa chiaro che il canone vincolato al possesso di un apparecchio di ricezione è un modello destinato a scomparire. I **modelli del futuro** si presentano sotto forma di canoni radiotelevisivi a carico dei privati e delle imprese o di economie domestiche (analogamente a quanto accadrà in Svizzera). Un finanziamento proveniente dalle casse dello Stato va considerato problematico a causa delle possibilità d'influenza politica che vengono a crearsi. Sono solo pochi i sistemi mediatici che hanno abbandonato definitivamente il canone basato sull'apparecchio di ricezione, ma saranno diversi gli Stati che nel prossimo futuro seguiranno l'esempio della Finlandia, della Germania e della Svizzera.

In Svizzera, l'importo del canone si relativizza chiaramente se si considera che l'offerta è plurilingue. Sarebbe ragionevole determinare l'ammontare dei fondi pubblici in modo ancor più indipendente dalla politica. Il confronto mostra che vi sono diverse possibilità per prendere una decisione politicamente più indipendente, dall'indicizzazione del costo della vita all'introduzione di un organo di esperti.

Inoltre **prescrizioni più severe in ambito pubblicitario** sia per la SSR che per le emittenti private potrebbero contrastare un'ampia commercializzazione. Ad esempio sarebbe ipotizzabile un divieto di pubblicità nell'ambito delle trasmissioni per i bambini o un divieto di pubblicizzare le bevande alcoliche. La diminuzione delle entrate dovrebbe però essere compensata, a condizione di non voler limitare l'offerta.

Le motivazioni sociali, politiche e culturali per un servizio pubblico non hanno affatto perso la loro importanza nell'era digitale nonostante l'evoluzione tecnologica, grazie alla quale la penuria di frequenze non è quasi più un motivo di regolamentazione, le nuove forme di comunicazione come i media sociali, le misure di risparmio in ambito giornalistico, la commercializzazione e la transnazionalizzazione dei sistemi mediatici. Il presente confronto offre importanti punti di riferimento per regolamentare il servizio pubblico: **con un mandato che non è limitato alle emittenti radiotelevisive, obblighi di rendiconto consolidati e un finanziamento sufficiente per adempiere il mandato e definito in modo politicamente indipendente**, vi è la possibilità di orientare il servizio pubblico al futuro e di obbligarlo a fornire servizi di qualità per tutti i cittadini su tutte le piattaforme. Allo stesso tempo rimangono aperte anche **opzioni per compensare la posizione dominante della SSR**, ad esempio tramite il sostegno diretto ai media in favore di piattaforme giornalistiche (nuove e indipendenti) o anche tramite la creazione di una piattaforma on-line comune con audio e video su richiesta di tutte le emittenti regionali titolari di una concessione. Solo insieme, le case editrici, i media on-line, le emittenti regionali e la SSR potranno assicurare un panorama mediatico variato, consono alla democrazia diretta e alla struttura federale della Svizzera.

Il progetto "Il servizio pubblico nel confronto internazionale" è stato realizzato da Manuel Puppis e Corinne Schweizer in collaborazione con Catherine Meyer, Stefanie Ostertag e Leonie Marti in seno al Dipartimento di scienze della comunicazione e dei media DCM (Département des sciences de la communication et des médias DCM) dell'Università di Friburgo. Il progetto è stato finanziato dall'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM).