



Il 2 giugno 2023

Scenari per la fornitura di servizi delle agenzie di stampa

Rapporto del Consiglio federale relativo al
postulato Pult 20.3949 dell'8 settembre 2020



Sintesi

Fondate dai media e per i media, le agenzie di stampa giocano un ruolo importante nell'ecosistema mediatico. Con le loro prestazioni aiutano i media a presentare le notizie dell'attualità regionale, sovragionale, nazionale e internazionale, fornendo loro una base solida e affidabile.

In Svizzera, Keystone-ATS è l'unica agenzia di stampa che garantisce un'offerta di base completa in tre lingue nazionali su quattro. Da qualche anno i cambiamenti strutturali del mercato mediatico (concentrazioni d'impresе, calo delle entrate) hanno un forte impatto sui media e sull'agenzia di stampa d'importanza nazionale, la quale sta affrontando una serie di difficoltà che ne peggiorano costantemente la situazione economica. Keystone-ATS fatica a rendere redditizio un servizio di base plurilingue e vede diminuire la sua clientela, una situazione che è stata aggravata dall'inflazione e dalla crisi legata al coronavirus. Inoltre l'agenzia di stampa risente del fatto che le case editrici, al contempo sue clienti e sue proprietarie, in caso di crisi economica generalmente prediligono i loro interessi a scapito della continuità dell'agenzia. La sua situazione resta tesa, nonostante l'agenzia abbia preso varie misure, ossia degli accordi sulle prestazioni con le autorità, una ristrutturazione finanziaria, delle misure di risparmio sul piano del personale e una revisione dell'offerta, esternalizzando in parte alcuni servizi nel settore dell'informazione economica o internazionale.

In adempimento del postulato del Consigliere nazionale Jon Pult, il presente rapporto presenta la situazione attuale dell'agenzia Keystone-ATS, per poi analizzare a quali condizioni le prestazioni dell'agenzia di stampa possono iscriversi in questo quadro del servizio pubblico. Vengono illustrati tre scenari.

Il primo cerca di prevedere la probabile evoluzione del mercato delle agenzie di stampa, se non vi fossero cambiamenti dal punto di vista strutturale, finanziario o giuridico. Il secondo scenario presume un aumento del sostegno finanziario fornito dalla Confederazione a un'agenzia di stampa d'importanza nazionale, con lo scopo di colmare il deficit del servizio di base destinato ai media elettronici, estendendo la cerchia dei beneficiari. Il terzo e ultimo scenario immagina un cambiamento di paradigma con la messa a concorso di un mandato di prestazioni a un'agenzia di stampa d'importanza nazionale, la cui esecuzione sarebbe finanziata tramite il canone. Il rapporto elenca diversi elementi da definire nel quadro di questa ipotesi e fornisce una prima stima dell'importo necessario per finanziare i vari scenari.

Indice

1.	Introduzione: postulato Pult 20.3949	4
2.	Agenzia di stampa: funzione e sfide	4
2.1	Funzione delle agenzie di stampa	4
2.2	Sfide sociali delle agenzie di stampa in generale e in particolare in Svizzera.....	4
3.	Keystone-ATS	5
3.1	Posizione e struttura di Keystone-ATS.....	5
3.2	Sfide affrontate da Keystone-ATS	5
3.3	Misure prese finora per fare fronte a queste sfide.....	6
3.4	La Fundaziun Medias Rumantschas	6
4.	Confronto internazionale	7
5.	È necessaria un'agenzia di stampa nazionale?	7
6.	Scenari riguardanti il futuro finanziamento e la futura gestione di un'agenzia di stampa nazionale ai sensi del servizio pubblico	8
6.1	Competenza della Confederazione	8
6.2	Scenario 1: Status quo (sostegno a un'agenzia di stampa nel quadro legale attuale).....	8
6.3	Scenario 2: Sovvenzioni (aumento dell'aiuto finanziario e ampliamento della cerchia dei beneficiari dei servizi sovvenzionati)	9
6.4	Scenario 3: Concorso pubblico (attribuzione di un mandato di servizio pubblico)	10
6.4.1	Le prestazioni di un'agenzia di stampa in qualità di servizio pubblico.....	10
6.4.2	Messa a concorso del mandato di prestazioni di servizio pubblico e relativo finanziamento	11
6.5	La SSR in qualità di agenzia di stampa nazionale?	12
6.6	Costi e finanziamento	12

Scenari per la fornitura di servizi delle agenzie di stampa

1. Introduzione: postulato Pult 20.3949

Nel suo postulato dell'8 settembre 2020, il Consigliere nazionale Jon Pult ricorda che le agenzie di stampa sono fondamentali per la democrazia e che i loro servizi sono particolarmente importanti in un Paese plurilingue come la Svizzera. Sostiene anche che l'evoluzione del mercato e la storia recente dell'agenzia di stampa d'importanza nazionale (Keystone-ATS) rendono incerto lo sviluppo del suo servizio di base.

Il postulato, adottato dal Consiglio nazionale il 17 giugno 2021, incarica il Consiglio federale di elaborare un rapporto sugli scenari riguardanti la futura fornitura di servizi delle agenzie di stampa destinati ai media svizzeri in tutte le regioni del Paese e in tutte le lingue nazionali, che includa anche i modelli di gestione e di finanziamento di un'agenzia di stampa d'importanza nazionale ai sensi del servizio pubblico.

2. Agenzia di stampa: funzione e sfide

2.1 Funzione delle agenzie di stampa

Le agenzie di stampa svolgono un ruolo fondamentale nell'ecosistema mediatico. Presentano le notizie in forma sintetica e rapida, per fornire ai media di ogni tipo una base solida e affidabile su cui lavorare.

Oltre a garantire una copertura giornalistica internazionale, nazionale e sovraregionale per i media che non hanno le risorse finanziarie o materiali per inviare i propri giornalisti sul campo, nel corso degli anni le agenzie di stampa sono diventate dei motori dell'innovazione in materia di tecnologia delle comunicazioni. Al giorno d'oggi le agenzie di stampa, fondate dai media per i media, sono organizzazioni che diffondono principalmente informazioni digitali fattuali sotto forma di testi, immagini o video e altri servizi a media, corporazioni, istituzioni e altri clienti nazionali o internazionali, a pagamento o gratuitamente. Le agenzie di stampa sono viste come fonti d'informazione affidabili e privilegiate e si occupano sempre più spesso di verificare i fatti (*fact-checkers*) per controllare il fenomeno della disinformazione e fornire ai media, o direttamente al pubblico, dati sicuri¹.

2.2 Sfide sociali delle agenzie di stampa in generale e in particolare in Svizzera

Come i media in generale, le agenzie di stampa, in particolare quelle private come Keystone-ATS, si trovano di fronte a un flusso eccessivo di informazioni dovuto all'avvento di Internet e alla digitalizzazione. L'agevolazione dell'accesso alle informazioni generata dalle piattaforme come i social media ha rimesso in discussione il «monopolio» dell'attualità, in quanto gli utenti di Internet sostituiscono i giornalisti nella comunicazione pubblica. Per molto tempo le agenzie di stampa sono state all'avanguardia nella trasmissione delle informazioni, grazie soprattutto alla rapida introduzione del telegrafo, mentre ora hanno perso il loro vantaggio dal punto di vista tecnico con l'arrivo del digitale. I nuovi intermediari come Google, Facebook, ecc. (*global players*), oltre ad avere un effetto sul modo in cui si diffondono le informazioni, influenzano il finanziamento del sistema mediatico attirando quella pubblicità che altrimenti era una peculiarità esclusiva dei media. Infine le notizie e i servizi testuali comportano dei costi di produzione elevati, senza che questo sia compensato dai relativi proventi.

La Svizzera dispone di un'offerta mediatica relativamente grande per un Paese di 8,6 milioni di abitanti, con più di 260 testate giornalistiche e circa 450 programmi radiotelevisivi², senza contare l'offerta mediatica online. Tali cifre sono però in calo, soprattutto per i media stampati, i quali devono far fronte a un incalzante processo di concentrazione³. Questo ha un impatto sul mercato delle agenzie di stampa, di cui i media sono i principali clienti. La frammentazione del mercato svizzero in varie regioni linguistiche costituisce un ostacolo supplementare per le aziende mediatiche svizzere che devono affrontare una concorrenza finanziariamente forte con i Paesi limitrofi che parlano la stessa lingua⁴.

¹ A questo proposito, AFP offre un servizio di *fact-checking* denominato AFP Factual (AFP Factual, disponibile sul sito web [factuel.afp.com](https://www.factuel.afp.com)).

² FF 2020 4049, pag. 4059; Rapporto strutturale dell'UFCOM del 1° marzo 2022 sullo stato e sviluppo del paesaggio radiofonico e televisivo in Svizzera 2015-2020, pag. 7, disponibile sul sito Internet www.ufcom.admin.ch > Media elettronici > Studi > Rapporto struttura dei media.

³ FF 2020 4049, pag. 4059.

⁴ Rapporto strutturale dell'UFCOM del 1° marzo 2022 sullo stato e sviluppo del paesaggio radiofonico e televisivo in Svizzera 2015-2020, pag. 35.

Scenari per la fornitura di servizi delle agenzie di stampa

Tale eterogeneità influenza anche le agenzie di stampa che devono proporre un'offerta in tutte le lingue nazionali allo scopo di fornire un servizio nazionale completo.

3. Keystone-ATS

3.1 Posizione e struttura di Keystone-ATS

L'Agenzia Telegrafica Svizzera è una delle agenzie di stampa più antiche d'Europa. Nel 2018 è diventata Keystone-ATS e ad oggi è l'unica agenzia di stampa con un'offerta completa in Svizzera⁵, da quando l'Associated Press Schweiz ha cessato la propria attività nel 2010⁶. Keystone-ATS è una società anonima con scopo di lucro, i cui principali azionisti sono APA (Austria Presse Agentur), Tamedia, Neue Zürcher Zeitung, la SSR e Stampa Svizzera.

Keystone-ATS dispone di un'offerta completa, ovvero di un servizio di base nelle diverse lingue nazionali e di un servizio con immagini, video e infografiche. Tra le novità proposte dall'agenzia nel corso degli ultimi anni vi è lo sviluppo dell'informazione attraverso l'intelligenza artificiale.

3.2 Sfide affrontate da Keystone-ATS

Come la maggior parte delle agenzie di stampa, Keystone-ATS fatica a trarre profitto dal suo servizio di base (contenuti testuali), sebbene resti il più richiesto. Malgrado il sostegno di 4 milioni di franchi all'anno stanziato dalla Confederazione, questa offerta continua ad essere in perdita, con una differenza negativa di circa 1,5 milioni di franchi all'anno.

Eccezione fatta per il 2019, dal 2015 la cifra d'affari dell'agenzia è in costante calo. È passata da circa 37 milioni di franchi nel 2015 a 29 milioni di franchi nel 2018, aumentando a 42 milioni di franchi nel 2019, in particolare grazie alla fusione tra Keystone e ATS, per poi calare a 37 milioni di franchi nel 2020 e a 36 milioni di franchi nel 2021⁷. La tendenza negativa influenza anche i risultati dell'impresa. Tra il 2015 e il 2020, il risultato ante oneri finanziari (EBIT: *Earnings before Interest and Taxes*) è diminuito drasticamente, passando da un valore positivo di circa 2 milioni di franchi a uno negativo di circa 2 milioni di franchi, prima di aumentare leggermente nel 2021 (fr. 660 000). I risultati definitivi dell'esercizio contabile hanno registrato un utile di circa 2,3 milioni di franchi nel 2015 e una perdita di circa 1,6 milioni di franchi nel 2020. L'esercizio 2021 si è concluso con un utile di circa 1,5 milioni di franchi grazie soprattutto agli abbonamenti rimborsati dalla Confederazione nel quadro degli aiuti COVID-19 che si sommano al sostegno finanziario abituale. Per quanto riguarda il personale, si è registrato un continuo calo dei collaboratori (equivalenti a tempo pieno; FTE, ovvero *full-time equivalent*) nel corso degli ultimi anni: da 295 nel 2015 a 174 nel 2020 (ca. -41 %). Infine la quota di capitale proprio dell'agenzia è diminuita tra il 2015 e il 2020, passando dal 69,2 al 41,5 per cento, mentre nel 2021 si è rafforzata leggermente (49,7 %).

Al contempo la clientela di Keystone-ATS è in calo. Questo fenomeno riflette il legame ambivalente tra le agenzie di stampa e i loro clienti. Come per molte agenzie di stampa, gran parte dei media-clienti di Keystone-ATS figurano anche tra i suoi proprietari. Questi ultimi tendono a voler ridurre il prezzo dei servizi a cui fanno capo in veste di clienti, al fine di contenere il più possibile i costi delle testate di proprietà del cliente-azionista dell'agenzia di stampa (conflitti di interesse). Allo stesso tempo, la perdita di un cliente-azionista dell'agenzia di stampa può portare a una diminuzione delle entrate dell'agenzia. La scelta di alcune aziende di rinunciare ai servizi dell'agenzia a favore di una soluzione interna, soprattutto a causa delle dimensioni sempre maggiori delle redazioni centrali, aumenta la pressione economica sull'agenzia. Inoltre, ciò ha un impatto negativo sulla fiducia dei media nell'agenzia, che non è più percepita come indispensabile.

⁵ Commissione della concorrenza, parere del 22 febbraio 2018, in: RPW 2018/2, pag. 379 e segg.

⁶ Vi sono una dozzina di agenzie fotografiche in concorrenza con Keystone-ATS, tra cui Getty Images, Ex-Press, ARC e Ti-Press (Fotogiornalisti – agenzie svizzere, disponibile in francese su www.photojournalists.ch/actualite-des-agences-fr27801.html). Inoltre alcuni ex clienti di Keystone-ATS hanno sviluppato servizi simili che propongono ad altri clienti (Persoenlich – Erste Sender kaufen Radionews bei CH Media ein, disponibile su www.persoenlich.com/medien/erste-sender-kaufen-radionews-bei-ch-media-ein).

⁷ Tutti i dati derivano dal rapporto di ricerca di Gröblbauer J./Bezensek S./Edlinger A., *Presente e futuro delle agenzie di stampa nazionali nei piccoli Stati europei con particolare considerazione per Keystone-ATS*, 2021, pag. 29; e dal rapporto di gestione di Keystone-ATS 2021, pag. 32, disponibili rispettivamente in tedesco e in francese sul sito web www.keystone-sda.ch.

Scenari per la fornitura di servizi delle agenzie di stampa

3.3 Misure prese finora per fare fronte a queste sfide

Al fine di garantire il servizio di base di Keystone-ATS per le emittenti locali e regionali, la Confederazione ha introdotto l'articolo 44a nell'ordinanza del 9 marzo 2007 sulla radiotelevisione (ORTV)⁸. Con questa disposizione è possibile concludere accordi sulle prestazioni per una durata di due anni al massimo (rinnovabile) tra il DATEC e Keystone-ATS, nei quali quest'ultimo s'impegna a fornire alle emittenti locali e regionali titolari di una concessione con partecipazione al canone un servizio di base sotto forma di testo in tedesco, francese e italiano negli ambiti della politica, della cultura, dell'economia e dello sport⁹. Il contributo annuale versato dal DATEC ammonta al massimo a 4 milioni di franchi all'anno. Inoltre l'Ufficio federale della cultura collabora con Keystone-ATS nell'ambito della politica delle lingue¹⁰ e sostiene, in partenariato con il Cantone dei Grigioni, l'offerta italiana dell'agenzia all'interno del Cantone, con un importo di 285 000 franchi¹¹. Infine, va notato che anche la Cancelleria federale è un importante cliente di Keystone-ATS, sebbene non si tratti di un sostegno. L'agenzia fornisce delle prestazioni alla Cancelleria per un importo annuale di circa 2,8 milioni di franchi.

A livello cantonale, anche il Cantone di Vaud ha previsto di concedere un sussidio al giornalismo di attualità, come i dispacci di agenzia¹².

Nei fatti, Keystone-ATS si sta già muovendo per essere il più vicino possibile alle aspettative di tutti i suoi clienti, come dimostra la formazione di un gruppo di riflessione, oltre agli scambi annuali che organizza nell'ambito dell'accordo firmato con il DATEC con i beneficiari degli aiuti versati dalla Confederazione¹³. Al fine di migliorare la redditività dell'agenzia e garantire la qualità del suo servizio, Keystone-ATS ha istituito un gruppo di riflessione composto da vari rappresentanti dei media, il quale ha svolto un sondaggio tra i clienti dell'agenzia allo scopo di adeguare l'offerta e il modello tariffario applicato ai vari abbonamenti proposti. Il risultato dell'inchiesta ha condotto a una revisione del listino prezzi, a una nuova struttura modulare dei servizi e all'ottimizzazione del metodo di produzione interno. Attualmente il progetto è in fase di attuazione.

3.4 La Fundaziun Medias Rumantschas

La presentazione del paesaggio svizzero delle agenzie di stampa non sarebbe completa se non venisse menzionata la Fundaziun Medias Rumantschas (FMR). Dal 2020, questa organizzazione sostituisce l'Agentura da Novitads Rumantscha e svolge tra l'altro una funzione di agenzia di stampa per i media romanci¹⁴. La FMR ha l'obiettivo di redigere i contributi redazionali nei cinque idiomi del romancio e in rumantsch grischun. Garantisce alla popolazione romancia una copertura mediatica di base. La FMR è finanziariamente sostenuta dal Cantone dei Grigioni (ca. 750 000 fr.) e dalla Confederazione (ca. 1 mio. fr.), ai sensi della legge federale del 5 ottobre 2007 sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (LLing¹⁵).

Siccome si tratta di una soluzione particolare in una situazione specifica, che sembra soddisfare tutti gli attori, nel rapporto non sono presenti riflessioni sulla futura fornitura di prestazioni in lingua romancia da parte di un'agenzia di stampa nazionale.

⁸ RS 784.401.

⁹ Accordo sulle prestazioni DATEC - KEYSTONE-SDA-ATS SA, cap. 3.2.1., disponibile in tedesco su www.ufcom.admin.ch > Media elettronici > Sostegno alle agenzie di stampa.

¹⁰ www.bak.admin.ch/bak/it/home/sprachen-und-gesellschaft/lingue/uso-delle-lingue-ufficiali-della-confederazione-e-promozione-del-sostegno-ad-agenzie-di-stampa.html.

¹¹ Contratto di prestazioni tra l'UFC e il Cantone dei Grigioni, cap. 5.3.5. Disponibile su <http://www.bak.admin.ch/> > Lingue e società > Lingue > Lingue ufficiali e plurilinguismo > Promozione della lingua e della cultura romancia e italiana.

¹² Questo sostegno è sancito all'articolo 3 del decreto del 9 marzo 2021 che istituisce delle misure di sostegno a favore della diversità dei media (base legale del Cantone di Vaud 449.12).

¹³ Accordo sulle prestazioni DATEC - KEYSTONE-SDA-ATS SA, cap. 3.2.1., disponibile in tedesco su www.ufcom.admin.ch > Media elettronici > Sostegno alle agenzie di stampa.

¹⁴ Fundaziun Medias Rumantschas, www.fmr.ch/it

¹⁵ RS 441.1.

Scenari per la fornitura di servizi delle agenzie di stampa

4. Confronto internazionale

Nel 2021 la Commissione federale dei media (COFEM) ha svolto colloqui con diversi rappresentanti del settore e ha elaborato un rapporto scientifico per confrontare sei agenzie di stampa¹⁶ europee¹⁷ sotto il profilo della loro governance e proprietà, della loro situazione economica, del ruolo dello Stato, della struttura della loro offerta e delle sfide che sono tenute ad affrontare.

Questo rapporto comparativo mette in evidenza il ruolo dello Stato. Sebbene non possieda nessuna delle agenzie di stampa analizzate, nemmeno in parte, lo Stato gioca un ruolo importante nel finanziamento della produzione del servizio di base e per il contributo allo sviluppo di progetti innovativi. Inoltre in tutti i Paesi confrontati le autorità sono importanti clienti delle agenzie di stampa. Nel quadro dello studio realizzato per la COFEM, i rappresentanti delle agenzie analizzate hanno individuato dei punti critici che influenzano le loro attività, ovvero la concentrazione dei media, il doppio ruolo proprietario-cliente, la necessità di assicurare un buon servizio di base nonostante la mancanza di redditività, l'apporto di un valore aggiunto per i clienti, l'acquisizione di conoscenze tecniche, la diversificazione dell'offerta, la necessità di un finanziamento stabile, la concorrenza degli intermediari online e la difficoltà di estendere i servizi nei mercati di piccole dimensioni.

5. È necessaria un'agenzia di stampa nazionale?

Da qualche anno, alcune grandi clienti di Keystone-ATS hanno deciso di fare a meno dei servizi dell'agenzia a profitto di una soluzione interna. Di fronte a un tale esodo, si pone la domanda della necessità di agenzia di stampa nel contesto mediatico svizzero.

In questo ambito, il DATEC ha approfittato del dialogo dei media, avviato il 27 agosto 2021, per chiedere ai vari rappresentanti dei media di pronunciarsi su questo tema¹⁸. L'obiettivo di questa piattaforma era, tra l'altro, di fornire ai rappresentanti dei media stampati, della radio, della televisione e dei media online una piattaforma che consenta di elaborare delle soluzioni future per far fronte a varie sfide e permettere al settore dei media svizzero di trarre vantaggio dalla digitalizzazione¹⁹.

I partecipanti al dialogo hanno riconosciuto all'unanimità la necessità di avere un'agenzia di stampa a livello nazionale, per l'informazione internazionale nel caso sia pertinente per la Svizzera e per l'informazione regionale se ha una portata che va oltre i confini regionali. L'indipendenza di Keystone-ATS è ritenuta essenziale dagli attori del settore che accolgono con favore una trasformazione dell'impresa in fondazione. Alcuni rappresentanti delle associazioni credono che un sostegno finanziario mirato da parte dello Stato possa essere necessario, mentre altri si oppongono per ragioni di indipendenza. Per finire, gli attori del settore hanno sottolineato che l'agenzia deve essere libera di gestire la propria governance. Tuttavia, vorrebbero che il controllo della struttura rimanesse svizzero.

Questa necessità deriva in parte anche dalle dimensioni e dalla struttura plurilingue del mercato svizzero²⁰. Infatti, date le dimensioni relativamente ridotte dei mercati dei media nelle diverse regioni linguistiche della Svizzera, è improbabile che un'agenzia di stampa possa sviluppare una presenza sostenibile in ogni regione linguistica. Inoltre, solo alcuni dei gruppi più grandi della Svizzera tedesca possono sviluppare una soluzione interna, che consente di rinunciare ai servizi delle agenzie di stampa. Per gli altri media, quest'offerta rimane necessaria, sia per le risorse umane che richiedono, sia che per motivi finanziari.

In una certa misura, questi risultati sono anche in linea con quanto osservato all'estero in merito alle agenzie di stampa. Nello studio condotto per la COFEM, è emerso che anche quando i clienti decidono

¹⁶ Gröblbauer J./Bezensek S./Edlinger A., Recherche – Gegenwart und Zukunft von nationalen Nachrichtenagenturen in europäischen Kleinstaaten unter der besonderen Berücksichtigung der Keystone-SDA, 2021.

¹⁷ Keystone-ATS (Svizzera), Austria Presse Agentur (APA, Austria), *Belga* (Belgio), Norsk Telegrambyrå (NTB, Norvegia), Press Association (PA Media, Gran Bretagna/Irlanda) e Suomen Tietotoimisto (STT, Finlandia).

¹⁸ Hanno espresso la loro opinione in merito durante il dialogo sui media la Verlegerverband Schweizer Medien, Médias Suisses, Stampa Svizzera, Verband Medien mit Zukunft Telesuisse, Verband Schweizer Privatradios, le Radios Régionales Romandes, UNIKOM, Verband Schweizer Regionalmedien, la SSR e Ringier.

¹⁹ www.bakom.admin.ch/bakom/it/pagina-iniziale/l-ufcom/informazioni-dell-ufcom/comunicati-stampa.msg-id-90038.html.

²⁰ Cfr. 2.2.

Scenari per la fornitura di servizi delle agenzie di stampa

di rinunciare ai servizi delle agenzie di stampa, queste ultime sono in grado di recuperarli, in quanto sono considerate, tra l'altro, fonti di informazione affidabili²¹.

A tal proposito, è interessante notare che le agenzie di stampa nazionali sono incluse nell'elenco delle infrastrutture critiche proposto dal Consiglio federale nell'ambito della modifica della legge sulla sicurezza delle informazioni²².

6. Scenari riguardanti il futuro finanziamento e la futura gestione di un'agenzia di stampa nazionale ai sensi del servizio pubblico

6.1 Competenza della Confederazione

L'articolo 93 capoverso 1 della costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.²³) definisce le competenze della Confederazione in materia di legislazione sulla radiotelevisione nonché su altre forme di telediffusione pubblica di produzioni e informazioni. Sebbene il mandato di prestazioni menzionato all'articolo 93 capoverso 2 Cost. (ovvero il contributo all'istruzione e allo sviluppo culturale, alla libera formazione delle opinioni e all'intrattenimento) riguardi la radio e la televisione, ciò non impedisce al legislatore di prevedere altri mandati di prestazione e di sostenere altre organizzazioni nel settore dei media elettronici disciplinati nel primo capoverso della disposizione²⁴.

L'articolo 70 Cost. consente anche di legiferare nell'ambito della promozione del plurilinguismo e della comprensione delle varie lingue nazionali. Sulla base di ciò la Confederazione concede aiuti finanziari ad agenzie di stampa d'importanza nazionale che diffondono informazioni sulle quattro regioni linguistiche della Svizzera (art. 18 lett. a della legge federale del 5 ottobre 2007²⁵ sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche [legge sulle lingue, LLing]).

In quanto fornisce contributi sull'attualità della Svizzera e delle sue regioni, in vari ambiti e in tre lingue nazionali, un'agenzia di stampa nazionale rientra nei media elettronici menzionati all'articolo 93 capoverso 1 Cost., pertanto la Confederazione può prevedere un regime di sostegno alle agenzie di stampa svizzere, a condizione che siano prese in considerazione soltanto le prestazioni a favore dei media elettronici e non quelle dei media stampati²⁶. Inoltre l'articolo 68a capoverso 1 lettera b LRTV costituisce la base legale necessaria affinché la Confederazione, e in particolare il DATEC, possa concludere un accordo sulle prestazioni con un'agenzia di stampa nazionale, sempre che questo sia limitato alle prestazioni fornite agli emittenti titolari di una concessione con partecipazione al canone. Un ampliamento della cerchia dei media a beneficio delle prestazioni sostenute necessiterebbe una revisione legale.

6.2 Scenario 1: Status quo (sostegno a un'agenzia di stampa nel quadro legale attuale)

Lo scenario 1 si basa sull'ipotesi che il settore sia disposto e in grado di garantire lui stesso, con l'attuale sostegno della Confederazione, il proseguimento dell'agenzia di stampa. Quest'ultima resta una società anonima con scopo di lucro e continua a essere finanziata principalmente dal canone dei suoi abbonamenti e dagli apporti dei suoi azionisti.

Con questo status quo è implicito che gli azionisti sono gli unici responsabili dell'azienda di organizzare la governance dell'agenzia. Questo significa anche che la proprietà dell'agenzia è aperta a tutte le persone fisiche o giuridiche che ne acquistano parti sociali, indipendentemente dalla nazionalità.

Dal 1° ottobre 2018, l'articolo 44a ORTV autorizza il DATEC a concludere accordi sulle prestazioni con un'agenzia di stampa d'importanza nazionale, nel rispetto di varie condizioni legali. In primo luogo è

²¹ Grüblbauer J./Bezensek S./Edlinger A., Recherche – Gegenwart und Zukunft von nationalen Nachrichtenagenturen in europäischen Kleinstaaten unter der besonderen Berücksichtigung der Keystone-SDA, 2021, pag. 18 e seg.

²² FF 2023 84, pag. 38.

²³ RS 101.

²⁴ FF 2020 4049, pag. 4094 e seg.

²⁵ RS 441.1.

²⁶ FF 2020 4049, pag. 4086 e seg.

Scenari per la fornitura di servizi delle agenzie di stampa

necessario che l'agenzia ne faccia richiesta e che lo scopo sia quello di garantire la cronaca regionale e la fornitura di prestazioni di base affidabili in tutte le regioni linguistiche (art. 44a cpv. 1 ORTV). In secondo luogo, l'agenzia deve tenere una contabilità per settori che attesti i costi scoperti dei settori aventi diritto al sostegno (art. 44a cpv. 3 ORTV). Se le condizioni sono adempiute, la Confederazione può partecipare con un contributo massimo di 4 milioni di franchi all'anno ai costi scoperti delle prestazioni aventi diritto al sostegno (art. 44a cpv. 2 ORTV) e questo sostegno è finanziato tramite i proventi del canone radiotelevisivo (art. 44a cpv. 4 ORTV). Per il resto, l'accordo può essere concluso per una durata di due anni al massimo (art. 44a cpv. 5 ORTV) e sono applicabili le disposizioni della legge del 5 ottobre 1990²⁷ sui sussidi (art. 44a al. 6 ORTV).

Inizialmente il DATEC ha concluso un accordo sulle prestazioni con Keystone-ATS per una durata di due anni con un contributo di 2 milioni di franchi all'anno per il periodo 2019-2020. A fine 2020 è stato firmato un nuovo accordo, il cui contributo è passato da 2 a 4 milioni nel 2021. Questo accordo è stato prolungato nel 2022 e rinnovato per il 2023.

In primo luogo si constata che la maggior parte degli indicatori sono in rosso e che per quanto riguarda Keystone-ATS la tendenza è negativa (cfr. cap. 3.2). Ad eccezione degli esercizi 2019 e 2021, le cifre dell'agenzia di stampa sono in costante calo. Si dovrebbero ponderare queste eccezioni, poiché il buon risultato del 2019 è presumibilmente dovuto alla fusione tra Keystone e ATS, e la ripresa del 2021 comprende anche le spese coperte dalla Confederazione per far fronte alle difficoltà economiche dei media legate al COVID-19. Simili considerazioni dovrebbero essere fatte anche per il 2020²⁸.

Con la partenza di importanti clienti, le difficoltà finanziarie di una parte della clientela che resta ancora fedele all'agenzia e i tagli nel personale, è probabile che la situazione non migliori nell'immediato. Bisognerà osservare come la revisione delle tariffe e le modifiche apportate al portafoglio dell'agenzia influenzeranno le finanze dell'impresa. A questo proposito, la capacità d'innovazione dell'agenzia sarà un elemento determinante nella sua evoluzione. Va già sottolineato che l'implementazione della nuova offerta sembra già avere riscontri positivi, con il ritorno di alcuni clienti che hanno deciso di sottoscrivere alle nuove prestazioni dell'agenzia. Tuttavia è ancora troppo presto per poter stabilire se si tratta di una svolta sul medio-lungo termine.

6.3 Scenario 2: Sovvenzioni (aumento dell'aiuto finanziario e ampliamento della cerchia dei beneficiari dei servizi sovvenzionati)

Nello scenario 2 la struttura dell'agenzia di stampa d'importanza nazionale di principio non viene modificata né a livello di governance né per quanto riguarda l'organizzazione giuridica e finanziaria. Tuttavia l'aiuto finanziario della Confederazione è rielaborato a livello di LRTV.

In questo caso l'obiettivo è di migliorare le condizioni di produzione dell'agenzia di stampa nazionale, di consentire a un maggior numero di imprese mediatiche di beneficiare dei servizi di base sovvenzionati nonché di ampliare i servizi sostenuti dai fondi pubblici, rispettando il quadro istituzionale imposto dall'articolo 93 Cost., in particolare limitando un sostegno ai media elettronici ma escludendo un aiuto ai media stampati. Attualmente, il sostegno all'agenzia di stampa nazionale è considerato unicamente come una misura volta a promuovere l'adempimento del mandato di prestazioni delle radio e televisioni locali titolari di una concessione con partecipazione al canone (art. 68a cpv. 1 lett. b LRTV). Ebbene, il servizio di base fornito dall'agenzia di stampa nazionale potrebbe essere un prezioso aiuto per altre emittenti radiotelevisive svizzere che intendono migliorare la propria informazione giornalistica e per i media elettronici in generale che desiderano creare una base solida e affidabile per la loro offerta.

Modificando la base del sostegno all'agenzia di stampa nazionale nella LRTV, si permette quindi di migliorare l'utilizzo dei servizi proposti dall'agenzia di stampa nazionale con l'interesse di migliorare la qualità dell'informazione diffusa dai media elettronici svizzeri. Di conseguenza l'accordo di prestazioni

²⁷ RS 616.1

²⁸ Tra il 2020 e il 2021, la Confederazione ha preso a carico gli abbonamenti dei media elettronici per un importo di 10 milioni di franchi, conformemente agli articoli 3 e 4 dell'ordinanza del 20 maggio 2020 concernente misure transitorie a favore dei media elettronici legate al coronavirus (COVID-19) (RU 2020 1769 e RU 2020 4673).

Scenari per la fornitura di servizi delle agenzie di stampa

attualmente incentrato sulle radio e le televisioni sostenute con il canone, in futuro potrebbe tenere conto delle necessità di tutti i media elettronici.

L'opzione principale consiste nell'ispirarsi alla soluzione prevista nel quadro della legge federale del 18 giugno 2021 su un pacchetto di misure a favore dei media²⁹, respinta in votazione popolare il 13 febbraio 2022. In quest'ambito il progetto di revisione della LRTV prevedeva di introdurre un nuovo articolo 76b LRTV, che avrebbe consentito all'UFCOM di sostenere finanziariamente, su richiesta, agenzie di stampa e agenzie di produzione di contenuti audiovisivi che rivestono importanza nazionale e garantiscono un'offerta equivalente in tedesco, francese e italiano. La distribuzione di dividendi sarebbe rimasta vietata durante il periodo del sostegno finanziario dell'UFCOM (art. 76b cpv. 1, risp. 3 LRTV rivista).

Attualmente l'articolo 44a ORTV consente di sostenere finanziariamente tutti i servizi di Keystone-ATS utilizzati dalle radio e le televisioni locali titolari di una concessione con partecipazione al canone, indipendentemente dal fatto che trattino l'informazione nazionale o internazionale. Se una sovvenzione di questo tipo dovesse essere aumentata e la cerchia dei suoi beneficiari ampliata, sarebbe opportuno chiedere all'agenzia di stampa sostenuta di potenziare l'aspetto «nazionale» delle sue prestazioni, il che significa una copertura della cronaca internazionale con l'aggiunta di riferimenti specifici alla svizzera sugli eventi trattati.

Secondo questo scenario l'UFCOM sarebbe incaricato di concludere l'accordo di prestazioni con un'agenzia di stampa nazionale. Contrariamente alla situazione attuale, dove l'importo massimo della sovvenzione è fissato a livello di ordinanza (art. 44a al. 2 ORTV), secondo lo scenario non sarebbe più stabilito in un testo legislativo. Il Consiglio federale sarebbe tenuto a definire il fabbisogno nel quadro della fissazione dell'importo del canone radiotelevisivo (art. 68a LRTV). Visto che sarebbe possibile definire l'importo della sovvenzione di anno in anno, questa soluzione avrebbe il vantaggio di consentire alla Confederazione di adeguare più facilmente i suoi contributi finanziari in funzione delle necessità dell'agenzia di stampa d'importanza nazionale.

6.4 Scenario 3: Concorso pubblico (attribuzione di un mandato di servizio pubblico)

6.4.1 Le prestazioni di un'agenzia di stampa in qualità di servizio pubblico

Nel rapporto del Consiglio federale del 17 giugno 2016 sulla verifica della definizione e delle prestazioni del servizio pubblico della SSR in considerazione dei media privati elettronici, il servizio pubblico nel settore dei media è inteso come «un servizio universale definito a livello politico e garantito da mandati di prestazione con offerte mediatiche di buona qualità, accessibili a tutte le cerchie della popolazione e a tutte le regioni del Paese, alle stesse condizioni e a prezzi equi»³⁰.

A priori, questa definizione non comprende le agenzie di stampa, infatti le loro prestazioni non sono destinate al pubblico in generale bensì alle imprese mediatiche. D'altro canto, se si considera che queste prestazioni consentono di contribuire all'elaborazione delle offerte destinate al pubblico, o addirittura che la grande diffusione da parte dei media delle informazioni prodotte dalle agenzie di stampa è sufficiente per garantire l'accessibilità a chiunque, possiamo includere le prestazioni delle agenzie di stampa nella definizione di servizio pubblico.

6.4.2 Messa a concorso del mandato di prestazioni di servizio pubblico e relativo finanziamento

Rispetto ai due scenari precedenti, che si focalizzano sul mantenimento o l'aumento del finanziamento dei costi scoperti dal servizio di base offerto da un'agenzia di stampa d'importanza nazionale, quest'ultimo scenario ha come obiettivo il riconoscimento a livello legale del servizio pubblico di alcune prestazioni dell'agenzia di stampa, la designazione di un'agenzia di stampa nazionale mediante una gara pubblica e il finanziamento prevalentemente pubblico di alcune prestazioni di tale agenzia di

²⁹ FF 2021 1495.

³⁰ Rapporto del Consiglio federale del 17 giugno 2016 sulla verifica della definizione e delle prestazioni del servizio pubblico della SSR in considerazione dei media privati elettronici, pag. 6; disponibile all'indirizzo www.ufcom.admin.ch > L'UFCOM > Organizzazione > Basi legali > Affari del Consiglio federale > Service public.

Scenari per la fornitura di servizi delle agenzie di stampa

stampa nazionale destinate ai media elettronici. Va ricordato che attualmente la Costituzione federale non consente di sostenere direttamente o indirettamente i media stampati.

Per realizzare questo scenario è necessario disciplinare vari elementi a livello di legge, in particolare si tratta degli aspetti seguenti:

- **Mandato di prestazioni legale**

La legge deve definire in modo chiaro gli ambiti giornalistici che devono coprire le prestazioni considerate parte del servizio pubblico (oggetto e portata dell'informazione, codice deontologico, mezzi utilizzati per i servizi proposti, condizioni secondo cui i servizi sono messi a disposizione dei media elettronici, ecc.). Particolare attenzione è data all'attualità. I servizi devono riguardare la politica, l'economia, la società, la cultura e lo sport, a livello internazionale, nazionale o regionale. In base ai bisogni dei clienti, l'accento sarà messo più su un tema che un altro. Un altro aspetto importante è il rispetto del carattere plurilingue dell'offerta e la conferma del principio di un'adeguata rappresentazione di tedesco, francese e italiano.

- **Procedura di rilascio del mandato di prestazioni**

Come per i mandati di prestazioni in materia di radiodiffusione, l'attribuzione di questo mandato di prestazioni deve seguire una procedura chiara e trasparente. La legge dovrebbe prevedere che il mandato sia rilasciato in seguito a un concorso pubblico, come attualmente accade nell'ambito della radiodiffusione locale e regionale (art. 45 LRTV). Andrebbero definiti le modalità e i criteri, nonché l'autorità competente, per il rilascio del mandato di prestazioni.

- **Finanziamento**

In base alla configurazione scelta, il finanziamento del mandato di prestazioni dell'agenzia di stampa d'importanza nazionale dovrebbe essere misto, ovvero composto in parte dai proventi degli abbonamenti venduti ai clienti privati e in parte dai fondi pubblici. La legge definirebbe l'entità massima del finanziamento, ad esempio fissando una quota massima dei costi assunti.

- **Requisiti in termini di organizzazione e di governance dell'agenzia**

Il legislatore può prevedere che l'agenzia di stampa nazionale selezionata debba adempiere determinate condizioni organizzative per poter ambire al mandato di prestazioni. Inoltre si potrebbero prevedere una rappresentazione adeguata del settore dei media, un radicamento nazionale o delle disposizioni tese a impedire i conflitti di interesse tra i ruoli di azionista e di cliente dell'agenzia o un carattere senza scopo di lucro dell'azienda per l'ambito previsto dal mandato. Se, in virtù della libertà di commercio, l'agenzia di stampa ha il diritto di proporre altri servizi al di fuori del mandato ai suoi clienti, occorre prevedere delle regole per definire la separazione finanziaria e/o organizzativa dei due ambiti di attività.

Tra gli aspetti positivi di questo terzo scenario, quello principale è che attribuendo lo status di servizio pubblico alle prestazioni dell'agenzia di stampa nazionale destinate ai media elettronici, si garantirebbe la continuità dell'agenzia grazie a una durata del mandato simile a quella delle emittenti radiofoniche e televisive titolari di una concessione (10 anni) e al finanziamento a lungo termine della maggior parte dei costi del mandato di prestazioni da parte dell'ente pubblico. Diminuirebbe fortemente il rischio di fallimento e verrebbe meno la pressione sulle risorse dell'agenzia di stampa, in particolare a livello di personale.

Per quanto riguarda la forma giuridica dell'agenzia e la sua governance, il legame più stretto con i poteri pubblici (attraverso il mandato di prestazioni) consentirebbe di giustificare delle esigenze in termini di organizzazione interna dell'azienda che risulterebbero sproporzionate nel quadro di un semplice sovvenzionamento di alcune delle sue attività.

Uno scenario di questo tipo ha però anche degli inconvenienti. La nazionalizzazione di un mercato storicamente liberale costituirebbe un'importante violazione al principio della libertà economica che

Scenari per la fornitura di servizi delle agenzie di stampa

prevale in Svizzera. L'attribuzione di un mandato di prestazioni finanziato dai fondi pubblici a un'unica agenzia, renderebbe più difficile, di fatto, l'entrata di nuovi concorrenti sul mercato.

Infine un simile scenario rischia di confrontarsi con un'opposizione da parte di alcune parti del mondo dei media reticenti all'idea di passare da un'agenzia di stampa privata a un'altra certamente privata ma finanziata dallo Stato.

6.5 La SSR in qualità di agenzia di stampa nazionale?

Durante l'elaborazione del pacchetto di misure a favore dei media, la discussione si è concentrata, tra le altre cose, sulla collaborazione tra Keystone-ATS e la SSR, così come sull'integrazione dell'agenzia di stampa nazionale nella struttura dell'azienda di radiodiffusione. Questa proposta si ispirava anche dalla soluzione sostenuta da Avenir Suisse, per il quale la SSR dovrebbe diventare un fornitore di contenuti pubblico ("*public content provider*"), cioè mettendo le sue produzioni a disposizione dei media, come le farebbe un'agenzia di stampa³¹. Nel quadro di un rapporto fornito alla Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale, l'UFCOM ha ricordato che un avvicinamento quasi istituzionale delle due unità era stato rifiutato dalla maggior parte degli attori del settore nel quadro della procedura di consultazione sull'avamprogetto della legge federale sui media elettronici³². Nonostante questo rifiuto, i parlamentari hanno voluto iscrivere la possibilità di collaborazione tra la SSR e le agenzie di stampa nel progetto di legge su un pacchetto di misure a favore dei media³³.

Sebbene sia ipotizzabile che le due aziende approfondiscano la loro collaborazione in alcuni ambiti o in alcuni progetti, l'acquisizione delle funzioni dell'agenzia di stampa nazionale da parte dell'azienda di radiodiffusione di servizio pubblico nazionale sembra rischiosa. Le due società dispongono, infatti, di capacità e conoscenze differenti. Inoltre questa integrazione dell'agenzia di stampa nazionale nella struttura della SSR intaccherebbe la pluralità delle fonti d'informazione e condurrebbe a un impoverimento del paesaggio mediatico svizzero. Per questo motivo gran parte degli attori del mondo dei media svizzeri è ostile a questo scenario³⁴.

6.6 Costi e finanziamento

Senza dubbio va menzionato un fatto legato al plurilinguismo e alla grandezza delle varie regioni linguistiche in Svizzera: sebbene sembra plausibile che un'agenzia di stampa possa fornire un servizio di base economicamente solido in tedesco per la parte germanofona della Svizzera, le dimensioni ridotte del mercato romando e di quello della Svizzera italiana impediscono a priori di coprire i costi dei servizi analoghi destinati alle regioni francofone e italofone del Paese. Se ci si aspetta che un'agenzia di stampa nazionale proponga dei servizi equivalenti in tutte le lingue nazionali, un sostegno dall'ente pubblico diventa indispensabile.

Come sottolineato nel primo scenario, il sostegno attualmente accordato dal DATEC a Keystone-ATS per il suo servizio di base destinato alle radio locali e alle televisioni regionali titolari di una concessione con partecipazione al canone è limitato a 4 milioni di franchi all'anno, conformemente all'articolo 44a ORTV. Nel quadro del pacchetto di misure a favore dei media, che serve di base al secondo scenario, è emersa la possibilità di aumentare questo sostegno a 5 o addirittura a 6 milioni di franchi all'anno.

D'altro canto è difficile stimare i costi che potrebbero insorgere con la presa a carico dei servizi destinati ai media locali nel quadro di un mandato di prestazioni di servizio pubblico e influenzati dalla definizione delle prestazioni considerate per il futuro, come previsto nel terzo scenario. L'unico riferimento concreto è dato da Keystone-ATS nei rapporti destinati all'Amministrazione federale nel

³¹ Però, nel suo rapporto sulla promozione mediatica nell'era digitale, Avenir Suisse non prevedeva una fusione tra le due enti (Meister U./Mandl M., Promozione mediatica nell'era digitale – Agenda di riforme per un servizio pubblico neutrale a livello tecnologico e concorrenziale, Rapporto di Avenir Suisse, 2014, pag. 56).

³² UFCOM, Pacchetto di misure a favore dei media – Rapporto complementare alla CTT-CN, pag. 8. Disponibile su www.parlement.ch > Attività parlamentare > Ricerca Curia Vista > 20.038 Oggetto del Consiglio federale > Altri rapporti.

³³ L'articolo 76b prevedeva che la SSR potesse collaborare con agenzie di stampa o detenere una partecipazione delle stesse (FF 2021 1495).

³⁴ Questa soluzione è stata respinta in sede di consultazione dell'avamprogetto di legge sui media elettronici (Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 10), disponibile su www.ufcom.admin.ch > L'UFCOM > Organizzazione > Basi legali > Consultazioni > Consultazione sulla nuova legge sui media elettronici.

Scenari per la fornitura di servizi delle agenzie di stampa

quadro del suo accordo con il DATEC. Secondo questi dati, i servizi di base testuali costano circa 20-22 milioni di franchi all'anno. È opportuno considerare che questa stima include le spese dirette e le spese comuni, e che le prime sono influenzate dalla redditività delle prestazioni, mentre le seconde non evolvono allo stesso ritmo delle cifre d'affari. Inoltre le cifre attuali non consentono ancora di tenere sufficientemente conto dei probabili andamenti dovuti all'inflazione. La determinazione dei costi derivanti dalla presa a carico delle prestazioni di servizio pubblico dell'agenzia di stampa nazionale dipende quindi dalla definizione dei limiti del mandato di prestazioni e dalla decisione relativa alla partecipazione a queste spese da parte dei beneficiari delle prestazioni.

Al momento, il sostegno all'agenzia di stampa nazionale è finanziato per mezzo del canone radiotelevisivo, in quanto le prestazioni sovvenzionate di Keystone-ATS sono tese a promuovere l'adempimento del mandato di prestazioni delle radio locali e televisioni regionali titolari di una concessione con partecipazione al canone (art. 68a cpv. 1 lett. b LRTV). Poiché in ogni caso, data l'attuale situazione prevista dalla costituzione federale (art. 93 Cost.), dei servizi sovvenzionati di un'agenzia di stampa nazionale dovrebbero beneficiare unicamente i media elettronici, sembrerebbe logico mantenere questa fonte di finanziamento e coprire le future spese per un'agenzia di stampa nazionale con il canone radiotelevisivo. Questa era la soluzione prevista dal pacchetto di misure a favore dei media.

Un vantaggio del finanziamento tramite il canone radiotelevisivo resta nel fatto che garantisce un certo distacco dalla politica e rafforza di conseguenza l'indipendenza dei media, il che è particolarmente importante visto che un attore dei media è il principale sostenitore di questo finanziamento. A ciò si aggiunge che il canone radiotelevisivo si adegua relativamente facilmente ai nuovi bisogni (regolare determinazione dell'importo del canone da parte del Consiglio federale in virtù dell'art. 68a LRTV).

L'importo stanziato dalla Confederazione all'agenzia di stampa deve comunque essere oggetto di una decisione legislativa dei servizi in questione. A tal proposito occorre ricordare che un aiuto finanziario di questo tipo deve rispettare i principi ai sensi della legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (LSu³⁵), l'esigenza dell'interesse pubblico e il principio della sussidiarietà del finanziamento statale. Presuppone dunque un apporto finanziario adeguato da parte dei beneficiari della prestazione sostenuta.