

CAPITOLO I

I MEDIA DI SERVIZIO PUBBLICO NELL'ETÀ DELLA CONVERGENZA

SOMMARIO: 1. Premessa: la dimensione costituzionale del servizio pubblico radiotelevisivo. – 2. Verso la fine (o la rinascita) del servizio pubblico radiotelevisivo? – 2.1. Legittimazione e confini del servizio pubblico nell'età digitale. – 2.2. Verso l'abbandono del modello "duale" europeo? – 2.3. Quale legittimazione del servizio pubblico nella società dell'informazione? – 3. Il concetto di pluralismo dei media nell'era digitale. – 3.1. Integrazione tra i media e ruolo della "televisione generalista". – 3.2. "Daily me", echo chambers e arena pubblica. – 3.3. Fake news, post-truth e missione dei media di servizio pubblico. – 4. L'autonomia del servizio pubblico: una questione di diritto costituzionale. – 4.1. L'autonomia del servizio pubblico dal potere politico ed economico come preconditione del servizio pubblico radiotelevisivo. – 4.2. L'autonomia del servizio pubblico come questione della democrazia. – 4.3. Il servizio pubblico radiotelevisivo come "istituzione di garanzia". – 5. Su alcune scelte di fondo nell'analisi del tema.

1. *Premessa: la dimensione costituzionale del servizio pubblico radiotelevisivo**

Il servizio pubblico radiotelevisivo si trova oggi, in Italia come nel resto d'Europa, ad affrontare sfide che mettono radicalmente in discussione la sua stessa esistenza; la fine della televisione analogica e l'avvento di nuove tecnologie, nuove piattaforme e nuove modalità di fruizione dei contenuti audiovisivi impongono una profonda revisione delle tradizionali formule attraverso cui si individua-

* Questo volume costituisce un primo punto di approdo di uno studio sul principio dell'autonomia dei media di servizio pubblico che ha avuto inizio con la pubblicazione del saggio *Appunti per uno studio sull'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo*, pubblicato in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 587-612. La ricerca ha poi condotto al breve lavoro monografico *L'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo negli ordinamenti europei. Le trasformazioni dei media pubblici in Francia e in Spagna*, Torino, Giappichelli, 2012, il cui contenuto è stato in parte ripreso in questo libro. Ringrazio Michela Manetti per avermi offerto l'occasione di approfondire il tema e per i molti suggerimenti. Ringrazio anche Marco Cuniberti, Donatella Morana, Marco Bassini, Nicola Canzian, Simone Gianello e Silvia Vimercati per l'aiuto indispensabile per concludere questo scritto.

va il ruolo del servizio pubblico e conseguentemente la sua giustificazione e legittimazione costituzionale, da tempo ravvisate, nella nostra giurisprudenza costituzionale, nella tutela del pluralismo in un ambito contraddistinto dalla scarsità delle risorse tecniche (le frequenze), dagli elevati costi di produzione e trasmissione, dal perdurante rischio di oligopolio o monopolio e dalla particolare "pervasività" del mezzo.

È quindi lecito chiedersi se le trasformazioni in atto non siano destinate a determinare la morte del servizio pubblico o, quanto meno, la morte del servizio pubblico per come lo abbiamo sinora conosciuto: è lecito e doveroso chiedersi quali ragioni possano ancora giustificare la sottrazione di un'area, più o meno circoscritta, del mondo dei media e dell'informazione alle logiche del mercato e della libera iniziativa economica e, conseguentemente, quale possa essere, oggi, la missione di un servizio pubblico nel settore dei media audiovisivi, come debba essere inteso il carattere "pubblico" del servizio e, infine, a quali regole debba esserne affidata la *governance*.

L'idea di fondo che contraddistingue questo lavoro, e che si cercherà di argomentare anche ricorrendo ai dati che emergono dall'analisi comparata e dall'ordinamento europeo, è che questi diversi aspetti siano strettamente interconnessi: è solo partendo dalla riflessione sulla perdurante esigenza di un servizio pubblico nel mondo dei media audiovisivi, sulle ragioni, primariamente di ordine costituzionale, che ne giustificano la permanenza, sui bisogni cui è chiamato a dare risposta, che si può arrivare a ragionare sulle caratteristiche strutturali che tale servizio deve possedere e, conseguentemente, sugli aspetti essenziali del finanziamento e, in particolare, della *governance*.

Tale riflessione non può che partire dal dato costituzionale. Sin dalle prime pronunce della Corte costituzionale in materia, l'esistenza del servizio pubblico radiotelevisivo è strettamente legata alla sua dimensione costituzionale, e non potrebbe essere altrimenti, dal momento che solo nella dimensione costituzionale si può rinvenire la giustificazione di un intervento pubblico in un settore così delicato come è quello che incide sull'informazione dei cittadini e sulla formazione dell'opinione pubblica; un intervento che, oltre a essere in netta controtendenza rispetto alla progressiva contrazione, negli ultimi decenni, del ruolo dello Stato nell'economia, deve fare i conti con l'assetto tendenzialmente privatistico in qualche modo presupposto dallo stesso art. 21 Cost. che, nel riferirsi in modo particolare alla stampa come mezzo di manifestazione del pensiero, sembra individuare, come assetto per così dire "normale" dei mezzi di comunicazione, quello della proprietà privata, al più ammettendo, come testimonia la formulazione del comma 5, l'imposizione di specifici, particolari obblighi a tutela dell'utente.

A maggior ragione, dunque, oggi, in un contesto caratterizzato dalla riduzione dell'intervento diretto dello Stato nell'economia e dall'assunzione del principio del mercato concorrenziale a vera e propria *Grundnorm* della costituzione

economica europea, il senso e la giustificazione dell'esistenza di quella che è, sin dalla sua nascita, una eccezione in un sistema "liberale" dei media, di quello che è stato non a torto definito il «paradosso della libertà di Stato»¹, non può che rinvenirsi nella dimensione e nel livello costituzionale. Ed è quindi nei principi costituzionali che si può e si deve cercare, primariamente, il ruolo e la legittimazione del servizio pubblico e, conseguentemente, la forma che questo – posto che se ne rinvenga tuttora l'esigenza – può oggi assumere e i vincoli che ne discendono riguardo alla struttura, alle modalità di sostegno e finanziamento, al rapporto con i poteri pubblici e in particolare con gli organi di governo della Repubblica.

Si tratta, quindi, di chiedersi in che misura possano ancora ritenersi attuali e come si declinino, in un contesto politico, sociale, tecnologico ed economico completamente diverso da quello originario, i principi del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza della concessionaria, del necessario legame con la rappresentanza parlamentare, elaborati come è noto dalla Corte costituzionale ancora negli anni settanta del secolo scorso.

Alla dimensione costituzionale dovrà peraltro necessariamente affiancarsi quella comparatistica e sovranazionale, dal momento che, come si è accennato, la crisi che attualmente vive il servizio pubblico non è certo limitata all'esperienza italiana e che l'esistenza stessa, nella generalità dei paesi europei, di forme di servizio pubblico non può non confrontarsi con i principi costitutivi dell'Unione europea.

In questa più ampia prospettiva, il tema del servizio pubblico non è che un aspetto di una questione più generale, e cioè se si giustifichi ancora, alla luce dei cambiamenti intercorsi e tuttora in atto, quel vero e proprio regime speciale che sino ad oggi ha contraddistinto la produzione e diffusione dei contenuti audiovisivi: un regime per molti aspetti derogatorio rispetto alle ordinarie regole della concorrenza tra imprese, fatto di limiti *ex ante* e soglie a tutela del pluralismo esterno, di norme a tutela del pluralismo interno e di cui la previsione e l'esistenza di un servizio pubblico è uno degli aspetti centrali e caratterizzanti.

Viene in luce, qui, la tensione, tuttora irrisolta, tra l'approccio fondato sulla prevalente considerazione dell'aspetto economico, sulla produzione e distribuzione di contenuti audiovisivi come attività di impresa, come tale da sottoporre al regime ordinario della concorrenza e del mercato, e la diversa prospettiva che guarda prioritariamente alla garanzia delle libertà fondamentali, che vede nei

¹Secondo G. GARDINI, *Rai e servizio pubblico radiotelevisivo: la "cultura italiana" in bilico tra unità, pluralismo e mercato*, in *Munus*, n. 2/2015, p. 185, la storia della disciplina radiotelevisiva in Italia, e più in generale in Europa, è sostanzialmente la storia di un paradosso: attraverso regole speciali, assunte in deroga al diritto comune e al principio di concorrenza, si vuole far sì che un'attività imprenditoriale in cui trovano compimento svariate libertà costituzionali sia affidata in via diretta (e a tratti esclusiva) allo Stato, per favorirne l'esercizio pluralistico e competitivo, e senza che l'attività in parola perda i propri connotati di libertà.

servizi di media audiovisivi uno snodo centrale per l'esistenza stessa dello stato democratico e, conseguentemente, postula una parziale sottrazione del relativo mercato alle regole generali dell'attività di impresa e della concorrenza. Una tensione che si riflette nell'ordinamento europeo, come si avrà modo di considerare più avanti, ma che si manifesta sempre più anche nei singoli ordinamenti costituzionali, ove la riflessione non è solo sul *quomodo*, sulle regole per garantire che il concessionario del servizio pubblico possa raggiungere le finalità che deve perseguire, ma talvolta, e sempre più spesso, anche sull'*an*, sulla stessa opportunità e necessità, cioè, dell'esistenza di un servizio pubblico.

Alla luce e all'esito di questa riflessione complessiva potrà affrontarsi l'annoso e sempre decisivo tema della *governance* del servizio pubblico, oggetto in Italia di numerose quanto spesso incoerenti riforme dagli anni settanta ad oggi, l'ultima delle quali è quella varata dal Parlamento nel 2015. Come si avrà modo di osservare, il tema della riforma delle regole sull'organizzazione del servizio pubblico ha impegnato il legislatore anche in diversi altri paesi europei, specialmente a partire dallo scorso decennio. Attraverso l'analisi comparata si cercherà di verificare in che misura le differenti scelte in materia di *governance* rispecchino differenti visioni sulla missione del servizio pubblico, sulla sua collocazione nel sistema dei media e sul suo ruolo in una società democratica.

2. Verso la fine (o la rinascita) del servizio pubblico radiotelevisivo?

2.1. Legittimazione e confini del servizio pubblico nell'età digitale

Come è noto, il servizio pubblico radiotelevisivo è un'invenzione britannica della prima metà del secolo scorso. Nato per portare, attraverso un soggetto pubblico, quanto vi sia di meglio in ogni campo della umana conoscenza nel maggior numero possibile di case², ha trovato terreno fertile in quasi tutti gli Stati democratici europei e in molti fuori dal continente³ ed è per decenni sopravvissuto a rivoluzioni tecnologiche, ondate ideologiche ostili, crisi economiche, mutamenti politici, trasformandosi e camaleonticamente adattandosi a vivere in ambienti diversi e spesso avversi.

Ogni età di questa lunga vita ha comportato una ridefinizione della sua nozione, delle sue funzioni, dei suoi modelli organizzativi, del suo finanziamento e anche delle ragioni della presenza esclusiva o comunque rilevante dello Stato in un mezzo di comunicazione sempre più influente e diffuso nella società. E in

² Così J. REITH, *Broadcast over Britain*, London, Hodder, 1924, p. 24.

³ Tra le emittenti pubbliche finanziate esclusivamente attraverso fondi pubblici e particolarmente dotate di autorevolezza, spicca la giapponese *NHK*; anche la *Canadian Broadcasting Corporation* – la televisione pubblica canadese istituita già nel 1936 per frenare le mire espansionistiche dei nuovi networks americani – gode un notevole prestigio e livello di indipendenza editoriale.

ogni età vi sono state riflessioni sullo snaturarsi del compito originario del servizio pubblico, sulla “politicizzazione” o sull’asservimento alla logica del mercato delle emittenti incaricate dello svolgimento del servizio e sull’opportunità di mantenere un ruolo dello Stato nella radiotelevisione. Dunque, si potrebbe concludere biblicamente che «*nihil sub sole novum*»: le discussioni e i progetti sul futuro del servizio pubblico che oggi impegnano, non solo in Italia, studiosi e regolatori possono apparire le riedizioni aggiornate di antichi dibattiti e di vecchie proposte.

A tale visione fondamentalmente “continuista” delle questioni attuali del servizio pubblico si contrappone una lettura più “drammatica” del futuro dei media pubblici, secondo la quale il completamento del processo di digitalizzazione della televisione via etere e la convergenza tra i diversi media intaccherebbero il tradizionale fondamento costituzionale che giustificava la presenza della mano pubblica e porrebbero per la prima volta seriamente in gioco la sopravvivenza stessa del servizio pubblico radiotelevisivo, almeno per come lo si è sinora conosciuto, specie in Europa.

In questa prospettiva, «*Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?*» non è solo il titolo di un acuto saggio di Alessandro Pace⁴ o la traduzione di quello di un brillante *pamphlet* di Serge Regourd⁵; è un interrogativo che percorre le società europee dopo il completamento della transizione alla tecnica digitale e sintetizza le preoccupazioni di chi, con realismo, sottolinea come «i media di servizio pubblico in Europa si trovano ad affrontare una serie senza precedenti di grandi sfide»⁶.

L’attuale contesto tecnologico ed economico, incerto e transitorio, mette infatti in discussione la sopravvivenza del modello c.d. “duale” europeo, caratterizzato dalla coesistenza nel mercato televisivo di *broadcasters* privati e di un soggetto pubblico con ascolti rilevanti⁷.

⁴ A. PACE, *Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?*, in M. MANETTI (a cura di), *Europa e informazione*, Napoli, Esi, 2004, pp. 9-29.

⁵ S. REGOURD, *Vers la fin de la télévision publique?*, Toulouse, Editions de l’attribut, 2008.

⁶ Cfr. la Raccomandazione CM/Rec(2012)1 del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa agli Stati membri, del 15 febbraio 2012, sulla *governance* dei media di servizio pubblico.

⁷ Il tema è posto con la consueta chiarezza da Enzo Cheli, che in un recente scritto osserva come «oggi, l’acquisita neutralità delle reti conseguente ai processi di digitalizzazione; la sovrapposizione tra il mondo delle telecomunicazioni ed il mondo della televisione favorita dallo sviluppo dell’interattività nella comunicazione televisiva; il prevalere di una cultura del mercato riferita all’intero mondo della comunicazione e orientata a oscurare la cultura e la tradizione del servizio pubblico al fine di ridurlo nello spazio ristretto di un mero “servizio universale” – tutte tendenze affiorate negli anni più recenti – abbiano finito per far emergere molti interrogativi sul futuro del servizio pubblico nonché sull’utilità di una sua permanenza nel nuovo quadro tecnologico ed economico: interrogativi aggravati dal fatto che, nella percezione del pubblico, la linea di confine che dovrebbe distinguere l’emittenza pubblica dall’emittenza privata è divenuta sempre meno perce-

La questione è insieme italiana, europea e di ogni singolo Stato del continente. Con la rivoluzione nelle tecnologie della comunicazione e il sempre maggior rilievo del diritto dell'Unione in questo settore, la presenza di un'impresa radiotelevisiva a controllo pubblico di notevoli dimensioni non ha più una "legittimazione a priori", nemmeno nei contesti ove il radicamento e la credibilità sono più forti e l'indipendenza dalla politica più garantita, quali *in primis* il Regno Unito, ove infatti il ruolo e il finanziamento pubblico della *BBC* sono oggetto di una intensa e aperta discussione⁸.

In sintesi, nell'età digitale, sembrano essere venute meno le ragioni fondative e le basi costituzionali del tradizionale modello audiovisivo europeo, basate sul presupposto della scarsità delle radiofrequenze e – almeno nelle democrazie più mature – della "naturale tendenza" del mercato dell'audiovisivo all'oligopolio: le due motivazioni notoriamente poste dalla Corte costituzionale italiana a giustificazione del monopolio statale legale della Rai nelle sentenze n. 59 del 1960 e nn. 225 e 226 del 1974.

A ciò si aggiunge che anche l'altro presupposto che aveva giustificato l'elaborazione di un regime speciale per l'attività radiotelevisiva, ovvero l'asserita capacità della televisione di «persuasione e di incidenza sulla formazione dell'opinione pubblica nonché sugli indirizzi socio-culturali» (per usare, ancora, le parole della Corte costituzionale nella sent. n. 148 del 1981) sembra, sia pure con molta gradualità, in via di affievolimento, in corrispondenza della crescente affermazione dei nuovi media, che stanno progressivamente divenendo il più diffuso strumento di acquisizione di conoscenze per le fasce più giovani della popolazione⁹. In prospettiva, ci si può chiedere se in futuro, quando la maggior parte dei cittadini sarà in grado di utilizzare con adeguata dimestichezza i nuovi mezzi di comunicazione, avrà ancora senso mantenere un servizio pubblico radiotelevisivo che appare destinato a svolgere un ruolo meno significativo rispetto a quelle funzioni che in passato ne hanno giustificato l'istituzione.

Lo stesso principio del pluralismo informativo – richiamato in particolare dai giudici costituzionali per giustificare sia la necessaria presenza di un soggetto pubblico¹⁰, sia gli obblighi di servizio pubblico posti in capo alle emittenti private – sembrerebbe poter trovare una "naturale" garanzia nel complesso di informazioni, cultura e intrattenimento offerto dai fornitori di con-

pubbile a seguito di una crescente omologazione dei programmi trasmessi determinata dal fatto di attingere alla stessa riserva economica offerta dalla pubblicità» (E. CHELI, *Il servizio pubblico radiotelevisivo: il senso di un percorso e le prospettive di una riforma*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2014, p. 3).

⁸ Cfr. cap. III di questo volume.

⁹ In proposito, si vedano le considerazioni di G. GARDINI, *L'attività radiotelevisiva come servizio di interesse generale: ruolo del regolatore e inadeguatezza del mercato*, in *Le istituzioni del federalismo*, suppl. 1, 2006, p. 133.

¹⁰ Si v., in tal senso, BVerfGE 83, 238 (299), 5 febbraio 1991 e Corte cost. 26 giugno 2002, n. 284; su tali pronunce si tornerà nel paragrafo n. 4.2. di questo capitolo.

tenuti audiovisivi attraverso le nuove, molteplici piattaforme trasmissive.

In ultimo, almeno per i paesi appartenenti all'Unione europea, è venuta meno anche la "sovranità nazionale" sulla radiotelevisione e il quadro giuridico europeo – nonostante il Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri del 1997 (c.d. Protocollo di Amsterdam) preveda una deroga al divieto di aiuti di Stato in nome di esigenze democratiche, sociali e culturali – pone freni all'espansione del servizio pubblico nei nuovi media e alla creazione di prodotti nuovi ed originali, se non alla condizione che le emittenti statali si sottopongano alle leggi del mercato: il riferimento contenuto nel Protocollo al «finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione», nel quadro di una previsione chiaramente derogatoria rispetto ai principi del mercato concorrenziale e del divieto di aiuti di Stato, non sembra poter essere interpretato se non restrittivamente e rende problematico qualsiasi tentativo di estendere le logiche e il modello del servizio pubblico ai nuovi media e alle nuove piattaforme¹¹.

Tale contesto sembra rendere ancor più incerta e dai contorni più indefiniti la nozione di servizio pubblico in riferimento ai media audiovisivi¹². In particolare, appare in crisi la concezione "soggettiva" di servizio pubblico, di ispirazione francese, che postula la titolarità statale dei media pubblici e che ha segnato profondamente l'esperienza europea. Sembra, invece, progressivamente prevalere una logica "funzionale", di matrice anglosassone, che tende a concepire ogni emittente, anche privata, come servizio pubblico in senso oggettivo, collegando a tale nozione un insieme di obblighi specifici imposti agli operatori della televisione, per legge o per contratto. E tale ultima prospettiva appare quella accolta dall'Unione, quando lascia agli Stati un'ampia discrezionalità nella scelta dei soggetti – pubblici o privati – che debbono svolgere compiti di servizio pubblico e dunque possono essere legittimamente finanziati.

Non è poi privo di conseguenze lo stesso passaggio dalla nozione di "servizio pubblico radiotelevisivo" a quella, dal perimetro meno definito, di "media di

¹¹ Indicazioni in controtendenza provengono, tuttavia, dai documenti elaborati nell'ambito del Consiglio d'Europa, che ha nettamente evidenziato l'esigenza di passare dal modello dello "State broadcaster" a quello dei "public service media": cfr. la già citata Raccomandazione CM/Rec(2012)1 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, sulla *governance* dei media di servizio pubblico.

¹² Come ha ben sottolineato Fabio Giglioni (F. GIGLIONI, *Il servizio pubblico nel sistema televisivo tra esigenze democratiche e riforma del titolo V della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2004, p. 965 ss.), tale nozione riferita al sistema radiotelevisivo ha assunto un significato autonomo rispetto a quella tradizionalmente adottata per altri servizi di pubblica utilità e ciò per ragioni connesse alla rilevanza pubblica del contenuto (e non del mezzo), alla peculiare disciplina costituzionale e legislativa, nonché al rapporto servente del servizio pubblico radiotelevisivo rispetto all'effettivo esercizio delle libertà costituzionali e a «un bisogno generale degli uomini di usufruire di una moltitudine di fonti da cui passano gli orientamenti scientifici, artistici e religiosi necessari alla propria formazione» (p. 979).

servizio pubblico”¹³ o a quella, ancor più recente, di “comunicazioni di servizio pubblico”¹⁴. L’allargamento a piattaforme trasmissive differenti comporta, evidentemente, un’estensione dei servizi dei media pubblici, determinando il rischio di un intervento dello Stato in settori tradizionalmente preclusi alla mano pubblica; a titolo di esempio, il sito di informazione della Rai o della BBC si pongono *naturaliter* in concorrenza con i giornali *on line* e dunque con i protagonisti dell’editoria cartacea o telematica.

In questo contesto è, dunque, evidente la difficoltà di ridefinire il ruolo dello Stato quale gestore di strumenti di diffusione delle conoscenze¹⁵ ed è altresì complesso delineare lo spazio che la parte pubblica può e deve occupare all’interno del nuovo panorama dei mezzi di comunicazione¹⁶; si tratta di non compromettere ulteriormente la concorrenza a scapito degli organi di stampa, ma al contempo di non precludere ai media pubblici di utilizzare le potenzialità delle nuove piattaforme e di realizzare canali specializzati (anche a pagamento) o nuovi servizi in ambiente digitale. Un divieto in tal senso comporterebbe, infatti, una loro progressiva emarginazione, sino a renderli un «relitto del passato»¹⁷.

¹³ Su questo passaggio, cfr. J. BARDOEL, G.F. LOWE, *From Public Service Broadcasting to Public Service Media. The Core Challenge*, in G.F. LOWE, J. BARDOEL (eds.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media, RIPE@2007*, Göteborg, pp. 7-26.

¹⁴ Cfr. D. TAMBINI, J. COWLING (eds.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Communications*, London, Institute for Public Policy Research, 2004; O. STEENFADT (ed.), *Future or Funeral? A Guide to Public Service Media Regulation in Europe*, in <http://www.mediapolicy.org/wp-content/uploads/Future-or-Funeral-11-11-2011-final-WEB.pdf> (novembre 2011). L’espressione è utilizzata anche nel titolo di un recente volume, nel quale alcuni studiosi si interrogano in particolare sul modo nel quale le emittenti pubbliche possono mantenere il loro ruolo trasmettendo sulle diverse piattaforme: P. IOSIFIDIS (ed.), *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.

¹⁵ Sul tema cfr. P. CARETTI, *L’evoluzione del servizio pubblico in Italia*, in *Le istituzioni del federalismo*, suppl. 1, 2006, pp. 27-28.

¹⁶ Cfr. S. DEYPERE, *Responsibilities for Public Service Broadcasters*, in D. WARD (ed.), *The Key Role of Public Service Broadcasting in European Society in the 21st Century*, The Hague, Ministry of Education, Culture and Science, 2004.

¹⁷ I. KATSIREA, *Public Broadcasting and European Law: A Comparative Examination of Public Service Obligations in Six Member States*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2008, p. 328. Sottolinea questo pericolo anche la raccomandazione n. CM/Rec(2007)3 del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa, sui compiti dei media di servizio pubblico nella società dell’informazione; sul punto, K. JAKUBOWICZ, *Public service broadcasting: a new beginning, or the beginning of the end?*, in http://www.coe.int/t/dgbl/standardsetting/media/doc/PSB_Anewbeginning_KJ_en.pdf (2007), p. 14, che riporta un passaggio di un discorso dell’allora direttore generale della BBC Mark Thompson. Egli partiva dalla constatazione che «*This new digital world is a better world for public service content than the old one*» e sosteneva che «*The BBC should no longer think of itself as a broadcaster of TV and radio and some new media on the side. We should aim to deliver public service content to our audiences in whatever media and on whatever device makes sense for them, whether they are at home or on the move*» e che «*we can deliver much more public value when we think across all platforms and consider how audiences can find our best content, content that’s more relevant, more useful and more valuable to them*».

Tale esigenza di delimitazione dei confini dell'intervento statale affiora anche in una comunicazione della Commissione europea del 2009¹⁸ – che si analizzerà in seguito – che tende a circoscrivere lo spazio del servizio pubblico all'interno del mercato televisivo, specie per quanto concerne le offerte sui nuovi media, a tutela della leale concorrenza tra soggetti pubblici e privati e dello sviluppo di un dinamico panorama mediatico nell'ambiente *on line*¹⁹.

2.2. Verso l'abbandono del modello "duale" europeo?

In questo quadro complessivo, si registrano sempre più di frequente proposte che mirano ad abbandonare il modello europeo "duale" e ad attribuire alla televisione pubblica una funzione di nicchia, sussidiaria rispetto al sistema concorrenziale dei soggetti privati, sul modello delle reti affiliate negli Stati Uniti al *Public Broadcasting Service* – piccolo *network* pubblico di televisioni indipendenti senza pubblicità, finanziate principalmente dalle donazioni degli utenti, che svolge un ruolo culturalmente non trascurabile, ma che detiene complessivamente non più del tre per cento dell'audience nella Nazione²⁰. Spinte in tali direzioni sembrano provenire anche da organismi internazionali, come il WTO e la Banca mondiale²¹. Tra le alternative all'orizzonte, vi è poi quella di assimilare la nozione di servizio pubblico a quella di servizio universale, ove lo Stato ha una funzione puramente regolativa²². In queste ultime prospettive, il concetto di

¹⁸ Comunicazione della Commissione del 2 luglio 2009 relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva, in *GU C* 257 del 27 ottobre 2009, p. 1.

¹⁹ Cfr. C. COHEN, *Le financement du service public audiovisuel à l'ère du numérique*, in *Légitpress*, n. 266, 2009, pp. 143-147 e M. MANETTI, *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012 (6 maggio 2012). Significativo in questo senso l'intervento di Viviane Reding, all'epoca membro della Commissione europea responsabile della Società dell'informazione e mezzi di comunicazione, secondo cui occorre assicurare che «le offerte in linea delle emittenti di servizio pubblico non falsino la concorrenza a scapito delle offerte dei servizi in linea e degli organi di stampa» (intervento consultabile alla pagina <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1072&format=HTML&aged=0&language=IT&guiLanguage=en>).

²⁰ L'atto di nascita della televisione pubblica negli Stati Uniti è il *Public Broadcasting Act* approvato durante la presidenza di Lyndon Johnson nel 1967. La legge istituiva la *Corporation for Public Broadcasting (CPB)*, organizzazione non governativa cui era attribuita la funzione di coordinamento delle televisioni non commerciali sorte nel Paese; il *Board* della *Corporation* era nominato dal Presidente con il consenso del Senato. Nel 1969, la CPB istituì il *Public Broadcasting Service*, al fine di interconnettere le numerose emittenti con finalità educative e culturali appartenenti a formazioni sociali, università, Stati membri ed enti locali. Le televisioni pubbliche negli Stati Uniti non sono, dunque, controllate dal Governo federale e sono indipendenti dagli esecutivi, sebbene talvolta di proprietà di enti pubblici, oltre che di soggetti privati senza scopo di lucro.

²¹ Cfr. M. MANETTI, *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*, cit., p. 2.

²² Per un'analisi di queste tendenze e posizioni, in senso critico, cfr. K. JAKUBOWICZ, *Public servi-*

pluralismo interno come tradizionalmente inteso diviene evidentemente marginale e si traduce nella tutela di un minimale “diritto di tribuna” alle idee escluse o confinate ai margini nel mercato dei media e nella garanzia della fornitura di un qualche contenuto informativo agli utenti esclusi dall’informazione di qualità a pagamento.

Che queste ipotesi non siano remote si ricava da vari indizi. I media pubblici sono investiti da una generale crisi di credibilità, dovuta in particolare al perdurante controllo politico e governativo²³, soprattutto negli Stati ove si è sviluppato un sistema mediatico “pluralista polarizzato”, quali molti tra quelli dell’Europa meridionale e orientale²⁴. Inoltre, l’identità del servizio pubblico tende a sbiadire, specie dove la televisione pubblica deve ricorrere al finanziamento pubblicitario e la programmazione è portata ad assecondare i gusti degli spettatori, piuttosto che a guidarli in una missione sociale. Così si è assistito, non solo in Italia, ad un appiattimento dei palinsesti sul modello della televisione commerciale e a un’offerta di contenuti di bassa qualità, in diretta concorrenza con le emittenti private²⁵.

In questo contesto, come estremo rimedio all’asserito fallimento della missione del servizio pubblico e nella logica della fine della concezione soggettiva dello stesso, vi è chi ha suggerito di limitare il ruolo dello Stato all’indicazione dettagliata degli obblighi di servizio pubblico, lasciando ai privati l’erogazione del servizio e dunque il finanziamento pubblico²⁶.

Infine, i progetti di privatizzazione delle emittenti incaricate del servizio pubblico hanno trovato terreno fertile in decenni dominati da ideologie nel complesso orientate al ridimensionamento del ruolo della mano pubblica anche nella

ce broadcasting: a new beginning, or the beginning of the end?, cit., p. 7 ss. e P. CARETTI, *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 166-167.

²³ Si vedano in merito le due ampie ricerche dell’Open Society Institute, *Television across Europe: Regulation, Policy and Independence*, Budapest, 2005 e *Television Across Europe, More Channels, Less Independence*, Budapest, 2008.

²⁴ Mancini e Hallin individuano nella tradizione dei media europei tre modelli idealtipici: il “modello pluralista polarizzato”, proprio appunto dell’Europa meridionale, ma che sta facendo adepti negli Stati dell’est europeo, caratterizzato da una forte vicinanza tra media e politica, da una scarsa professionalizzazione giornalistica e da uno Stato interventista; il “modello liberale”, sviluppatosi nei paesi di tradizione anglosassone, che si connota per un moderato livello di parallelismo politico; il “modello democratico corporativo”, che include Stati scandinavi, Olanda, Svizzera, Belgio e Germania, che si fonda sul ruolo dei gruppi sociali organizzati quali interlocutori privilegiati del sistema politico. Cfr. D.C. HALLIN, P. MANCINI, *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 (trad. it. *Modelli di giornalismo. Mass media e politica nelle democrazie occidentali*, Roma-Bari, Laterza, 2004).

²⁵ G. GARDINI, *Dal “servizio pubblico” al “sistema” radiotelevisivo: la breve storia di un grande fallimento*, in *Diritto Pubblico*, 2008, p. 640.

²⁶ G. GARDINI, *Dal “servizio pubblico” al “sistema” radiotelevisivo: la breve storia di un grande fallimento*, cit., pp. 669-674.

produzione di servizi essenziali. Ne sono prova, in Italia, il successo del referendum del 1995, che abrogava l'obbligo per la concessionaria di essere a totale partecipazione pubblica e la previsione, stabilita dalla legge n. 112 del 2004 e ancora contenuta nel Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, della dismissione progressiva della partecipazione azionaria dello Stato al capitale della Rai. Ne è ancor più netta testimonianza, sempre nell'Europa meridionale, la vicenda della televisione pubblica greca *ERT*, che nel giugno 2013 ha dovuto interrompere le trasmissioni a seguito di una decisione governativa derivata dalla necessità di ridurre drasticamente la spesa pubblica²⁷, o la vicenda analoga vissuta, nel medesimo periodo, dalla televisione pubblica della Comunità Valenciana in Spagna²⁸.

Che la crisi del servizio pubblico sia un fenomeno di dimensioni europee è confermato, per altro verso e come si vedrà meglio in seguito, dalla generale instabilità del quadro normativo, anche in ordinamenti che da decenni avevano regole stabili per la *governance* del servizio pubblico: basti pensare alle due riforme radicali che, a poca distanza, hanno investito le regole sul governo del servizio pubblico nel Regno Unito, nel 2006 e nel 2016²⁹, o ai continui ripensamenti registrati sul tema in Francia³⁰ e in Spagna³¹, oltre che ovviamente in Italia, per avere la percezione della grande ondata riformatrice che ha attraversato pressoché tutti i “grandi” paesi europei³², con la sola eccezione della Germania³³; ondata che pe-

²⁷ Gli effetti di tale atto sono stati tuttavia sospesi qualche giorno più tardi dal Consiglio di Stato, sulla base della considerazione che la legislazione greca impone la presenza di un'emittente pubblica che svolga la funzione di informare, educare e intrattenere i cittadini ellenici, ma per lungo tempo *ERT* ha diffuso i contenuti solo attraverso internet, per tornare a trasmettere via etere nel 2015.

²⁸ La chiusura della RTVV, emittente pubblica della Comunità Valenciana, è stata annunciata dal Governo della Comunità autonoma il 5 novembre 2013, in seguito alla sentenza del *Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana* che annullava il licenziamento collettivo di oltre 1000 dipendenti dell'emittente, disposto nell'estate dello stesso anno nell'ambito di un progetto di ristrutturazione del gruppo volto a far fronte alle difficoltà finanziarie. La cessazione delle trasmissioni è avvenuta alla fine del mese di novembre 2013. In seguito, numerose iniziative sono state intraprese per chiedere la riapertura dell'emittente, finalmente disposta con una legge del novembre 2015 che dà vita ad un nuovo organismo denominato *Corporación Valenciana de Medios de Comunicación*.

²⁹ Cap. III di questo volume.

³⁰ Cap. V di questo volume.

³¹ Cap. VI di questo volume.

³² Un tema ulteriore è quello che riguarda le riforme intervenute nei paesi dell'Europa orientale, come la Lettonia, l'Estonia, la Slovenia e, ancor più di recente, l'Ungheria, la Polonia, la Lituania e la Slovacchia, ove i media pubblici hanno mostrato particolari segni di debolezza, soprattutto sul piano della credibilità e dell'indipendenza dal potere politico. Le riforme dei sistemi radiotelevisivi negli Stati dell'Europa dell'est approvate dopo la fine dei regimi comunisti avevano in gran parte adottato il modello “misto” europeo e avevano generalmente previsto meccanismi atti a favorire la trasformazione delle “televisioni di Stato” in servizi pubblici, caratterizzati da un minore livello di connessione

raltro non dà la sensazione né di essersi esaurita, né di aver prodotto un nuovo assetto stabile, destinato a durare per i prossimi decenni.

Si evidenzia quindi la problematicità – sul piano strettamente politico, ma anche di politica costituzionale – di individuare un equilibrio tra interessi diversi e tra loro difficilmente conciliabili: difficoltà aggravata dal fatto che, mentre le riforme messe in campo in alcuni paesi nel primo decennio di questo secolo si proponevano di inquadrare il tema della *governance* nel contesto di una ridefinizione complessiva della missione, dell'ambito di intervento e del finanziamento del servizio pubblico³⁴, quelle avviate nel decennio successivo (in particolare, in

con le *élites* politiche. In particolare, la tendenza – almeno negli ordinamenti più attenti alla questione dell'autonomia dei media pubblici – era stata quella di attribuire i poteri di nomina, di indirizzo e di controllo degli amministratori a organi con funzioni di garanzia, a loro volta in alcuni casi designati dalle *authorities* del settore dei media; cfr. P. IOSIFIDIS, *Mapping digital media: digital television, the public interest, and european regulation*, disponibile all'indirizzo www.soros.org/sites/default/files/OSF-Media-Report-Handbook-Digital%2520TV-03-12-2012-final-WEB.pdf, p. 8 ss. e K. JAKUBOWICZ, *Ideas in Our Heads: Introduction of PSB as Part of Media System Change in Central and Eastern Europe*, in *European Journal of Communication* 19(1), 2004, p. 54 ss. Sull'evoluzione del sistema dei media nell'Europa orientale si veda anche la ricerca, finanziata dall'European Research Council (ERC), *Media and Democracy in Central and Eastern Europe (MDCEE)*, pubblicata nell'ottobre del 2009 e disponibile all'indirizzo <http://mde.politics.ox.ac.uk/>. Il risultato di tali riforme, tuttavia, in molti casi si è limitato a spostare il “luogo” ove avviene l'interferenza governativa e politica, senza riuscire a limitare la politicizzazione delle radiotelevisioni pubbliche e le diffuse pratiche di *spoils system*. Non mancano, comunque, soluzioni interessanti. Un esempio di *good practices* è costituito dalla Lituania, dove il sistema di governo della televisione pubblica, che gode di ampio gradimento tra i cittadini, è strutturato secondo il “modello BBC”, e pare si sia riusciti almeno in parte – da ultimo con la legge sulla radio e la televisione nazionale del 18 ottobre 2010 – ad arginare la possibilità per il Governo o il Parlamento di ingerirsi nella struttura e nella programmazione delle emittenti pubbliche (sul caso lituano v. A. RACAS, L. ULEVICIUS, D. PARSONIS, *Mapping Digital Media: Lithuania*, London, Open Society Foundations, 2011, p. 25 ss.). Altra esperienza nel complesso positiva è quella della Bulgaria, dove la legge sulla radiotelevisione del 1998, successivamente emendata, ha dato vita a un sistema radiotelevisivo pubblico piuttosto attento al pluralismo – e in particolare ai diritti delle minoranze linguistiche turca e rom – e a un assetto di governo dell'emittente pubblica che, almeno sulla carta, tende a limitare le interferenze governative. Si prevede la supervisione di un'autorità indipendente, cui è attribuito anche il potere di designare e revocare gli organi di governo della radio e della televisione nazionale e si stabiliscono rigorosi requisiti professionali e cause di ineleggibilità per i cinque consiglieri di amministrazione e per il direttore generale, nonché garanzie di inamovibilità per gli stessi; ciò non significa che le relazioni tra maggioranza, regolatore e media pubblici e privati siano venute meno, posto che ai cambiamenti di governo seguono frequentemente le dimissioni anticipate del direttore generale della televisione pubblica e non sono mancati provvedimenti di revoca del direttore da parte dell'autorità di regolazione – peraltro di nomina politica – con conseguenti lunghi contenziosi avanti ai tribunali amministrativi; cfr. N. OGNANOVA, *How do PBS mirror society: Bulgaria*, in IRIS SPECIAL, *The Public Service Broadcasting Culture*, Strasbourg, European Audiovisual Observatory, 2007, p. 19 ss.).

³³ Cap. IV di questo volume.

³⁴ Come ben evidenziato dall'Agcom nella *Relazione annuale 2012 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, pubblicata nell'autunno del 2012, ove a pagina 299 si rileva che «i mutamenti della fruizione dei contenuti indotti dalla digitalizzazione e dalla veicolazione degli stessi sulle di-

Francia nel 2013, in Italia nel 2015, nel Regno Unito nel 2016 e in Spagna nel 2017) riguardano quasi esclusivamente il tema della *governance*, il che appare indice della evidente difficoltà di elaborare una visione complessiva del tema.

2.3. *Quale legittimazione del servizio pubblico nella società dell'informazione?*

Dunque, fattori di ordine tecnologico, economico, politico e giuridico convergono nel porre in discussione la natura e i compiti dei servizi pubblici radio-televisivi e finanche il loro destino e la loro stessa sopravvivenza: tuttavia, attualmente, le tendenze nel continente europeo e nella gran parte degli Stati di cultura liberaldemocratica continuano a mostrare una preferenza dei legislatori per il mantenimento di imprese radiotelevisive rientranti nella sfera pubblica, spesso di notevoli dimensioni e in posizione di preminenza per quanto concerne gli ascolti, finanziate principalmente attraverso la tassazione.

I più disincantati ritengono che la sopravvivenza della televisione pubblica derivi da motivi molto prosaici: la volontà dell'*establishment* politico di non perdere il controllo di un formidabile strumento di formazione del consenso³⁵.

D'altro canto, sembra recentemente emergere, anche a livello teorico, una consapevolezza – forse più diffusa che nel passato e non limitata all'Europa – che il modello europeo di servizio pubblico costituisce, a determinate condizioni, una “garanzia democratica”, in quanto strettamente connesso con l'idea di “pubblico” iscritta nelle fondamenta dello stato democratico-sociale³⁶, rappresentando così un veicolo indispensabile per la promozione del pluralismo informativo e la sopravvivenza di una tradizione culturale nazionale³⁷.

verse piattaforme di trasmissione hanno innescato, in numerosi Paesi europei quali, ad esempio, Francia, Germania e Regno Unito, il riposizionamento dei servizi pubblici radiotelevisivi»; tale nuovo scenario «vede molti Stati dell'Unione europea impegnati nel rinnovamento degli obiettivi del servizio pubblico (politiche di ridefinizione della missione e dell'identità di servizio pubblico, riorganizzazione, strategie di innovazione, ecc.)».

³⁵ Così, ad esempio, G. BOGNETTI, *Costituzione, televisione e legge antitrust*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 21; un cenno in questo senso si rinviene anche in V. ZENO-ZENCOVICH, *La libertà d'espressione. Media, mercato, potere nella società dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 48. Tuttavia, J. BARDOEL, L. D'HAENENS, *Reinventing public service broadcasting in Europe: prospects, promises and problems*, in *Media Culture Society*, 2008, 30, p. 339, osservano che media pubblici e formazioni politiche hanno ballato insieme il tango per decenni a causa della mancanza di altri partner; secondo i due studiosi l'avvento delle emittenti private aprì invero per politici e governi la possibilità di alleanze alternative e i nuovi entranti spesso si dimostrarono meno critici e severi rispetto agli standard del giornalismo del servizio pubblico.

³⁶ Così, ad esempio, S. BARNETT, *Can the Public Service Broadcaster Survive?*, in G. FERRELL LOWE, J. BARDOEL (eds.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*, Göteborg, Nordicom, 2007, p. 89.

³⁷ Sul tema, si può vedere G.E. VIGEVANI, *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, in M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Percorsi di diritto dell'informazione*, III ed., Torino, Giappichelli, 2011, p. 291 ss.

In altri termini, vi è in atto un recupero di quell'idea, profondamente radicata nella cultura delle maggiori famiglie politiche europee e avversata da chi si colloca su posizioni neoliberali, secondo la quale «la produzione e la diffusione di programmi radiofonici e televisivi su tutto il territorio costituisca un *bene pubblico*, di importanza nazionale, di cui lo Stato è garante e non semplicemente un fatto *privato*»³⁸.

In questa logica di rivalutazione della presenza di un servizio pubblico radio-televisivo sottratto alle leggi del mercato, alcuni studiosi hanno avanzato un parallelismo con altre istituzioni culturali di garanzia, quali *in primis* la scuola pubblica, sottolineando che «l'emittenza televisiva ha un'incidenza sulla formazione culturale ed educativa di gran lunga superiore a quella delle istituzioni scolastiche»³⁹; tale analogia appare particolarmente pertinente, non certo nella prospettiva del recupero di una funzione pedagogica (pur dignitosamente adempiuta da molte televisioni di Stato in un passato ormai remoto), ma in quella dello sviluppo per i media pubblici di un processo di “neutralizzazione” politico-ideologica analogo a quello sorto in epoca liberale riguardo alla scuola pubblica⁴⁰.

In una visione non dissimile, altri hanno teorizzato un accresciuto rilievo dell'emittente pubblica quale *agorà* aperta, quale luogo di dibattito non partigiano ove rappresentare la diversità culturale di una nazione e hanno valorizzato la funzione di “ponte” tra le differenti e sempre più polarizzate opzioni ideologiche presenti nella società, in un contesto tecnologico che tende a ridurre progressivamente i luoghi di confronto tra idee diverse⁴¹. In sintesi, nella sempre più frammentata *information society*, le emittenti pubbliche sarebbero il mezzo ancor oggi più idoneo a favorire la diffusione di un'informazione condivisa e dunque di una conoscenza comune tra i consociati⁴².

³⁸ A. GRASSO (a cura di), *Televisione*, Torino, Garzanti, 2002, p. 666.

³⁹ A. BARBERA, *Intervento*, in *Le istituzioni del federalismo*, suppl. 1, 2006, pp. 229-230.

⁴⁰ Così, sia pure in senso critico, G. BOGNETTI, *Costituzione, televisione e legge antitrust*, cit., p. 14.

⁴¹ Sul tema si rinvia al celeberrimo saggio di C. R. SUNSTEIN, *Republic.com*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2001, e alla presentazione di GIANFRANCO PASQUINO all'edizione italiana edita da Il Mulino nel 2003.

⁴² In questa prospettiva si è da tempo collocata anche l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che già nella *Relazione annuale 2012 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, p. 50, considerava che uno scenario caratterizzato dalla moltiplicazione e dalla libera fruizione dei contenuti digitali, «rivaluta altresì il ruolo del servizio pubblico, chiamato ad adeguarsi alla moltiplicazione dell'offerta di nuove tecnologie e servizi, nell'ottica della garanzia del pieno pluralismo nell'offerta e nella fruizione dei contenuti». Ne conseguiva che «la concessionaria pubblica, come espressamente previsto nel contratto di servizio 2010-2012, è tenuta a diversificare la programmazione in ragione dei generi ritenuti socialmente rilevanti, includendo specifiche azioni atte a favorire il processo di inclusione sociale, nonché la partecipazione alla vita democratica che deriva dalla visione dei contenuti. Il ruolo sociale ed inclusivo del servizio pubblico, pertanto, non appare più legato alle tradizionali piattaforme di *broadcasting*, quanto piuttosto potenziato dalle possibili»

Infine, è stato recentemente sottolineato come sembri in atto un progressivo abbandono dell'idea, che appariva ineluttabile, che vedeva le emittenti pubbliche come un'anomalia e una minaccia al libero mercato; la crisi economica e finanziaria che ha connotato l'ultimo decennio ha, almeno in taluni casi, condotto gli Stati e la comunità internazionale a rivalutare il ruolo del settore pubblico nella protezione dell'interesse generale⁴³.

La stessa fine dell'illusione che si sarebbe giunti a un "pluralismo naturale", quale esito inesorabile del solo progresso tecnologico, ha indotto a riscoprire il ruolo del servizio pubblico. I dati sulla transizione dall'analogico al digitale, anche a livello comparato, segnalano infatti che difficilmente questa potrà essere la via per tutelare l'accesso universale a una programmazione di qualità che rifletta gli interessi di tutti i gruppi sociali; e non è forse un caso che anche negli Stati Uniti siano ormai numerose le voci che osservano come il mercato – anche quello della rete – non assicuri la presenza di tutte le opinioni di rilievo pubblico, ma solo di quelle che in qualche modo coincidono con gli interessi dei media stessi e dei loro inserzionisti⁴⁴.

Emblematica in questa prospettiva la recente vicenda svizzera, ove nel marzo 2018 è stato celebrato un referendum ove era in gioco la sopravvivenza stessa di un servizio pubblico considerato tra i più autorevoli e apprezzati nel panorama europeo.

In tale referendum, i cittadini elvetici hanno, con il 71,6% di voti, rigettato il quesito che mirava al superamento dell'attuale sistema.

La consultazione referendaria mirava, infatti, all'abolizione del canone radiotelevisivo nazionale (che ammontava a 451 franchi svizzeri, pari a circa 380 euro) e al passaggio a un sistema interamente fondato sul principio di concorrenza, senza possibilità per la Confederazione di sovvenzionare o gestire emittenti radiotelevisive, se non in ipotesi del tutto marginali⁴⁵.

In particolare, il quesito referendario puntava a modificare l'art. 93 della

tà legate all'impiego della tecnologia digitale, che consente la sostituibilità fra le diverse piattaforme, e la moltiplicazione dei programmi irradabili».

⁴³ Così K. JAKUBOWICZ, 'PSB 3.0': *Reinventing European PSB*, in P. IOSIFIDIS (ed.), *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*, cit., 2010, pp. 21-22.

⁴⁴ Cfr., tra i molti, R. BENSON, M. POWERS, *Public Media and Political Independence: Lessons for the Future of Journalism from Around the World*, New York University, Department of Media, Culture and Communication, 2011, disponibile all'indirizzo <http://www.freepress.net/sites/default/files/stn-legacy/public-media-and-political-independence.pdf>, dove si osserva come recenti studi comparativi sembrino invero rivalutare le performance dei media pubblici in termini di qualità e indipendenza: così rispetto alle televisioni commerciali maggiore è generalmente la copertura delle elezioni, maggior attenzione viene dedicata all'attualità pubblica e alla politica estera, maggiore è il contributo a diminuire il divario di conoscenze tra le diverse classi sociali.

⁴⁵ Per un approfondimento, si rinvia al documento "Votazione popolare del 4 marzo 2018 Spiegazioni del Consiglio federale", rinvenibile alla pagina web <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/.../votazioni/20180304.htm>.

Costituzione federale⁴⁶, introducendo all'art. 93 i commi 3-6, secondo i quali:

«3. La Confederazione mette periodicamente all'asta concessioni per la radio e la televisione.

4. La Confederazione non sovvenziona alcuna emittente radiofonica o televisiva. Può remunerare la diffusione di comunicazioni ufficiali urgenti.

5. La Confederazione o terzi da essa incaricati non possono riscuotere canoni.

6. In tempo di pace la Confederazione non gestisce emittenti radiofoniche e televisive proprie».

Si prevedeva altresì che, alla data d'entrata in vigore delle nuove norme, le concessioni con partecipazione al canone sarebbero state revocate senza indennizzo.

Il successo del referendum avrebbe, dunque, condotto alla fine del servizio pubblico radiotelevisivo, esercitato dagli anni '30 dalla Società svizzera di radiotelevisione (SSR), un'associazione di diritto privato senza scopo di lucro che dispone di sette reti televisive e di diciassette reti radiofoniche che coprono le quattro regioni linguistiche e culturali svizzere e che è finanziata per circa il 75% dal canone⁴⁷.

Avrebbe anche ridotto sensibilmente le entrate delle radio locali e delle televisioni regionali che adempiono un mandato di servizio pubblico, finanziate

⁴⁶ L'attuale testo dell'art. 93 della Costituzione svizzera, rubricato "Radiotelevisione" prevede che:

«1. La legislazione sulla radiotelevisione nonché su altre forme di telediffusione pubblica di produzioni e informazioni compete alla Confederazione.

2. La radio e la televisione contribuiscono all'istruzione e allo sviluppo culturale, alla libera formazione delle opinioni e all'intrattenimento. Considerano le particolarità del Paese e i bisogni dei Cantoni. Presentano gli avvenimenti in modo corretto e riflettono adeguatamente la pluralità delle opinioni.

3. L'indipendenza della radio e della televisione nonché l'autonomia nella concezione dei programmi sono garantite.

4. Devono essere considerati la situazione e i compiti di altri mezzi di comunicazione sociale, soprattutto della stampa.

5. I ricorsi in materia di programmi possono essere deferiti a un'autorità indipendente di ricorso».

⁴⁷ La SSR è l'impresa svizzera di servizio pubblico nel settore dei media elettronici, che opera sulla base della legge federale sulla radiotelevisione del 24 marzo 2006 e della concessione del Consiglio federale. Essa è organizzata come *holding* nazionale, dotata di quattro società regionali che trasmettono nelle quattro lingue ufficiali della Confederazione. I principali organi sociali sono l'Assemblea dei delegati, composta da membri nominati dalle società regionali e il consiglio di amministrazione, ove siedono i presidenti delle società regionali, tre componenti designati dall'assemblea stessa e due nominati dal Consiglio federale. La gestione aziendale è affidata al direttore generale, nominato dall'Assemblea dei delegati. Nel complesso, le norme costituzionali, la legislazione e il modello di *governance* adottato hanno garantito un alto grado di indipendenza dal potere politico e di autonomia gestionale, specie nella scelta della programmazione.

anch'esse in larga parte con i proventi del canone, le quali provvedono a garantire in tutte le regioni della Confederazione un'offerta equivalente, in particolare per quanto concerne l'informazione locale⁴⁸.

In gioco vi era forse di più: dalle posizioni dei sostenitori del referendum e in particolare dell'Unione Democratica di Centro, il partito della destra "populista" elvetica, emergeva una generale diffidenza per il giornalismo professionale, finanziato direttamente o indirettamente dallo Stato, e la rivendicazione di un rapporto diretto, senza filtri, con l'opinione pubblica⁴⁹.

Nel complesso, era probabile che l'abolizione del canone avrebbe messo in crisi il sistema dell'audiovisivo in un paese di piccole dimensioni e con quattro lingue nazionali, ove gli aiuti di Stato sembrano indispensabili a garantire la presenza di media con una programmazione di alta qualità in ogni regione linguistica e, soprattutto, a promuovere la libera formazione delle opinioni e lo sviluppo culturale in modo indipendente da interessi economici, specie stranieri, in un contesto privo di un mercato pubblicitario interno abbastanza vasto.

In questo senso, gli oppositori alla riforma – in particolare il Consiglio federale⁵⁰ – sottolineavano come il successo di tale iniziativa avrebbe indebolito drasticamente l'offerta delle emittenti con un mandato di servizio pubblico, non consentendo loro di adempiere la tradizionale funzione di coesione sociale e di scambio tra le regioni, le comunità linguistiche, le culture, le religioni e i gruppi sociali. E, senza aiuti statali, con ogni probabilità si sarebbe drasticamente impoverito il panorama dei media nazionali e regionali e non vi sarebbe più stata una adeguata copertura nelle aree periferiche o in quelle delle lingue minoritarie.

Tra gli argomenti degli oppositori ve n'era uno strettamente connesso con il sistema costituzionale svizzero: in un Paese che fa largo uso degli istituti di democrazia diretta, la garanzia di un'informazione indipendente, pluralistica ed equivalente in tutte le regioni è essenziale per la formazione di una opinione pubblica consapevole, specie nei dibattiti che precedono le consultazioni referendarie.

Infine, si sottolineava da più parti come, in un'età nella quale la produzione audiovisiva specie attraverso i nuovi media spinge a una omologazione dei contenuti, il servizio pubblico può costituire un baluardo per la diffusione della cultura "popolare" nazionale, anche come finanziatore di film realizzati nel territorio svizzero.

⁴⁸Dagli anni '90, una parte dei proventi del canone viene distribuita anche a emittenti private con una concessione di servizio pubblico. Attualmente ne beneficiano 13 televisioni regionali e 21 radio locali.

⁴⁹Così ad esempio P. RUETSCHI, *Se la Svizzera dice addio alla TV pubblica*, in *La Repubblica*, 19 febbraio 2018, p. 25.

⁵⁰Per la posizione adottata dalla maggioranza del Consiglio federale, si veda la sintesi in <https://www.uvek.admin.ch/uvek/it/home/datec/votazioni/iniziativa-no-billag/argumente-des-bund-esrates.html>.

Anche per queste ragioni, dopo un dibattito pubblico piuttosto approfondito e una notevole affluenza alle urne – ha votato circa il 54% degli aventi diritto –, il corpo elettorale ha respinto con un'amplissima maggioranza l'iniziativa referendaria, nonostante la onerosità dell'imposta, mantenendo così in capo alla SSR quel compito di collante della società futura, per gli svizzeri evidentemente ancora essenziale per mantenere un sistema fondato sulla democrazia diretta nell'era digitale⁵¹.

Resta comunque che, come si è già accennato, la presenza di una radiotelevisione di proprietà dello Stato non è più una componente necessaria del sistema. Infatti, pur con qualche eccezione (ad esempio il Portogallo, ove la Costituzione impone la presenza di una televisione pubblica, ma dove tuttavia si sta sempre più andando verso una progressiva dismissione da parte dello Stato delle reti televisive pubbliche), l'esistenza di media statali non risponde più ad un obbligo di natura costituzionale, come negli anni del monopolio e della scarsità delle frequenze; all'opposto, la mano pubblica, per poter rimanere nel sistema dei media, deve godere di un surplus di legittimazione nella società, in termini di autorevolezza, credibilità, qualità e diversità di contenuti.

È in questa logica che, a mio avviso, debbono essere lette sia le pronunce nelle quali la Corte costituzionale italiana ha ritenuto che il pluralismo esterno, anche nella sua migliore realizzazione concreta, non sia idoneo ad assicurare la possibilità di espressione della pluralità delle opinioni nel settore politico⁵², sia la sentenza n. 284 del 2002, in tema di legittimità del canone di abbonamento, nella quale la Corte ha collegato l'obbligo di mantenere la concessionaria nella sfera pubblica all'imperativo di ritrovare l'essenza e la qualità del servizio pubblico e di adempiere alle sue funzioni specifiche di soddisfare il diritto dei cittadini all'informazione e di diffondere la cultura, come prescritto dall'art. 9 Cost.⁵³.

In sintesi, per il giudice italiano delle leggi l'esistenza della televisione pubblica non è un assioma: le ragioni della sua presenza si misurano sulla capacità di «assicurare una informazione completa, di adeguato livello professionale e rigorosamente imparziale nel riflettere il dibattito fra i diversi orientamenti politici che si confrontano nel Paese, nonché di curare la specifica funzione di promozione culturale ad essa affidata e l'apertura dei programmi alle più significative realtà culturali»⁵⁴.

Ciò è in fondo quanto si può desumere anche dalla massa di risoluzioni, rac-

⁵¹ K. FRICK, J. SAMOCHOWIEC, D. GÜRTLER, *Public 4.0, L'avenir de la SSR à l'ère numérique*, Gottlieb Duttweiler Institute, Zurigo, 2016, p. 53 ss.

⁵² Così, *ex multis*, Corte cost. n. 155 del 2002, sulla legittimità della legge sulla c.d. *par condicio*.

⁵³ Corte cost. n. 284 del 2002.

⁵⁴ *Ibidem*.

comandazioni e documenti approvati in seno al Consiglio d'Europa⁵⁵, al Parlamento europeo⁵⁶ e ad altre istituzioni sovranazionali⁵⁷ che, quasi all'unisono, sottolineano che i media pubblici possono giocare ancora un ruolo fondamentale di coesione sociale e di garanzia del dialogo democratico nel mondo digitale, ma che in modo altrettanto univoco richiamano lo scadimento della qualità e la dipendenza dalla politica o dai grandi interessi del mercato quali principali ostacoli per la credibilità del servizio pubblico, per lo svolgimento della sua missione e per la sua stessa sopravvivenza. Ed è in questo quadro che si collocano le riforme della fine del primo decennio del XXI secolo che, in Francia e in Spagna, sulla base del modello britannico e tedesco, hanno individuato nella progressiva soppressione della pubblicità la via maestra per riscoprire la diversità del servizio pubblico.

Soprattutto, sembra affiorare, con sempre maggior forza, un “rinnovato” imperativo costituzionale per gli Stati: garantire l'autonomia editoriale dei media di servizio pubblico e la loro distanza dal potere che devono controllare, attraverso regole che assicurino l'indipendenza nella missione, attraverso la definizione legislativa dei loro compiti, l'indipendenza “strutturale” degli organi di governo dalle ingerenze del potere politico e l'indipendenza “economica”, attraverso la certezza dei finanziamenti⁵⁸.

⁵⁵ Limitandoci ai documenti dell'ultimo decennio, si possono citare la Raccomandazione n. CM/Rec(2007)2 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, del 31 gennaio 2007, sul pluralismo dei mezzi d'informazione e la diversità dei loro contenuti; la Raccomandazione n. CM/Rec(2007)3 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, del 31 gennaio 2007, sui compiti dei media di servizio pubblico nella società dell'informazione; la Raccomandazione n. 1878(2009) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, del 25 giugno 2009, sul finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione; la Raccomandazione CM/Rec(2012)1 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, del 15 febbraio 2012, sulla *governance* dei media di servizio pubblico; la Risoluzione 2179 (2017) dell'Assemblea parlamentare, del 29 giugno 2017, “*Political influence over independent media and journalists*” e, da ultimo, la Raccomandazione CM/Rec(2018)1 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, del 7 marzo 2018, sul pluralismo e la trasparenza della proprietà dei media.

⁵⁶ Si vedano in particolare la Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2004 sui rischi di violazione, nell'UE e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione (art. 11, par. 2 della Carta dei diritti fondamentali), la Risoluzione del Parlamento europeo del 25 settembre 2008 sulla concentrazione e il pluralismo dei mezzi d'informazione nell'Unione e la Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2010 sul servizio pubblico di radiodiffusione nell'era digitale: il futuro del sistema duale.

⁵⁷ Cfr. la *Opinion on the compatibility of the laws “Gasparri” and “Frattini” of Italy with the Council of Europe standards in the field of freedom of expression and pluralism of the media*, adottata dalla European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) in data 10-11 giugno 2005 e la relazione dell'OSCE, *Visit to Italy: The Gasparri Law: Observations and Recommendations*, Vienna, OSCE, 7 giugno 2005.

⁵⁸ Il rapporto tra autonomia dell'emittente pubblica e stabilità e certezza delle fonti di finanziamento emerge, oltre che nella sentenza n. 284 del 2002 del nostro giudice delle leggi, anche nel-

3. *Il concetto di pluralismo dei media nell'era digitale*

3.1. *Integrazione tra i media e ruolo della "televisione generalista"*

Come si è appena visto, se da un lato la nozione e l'esistenza stessa del servizio pubblico attraversano una profonda crisi, dall'altro si evidenzia una diffusa riluttanza ad abbandonare al suo destino un modello che a lungo ha caratterizzato, in Europa, il panorama dei media e si registrano diffuse prese di posizione, a tutti i livelli, sul ruolo del servizio pubblico nella formazione di una libera opinione in una società democratica.

In questo contesto, prima di addivenire alla conclusione che il servizio pubblico radiotelevisivo è un relitto del Novecento, irrimediabilmente condannato a scomparire con la fine del mondo dei media analogici e cartacei, può non essere inutile chiedersi se non vi sia qualche valida ragione che, ancora oggi e forse persino più che in passato, giustifica la sottrazione di un segmento del mondo dell'informazione e della comunicazione di massa al predominio delle logiche di mercato.

Come si è già osservato, l'esistenza del servizio pubblico non è solo un fatto che accomuna la totalità degli ordinamenti europei, ma ha assunto, a partire dal secondo dopoguerra, un rilievo e una dimensione spiccatamente costituzionali, al punto da essere espressamente menzionata in alcune carte fondamentali: e anche laddove la lettera delle costituzioni non ne fa cenno, come nel nostro paese, non sembrano esservi dubbi sul rilievo costituzionale del tema.

Non vi è dubbio, quindi, che quello che si è già avuto modo di definire "il paradosso della libertà di Stato" non può più trovare risposta con i tradizionali argomenti del secolo scorso (la scarsità delle frequenze, la tendenza naturale al monopolio, l'asserita maggiore "pervasività" del mezzo). D'altro canto, si può affermare che il servizio pubblico occupa ormai stabilmente uno spazio nel sistema dei mezzi di comunicazione di massa della pressoché totalità dei paesi europei e uno spazio nei relativi ordinamenti giuridici, in cui la sua garanzia ed esistenza si collega direttamente con i principi costituzionali.

Si può dire, insomma, che la televisione pubblica, sin dalla metà del secolo scorso, ha instaurato un dialogo costante con i principi costituzionali e si è collocata in modo pressoché stabile tra le istituzioni che caratterizzano il modello di democrazia accolto nella stragrande maggioranza, se non nella totalità, dei paesi europei. Ciò non impedisce certo di decretarne la definitiva estinzione, qualora vi sia un ampio consenso sulla obsolescenza del modello; ma, prima di procedere a una frettolosa e disinvolta liquidazione, vi è sicuramente qualche buona ragione per chiedersi se effettivamente si tratti di un modello ormai privo di qualsiasi fondamento e giustificazione costituzionale.

la decisione n. 2009-577 DC del 3 marzo 2009 del *Conseil Constitutionnel* francese, che sarà oggetto di analisi nel quinto capitolo di questo volume.

In altre parole, come la Corte costituzionale, chiamata all'inizio degli anni sessanta a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della riserva allo Stato dell'attività radiotelevisiva, non si è accontentata di constatare l'incompatibilità con la Costituzione delle ragioni che, in epoca fascista, avevano portato alla nascita dell'EIAR, ma ha ritenuto di doversi domandare se non fosse possibile rinvenire, in un contesto costituzionale radicalmente mutato, una nuova legittimazione del monopolio, così, allo stesso modo, prima di abbandonare al proprio destino un modello e una istituzione che, tra luci ed ombre, ha accompagnato la crescita e il cambiamento culturale, sociale e politico del paese dagli anni cinquanta ad oggi, sembrerebbe lecito e forse anche doveroso chiedersi se anche nel nuovo scenario digitale una forma di servizio pubblico non possa svolgere un proprio ruolo.

Non si tratta, però, di una forma di "conservatorismo" costituzionale o di un attaccamento, più o meno nostalgico, a un'esperienza senza dubbio importante quale è stata quella del servizio pubblico radiotelevisivo, nel corso del novecento, in Italia e in Europa: osservando con occhio disincantato l'attuale sistema dei media e le trasformazioni che lo attraversano, più di un indizio induce a chiedersi se davvero stiamo andando verso un mondo in cui l'operare congiunto dell'innovazione tecnologica e delle forze del mercato potranno garantire l'accesso di tutti i cittadini a una informazione obiettiva, plurale e completa.

In primo luogo, allora, si deve prendere atto che, nonostante la crescita imponente di nuove piattaforme trasmissive, dalla televisione a pagamento ai *social media*, ancora oggi la televisione c.d. "generalista" rappresenta il principale, se non l'unico, strumento informativo per una larga fascia della popolazione e, in particolare, per i più anziani e meno acculturati⁵⁹. Una recente indagine conoscitiva dell'Agcom sul consumo di informazione politica evidenzia bene, ad esempio, come le scelte politiche dei cittadini siano ancora largamente influenzate dal mezzo televisivo; non solo, ma lo stesso studio evidenzia anche come il ruolo crescente dei nuovi media digitali e, in particolare, dei c.d. *social network*, non determini necessariamente la sostituzione dello strumento televisivo con le nuove piattaforme ma muova, piuttosto, verso una crescente integrazione tra l'informazione veicolata dai media tradizionali e quella diffusa attraverso i nuovi strumenti di comunicazione⁶⁰.

In un sistema della comunicazione che tende a una crescente integrazione tra

⁵⁹ Ancora nella sua relazione annuale del 2017, l'Autorità ribadisce che «la televisione in chiaro continua a distinguersi come l'unico mezzo in grado di raggiungere tutte le fasce della popolazione, indipendentemente dalla connotazione sociale, economica e culturale» (Agcom, *Relazione annuale*, 2017, p. 104).

⁶⁰ Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, indagine su "Il consumo di informazione e la comunicazione politica in campagna elettorale" (2015), reperibile sul sito dell'Autorità (<https://www.agcom.it/documents/10179/4025280/Documento+generico+23-02-2016/a8a5a511-254b-4440-9881-48a5d0b4612f?version=1.0>), p. 20 ss.

vecchi e nuovi media, più che all'avvento di nuovi strumenti che soppiantano i vecchi, si assiste quindi a una ridefinizione dei rispettivi ruoli, in cui i nuovi media appaiono oggi decisivi, più che nella produzione dei contenuti, nel veicolare le scelte degli utenti, indirizzandoli verso determinate fonti di informazione piuttosto che altre⁶¹.

3.2. "Daily me", echo chambers e arena pubblica

Nel contesto descritto, il ruolo dei media tradizionali, dalla stampa alla televisione, appare quindi certamente ridimensionato, ma tutt'altro che destinato all'estinzione, mentre emergono tutti i rischi insiti in quello che già da tempo è stato definito con l'espressione "*daily me*"⁶², ovvero la tendenza di ciascun utente a costruirsi un proprio "palinsesto" informativo, attingendo i contenuti dalle fonti più disparate e selezionandoli secondo i propri gusti e le proprie inclinazioni.

Se, in apparenza, un siffatto sistema rappresenta il regno del pluralismo realizzato, in cui, all'interno di una varietà potenzialmente infinita di contenuti, ogni utente è libero di attingere a quelli che maggiormente lo interessano e soddisfano il proprio bisogno di informazione, in realtà, a uno sguardo appena più disincantato, ci si accorge agevolmente che i problemi di assicurare un'informazione corretta e pluralistica sono tutt'altro che risolti e sono destinati a riproporsi, sia pure in una veste del tutto diversa.

In primo luogo, infatti, come è stato efficacemente osservato sin dagli novanta da Cass Sunstein – lo studioso che forse più di ogni altro ha segnalato il rischio insito nelle trasformazioni che la rivoluzione digitale stava imprimendo nel sistema dei media – in un simile contesto l'utente è "naturalmente" portato a confrontarsi con contenuti che in qualche modo già rispecchiano le proprie convinzioni e la propria visione del mondo, a scapito di quelli che possono metterle in discussione: da qui, un inevitabile effetto di polarizzazione e estremizzazione, per cui, confrontandosi con soggetti che per lo più condividono le mede-

⁶¹ Accanto al ruolo dei nuovi media nell'indirizzare gli utenti verso i contenuti diffusi dai media tradizionali e nell'amplificarne l'*audience*, si verifica peraltro anche il fenomeno speculare, che si manifesta, da un lato, in una crescente occupazione della "agenda" dei *mass media* ad opera dei *social media* (emblematico il caso della strategia di comunicazione politica adottata dal Movimento 5 Stelle in occasione delle elezioni politiche italiane del 2013), dall'altro in interessanti forme di collaborazione tra informazione in rete e autorevoli testate giornalistiche, in quello che è stato felicemente definito come un «sistema mediatico ibrido» (A. CHADWICK, *The hybrid media system: Politics and power*, New York, 2013).

⁶² Coniato da Nicholas Negroponte, il termine è stato ripreso da CASS SUNSTEIN (*Republic.com*, cit.), uno degli studiosi che per primi e con maggiore efficacia ha messo in evidenza i pericoli di una informazione personalizzata e polarizzata, calibrata sui gusti e sulle inclinazioni preesistenti dell'utente.

sime idee, l'individuo tende a rafforzarsi nelle proprie convinzioni e a evitare il confronto con opinioni e visioni del mondo differenti.

Come è stato osservato, l'utente dell'informazione viene così a comportarsi secondo la logica del consumatore, che sceglie sul mercato il bene che maggiormente corrisponde alle proprie esigenze, vere o presunte, piuttosto che come un cittadino, che per assumere decisioni consapevoli dovrebbe prendere in considerazione tutte le possibili alternative e tutti i pro e i contro della scelta che gli si prospetta⁶³.

Né vale obiettare che lo stesso problema si presenta anche nel mondo della stampa, dove il lettore è libero di scegliere, nel panorama editoriale, la testata che più lo rappresenta: il fenomeno, nel mondo digitale, assume dimensioni incomparabili e sembra presentare differenze anche qualitative, dal momento che mentre i media tradizionali, per quanto ideologicamente orientati, si confrontano comunque tra di loro in una sorta di *agorà* mediatica, sicché ogni testata è per forza di cose tenuta a dare almeno conto dell'esistenza dell'altro e a rapportarvisi, nel mondo digitale la condivisione dei contenuti avviene all'interno di cerchie, più o meno ristrette, che si formano e si ridefiniscono in continuazione, in cui i rapporti personali tendono a sovrapporsi alle affinità culturali e ideologiche e dove il confronto con posizioni diverse è per lo più precluso in partenza, se non nella forma dello scontro violento, del discorso d'odio, della scomposta invettiva.

Ecco, allora un possibile ruolo e una prima importante sfida per un "servizio pubblico dell'era digitale": garantire l'esistenza di spazi di discussione in cui sia possibile un confronto tra posizioni diverse, senza che all'utente sia dato di "pre-selezionare" i contenuti sulla base delle proprie preferenze politiche, ideologiche, culturali o d'altro genere.

Vi è poi un'altra ragione che induce a guardare con preoccupazione ad un assetto del sistema dell'informazione frammentato e ridisegnato sulla base dei gusti e delle inclinazioni del singolo utente. In un sistema siffatto, infatti, la selezione è solo in parte riconducibile a scelte consapevoli di ciascun utente, che sempre più spesso è condizionato, nella ricerca dei contenuti in rete, dalla rap-

⁶³ C.R. SUNSTEIN, *Republic.com*, cit.; lo stesso Autore pone questo tema, in apertura del suo più recente saggio sul tema del dibattito pubblico al tempo dei *social networks*, come una questione costituzionale centrale: «*In a well-functioning democracy, people do not live in echo chambers or information cocoons. They see and hear a wide range of topics and ideas. They do so even if they did not, and would not, choose to see and hear those topics and those ideas in advance. These claims raise serious questions about online behavior and uses of social media, and the astonishing growth in the power to choose – to screen in and screen out. Louis Brandeis, one of America's greatest Supreme Court justices, insisted that the biggest threat to freedom is "an inert people". To avoid inertness, a democratic public must certainly be free from censorship. But the system of free expression must do far more than avoid censorship; it must ensure that people are exposed to competing perspectives*» (C.R. SUNSTEIN, *#republic. Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton University Press, Princeton, 2017, p. IX).

presentazione che dei propri gusti ed inclinazioni viene fornita, con l'ausilio di strumenti automatizzati, dall'attività di profilazione effettuata sulla base delle proprie scelte e ricerche precedenti; sicché, in modo spesso del tutto impercettibile per un utente non avvertito, i contenuti con i quali si viene in contatto non sono affatto scelti deliberatamente dall'utente, ma sono il risultato di una selezione operata a monte sulla base del suo specifico "profilo".

La profilazione dell'utente, come è noto, è ormai un fenomeno inscindibilmente connesso alla stessa struttura della rete e rappresenta lo strumento indispensabile attraverso il quale gli operatori del *web* estraggono valore dai dati personali che, nel corso della loro attività in rete, gli utenti finiscono inevitabilmente per mettere a disposizione: l'apparente gratuità di molti servizi forniti *on line*, a cominciare da quelli dei motori di ricerca e dei *social network*, è resa possibile da questa struttura in cui la merce di scambio è costituita, appunto, dai dati personali dell'utente, in altri termini dalla sua stessa identità. Insomma, sia pure in modo diverso da quanto si verifica nel tradizionale *two sided market* tipico della televisione commerciale, e secondo forme molto più raffinate e complesse rese possibili dalle tecniche di profilazione e dell'analisi dei *big data*, nei media elettronici governati da logiche di mercato, siano essi gratuiti o a pagamento, l'utente è sempre, allo stesso tempo, destinatario di un servizio e oggetto di transazioni economiche da parte del fornitore del servizio⁶⁴.

È persino inutile sottolineare le possibilità di manipolazione che tali tecniche di analisi e profilazione possono offrire, specie nel momento in cui dalla semplice rilevazione delle abitudini di consumo finalizzata all'offerta di beni e servizi si passi alla rilevazione delle opinioni e degli orientamenti politici, culturali o religiosi finalizzata all'offerta di contenuti informativi o addirittura di proposte politiche⁶⁵.

Un'altra importante sfida per il servizio pubblico dell'era digitale dovrebbe, quindi, essere quella di fornire anche in rete una piattaforma trasmissiva in cui l'offerta di contenuti sia sottratta a questo tipo di meccanismi e in cui la gratuità non sia l'apparenza dietro la quale si dissimula la riduzione dello spettatore-utente

⁶⁴ Sulla complessità delle dinamiche economiche della rete, e sulle loro implicazioni rispetto al "mito" della democrazia digitale, v. M. HINDMAN, *The Myth of Digital Democracy*, Princeton, 2008, p. 15; P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015; e, soprattutto, M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Dir. inform. e informatica*, 2015, p. 273 ss.

⁶⁵ Sulla tendenza all'applicazione di tecnologie che massimizzano il profitto (targetizzazione dei votanti, confezionamento di messaggi mirati, rilevazione delle preferenze tramite analisi dei dati di navigazione) sia nelle politiche di *E-Government*, sia nell'organizzazione delle campagne elettorali, v. ad es. A. CHADWICK, *Internet Politics. States, Citizens, and New Communication Technologies*, New York-Oxford, 2006, p. 31 ss.; cfr. anche, in argomento, P.N. HOWARD, T.J. MILSTEIN, *Spiders, Spam and Spyware: New Media and the Market for Political Information*, in M. CONSALVO (ed.), *Internet Studies 1.0*, 2003, accessibile all'indirizzo *web*: <http://faculty.washington.edu/pnhoward/publishing/articles/howardmilstein.pdf>.

a merce, ma sia una gratuità reale: ciò che può essere garantito solo da un servizio finanziato dalla collettività e perciò reso autonomo dalle logiche del mercato che, nel contesto digitale, si traducono inevitabilmente nelle logiche della profilazione.

3.3. Fake news, post-truth e missione dei media di servizio pubblico

Il carattere frammentato della informazione in rete non produce, poi, soltanto il rischio di una informazione polarizzata ed estremizzata, già magistralmente evidenziato da Sunstein; la tendenza dei *social network* e dei motori di ricerca a “filtrare” le informazioni sulla base delle preferenze dell’utente ha anche un altro effetto non meno preoccupante, in quanto rende decisamente più problematico l’effettivo riscontro, da parte dell’utente stesso, dell’attendibilità delle informazioni che circolano in rete.

Tali informazioni, in quanto tendenzialmente condivise all’interno di cerchie più o meno ristrette di utenti già ideologicamente orientate, sfuggono alla possibilità della verifica e del confronto: il proliferare delle c.d. *fake news*, tema divenuto di scottante attualità da un paio di anni a questa parte, trova terreno fertile in un sistema mediatico in cui alla crescente sfiducia verso i media tradizionali e, in particolare, verso le testate giornalistiche non si accompagna l’offerta di strumenti alternativi di *fact checking*.

Il dibattito odierno su *fake news* e “post verità” sembra sempre più orientarsi verso l’introduzione di forme di intervento pubblico, per lo più attraverso l’imposizione di obblighi preventivi di controllo in capo ai *provider*, se non addirittura attraverso l’intervento repressivo, anche di tipo penale, nell’ipotesi di diffusione di notizie false, a prescindere dall’idoneità a pregiudicare un bene di rilievo costituzionale⁶⁶.

Se invece, come ritengo, si debba diffidare di fronte a posizioni che comportano un abbandono di alcuni principi fondanti della teoria liberale del *free speech*⁶⁷, ma non si possano sottovalutare i limiti dell’informazione “dal basso”,

⁶⁶ Sul tema, si rinvia ai contributi raccolti in *Medialaws. Rivista di diritto dei media*, n. 1/2017, nell’ampia sezione monografica dedicata al tema del contrasto alle *fake news* e alla disinformazione in rete, disponibili all’indirizzo http://www.medialaws.eu/rivista_category/1-2017/.

⁶⁷ Ho esposto sinteticamente tale posizione in M. BASSINI, G.E. VIGEVANI, *Primi appunti su fake news e dintorni*, in *Medialaws. Rivista di diritto dei media*, n. 1/2017, pp. 11-22, disponibile all’indirizzo http://www.medialaws.eu/rivista_category/1-2017/. In direzione analoga si pone anche Nicolò Zanon che, in una recentissima recensione a un saggio sul tema, sostiene la perdurante attualità delle categorie concettuali radicate nel diritto costituzionale liberale-classico e degli schemi concettuali che, «attualizzando la filosofia del “free trade in ideas” espressa dal giudice Oliver Holmes nel caso “Abrams vs United States”, privilegiano la prospettiva secondo la quale “best antidote to fake news and hate speech is more speech”»; N. ZANON, *Fake news e diffusione dei social media: abbiamo bisogno di un’ “Autorità Pubblica della Verità”?* (a margine di G. PIRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI, *Parole e potere – Libertà d’espressione, hate speech e*

si potrebbe allora recuperare uno spazio per una forma di intervento pubblico di carattere non censorio né repressivo, ma (in senso lato) “pedagogico” e “di servizio”, che punti a fornire agli utenti, accanto a una informazione per quanto possibile accurata e obiettiva, anche gli strumenti per orientarsi nell’immensa varietà di contenuti reperibili in rete⁶⁸.

È chiaro che una forma di intervento pubblico di tale genere non dovrebbe limitarsi alla predisposizione di strumenti di *fact checking* la cui attendibilità sia generalmente riconosciuta, ma dovrebbe contestualmente muovere in altre direzioni ed *in primis* verso la formazione degli operatori dell’informazione verso un giornalismo responsabile e la creazione di un saldo legame tra servizio pubblico e mondo professionale.

Da quanto sin qui esposto discende, insomma, la necessità di ripensare in profondità il concetto di pluralismo dei media.

Su un primo versante, corrispondente a quello che è stato definito pluralismo “interno”, non si tratta più, come si è già detto, di garantire, in un mondo di risorse limitate, degli spazi per la diffusione di contenuti che siano espressione delle varie istanze politiche, culturali, religiose, che convivono nella società; come si è visto, infatti, nello sconfinato orizzonte del *web* gli spazi sono pressoché illimitati, sicché il problema non è più quello della presenza dei contenuti, ma della loro visibilità, dello loro verificabilità e, più e prima ancora, della concreta possibilità, per ogni utente, di venire a contatto con opinioni diverse dalle proprie, di confrontarsi con punti di vista altri.

fake news, Egea, Milano, 2017), in *Medialaws. Rivista di diritto dei media*, n. 1/2018, pp. 11-22 (www.medialaws.eu/fake-news-e-diffusione-dei-social-media-abbiamo-bisogno-di-un-autorita-pubblica-della-verita-a-margine-di-g-pitruzzella-o-pollicino-s-quintarelli-parole-e-potere-liberta-d/).

⁶⁸ Si veda, ad es., quanto si evidenzia nel *Carnet* del Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa N. MUIZNIEKS, *Le service public de radiodiffusion menacé en Europe*, del 2 maggio 2017 (<https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/public-service-broadcasting-under-threat-in-europe>), sulla importanza, ai fini della lotta alla disinformazione, dell’esistenza di media di servizio pubblico «forts, indépendants et dotés de ressources suffisantes»: «Dans un contexte caractérisé par des sociétés hautement polarisées, où prévaut un manque de confiance dans les institutions et «l’establishment» et où la prolifération d’informations non objectives ou de désinformation pure et simple est amplifiée par les médias sociaux, il importe encore davantage que le service public de radiodiffusion soit fort et véritablement indépendant. Le problème de la désinformation ne sera pas résolu en soumettant les contenus à des restrictions ou en procédant à des blocages arbitraires, mais en veillant à ce que la population ait accès à des informations exactes et impartiales, mises à disposition par des radiodiffuseurs publics en qui elle ait confiance. La seule manière de répondre à la désinformation délibérée est de favoriser la liberté des médias et le pluralisme, notamment en développant un service public de radiodiffusion de qualité, qui respecte des normes professionnelles élevées, et en renforçant la confiance du public à travers des reportages fidèles, responsables et éthiques. Dans une déclaration commune sur la liberté d’expression et les fausses nouvelles, la désinformation et la propagande, adoptée en mars dernier, quatre rapporteurs spéciaux sur la liberté d’expression ont réaffirmé combien il importe que les médias de service public soient forts, indépendants et dotés de ressources suffisantes, et qu’ils soient clairement investis de la mission de servir l’intérêt général et de fixer et respecter des normes journalistiques élevées».