

ad 03.448

Iniziativa parlamentare «Media e democrazia»

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 3 luglio 2003 concernente un nuovo articolo 93a della Costituzione federale

Parere del Consiglio federale

del 3 settembre 2003

Onorevole presidente, onorevoli consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 3 luglio 2003¹ concernente un nuovo articolo 93a della Costituzione federale (iniziativa parlamentare «Media e democrazia»).

Gradite, onorevole presidente, onorevoli consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

3 settembre 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

¹ FF 2003 4629

Parere

1 Introduzione

Nel suo rapporto del 3 luglio 2003 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) propone di introdurre nella Costituzione federale (Cost.) un nuovo articolo 93a. Lo scopo della nuova disposizione costituzionale è il promovimento della pluralità e dell'indipendenza dei media. In questo settore negli ultimi anni si è assistito a processi di concentrazione a livello cantonale, regionale e locale; con «l'articolo sui media» la Commissione intende creare la base per una politica svizzera dei media e segnatamente della stampa adeguata alle sfide future.

Con l'adozione di una base costituzionale esplicita si intende rendere possibile un promovimento più mirato della stampa rispetto all'attuale riduzione delle tariffe postali applicate alla distribuzione di giornali e periodici in base all'articolo 15 della legge sulle poste (LPO; RS 783.0).

Nel suo rapporto la CIP-N non si limita a proporre un progetto di articolo costituzionale ma presenta alcune considerazioni di fondo concernenti i principi su cui potrebbe basarsi in futuro il promovimento dei media. In questo ambito la Commissione auspica il passaggio a un sovvenzionamento diretto del settore della stampa, subordinato a determinate condizioni; il rapporto abbozza nove condizioni da cui si potrebbe far dipendere tale sostegno finanziario diretto. Si tratta di proposte non vincolanti che dovrebbero essere elaborate in maniera dettagliata in un processo legislativo successivo (legge sulla pluralità dei media).

Su domanda della Commissione, il nostro Consiglio ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di svolgere una procedura di consultazione. Dal rapporto del DATEC del giugno 2003 risulta che il nuovo progetto della Commissione raccoglie consensi più ampi rispetto all'avamprogetto di decreto federale sui media e sui provvedimenti politici nel settore della stampa elaborato nel 1999 dalla CIP-N. L'idea di base del nuovo avamprogetto (adozione di una nuova base costituzionale e passaggio dal promovimento indiretto dei media a quello diretto) è stata ritenuta piuttosto positiva dalla maggior parte dei Cantoni, mentre il settore dei media l'ha recepita piuttosto negativamente.

2 Parere del Consiglio federale

Il nostro Consiglio riconosce l'importante funzione svolta dai media e segnatamente dalla stampa per la formazione della volontà in un sistema democratico. Soprattutto una democrazia diretta con strutture federalistiche dipende da un'offerta mediatica che permetta l'espressione della pluralità di opinioni. La Costituzione garantisce la libertà dei media in una disposizione specifica e sottolinea così l'importanza particolare dei media per la formazione dell'opinione pubblica e la democrazia.

Secondo il rapporto della CIP-N, il proposto articolo sui media vuole innanzitutto offrire la base per un nuovo sistema di promovimento della stampa con cui si intende correggere le eventuali conseguenze negative delle tendenze di concentrazione nel settore e garantire così la pluralità della stampa anche a livello cantonale e

regionale. Secondo il nostro Consiglio sarebbe tuttavia errato attendersi troppo da questo approccio: di regola questo genere di misure puntuali di sostegno riesce a influire soltanto in misura minima sugli sviluppi negativi menzionati sopra, riconducibili in ultima analisi ai dettami del mercato. Per prevenire un'ulteriore riduzione del numero di giornali e periodici o addirittura correggere almeno in parte la tendenza alla «morte dei titoli» occorrerebbero somme che nessun'autorità pubblica sarebbe in grado di versare. Un massiccio sostegno statale ai media comporta inoltre il pericolo perlomeno potenziale di una dipendenza della produzione giornalistica dallo Stato, dipendenza assai problematica dal punto di vista democratico.

Anche il nostro Consiglio segue con grande attenzione la tendenza alla concentrazione che contraddistingue da anni l'evoluzione sul mercato dei media in Svizzera. Se da un lato è vero che questo fenomeno comporta il pericolo di una concentrazione eccessiva di potere mediatico nelle mani di pochi, esso non va tuttavia valutato soltanto in maniera negativa ma visto nell'ottica di un cambiamento strutturale volto a garantire la sopravvivenza finanziaria dei media in un contesto contrassegnato da una concorrenza sempre più agguerrita e a dotare le singole aziende del settore delle dimensioni e della forza economica necessarie per praticare un giornalismo professionale e di alta qualità. Dal nostro punto di vista il rapporto della Commissione non tiene sufficientemente conto di quest'ambivalenza del processo di concentrazione dei media. L'approccio soprattutto quantitativo delle considerazioni della Commissione² implica il mantenimento di strutture che soltanto in casi eccezionali sono in grado di rispondere alle mutate aspettative nei confronti di una stampa funzionale e all'altezza dei tempi.

Il nostro Consiglio riconosce che la prassi attuale di promovimento dei media presenta alcune lacune e in molte parti è poco adeguata allo scopo che si prefigge. Lo studio ECOPLAN commissionato dal DATEC ha evidenziato i punti critici e abbozzato possibili soluzioni. Considerato questo stato di cose il nostro Consiglio ha segnalato a più riprese la sua disponibilità a esaminare e ottimizzare il sistema di promovimento odierno³. Tuttavia è poco realistico credere di poter influenzare in maniera determinante il cambiamento strutturale nel settore dei media; tutt'al più si potrà ridurre la pressione dei costi per rendere possibili prestazioni giornalistiche nell'interesse della società e della democrazia che non sarebbero possibili con un finanziamento interamente basato sul mercato.

A nostro parere occorre chiedersi se questo tipo moderato di promovimento della stampa richieda l'adozione di una nuova base costituzionale. È vero che l'articolo 35 capoverso 1 Cost. dà all'autorità pubblica il mandato generale di «provvedere alla realizzazione effettiva dei diritti fondamentali, il che significa che lo Stato deve curare con tutti i mezzi giuridici adeguati l'attuazione dell'obiettivo perseguito. (...) Il mandato implica anche l'obbligo di adottare un comportamento atto a proteggere e a servire i diritti fondamentali (funzione positiva del mandato alle autorità)»⁴. Tuttavia né l'articolo 17 né l'articolo 35 capoverso 1 Cost. fondano una competenza della Confederazione in materia.

² Così ad esempio al n. 2.2 del rapporto, dove la Commissione sostiene che: «la pluralità del discorso (...) può essere garantita meglio da due piccoli giornali piuttosto che da uno grande generalista».

³ Boll. Uff. 2001 N 1710 e Boll. Uff. 2002 N 1762

⁴ Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale, del 20 novembre 1996; FF 1997 I 179–181.

Il nostro Consiglio non è completamente contrario all'adozione di un articolo costituzionale che dia alla Confederazione competenze nel settore dei media più estese di quelle previste dall'articolo 93 Cost. concernente la radio e la televisione; riteniamo tuttavia indispensabile esaminare a fondo e provare in dettaglio la necessità di una simile disposizione. Questo esame dovrebbe tenere conto della politica globale nel settore dei media e non basarsi principalmente su una promozione della stampa intesa come salvaguardia delle strutture attuali. Infine occorrerebbe garantire un coordinamento più preciso, rispetto al progetto della Commissione, con il vigente articolo sulla radio e la televisione. Questi esami non possono tuttavia essere presentati in dettaglio in questa sede, non da ultimo anche a causa del termine molto breve previsto dalla Commissione per il presente parere.

Tenuto conto di quanto esposto sopra il nostro Consiglio non può sostenere il progetto di un articolo costituzionale sui media presentato dalla CIP-N. Il promovimento della stampa perseguito con tale progetto è finalizzato a una conservazione delle strutture attuali troppo ambiziosa e ha poche possibilità di realizzazione sul mercato. Il nostro Consiglio è invece tuttora favorevole all'introduzione di un sostegno adeguato e realistico volto a rendere possibili prestazioni giornalistiche nell'interesse della società e della democrazia; approviamo inoltre la necessità di risolvere le lacune del sistema odierno. Se da un esame dettagliato risultasse che il buon funzionamento del settore dei media può essere garantito unicamente da misure la cui realizzazione richiede necessariamente una competenza della Confederazione basata su una norma costituzionale, il nostro Consiglio non si opporrà di principio all'adozione di un tale articolo nella Costituzione.