



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA



REPORT

Sostegno pubblico ai media:

Una panoramica delle sovvenzioni dirette e indirette su sei Paesi

Rasmus Kleis Nielsen con Geert Linnebank

Agosto 2011

*Traduzione di cortesia
a cura della Dott.ssa Stefania Sereni e Dott.ssa Stefania Corini,
funzionarie del Dipartimento per l'informazione e l'editoria
della Presidenza del consiglio dei Ministri*

La presente costituisce una traduzione di cortesia non ufficiale in lingua italiana della versione originale in lingua inglese.

Tale contributo è stato predisposto dal Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria presso la Presidenza del Consiglio dei ministri al fine esclusivo di agevolare la lettura del testo da parte di chiunque abbia interesse ad approfondire le tematiche inerenti il sostegno pubblico all'editoria nelle sue diverse forme, con uno sguardo alle politiche seguite in materia nei principali Paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America.

Sommario

Riepilogo Generale

Capitolo 1 - Introduzione

Capitolo 2 - Mezzi e finalità del sostegno pubblico ai media

Capitolo 3 - Diversi modelli di sostegno pubblico ai media

Capitolo 4 - Prospettive future per il sostegno pubblico ai media

Capitolo 5 - Conclusioni

Appendice

Riferimenti

Gli autori

Rasmus Kleis Nielsen è ricercatore del Reuters Institute for the Study of Journalism presso l'Università di Oxford e Professore associato in materia di Comunicazione presso la Roskilde University in Danimarca. Ha realizzato diverse pubblicazioni sulla comunicazione politica, la politica digitale ed il giornalismo.

Geert Linnebank è stato caporedattore di Reuters dal 2000 al 2006. Ha iniziato la sua carriera come reporter a Bruxelles con Agence Europe e AP-Dow Jones prima di entrare a far parte del Reuters nel 1983, dove ha ricoperto posizioni di cronista e redattore in Belgio, Paesi Bassi e, da ultimo, presso la sede principale del Reuters a Londra.

Ringraziamenti

Gli autori desiderano ringraziare Alessio Cornia, David Levy, Edda Humprecht, Hannu Nieminen, Paolo Mancini e Robert Picard per le loro critiche costruttive ed il loro cortese aiuto nell'elaborare questo rapporto. La ricerca alla base del Report è stata resa possibile grazie alla generosità delle Fondazioni "Open Society". Gli autori e l'Istituto Reuters vorrebbero ringraziarli per il loro sostegno.

RIEPILOGO GENERALE

Questo Report esamina le similitudini e le differenze nel settore del sostegno pubblico ai media attraverso un campione di sei Paesi democratici - Finlandia, Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Stati Uniti - che rappresentano una vasta gamma di diversi sistemi di media e diversi approcci della politica nei confronti dei media.

Il Report dimostra che il sostegno pubblico ai media in tutti i Paesi di riferimento è rimasto sostanzialmente invariato da decenni:

- in primo luogo esso assume la forma di un finanziamento del canone televisivo, diretto prevalentemente alle emittenti del servizio pubblico. (Questo accade in tutti e cinque i Paesi europei. Negli Stati Uniti, gli stanziamenti federali e statali alle emittenti radiotelevisive pubbliche costituiscono la seconda forma più rilevante di sostegno pubblico ai media);
- secondariamente, esso assume la forma di sostegno indiretto a favore delle imprese editoriali dei media. (Negli Stati Uniti questa forma di sostegno è più rilevante dei finanziamenti alle emittenti radiotelevisive pubbliche);
- in tutti i casi, i governi offrono un sostegno indiretto anziché diretto alle organizzazioni dei media del settore privato. (Solo Finlandia, Francia e Italia offrono sussidi diretti, in Finlandia e in Francia quasi esclusivamente alla stampa, in Italia anche alle emittenti radiotelevisive locali. In tutti e tre i Paesi le sovvenzioni indirette sono più rilevanti);
- non c'è un effettivo sostegno da parte del settore pubblico a vantaggio dei media online. (In Francia, l'unico Paese in cui tale sostegno era previsto, nel 2008 ammontava a poco più di 1/10.000 di tutto il sostegno pubblico).

Il totale del sostegno pubblico ai media, misurato in euro *pro capite* annuo, va da un massimo di 130,7 euro in Finlandia ad un minimo di 43,1 euro in Italia. Gli Stati Uniti, dove le industrie del settore privato dei media hanno ridimensionato le loro redazioni in modo significativo nell'ultimo decennio, sono il Paese con il sistema di sostegno pubblico di gran lunga meno esteso, per un totale stimato di \$ 7,6 (€ 5,2) *pro capite*.

In termini di distribuzione del sostegno, il rapporto individua tre modelli:

- la Finlandia, la Germania ed il Regno Unito hanno tutti un *modello doppio*, che combina un elevato livello di finanziamento del canone televisivo per il servizio pubblico con i considerevoli sussidi indiretti alla stampa privata. (In Finlandia, la combinazione di tale finanziamento con le ampie esenzioni IVA a favore di gran parte dell'industria di quotidiani fa sì che il valore

totale del sostegno pubblico *pro capite* superi di gran lunga quello di qualsiasi altro Paese qui esaminato). Questi tre Paesi hanno i più alti livelli di sostegno pubblico totale ai media misurato in euro *pro capite*.

- La Francia e l'Italia gestiscono entrambe un *modello misto*, che accosta livelli medi di finanziamento a sostegno dei media di servizio pubblico ad una combinazione di forme indirette e dirette di sostegno ai media del settore privato (in Francia per i giornali, in Italia anche per alcune emittenti radiotelevisive locali). Contrariamente a quanto può apparire, considerato l'ampio sistema di sussidi delineato per questi Paesi, emerge che Francia e Italia occupano rispettivamente il quarto ed il quinto posto quanto a sostegno totale, considerevolmente inferiore rispetto agli altri tre Paesi europei.
- Gli Stati Uniti rimangono un'eccezione con il loro *modello minimalista*, che combina bassi livelli di sostegno ai media di servizio pubblico con bassi livelli di sostegno indiretto alla stampa privata. In particolare, mentre il governo federale storicamente è stato un pioniere in termini di utilizzo del sostegno indiretto e diretto volto ad aiutare gli organismi dei media del settore privato, i livelli totali di sostegno *pro capite* sono oggi molto al di sotto di quelli riscontrati nei cinque Paesi europei.

In tutti i sei Paesi, il sostegno indiretto agli editori di stampa è una forma di sostegno pubblico ai media molto più significativa di quanto non avvenga normalmente, dal valore di centinaia di milioni di euro l'anno. Man mano che i nostri sistemi media cambieranno ed il loro utilizzo da parte delle persone avverrà attraverso nuove piattaforme, l'efficacia di questo tipo di intervento diminuirà. Coloro che sono favorevoli al sostegno pubblico ai media dovranno, pertanto, riconsiderare il ruolo delle politiche pubbliche ed in particolare in che modo i governi possono sostenere quelle società del settore privato che forniscono beni pubblici a garanzia di un genere di giornalismo accessibile e di responsabilità nonché di un dibattito pubblico diversificato a beneficio delle democrazie.

1. Introduzione

Il primo decennio del XXI secolo è stato tumultuoso per le organizzazioni dei media in tutto il mondo occidentale, con conseguenze potenzialmente gravi, in particolare per la capacità del giornalismo indipendente di detenere il potere di informare e mantenere le persone aggiornate sulle notizie di interesse pubblico. I cambiamenti sociali e demografici in corso che si prevedono a lungo termine, i cambiamenti tecnologici dal punto di vista della produzione, distribuzione ed utilizzo dei contenuti - a volte proprio i cambiamenti dei contenuti considerati in senso stretto - e i cambiamenti sia strutturali che ciclici dei ricavi pubblicitari, da cui gran parte del settore dei media è fortemente dipendente, hanno scosso i detentori dell'informazione più influenti di tutto il mondo. Le tendenze attuali differiscono in modo significativo da un Paese all'altro, anche tra le democrazie occidentali. Tuttavia c'è una percezione diffusa, specialmente tra i reporter professionisti, che le industrie dei media in generale ed il giornalismo in particolare versino in difficoltà - come testimoniato dalla proliferazione di pubblicazioni riguardanti il loro futuro. Sia i giornali che le emittenti in chiaro, le due industrie che hanno storicamente impiegato la maggior parte dei giornalisti e hanno generato e diffuso la maggior parte delle notizie, hanno visto i loro guadagni crollare proprio mentre nuovi soggetti si sono espansi intorno a potenti motori di ricerca e siti di social networking diffusi che erano a malapena immaginabili dieci anni fa.

Le società private, su cui molte democrazie hanno fatto storicamente ampio affidamento per l'offerta di servizi pubblici come il giornalismo di controllo (*watchdog journalism*), le notizie dell'ultima ora e le informazioni generalmente disponibili e accessibili su fatti di pubblico interesse, sembrano attraversare una seria crisi come conseguenza diretta di questo decorso. Ciò ha suscitato un rinnovato interesse per la questione su cosa potrebbe fare l'intervento

*“Cosa potrebbe fare
l'intervento pubblico per
sostenere il settore dei
media in generale e il
giornalismo in
particolare?”*

pubblico per sostenere il settore dei media in generale ed il giornalismo in particolare. In diversi Paesi, governi e organizzazioni no-profit hanno commissionato ampie riforme delle politiche dei media, come risulta dal Report *Digital Britain* pubblicato nel 2009 dall'allora governo laburista, dal Report *La Gouvernance des aides publiques à la presse*, pubblicato congiuntamente da due ministeri francesi nel 2010, dal Report *Das Verschwinden der Zeitung?* Pubblicato dal tedesco Friedrich Ebert Stiftung nel 2009, e dall'ampio Report *Information Needs of Communities*, pubblicato dalla *US Federal Communications Commission* nel 2011.

Questo studio prende le mosse dai suddetti Report ma va oltre la cornice nazionale ivi delineata, che in molti casi ha interrotto il dialogo sul futuro dei media in generale e sul futuro del giornalismo in particolare. Motivati dalla convinzione che l'analisi sul potenziale ruolo delle politiche pubbliche a sostegno dei media e del giornalismo possa trarre vantaggio da una migliore comprensione delle disposizioni già in vigore altrove, miriamo a portare un po' di chiarezza nelle comparazioni internazionali che sono troppo spesso mancanti o piene di equivoci e travisamenti. I giornali europei, nonostante i pregiudizi degli operatori americani, non sono finanziati dallo Stato. Il governo statale e federale negli Stati Uniti, nonostante alcune affermazioni in senso contrario, non ha rinunciato completamente all'idea del sostegno del settore pubblico ai media. E sebbene i risultati ottenuti dicano altrimenti, i governi della Germania e del Regno Unito offrono in realtà più sostegno pubblico ai media rispetto ai loro omologhi di Francia e Italia.

Nel Report si delineano le diverse forme di sostegno pubblico ai media, sulla base di studi esistenti a livello nazionale, fonti secondarie internazionali e consultazioni con vari esperti su un campione di sei democrazie: Finlandia, Francia, Germania, Italia, Regno Unito e gli Stati Uniti. L'obiettivo non è quello di essere esaustivi o esaurienti nei dettagli, ma di fornire un'utile panoramica internazionale delle più importanti forme di sostegno pubblico ai media attualmente in atto e portare un po' di trasparenza all'interno di un dibattito spesso confuso. I sei Paesi presi in esame sono stati scelti perché rappresentano diversi tipi di sistemi di comunicazione e diversi approcci alla politica dei media, ma tutti affrontano sfide - quanto meno comparabili - di calo della diffusione dei giornali a pagamento e di frammentazione del pubblico televisivo che mettono a repentaglio due dei tradizionali pilastri dei nostri sistemi: la stampa privata e l'emittenza radiotelevisiva gratuita via etere finanziata dalla pubblicità.

Abbiamo esteso la ricerca sulle diverse forme di sostegno pubblico, per comprendere una serie di politiche che sono potenzialmente importanti in un panorama mediatico sempre più convergente e di rottura con la tradizione che considera separatamente le emittenti radiotelevisive, la stampa ed il digitale. Questo Report include quindi sia (a) finanziamenti diretti a favore di organizzazioni di media di servizio pubblico (PSMO), (b) forme indirette di sostegno alle organizzazioni dei media del settore privato (principalmente attraverso varie forme di sgravio fiscale), (c) forme dirette di sostegno a favore di organizzazioni private dei media settoriali e (d) sostegno pubblico per nuove iniziative web di *pure players* giornalistici (laddove esistenti).

Il capitolo 2, successivo all'introduzione, esamina i mezzi e le finalità del sostegno pubblico ai media.

Il capitolo 3 analizza le disposizioni sul sostegno in vigore nei sei Paesi considerati, esaminando sia le differenze che i punti in comune.

Il capitolo 4 esamina alcuni dei dibattiti relativi a queste differenti disposizioni e argomenta in ordine alle loro prospettive future, prima di fornire una sintesi conclusiva.

Come punto di partenza, la Tabella 1.1 fornisce una panoramica delle disposizioni in vigore nei sei Paesi e include le migliori stime disponibili della scala di intervento in ciascuna area.¹

¹ Le informazioni nella Tabella 1.1, utilizzate in tutto il Report, sono state raccolte da una serie di studi a livello nazionale e da fonti internazionali, tutte citate di seguito. Le cifre fornite non sono sempre ugualmente uniformi e non sono sempre calcolate in modi direttamente confrontabili e si devono quindi prendere in considerazione con cautela. In ciascun caso, abbiamo consultato esperti del Paese esaminato per selezionare le cifre più affidabili disponibili. Dove non esistono dati (come per il valore delle sovvenzioni indirette per i giornali in Germania, Italia e Regno Unito), abbiamo incluso le stime prodotte dall'economista dei media Timo Toivonen per l'Istituto Reuters. Dettagli sui suoi calcoli sono disponibili nell'appendice.

Tabella 1.1. Sostegno pubblico ai media (2008)

	Finanziamento dei media di servizio pubblico	Sovvenzioni indirette alla stampa	Sovvenzioni dirette alla stampa	Altre forme di sostegno
Finlandia	€ 381 milioni Canone radiotelevisivo (€ 216/famiglia) per PSMO YLE integrato.	€ 313 milioni Esenzione generale IVA per le vendite di abbonamenti, pubblicità, stampa, confezionamento e impianti. Sostegno alla distribuzione generale attraverso il servizio postale.	€ 0,5 milioni Sovvenzioni mirate a giornali di minoranze linguistiche svedesi e nazionali.	Nessuna
Francia	€ 3.028 milioni Canone radiotelevisivo (116 €/famiglia) per diversi PSMO, soprattutto France Télévisions e Radio France.	€ 801 milioni Riduzione generale dell'IVA per i giornali registrati. Imposta professionale a tasso zero per diverse tipologie di impiegati nell'ambito delle imprese giornalistiche. Tariffa agevolata generale per il servizio postale.	€ 438 milioni Sovvenzioni dirette generali per la distribuzione. Sovvenzioni dirette mirate per i giornali con scarse risorse pubblicitarie, per la modernizzazione degli impianti di produzione, per gli investimenti in nuove tecnologie, ecc. Sostegno statale all'agenzia di stampa AFP.	€ 0,5 milioni Sostegno ai "servizi di stampa online", cioè <i>pure players</i> giornalistici. (Aumentato a € 20 milioni nel 2009)
Germania	€ 7.265 milioni Canone radiotelevisivo (€ 204 famiglia) per PSMO ADF, ZDF e Deutschlandradio.	€ 525 milioni IVA agevolata generale per vendite e abbonamenti a copia singola	Nessuna	Nessuna
Italia	€ 1.676 milioni Canone radiotelevisivo (€ 106/famiglia) per PSO RAI integrato.	€ 560 milioni Riduzione generale dell'IVA per vendite di singole copie, abbonamenti, stampa, confezionamento e impianti. Tariffe postali e telefoniche generalmente ridotte. (Ulteriori sussidi secondari sono forniti per agenzie di stampa e sotto forma di prestiti agevolati).	€ 161 milioni Sussidi mirati per i giornali con almeno due membri del Parlamento tra i proprietari o pubblicati da cooperative di giornalisti. Sovvenzioni mirate per i giornali espressione di minoranze linguistiche e testate locali.	€ 184 milioni Diverse sovvenzioni dirette alla televisione locale nelle regioni italiane per "attività informative". Inoltre sostegno alle emittenti di minoranza linguistica e alle emittenti affiliate ai partiti.
Regno Unito	€ 4.185 milioni Canone radiotelevisivo (€ 190/famiglia) per PSMO BBC.	€ 748 milioni Esenzione generale IVA per vendite di copie e vendite di abbonamenti (circa 594 milioni di sterline).	Nessuna	Nessuna
Stati Uniti d'America	€ 779 milioni Stanziamenti federali per CPB (\$ 393 milioni). Sovvenzioni federali e contratti per PSMO (\$ 80 milioni). Stanziamenti statali e locali per PSMO (\$ 673 milioni).	€ 804 milioni Varie agevolazioni fiscali a livello federale e statale, principalmente per fatturato, vendite pubblicitarie e spese per l'espansione o il mantenimento della diffusione (oltre \$ 900 milioni). Tariffe postali ridotte per giornali e riviste (circa \$ 282 milioni).	Nessuna	Nessuna

Fonti: finanziamento dei mezzi di comunicazione del servizio pubblico da YLE (2009) (Finlandia), European Audiovisual Observatory (2009) (Francia, Germania, Italia e Regno Unito) e CPB (2009) (Stati Uniti). Le sovvenzioni indirette alla stampa di Nieminen (2010) con ulteriori dettagli forniti dalla corrispondenza personale (Finlandia), Cardoso (2010) (Francia), Germania, Italia e Regno Unito sono stime di Timo Toivonen (vedi Appendice) e Cowan e Westphal (2010) (Stati Uniti). Si noti che il dato per la Francia comprende il valore stimato di 400 milioni di euro di sostegno fornito dal servizio postale francese ai sensi dell'art. 2 della legge del 2 luglio 1990 che Cardoso menziona ma non include nelle sue cifre (includiamo questo dato in quanto trattasi di una forma di sostegno indiretto obbligatoria per legge e altamente significativa). Sovvenzioni dirette da World Press Trends (2009), Cardoso (2010) (Francia) e DIE (2008) più IEM (2011) (Italia). In conformità con il rapporto Cardoso (2010), includiamo qui un sostegno alla distribuzione generale di 242 milioni di euro che alcuni autori (Loridan, 2004; Kuhn, 2011) hanno classificato come indiretti. Altro sostegno proviene da Cardoso (2010) (sostegno ai *pure players* in Francia) e da DIE (2011) (sostegno alle televisioni e alle radio locali in Italia). Se espressi in altre valute, GBP (sterlina) è stato convertito in Euro al tasso di cambio medio annuo di 1,26 per il 2008 (prelevato da HRMS), da USD (dollaro USA) a Euro a un tasso di cambio medio annuo di 0,68 per il 2008 (tratto dall'IRS). Le fluttuazioni dei tassi di cambio possono distorcere i confronti.

Esaminando sistematicamente tutte le principali forme di sussidio disponibili, mostreremo che il sostegno pubblico totale ai media è maggiore e più diffuso di quanto spesso si pensi; gli editori di stampa di tutti i Paesi esaminati beneficiano di un sostegno indiretto ampio e spesso sottovalutato sotto forma di esenzioni o riduzioni dell'IVA e in molti Paesi anche di sussidi postali. Alcune di queste forme di sostegno hanno origine nel diciannovesimo secolo, altre sono state introdotte nel corso del ventesimo secolo, poche, se non nessuna, sono state sistematicamente riformate nel ventunesimo. La scala e la portata del sostegno pubblico ai media a volte sono sorprendentemente prive di trasparenza. Mentre i finanziamenti diretti a favore dei media di servizio pubblico e dei media del settore privato sono generalmente documentati in dettaglio, la considerevole estensione del sostegno indiretto fornito principalmente alla stampa è meno documentata e raramente soggetta a controllo. Le disposizioni in vigore hanno storicamente aiutato la stampa ad aumentare la sua portata, hanno aiutato gli editori più piccoli a sopravvivere ed hanno aiutato quelli più grandi ad aumentare sia i loro profitti sia il loro potenziale nel rendere un servizio di pubblica utilità. Ma, rispetto ai finanziamenti a favore dei media di servizio pubblico e al sostegno diretto a favore delle società dei media del settore privato, l'efficacia delle forme di sostegno indirette ereditate - come la riduzione delle imposte per le vendite di giornali, la pubblicità e l'aiuto alla distribuzione - sta diminuendo. Coloro che sono a favore del sostegno pubblico a vantaggio di media diversificati ed indipendenti dovranno quindi riflettere su come gli impegni diffusi per la promozione del pluralismo dei media, condivisi dalla maggior parte delle democrazie nella seconda metà del XX secolo, possano essere rinnovati e adattati al ventunesimo.

2. Mezzi e finalità del sostegno pubblico ai media

Gli sviluppi nei diversi settori dei media sono strettamente intrecciati con una vasta gamma di politiche pubbliche, che includono non solo gli investimenti in infrastrutture nel settore delle comunicazioni e la loro regolamentazione, ma anche i contesti normativi che tutelano la libertà di espressione e garantiscono un certo grado di libertà di informazione, sebbene bilanciati con le leggi sulla diffamazione, i segreti di stato e la protezione della *privacy*. Alcuni governi oggi mirano a formulare programmi più o meno olistici di "società dell'informazione", che integrano e coordinano le diverse politiche nel perseguimento di obiettivi che vanno dalla competitività economica alla solidarietà sociale e alla difesa della cultura nazionale per assicurare un elettorato informato ed un vivace dibattito pubblico. Nonostante tali sforzi, la politica dei media rimane spesso un po' una "coperta *patchwork*", che rappresenta ciò che lo storico e scienziato politico britannico Colin Seymore-Ure (1987) ha definito "la politica del rattoppo".

I particolari aspetti delle politiche sui media qui focalizzati sono quelli implicati più direttamente nel tentare di far fronte alle vere e proprie fragilità in cui versa oggi la produzione meramente commerciale dei media.

Mentre molti probabilmente concordano con l'ex direttore esecutivo del New York Times Bill Keller (2011), secondo cui il giornalismo può a volte essere "fastidioso, semplicistico, prevedibile, avido, insaziabile, imperioso, sciatto e meschino", i contenuti dei media in generale e più specificamente le notizie di attualità possono considerarsi come qualcosa di valore pubblico o, per usare il linguaggio degli economisti, i media e il giornalismo possono considerarsi come beni pubblici con effetti positivi sulle democrazie e sulle società in senso lato (Hamilton, 2004). I contenuti dei media sono un bene pubblico in quanto non competitivi e relativamente non esclusivi (chiunque può guardare un programma o leggere una storia senza impedire ad altri di farlo; una volta che è di dominio pubblico, il contenuto è ampiamente accessibile). L'informazione può avere risvolti positivi (ed i suoi aspetti benefici non sono commisurati al prezzo pagato), nel senso che noi tutti possiamo beneficiarne l'un l'altro se essa ci mette in condizione di conoscere i fatti di pubblico interesse, ci ricorda le nostre reciproche influenze a livello locale, nazionale e globale e/o ci rende più propensi ad impegnarci nella vita politica in modo costruttivo.

Diverse tipologie di organismi di informazione forniscono diversi beni pubblici e favoriscono diversi effetti positivi a diversi livelli e in diversi modi: la ricerca suggerisce, per esempio, che la presenza di emittenti radiotelevisive di servizio

pubblico solide favorisce una conoscenza più ampia e diffusa dei fatti di pubblico interesse e che la presenza di una forte stampa privata funge da controllo sulla corruzione sia nell'ambito pubblico che nell'ambito privato (Curran et al., 2009; Brunetti and Weder, 2003).

Gli economisti in generale concordano sul fatto che la sola produzione di mercato porti probabilmente ad una sotto-fornitura di beni pubblici come il giornalismo accessibile e affidabile ed il giornalismo di controllo “*watchdog*” (Hamilton, 2004). Tutto ciò è fonte di particolare preoccupazione nel caso del giornalismo, che è spesso ritenuto vitale per il funzionamento delle società democratiche. Un modo per affrontare questo problema è attraverso l'intervento del governo.

“Gli economisti in generale concordano sul fatto che la sola produzione di mercato possa condurre a una sotto-fornitura di beni pubblici come il giornalismo accessibile e affidabile ed il giornalismo watchdog”

Nel mondo occidentale, le forme più comuni di sostegno da parte del settore pubblico ai media includono il *finanziamento diretto di organismi di informazione di servizio pubblico* (sia di proprietà statale che privata senza scopo di lucro), *sostegno indiretto a favore di organismi di informazione privati*, attraverso varie forme di riduzioni o esenzioni fiscali e/o tariffe agevolate per i servizi di pubblica utilità, compresi i servizi di telecomunicazione e quelli postali, e *sostegno diretto agli organismi di informazione privati*, sia sotto forma di esborsi diretti, sia attraverso rimborsi di costi come quelli relativi alla produzione, distribuzione o sostegno per i servizi comuni come le agenzie di stampa nazionali.²

Queste forme di sostegno funzionano in modi diversi. Nei cinque Paesi europei esaminati, i finanziamenti ai media di servizio pubblico forniscono reddito garantito, che assicura uno o più organismi di informazione autonomi di proprietà pubblica

² Oltre a queste forme di sostegno diretto e indiretto, i governi sostengono e hanno sostenuto i media a vari livelli attraverso una più ampia gamma di politiche, tra cui le leggi sugli avvisi pubblici e la pubblicità del settore pubblico, varie forme di sgravi normativi, finanziamento delle scuole di giornalismo e simili, sussidi alle più ampie industrie culturali nonché attraverso investimenti pubblici in infrastrutture di comunicazione, che vanno dal servizio postale alla banda larga *wireless*, oltre a varie forme di regolamentazione per l'accesso e di *pricing* di tali infrastrutture (Starr, 2004). I governi possono anche facilitare il giornalismo attraverso gli atti a tutela della libertà di informazione, attraverso la protezione del *whistleblower*, attraverso le leggi scudo che offrono ai giornalisti un'ulteriore protezione per determinate forme di azione legale e attraverso un'accurata normativa sulla diffamazione.

(negli Stati Uniti, gli stanziamenti federali e statali costituiscono meno della metà dei finanziamenti alle emittenti radiotelevisive pubbliche. Queste sono di solito costituite come organizzazioni private senza scopo di lucro). Il sostegno indiretto e diretto ai media privati come i giornali, al contrario, non crea nuovi organismi, ma aiuta quelli esistenti in vari modi. Si presenta in forme diverse, alcune delle quali sono solitamente chiamate "sovvenzioni generali" disponibili per un intero settore (come il sostegno indiretto sotto forma di esenzioni o riduzioni dell'IVA per la vendita di giornali e la pubblicità o il sostegno diretto sotto forma di sussidi per la distribuzione), mentre altre sono "sussidi mirati" disponibili solo per alcune categorie di media (come le sovvenzioni dirette finlandesi per le pubblicazioni nelle lingue delle minoranze nazionali, il sostegno diretto italiano alle "attività informative" delle emittenti radiotelevisive locali ed il sostegno francese ai servizi di stampa online che impiegano regolarmente almeno un giornalista professionista).

Queste differenti misure sono destinate al perseguimento di molteplici scopi, compresi quelli culturali, economici e sociali, ma hanno anche l'obiettivo dichiarato di promuovere il pluralismo dei media e affrontare i fallimenti del mercato che si verificano nell'ambito della produzione e della diffusione dell'informazione. I fondamenti normativi e legali del sostegno pubblico ai media differiscono in qualche modo da un Paese all'altro, ma nella maggior parte dei casi si possono ricondurre ai principi costituzionali delle libertà di espressione e agli impegni volti ad incoraggiare un dibattito pubblico diversificato. Tali presupposti sono stati nel tempo tradotti in diversi atti legislativi riguardanti ogni tipo di intervento, tra cui atti riguardanti la radiodiffusione pubblica, articoli del codice tributario che specificano le esenzioni per i giornali e così via.³ In alcuni casi, gli obiettivi dichiarati sono più prosaici. L'Assemblea Generale del Connecticut (2008) così giustifica il sostegno indiretto a tutti gli editori di stampa: *"Sarebbe costoso e difficile raccogliere le entrate e*

³ Nella maggior parte dei Paesi di cui ci occupiamo qui, gli accordi costituzionali garantiscono la libertà di espressione, il diritto di accedere alle informazioni pubbliche, la protezione contro la censura e così via. Particolari forme di sostegno pubblico ai media spesso si considerano basate su queste disposizioni e assumono la forma di normativa speciale riguardante i media di servizio pubblico ed il sostegno indiretto e diretto alla stampa. La Germania ha probabilmente il fondamento costituzionale più adeguato in relazione al proprio modello di sostegno pubblico, in quanto l'art. 5 del Grundgesetz (*ndr*, la Costituzione della Repubblica Federale di Germania) garantisce la libertà di espressione, di stampa e di diffusione con qualsiasi mezzo e il diritto per chiunque di tenersi informato "senza interferenze e da fonti generalmente accessibili". Nel 1986, la Corte Costituzionale federale ha stabilito su questa base il principio di "Grundversorgung", vale a dire un impegno costituzionale a vantaggio dell'offerta base dei servizi di comunicazione e media necessari in una società democratica, a sua volta incoraggiata dall'accordo federale sull'emittenza radiotelevisiva, sul quale si basa l'offerta del servizio pubblico, e dal sostegno indiretto alla stampa, disciplinato dalla normativa fiscale sulle vendite (UStG § 12, 2a sezione, punti 1 e 2, con un allegato che specifica le esenzioni). (Esser e Brüggemann, 2010).

verificare gli adempimenti fiscali da parte delle società fuori dello Stato che vendono riviste e giornali in abbonamento".

Diverse forme di sostegno pubblico ai media sono quindi interventi di politica almeno parzialmente intesi a sostenere il giornalismo indipendente, ad incoraggiare dibattiti pubblici diversificati e ad assicurare un ampio accesso alle informazioni su fatti di pubblico interesse per tutti i cittadini. (Incidentalmente, si tende anche a sostenere gli organismi dei media che prestano maggiore attenzione alle politiche elettorali e ai politici rispetto a quanto faccia la maggior parte dell'elettorato). La creazione, il mantenimento e la *governance* di media di servizio pubblico finanziati dal canone di abbonamento come la BBC, l'istituzione delle agevolazioni fiscali per le vendite di abbonamenti a giornali in Germania e l'erogazione di sussidi diretti mirati a favore di giornali espressione di minoranze linguistiche regionali in Italia sono per molti aspetti politiche piuttosto diverse che derivano da processi politici altrettanto diversi, ma qui confrontiamo – con una metafora - queste diverse mele e arance in quanto appartenenti alla stessa categoria (la frutta), cioè sono tutti interventi pubblici nei mercati dei media, motivati almeno formalmente da considerazioni che vanno oltre il perseguimento del profitto personale, il vantaggio politico o le diverse competenze professionali.

I critici del sostegno pubblico ai media sono ovviamente numerosi e hanno sostenuto che l'intervento statale minaccia l'indipendenza dei giornalisti e degli editori che sono tenuti ad osservare con occhio critico coloro che detengono il potere, distorce la concorrenza dei mercati dei media (il che comporta una distribuzione non ottimale delle risorse) e spesso sostiene le industrie “sul viale del tramonto” a discapito degli innovatori e degli ultimi arrivati. (Vedi ad esempio Picard (2007) per una recensione delle critiche rilevanti).

La maggior parte degli studiosi però - e in effetti molti giornalisti, direttori dei media e responsabili delle politiche - ritengono che il sostegno pubblico possa servire per una serie di finalità legittime, che vanno ben oltre il ristretto settore industriale, e possa contribuire a rendere i sistemi multimediali diversificati, possa assicurare la produzione di contenuti di qualità e pratiche di giornalismo

*“La maggior parte degli studiosi
però - e in effetti molti
giornalisti, direttori dei media e
responsabili delle politiche -
ritengono che il sostegno
pubblico possa servire per una
serie di finalità legittime”*

responsabile, possa assistere i vari sforzi per la costruzione di Stati e nazioni e rendere le informazioni importanti più accessibili ad un pubblico più ampio (Humphreys, 2007, Goodman, 2008, Gustafsson et al., 2009, vedere anche le rilevanti osservazioni di Alonso et al., 2006; The Netherlands Press Fund, 2007; Benson and Powers, 2011). Questo è uno dei motivi per cui il diritto dei governi nazionali di intervenire nei mercati dei media per promuovere il pluralismo, sostenere la produzione di contenuti e aumentare la diffusione è riconosciuto negli accordi internazionali che vanno dalla Convenzione dell'UNESCO sulla protezione e promozione della diversità culturale ai vari Trattati dell'Unione Europea. La ricerca suggerisce che il sostegno pubblico ai media non consente sempre ad essi di raggiungere gli obiettivi dichiarati, specialmente se forti tendenze economiche, sociali e/o tecnologiche spingono in altre direzioni (Skogerbø, 1997; Picard e Grönlund, 2003; Ots, 2009). Non c'è dubbio però che le differenze nella politica dei media in generale e nelle forme di sussidio ad essi in particolare, contribuiscono a spiegare le differenze del modo in cui operano i sistemi mediatici delle democrazie sviluppate occidentali altrettanto ricche (Humphreys, 1996; Baker, 2001; Hallin and Mancini, 2004; Freedman, 2008; Nielsen and Levy, 2010).

Vale la pena di notare qui che tutte le democrazie sviluppate - anche se presumibilmente orientate al libero mercato come gli Stati Uniti - hanno ampi accordi di sovvenzioni dirette e indirette ai media. Nel 2008, i governi federali e statali hanno destinato circa 1,14 miliardi di dollari a varie forme di radiodiffusione pubblica tra i cinquanta stati (Corporation for Public Broadcasting, 2009). Anche se a volte si dice erroneamente che la stampa americana opera senza alcun sostegno del governo (un malinteso che si ritrova nel manuale internazionale più utilizzato, World Press Trends), un gruppo di ricerca presso la Scuola Annenberg per la comunicazione e il giornalismo dell'Università della California meridionale stima che il valore totale del sostegno indiretto a giornali e riviste, sotto forma di una serie di agevolazioni fiscali a

“Le forme specifiche di sostegno pubblico ai media differiscono da paese a paese, a volte in modo significativo, ma in ogni democrazia sviluppata a livello mondiale, i governi fanno almeno qualche sforzo per sostenere i sistemi dei media ed assicurare che contribuiscano alla politica democratica e alla vita civile”

livello federale e statale e riduzioni di tariffe postali, sia di almeno 1,2 miliardi di dollari l'anno (Cowan e Westphal, 2010; Nilakantan, 2010a, 2010b)).

A ciò si aggiungono forme di sostegno più difficili da quantificare, come le leggi sugli avvisi pubblici e gli sgravi normativi, comprese le deroghe ad alcune leggi in materia di lavoro e di concorrenza, che consentono, per esempio, accordi operativi congiunti secondo i quali i giornali concorrenti condividono l'infrastruttura di stampa e i servizi di diffusione.

Le forme specifiche di sostegno pubblico ai media differiscono da paese a paese, a volte in modo significativo, ma in ogni democrazia sviluppata a livello mondiale, i governi fanno almeno qualche sforzo per sostenere i sistemi dei media e assicurare che contribuiscano alla politica democratica e alla vita civile.

3. Diversi modelli di sostegno pubblico ai media

Nonostante siano attualmente in corso cambiamenti all'interno dei nostri sistemi mediatici, le principali forme di sostegno pubblico in vigore oggi rimangono le stesse da trent'anni o più e propendono fortemente a favore di operatori veterani e detentori storici dell'industria editoriale. Ciò risulta chiaro dalla precedente tabella 1.1, che offre una panoramica delle principali forme di sostegno pubblico ai media in atto nel 2008 nei sei Paesi analizzati.

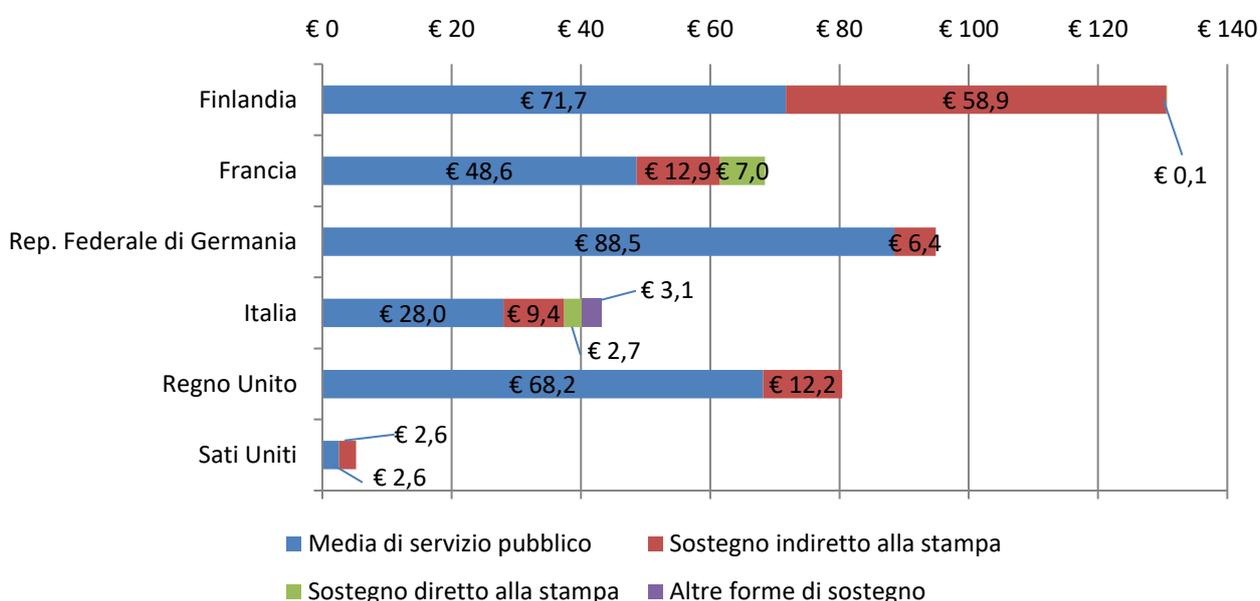
“Le principali forme di sostegno pubblico in vigore oggi rimangono le stesse da trent'anni o più e propendono fortemente a favore di operatori veterani”

In tutti i casi esaminati, i governi utilizzano i canoni di abbonamento o gli stanziamenti diretti per sponsorizzare gli organismi di informazione del servizio pubblico, con un forte slancio nei riguardi delle emittenti radiotelevisive. (Sebbene ciò avvenga in misura di gran lunga maggiore nei cinque Paesi europei rispetto agli Stati Uniti, il sostegno a livello federale e statale alla Corporation for Public Broadcasting e le centinaia di emittenti radiotelevisive pubbliche locali in tutto il Paese tuttora ammonta a più di un miliardo di dollari all'anno). In tutti e sei i Paesi esaminati, il sostegno indiretto offerto agli editori della stampa su carta attraverso varie forme di sgravi fiscali e, in alcuni casi, attraverso tariffe postali ridotte costituisce la seconda forma più significativa di sostegno pubblico ai media (Il sostegno negli Stati Uniti, anche in questo caso, è più limitato di quanto non sia in Europa, ma le esenzioni fiscali per giornali e riviste valgono almeno 1,2 miliardi di dollari l'anno). Solo tre dei sei Paesi offrono sovvenzioni pubbliche dirette ai media privati - nel caso della Finlandia, ai giornali di minoranze linguistiche; in Francia, ad una serie di attività, tra cui la modernizzazione dei processi di produzione dei giornali e della distribuzione postale, ma anche ai *pure players* giornalistici del web (0,5 milioni di euro nel 2008); in Italia, ai giornali pubblicati dalle cooperative di giornalisti o che abbiano nella compagine societaria almeno due membri del Parlamento, alle televisioni ed alle emittenti radiofoniche locali con riferimento agli investimenti nel campo dell'informazione. In questi tre Paesi, il sostegno diretto ai media del settore privato è meno significativo del sostegno indiretto in termini di euro *pro capite*. In tutti e sei i Paesi esaminati, i principali destinatari di queste varie forme di sostegno del settore pubblico ai media nel 2008 sono rimasti in gran parte i detentori storici che ne beneficiano da anni - principalmente emittenti radiotelevisive di servizio pubblico e secondariamente

editori privati. Pochissimi dei nuovi operatori ricevono un sostegno pubblico significativo, anzi, nel caso dell'Italia, il diritto di accesso al sostegno pubblico richiede un requisito minimo di anzianità di tre anni dell'attività editoriale, che di fatto risulta preclusivo per gli imprenditori.

Ai fini di una comparazione a livello internazionale della portata e dell'ambito del finanziamento del servizio pubblico ai media, suddividiamo i valori totali stimati delle principali forme in due modi: innanzitutto, in termini di euro correnti *pro capite* (fig. 3.1), poi in termini di distribuzione relativa del sostegno totale (fig. 3.2).

Figura 3.1 Sostegno pubblico totale ai media (2008)



Fonte: vedi tavola 1.1

Dalla figura 3.1 risulta chiaro che il sostegno alle organizzazioni di media di servizio pubblico (comunque costituite) è il fattore più importante in tutti questi Paesi eccetto che negli Stati Uniti. Il secondo tipo di sussidio più diffuso in cinque Paesi (e il maggiore negli Stati Uniti) è il sostegno indiretto per gli editori, per lo più attraverso esenzioni o riduzione dell'IVA.⁴

⁴ Le organizzazioni dei media del settore privato sono ovviamente lontane dalle società che da sole beneficiano di varie forme di sgravi fiscali. Il governo federale tedesco ha fornito un totale stimato di 25 miliardi di euro in esenzioni fiscali e riduzioni nel 2008 e il governo federale degli Stati Uniti 120 miliardi di dollari (82 miliardi di euro) in sgravi fiscali per le società.

Il sostegno diretto alla stampa segue al terzo posto in due dei tre Paesi in cui è previsto (Finlandia e Francia). In Italia, sia la stampa privata che le emittenti radiotelevisive private locali beneficiano di sovvenzioni dirette, in entrambi i casi, per un importo annuo di circa 3 euro *pro capite*. Solo un Paese - la Francia - fornisce un sostegno pubblico diretto per operazioni di *pure players* del digitale e le somme in gioco sono trascurabili rispetto alla scala totale dell'intervento pubblico. (La cifra del 2008 di € 0,01 *pro capite* è troppo piccola per essere visibile nel grafico sopra riportato della Fig. 3.1 ed è stata quindi omessa. Questa forma di sostegno è stata aumentata nel 2009 a € 0,3 *pro capite* all'anno).

La portata totale dell'intervento statale misurata in euro *pro capite* è di gran lunga più ampia in Finlandia, che ha il canone di abbonamento più elevato ed esenta, dall'aliquota IVA standard del 23% sulle vendite di abbonamenti, pubblicità, stampa, assemblaggio e impianti, un'industria giornalistica relativamente ampia e vivace. Un sostegno di questa portata non sorprende. Quanto ai media, la Finlandia è un piccolo mercato con poco più di 5 milioni di madrelingua che parlano idiomi piuttosto differenziati. L'impegno per un servizio pubblico omnicomprendente e multi-piattaforma, oltre al desiderio di vedere almeno una e preferibilmente più organizzazioni di media del settore privato competere in ogni mercato locale dei media, in un Paese geograficamente grande ma scarsamente popolato, richiede quindi un sostegno pubblico considerevole. Su questo si è stati storicamente disponibili, indipendentemente dal fatto che il governo ad Helsinki fosse di sinistra o di destra (Nieminen, 2010).

È forse più sorprendente che la Germania e il Regno Unito siano il secondo e il terzo Paese in termini di valore totale dell'intervento statale, stimato *pro capite* - in entrambi i casi, il risultato di un solido settore dei media di servizio pubblico, finanziato dal canone televisivo combinato con esenzioni estese (nel Regno Unito) o riduzioni (in Germania) dell'IVA per larga parte della stampa privata.⁵

Sia l'Italia che la Francia - ben note a livello internazionale per i loro complessi ed estesi sistemi di sostegno diretto alla stampa - hanno effettivamente livelli più bassi di sostegno pubblico totale ai media di tutti gli altri Paesi europei qui presi in considerazione, a causa di una combinazione di canoni televisivi molto più bassi e del valore più basso di sgravio IVA, per quella che è un'industria di quotidiani molto più piccola. In Finlandia, Germania e Regno Unito il valore *pro capite* del sostegno ai

⁵ Non parliamo qui di emittenti radiotelevisive private come l'ITV britannica o di emittenti radiotelevisive di servizio pubblico completamente finanziate dalla pubblicità come Channel 4, né dei rimanenti obblighi d'interesse pubblico che le emittenti radiotelevisive private negli Stati Uniti e altrove accettano in cambio del canone.

media di servizio pubblico supera da solo il valore totale del sostegno pubblico in Italia in tutte le sue forme. Quando si prendono in considerazione i sussidi indiretti alla stampa, è ancora più chiaro che questi tre Paesi sostengono effettivamente varie forme di media molto più di quanto non facciano le loro controparti mediterranee, presumibilmente più interventiste.

Non sorprende che gli Stati Uniti, che per gran parte del diciannovesimo secolo hanno avuto in vigore un insieme di accordi molto più dinamico e ambizioso sui sussidi ai media rispetto a qualsiasi altro Paese, abbiano il livello più basso di sostegno pubblico ai media *pro capite* - significativamente inferiore a quello che è offerto nei cinque Paesi europei qui esaminati.⁶

Ciò è dovuto, da un lato, all'assenza di un canone (i media di servizio pubblico, invece, sono sostenuti da stanziamenti federali e statali da una parte e, per la restante, da donazioni di beneficenza e sponsorizzazioni aziendali) e, dall'altro, all'ambito disomogeneo e relativamente limitato delle sovvenzioni indirette agli editori di stampa. Sebbene queste disposizioni siano, nella maggior parte dei casi, modeste rispetto a quelle europee, non sono affatto insignificanti in termini assoluti. Il costo totale stimato per il contribuente americano ammonta ancora a oltre \$ 2,3 miliardi (€ 1,6 miliardi) l'anno.

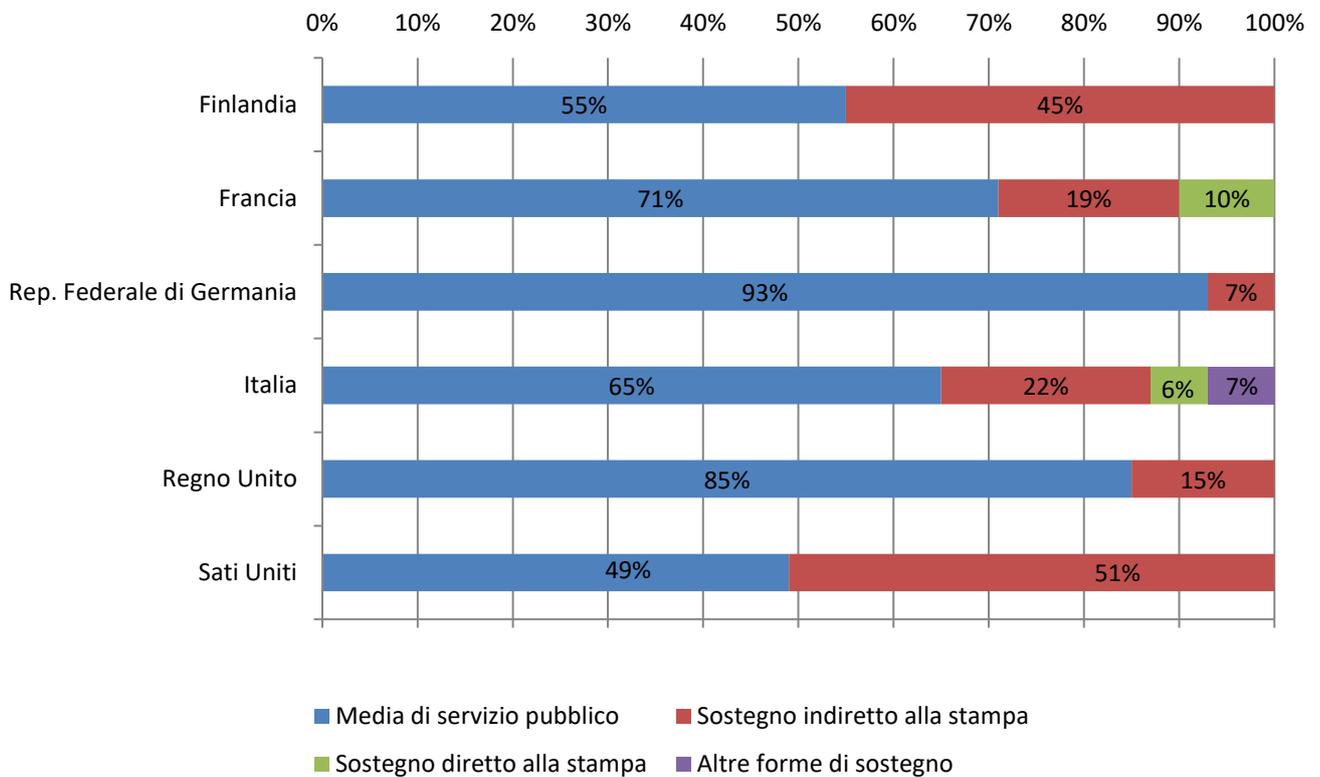
Vale anche la pena notare che sia il sostegno ai media di servizio pubblico sia i sussidi indiretti alla stampa variano notevolmente da Stato a Stato. Mentre alcuni offrono poco o nessun sostegno, uno Stato come il Connecticut rinuncia a circa 60 milioni di dollari l'anno di entrate fiscali attraverso esenzioni dall'imposta sulle vendite per giornali e riviste (vedi Assemblea Generale del Connecticut, 2008). Il governo statale di Hartford, che offre un sussidio indiretto *pro capite* di \$ 17,0 (€ 11,6), è quindi in grado di sostenere gli editori del settore privato come lo sono i governi a Roma e a Londra ed è più generoso dei governi a livello federale e statale in Germania.

Passando dall'analisi della portata del sostegno pubblico ai media a quella delle singole voci che, in generale, lo compongono, rappresentate nella figura 3.2, emerge un modello chiaro. In tutti i Paesi, tranne gli Stati Uniti, il sostegno alle organizzazioni dei media di servizio pubblico rappresenta oltre il 50% di tutto il

⁶ Come hanno dimostrato Paul Starr (2004) e altri, il governo federale ha offerto massicce sovvenzioni indirette alla stampa in particolare in tutto il XIX secolo, parzialmente attraverso forme più o meno politicizzate di mecenatismo e ricompense selettive attraverso contratti di stampa redditizi, ma soprattutto attraverso tariffe preferenziali disponibili per i giornali distribuiti attraverso l'ufficio postale - nel 1832 negli Stati Uniti i giornali costituivano il 95% del peso totale di tutta la posta, ma solo il 15% delle entrate.

sostegno pubblico ai media (oltre il 90% nel caso della Germania). Il sostegno indiretto agli editori di stampa è la forma di sostegno più significativa negli Stati Uniti (al 51%) e la seconda forma di intervento più significativa negli altri cinque Paesi, che vanno dal 7% del sostegno totale in Germania al 45% in Finlandia. Le sovvenzioni dirette ammontano a meno dello 0,1% in Finlandia e, anche in Francia e in Italia, rappresentano rispettivamente solo il 10% ed il 13% (la cifra italiana è la combinazione del sostegno diretto alla stampa e alle emittenti locali). I francesi sono gli unici a fornire sostegno ai *pure players*, ma perfino dopo la crescita del 2009, esso ammonta a meno dello 0,1% del sostegno pubblico totale.

Figura 3.2. Composizione del supporto pubblico (2008)



Fonte: vedi tavola 1.1

I tre grandi modelli attualmente in vigore sono quelli definiti dalle riforme politiche dei media degli anni '70 e '80, che, da un lato, hanno risposto all'ondata di "morte dei giornali" che ha colpito molte democrazie sviluppate nel mentre i mercati locali si consolidavano e, dall'altro, hanno rappresentato un desiderio politico di deregolamentazione dei vecchi monopoli di Stato nelle emittenti radiotelevisive e nelle telecomunicazioni.

“I tre grandi modelli attualmente in vigore sono quelli definiti dalle riforme politiche dei media degli anni '70 e '80”

In termini di sostegno pubblico ai media, i tre modelli possono caratterizzarsi come segue:

- La Finlandia, la Germania e il Regno Unito operano tutti con un *modello duale*, che combina organizzazioni di media di servizio pubblico robuste e ampiamente finanziate con il canone televisivo (secondo l'European Audio-Visual Observatory, il sostegno pubblico rappresenta tra il 94% (a YLE in Finlandia) e l'81% (alla BBC) del fatturato totale per queste organizzazioni) con un sostegno indiretto rilevante, in favore di una stampa privata storicamente forte. Questi Paesi hanno i più alti livelli di sostegno pubblico ai media in termini *pro capite*.
- Sia la Francia che l'Italia hanno un *modello misto*, con organizzazioni di media di servizio pubblico che ricevono minori somme da diritti di canone televisivo e stanziamenti governativi, cui si aggiungono entrate derivanti da pubblicità e altre attività commerciali (il sostegno pubblico rappresenta il 70% del fatturato totale di France Télévision nel 2008, il 51% della RAI) e sostegno sia indiretto che diretto per quella che storicamente è stata una stampa privata più debole e meno diffusa. I due Paesi hanno il secondo più alto livello di sostegno pubblico ai media e una più ampia gamma di forme di intervento.
- Gli Stati Uniti hanno un *modello minimalista* che fornisce sostegno limitato ai media di servizio pubblico (secondo la Corporation for Public Broadcasting, le entrate fiscali rappresentavano il 39% del fatturato totale delle emittenti radiotelevisive pubbliche nel 2007) e sostegno indiretto limitato a quella che storicamente è stata una stampa privata forte. Gli Stati Uniti hanno i più bassi livelli di sostegno pubblico ai media.

Il significato relativo di questi diversi modelli di sostegno pubblico in termini di intervento sul mercato varia a seconda delle dimensioni complessive di ciascun settore in un dato Paese - secondo i dati dell'European Audiovisual Observatory, il finanziamento pubblico costituisce tra il 18% (Italia) ed il 46% (Germania) delle entrate complessive dell'industria radiotelevisiva nei Paesi europei qui considerati e poco più dell'1% negli Stati Uniti. Il valore combinato del sostegno indiretto e diretto alla stampa privata è più difficile da confrontare immediatamente con i ricavi del settore, in parte perché le stime disponibili sono meno affidabili e in parte a causa di questioni su come dovrebbero essere considerati i giornali settimanali, le riviste, gli opuscoli gratuiti e i giornali delle comunità locali, alcuni con pochi contenuti editoriali (il settore è definito in modi diversi da Paese a Paese). Si ritiene comunemente che varie forme di sussidi contribuiscano con oltre il 10% delle entrate dell'industria dei giornali in Francia e in Italia, mentre i 525 milioni di sovvenzioni indirette in Germania ammontano a meno del 6% dei 9 miliardi di euro del fatturato 2008 - chiaramente significativo, ma anche meno in termini sia assoluti che relativi rispetto alla portata dell'intervento statale nel settore radiotelevisivo nella maggior parte dell'Europa occidentale e inferiore rispetto all'ambito del sostegno pubblico alla stampa offerto nei due Paesi mediterranei qui considerati.

4. Prospettive future del sostegno pubblico ai media

Quali sono le prospettive future delle diverse forme di sostegno del settore pubblico ai media fin qui analizzate? E, tralasciando gli ulteriori obiettivi culturali, economici e sociali che motivano le politiche perseguite, cosa si può dire a livello generale su quanto efficacemente incoraggino l'offerta di beni pubblici e, tra essi, un giornalismo accessibile e di responsabilità ed un dibattito pubblico diversificato?

Tutte le forme di supporto esaminate, e tutti e tre i modelli individuati, sono eredità del ventesimo secolo (o prima ancora) e fortemente orientate al sostegno di organizzazioni di media consolidate come le emittenti radiotelevisive di servizio pubblico e la stampa privata (entrambi ovviamente sempre più operativi anche online). Contrariamente a quanto ipotizzato da alcuni, secondo i quali all'avvento del ventunesimo secolo queste tipologie sarebbero presto diventate marginali, ciò non è accaduto. Sebbene molte stiano subendo gravi pressioni economiche, la maggior parte di esse si conferma importante e influente. La tabella 4.1 fornisce una panoramica della percentuale di persone che riferiscono di guardare almeno alcune notizie in televisione, della quota di *audience* televisiva combinata delle emittenti del servizio pubblico, della portata dei quotidiani stampati e della percentuale della popolazione che ha accesso alle notizie online nei sei Paesi presi in considerazione nel 2008. (La radio non è qui considerata, sebbene rimanga per molti un'importante fonte di notizie in alcuni Paesi).

Tabella 4.1. Fonti delle notizie (2008)

	Finlandia	Francia	Germania	Italia	UK	USA
TV	97%	92%	96%	95%*	89%	75%
TV di Stato	45%	36%	44%	42%	38%	1%
Stampa	79%	44%	72%	45%	66%*	45%
News online	57%	22%	21%	17%	37%	36%

Fonti: notizie TV (*Italia dal 2002) da European Social Survey 2008 (europeansocialsurvey.org) e Pew Research Center for the People and Press Biennial Media Consumption Survey (people-press.org); quota televisiva pubblica da European Audiovisual Observatory (2009) e Ofcom (2010); diffusione del giornale (*UK dal 2007) da World Press Trends (2009) e Lords Communications Committee (2008); notizie online da Eurostat e Pew Internet and Society.

Sebbene le persone abbiano chiaramente accesso ad un numero sempre maggiore di contenuti online, è importante tenere presente che le notizie e gli spettacoli di cui godono sono ancora nella maggior parte dei casi prodotti da società di media veterane.⁷

Pertanto, i principali beneficiari delle forme attuali di sostegno pubblico ai media restano di fondamentale importanza per l'offerta di un giornalismo di responsabilità ampiamente accessibile in tutti e sei i Paesi qui trattati. La stampa si conferma la fonte più importante di cronaca così come, in generale, la televisione – e, in Europa, le emittenti radiotelevisive di servizio pubblico in particolare – si conferma come la principale fonte di notizie per gran parte della popolazione.

Diverse forme di sostegno pubblico hanno consentito a questi organismi di informazione di sopravvivere – ovviamente, nel caso di organismi di informazione di servizio pubblico finanziati con il canone televisivo, ma anche nel caso di giornali sovvenzionati indirettamente. La ricerca condotta negli anni '90 da Price Waterhouse ha suggerito che la semplice introduzione di un'IVA al 6% per i giornali britannici (allora, come ora, fissata a zero) avrebbe significato la fine della maggior parte dei quotidiani regionali ed un calo di diffusione per la stampa nazionale di almeno il 10% (vedi McQuail e Siune, 1998: 13). Ricerche condotte in Scandinavia hanno dimostrato che le varie forme di sostegno indiretto e diretto nella regione hanno incoraggiato la diversità nei mercati dei media locali consentendo ai quotidiani di piccole e medie dimensioni di sopravvivere (si veda, ad esempio, Gustafsson et al., 2009). Il lobbismo persistente da parte delle associazioni di editori di tutto il mondo occidentale, volto a mantenere queste disposizioni in atto, lascia intendere che essi sono d'accordo sul fatto di fare la differenza - la European Newspaper Publishers' Association (2011), ad esempio, li definisce "essenziali". Ma poiché molti altri aspetti dei nostri sistemi di comunicazione stanno cambiando attorno a noi, è importante chiedersi cosa riserva il futuro al sostegno pubblico ai media - in particolare, alle due forme più importanti oggi esistenti, i finanziamenti pubblici agli organismi di informazione di servizio pubblico ed il sostegno indiretto alla stampa privata.

Si prenda in considerazione innanzitutto il finanziamento pubblico ai media di servizio pubblico: la forma più significativa di intervento in cinque dei sei Paesi qui esaminati. Senza sottovalutare i problemi che gli organismi di informazione di

⁷ Uno studio negli Stati Uniti del 2008 stimava che il 96% di tutti i "report aziendali" nel mercato dei media di Baltimora proveniva dai media tradizionali e solo il 4% da *pure players* online. I giornali di interesse generale sono stati di gran lunga la fonte più importante di report, con una produzione del 48% di tutte le notizie originali (Project for Excellence in Journalism, 2010).

servizio pubblico devono affrontare nel radunare il pubblico in un ambiente mediatico sempre più competitivo e affollato e nel soddisfare le domande che necessitano la produzione di più contenuti per più piattaforme pur mantenendo standard elevati, sembra che la sfida centrale che devono affrontare oggi sia politica piuttosto che operativa. I concorrenti commerciali che nascono dalla stampa, dalle emittenti radiotelevisive e dalle attività che hanno un contenuto esclusivamente online lamentano la competizione sleale, in particolare sul web e sempre più su piattaforme mobili, e spingono verso sussidi pubblici più circoscritti e finanziamenti più limitati. In diversi Paesi, gli organismi di informazione di servizio pubblico si sono impegnati a limitare o ridimensionare le loro operazioni multimediali online e su dispositivi mobili per attenuare queste preoccupazioni, anche se molti dei loro utenti continuano a muoversi verso queste piattaforme. Dal 2003, gli organismi di informazione di servizio pubblico tedesco ARD e ZDF, sotto la pressione dei concorrenti commerciali sospettosi della loro presenza sul web, si sono impegnati a spendere non più dello 0,75% del loro budget per i servizi online (Humphreys, 2010). Al contrario, la BBC ha dedicato il 5% delle spese di servizio pubblico ai servizi online nel 2008, mentre l'italiana RAI, nonostante le richieste di una presenza estesa sul web, ha speso solo lo 0,2% del suo budget totale su RAI NET (vedi BBC, 2008; Brevini, 2010).

Inoltre i politici, consapevoli dell'attuale contesto economico recessivo e profondamente turbato in diversi Paesi, spingono a tagliare o almeno a congelare i canoni televisivi o gli stanziamenti pubblici utilizzati a tale scopo, in alcuni casi perché vicini alle preoccupazioni dei media commerciali o, in altri, forse perché personalmente o ideologicamente contrari all'idea dei media di servizio pubblico.

Fatta eccezione per i due casi molto diversi dell'Italia, dove il precedente governo di centrosinistra prendeva in considerazione la privatizzazione della RAI nella speranza che ciò la proteggesse da indebite interferenze politiche nelle decisioni di programmazione, e degli Stati Uniti, dove l'emittenza radiotelevisiva pubblica subisce attualmente una forte pressione sia a Washington, D.C. che in diverse altre capitali, l'esistenza stessa degli organismi di informazione di servizio pubblico non sembra essere in pericolo. Ciò non significa, tuttavia, che questi siano pronti a sfuggire all'attuale clima invariato di austerità fiscale. In Francia, il canone televisivo è lo stesso da quasi un decennio a questa parte. Nel 2004, alcuni stati federali tedeschi hanno respinto la proposta di aumento del canone televisivo (anche se successivamente la proposta è stata respinta dalla Corte Costituzionale federale). In Italia, il canone televisivo si è mantenuto più o meno costante dal 2002 al 2006, per poi aumentare solo marginalmente. Nel Regno Unito, il canone televisivo è aumentato di anno in anno nell'ultimo decennio, ma l'accordo del 2010 tra la BBC e il governo di coalizione conservatore-liberale democratico ha comportato il suo congelamento al livello attuale fino al 2016/2017 (si stima che nei prossimi sei anni esso subirà un taglio del 16% in termini reali). Negli Stati Uniti, la maggioranza repubblicana della House of Representatives (*ndr*, Camera dei rappresentanti del Congresso degli Stati Uniti d'America) sta spingendo per eliminare i finanziamenti a favore della Corporation for Public Broadcasting ed ha già votato per vietare i finanziamenti federali per la National Public Radio. Mentre queste misure potrebbero non passare al Senato, entrambi i partiti di maggioranza sembrano decisi a stabilire almeno alcuni tagli negli stanziamenti federali a favore dei media pubblici come parte delle misure di austerità generale. Diversi governi statali stanno riducendo allo stesso tempo i loro stanziamenti a favore delle emittenti pubbliche radiotelevisive. Negli Stati Uniti, sembra praticamente certo che, nell'attuale clima politico ed economico, le richieste

“L'esistenza stessa degli organismi di informazione di servizio pubblico non sembra essere in pericolo. Ciò non significa, tuttavia, che questi siano pronti a sfuggire all'attuale clima illeso di austerità fiscale.”

di maggiori finanziamenti pubblici a favore dei media pubblici, provenienti da gruppi di riforma dei media come la Free Press, resteranno inesitate.⁸

Quando si parla di sostegno indiretto agli editori di stampa del settore privato - la seconda forma più significativa di sostegno pubblico nei cinque Paesi europei e quella più significativa negli Stati Uniti - la sfida centrale sembra più operativa che politica. Alcuni funzionari eletti, in diversi Paesi come la Finlandia, l'Italia ed il Regno Unito, hanno lanciato l'idea di ridurre o abolire le varie misure in atto, ma nella maggior parte dei casi hanno fatto marcia indietro a fronte di intense pressioni da parte degli editori e di critiche considerevoli da parte di tutto lo spettro politico.⁹

⁸All'interno dell'UE, gli accordi di finanziamento per gli organismi di informazione di servizio pubblico devono inoltre alternarsi tra politica interna e Bruxelles. Un numero crescente di emittenti radiotelevisive commerciali private ha denunciato alla Commissione europea che i finanziamenti agli organismi di informazione di servizio pubblico rappresentano aiuti di Stato e falsano la concorrenza, sia online che in televisione e radio. La Commissione, in risposta, si è pronunciata per una più chiara definizione delle competenze del servizio pubblico, sottolineando che deve esserci una proporzionalità tra i servizi resi e i finanziamenti concessi e, pur dichiarando esplicitamente di non avere obiezioni di principio ai modelli di finanziamento misto, come quelli in vigore in Francia e Italia (dove i PSMO – Organizzazioni Media di Servizio Pubblico - fanno affidamento su finanziamenti pubblici ed entrate pubblicitarie), si esorta il passaggio a modelli "monofinanziati" più trasparenti e potenzialmente meno distorsivi come quelli in vigore in Finlandia e nel Regno Unito e in misura minore in Germania - vedi Commissione europea (2011a).

⁹ Nel caso dell'Italia, i sussidi postali indiretti alla stampa sono stati ridotti di circa € 100 milioni all'anno dal 2008 ed il sostegno alle emittenti radiotelevisive locali di circa € 60 milioni nell'ambito delle misure generali di austerità. L'opposizione parlamentare ha criticato queste misure e potrebbe invertire alcuni dei tagli una volta al potere (intervista con Paolo Gentiloni del Partito Democratico, 2011).

Mentre, senza dubbio, molti politici credono davvero che il sostegno indiretto agli editori di stampa sia al servizio dell'interesse pubblico e promuova una democrazia migliore, è anche certo che spesso sono consapevoli del considerevole potere politico che la stampa ancora detiene, come alcuni di loro hanno ammesso una volta al sicuro della pensione - nel 1984, l'allora cancelliere britannico Nigel Lawson voleva estendere l'IVA ai giornali, ma la proposta fu bocciata dal Primo Ministro Margaret Thatcher che (senza troppa immaginazione pro-interventista), secondo Lawson, non voleva inimicarsi gli editori (Lawson, 1992: 357-8).

Attualmente, le principali forme di sostegno indiretto, quali l'esenzione dall'IVA e dalle tasse relative alla pubblicità sulla stampa e alle vendite, sono presenti in forma incredibilmente simile in tutti i Paesi in esame (così come in altri diversi Paesi del mondo, come il Brasile e l'India). Queste misure si sono rivelate politicamente abbastanza resilienti, ma incontrano notevoli difficoltà operative, perché si fondano proprio su ciò che la maggior parte dei giornali del mondo occidentale sta rapidamente perdendo - le vendite pubblicitarie e la diffusione a pagamento. Mentre gli utenti dei media spostano la loro attenzione dalla stampa e sempre più persone scelgono di non abbonarsi o comprare i giornali, non solo gli editori perdono introiti ma anche il valore dei sussidi indiretti diminuisce. Lo sgravio IVA costante e generale è una forma di sostegno ciclico, piuttosto che anticiclico.

I sistemi di sostegno indiretto, costruiti attorno alla sola piattaforma di stampa, sono stati e restano oggi significativi, ma perderanno la loro efficacia laddove l'attuale trend nel settore pubblicitario e nella diffusione della stampa a pagamento continuasse. Storicamente, essi hanno rappresentato una forma efficace di sostegno pubblico che ha avuto il vantaggio evidente di poter essere ideato in maniera neutrale, tale da non dare modo ai politici o ai burocrati governativi di discriminare determinati editori. Ma, mentre l'agevolazione fiscale continua ad aiutare i veterani dell'industria di quotidiani a sopravvivere oggi, è chiaro che da sola non rappresenterà una forma efficace di

“I sistemi di sostegno indiretto, costruiti attorno alla sola piattaforma di stampa, sono stati e restano oggi significativi, ma perderanno la loro efficacia laddove l'attuale trend nel settore pubblicitario e nella diffusione della stampa a pagamento continuasse.”

sostegno pubblico se le entrate pubblicitarie e le vendite di copie stampate continueranno a diminuire.¹³

Anche se l'utilizzo dei media da parte delle persone sta cambiando, la definizione di ciò che rientra nel sostegno rimane la stessa da anni - ad esempio, il British Value Added Tax Act, che tassa i giornali a zero, definiti come pubblicazioni "consistenti in diversi grandi fogli piegati piuttosto che uniti insieme e contenenti informazioni su eventi attuali di interesse locale, nazionale o internazionale" - e non è ancora chiaro se e come questa possa essere estesa per includere le imprese rilevanti che operano principalmente su altre piattaforme. Nella Risoluzione di Varsavia del maggio 2011, la European Newspaper Publishers' Association ha chiesto un'estensione delle esenzioni/riduzioni IVA anche alla pubblicità e alle vendite digitali. Il Direttore generale per l'educazione e la cultura dell'Unione europea, Jan Trzuszczynski, ha espresso il proprio sostegno, argomentando che "i contenuti dovrebbero essere tassati allo stesso modo", sia stampati che digitali (citati in TMF Group, 2011).

Con le due principali forme di sostegno pubblico in atto oggi nella maggior parte delle democrazie che incontrano problemi politici e operativi, le sovvenzioni dirette come quelle in atto in Francia e in Italia possono sembrare un'alternativa invitante per coloro che sono impegnati nel sostegno pubblico ai media. Queste ultime, contrariamente alle esenzioni e alle riduzioni fiscali costanti, possono funzionare in modo anticiclico e offrire opportunità di intervento in modo più preciso ed economicamente efficiente per sostenere aspetti specifici delle attività delle società dei media del settore privato - piuttosto che sostenere un intero pacchetto che contiene notizie, intrattenimento e pubblicità, in linea di principio si può mirare a sostenere semplicemente la produzione di contenuti percepiti sia come sottostimati dal mercato, nonché di valore pubblico, come la programmazione di notizie e attualità - ed incoraggiare gli sforzi per aumentarne la portata.

In pratica, tuttavia, quanto detto finora può essere combinato. Il sostegno diretto per i media del settore privato si presenta con entrambe le problematiche, sia politiche che operative. Politicamente, si può percepire, e talvolta accade realmente, che gli organismi di informazione apparentemente indipendenti e critici diventino dipendenti

¹³ Come nel caso dei finanziamenti per gli organismi di informazione di servizio pubblico, il sostegno indiretto e diretto per i media privati all'interno dell'UE deve navigare non solo sulla politica interna, ma anche su Bruxelles e sui suoi vari impegni per sorvegliare gli aiuti di Stato e prevenire la concorrenza sleale all'interno del mercato comune. Sono attualmente in corso i lavori per cercare di armonizzare l'IVA in tutta l'Unione. Nell'ambito di questo lavoro, la Commissione sta esaminando sia le esenzioni e riduzioni esistenti per le società di media private, le loro giustificazioni e legittimità secondo le norme dell'UE, sia se e in che modo possono essere armonizzate e potenzialmente estese per coprire le nuove piattaforme mediatiche. 2011b).

dal patrocinio statale. Questo è il motivo per cui il sostegno pubblico diretto ai media privati è visto con un certo scetticismo da molti giornalisti, politici e osservatori esterni. Se di fatto esso indebolisce l'indipendenza degli operatori dell'informazione, ciò dipende da tutta una serie di fattori, tra cui la struttura dell'industria dei media e lo stato delle singole società di informazione, il carattere del sistema politico di un Paese ed il tipo di professionalità coltivata tra i giornalisti. Mentre in Scandinavia, durante il periodo in cui sono state introdotte le sovvenzioni, si è ampiamente vista la stampa muoversi verso un atteggiamento più indipendente e contraddittorio, gruppi di “*watchdog*” come Freedom House e Reporters Without Borders continuano a discutere sugli stretti rapporti tra l'alta politica ed il governo che eroga sussidi, rivolti ad un selezionato numero di organismi di informazione e a diversi gruppi societari che spesso li possiedono che esistono nei Paesi come Francia e Italia (vedi ad esempio Hallin e Mancini, 2004, in Scandinavia vedere Skogerbø, 1997, in Francia e in Italia, vedi Freedom House, 2010; Reporters Without Borders, 2010). Il sostegno diretto può comportare anche problemi operativi. Storicamente, esso è stato legato a piattaforme datate tanto quanto i sussidi indiretti (come testimoniano le considerevoli somme spese per sovvenzionare la distribuzione postale in Francia) e l'efficacia in termini di costi dei più ampi sistemi di sostegno diretto in atto nei sei Paesi considerati - quelli di Francia e Italia – (Cardoso, 2010; Loridant, 2004; Intervista 2011 con Antonio Pilati dell'Autorità Antitrust italiana) continua ad essere discussa da esperti nazionali.

Le sovvenzioni dirette ben progettate e implementate nelle giuste condizioni non vogliono mettere in pericolo l'indipendenza giornalistica né essere inutili, tuttavia possono certamente essere politicamente problematiche o comportare un cattivo uso del denaro dei contribuenti.

Come è stato chiarito sin dall'inizio, i finanziamenti ai media di servizio pubblico ed il sostegno indiretto agli editori di stampa costituiscono la stragrande maggioranza del sostegno pubblico ai media nei sei Paesi considerati. Queste due principali forme di sostegno affrontano entrambe particolari

“Le sovvenzioni dirette ben progettate e implementate nelle giuste condizioni non vogliono mettere in pericolo l'indipendenza giornalistica né essere inutili, tuttavia possono certamente essere politicamente problematiche o comportare un cattivo uso del denaro dei contribuenti.”

problemi. Il servizio pubblico è sottoposto alla pressione politica e vi sono serie preoccupazioni circa gli effetti a catena che possono subire gli organismi di informazione dei media di servizio pubblico rispetto ai loro concorrenti commerciali, in un ambiente mediatico sempre più convergente. L'efficacia del sostegno indiretto agli editori di stampa si sta rapidamente deteriorando con il calo della pubblicità e del fatturato. Il sostegno diretto ai media del settore privato è disponibile solo in Finlandia, Francia e Italia e solo negli ultimi due casi costituisce una parte significativa del sostegno pubblico totale ai media. Questa forma di sostegno è considerata da molti con notevole scetticismo e con problemi sia politici che operativi, in particolare perché continua ad essere strettamente collegata, in pratica, ai veterani dell'industria e alle stesse piattaforme datate che sono sovvenzionate anche da misure indirette.

Molti commentatori hanno sostenuto per anni che le attuali tipologie di sostegno pubblico devono essere riformate in un modo o nell'altro per rimanere efficaci, anche se gli attuali beneficiari si oppongono a qualsiasi cambiamento che potrebbe peggiorare le loro condizioni. Mentre alcuni tentativi di rivedere gli accordi esistenti si sono fermati in diversi Paesi e altri sembrano principalmente intenzionati a tagliare il sostegno, alcuni governi hanno intrapreso, o almeno considerato, dei tentativi per superare gli

Un esperimento olandese

Vale la pena riportare un interessante - e potenzialmente problematico - esperimento al di fuori dei sei Paesi considerati. In un intervento progettato per eludere la tendenza al sostegno pubblico indiretto e diretto a sovvenzionare furgoni e alberi o cavi e macchine fotografiche piuttosto che i beni pubblici volti a motivare e giustificare l'intervento, una maggioranza bi-partisan nel parlamento olandese nel 2009 ha deciso di allocare fondi per pagare lo stipendio di una sessantina di giovani giornalisti per la firma di un contratto di lavoro in uno tra circa trenta diversi giornali. Il costo di questo schema è di 4 milioni di euro l'anno, o 67.000 euro per giornalista (OECD, 2010). (Qui si può fare un confronto prudente con il valore totale stimato delle sovvenzioni indirette e dirette combinate e calcolate per ogni giornalista impiegato dall'industria dei giornali in Paesi come la Finlandia e l'Italia - che è in ogni caso circa € 100.000). Iniziative come quella olandese dipendono dall'esistenza di un insieme ereditato di organismi di mezzi di informazione che si basano ancora in modo schiacciante su una piattaforma di stampa. Ma, in contrasto con il sostegno indiretto come le esenzioni IVA e il sostegno diretto per la distribuzione, quello qui offerto è al giornalismo, lasciando in capo agli organismi sovvenzionati il contenuto prodotto che i giornalisti riporteranno e il modo in cui pubblicizzarlo.

strumenti ereditati dalla politica dei media e per ideare altre forme di sostegno ai media e per l'offerta di beni pubblici tra cui il giornalismo.

In Francia, il governo Sarkozy nel 2009 ha deciso di estendere il sussidio totale indiretto e diretto esistente alla stampa privata con ulteriori 200 milioni di euro all'anno (un aumento di circa il 4,7% del sostegno pubblico totale ai media) per un periodo di tre anni, al fine di aiutare la stampa privata, in particolare, a gestire l'impatto della crisi finanziaria globale e consentire un adeguamento strutturale ad un nuovo ambiente mediatico. Il pacchetto di riforme era in gran parte più o meno lo stesso, ma includeva anche l'aumento sopra menzionato del sostegno diretto ai *pure players* giornalistici ed un tentativo di stimolare la domanda di giornalismo - lo Stato avrebbe sostenuto l'onere dell'abbonamento gratuito di un anno ad una copia settimanale di un giornale a scelta a favore di 200.000 giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni, per un importo stimato di 5 milioni di euro l'anno. È troppo presto per valutarne l'efficacia, ma un'iniziativa analoga perseguita dall'editore regionale Ouest France dal 2006 ha visto il 12% dei beneficiari rinnovare l'abbonamento al termine degli abbonamenti gratuiti (Bailly, 2009).

Nel Regno Unito e altrove, sono state avanzate proposte per accantonare una piccola parte del canone televisivo per sostenere altri media rispetto ai principali organismi d'informazione di servizio pubblico - in Gran Bretagna, sia attraverso il finanziamento parziale dei programmi di informazione regionali sull'emittente radiotelevisiva ITV finanziata dalla pubblicità, mettendo parte dei fondi del canone televisivo in un fondo per il servizio pubblico accessibile anche ad altri oltre la BBC, sia concedendo il sostegno ai cosiddetti "consorzi di notizie finanziati in modo indipendente", per produrre a loro volta contenuti per i media commerciali locali (Ofcom, 2009). L'editore di "The Guardian" Alan Rusbridger, tra gli altri, ha sostenuto che anche gli editori di stampa dovrebbero essere autorizzati a competere per tali finanziamenti pubblici diretti, se queste proposte fossero realizzate (Rusbridger, 2008). Questo tipo di cosiddetto "*top-slicing*" del canone televisivo è stato fortemente osteggiato dalla stessa BBC e da molti membri del Parlamento e non è rientrato nell'accordo del 2010 tra la Corporation ed il governo conservatore-liberale democratico in procinto di insediarsi - ma l'idea è ancora fluttuante (si veda ad esempio Robinson, 2010).

5. Conclusioni

Nonostante i rapidi cambiamenti nei nostri sistemi di comunicazione e le sempre più intense conversazioni sulla questione del sostegno pubblico ai media, le principali forme di sostegno in atto sono rimaste sostanzialmente invariate negli ultimi decenni nei sei Paesi qui trattati. Come tutte le democrazie sviluppate, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Stati Uniti sostengono diversi tipi di organismi dei media per una serie di ragioni, comprese quelle culturali, economiche e sociali, ma anche per la preoccupazione che il mercato da solo non offrirà il tipo di giornalismo accessibile e di responsabilità e nemmeno il dibattito pubblico differenziato di cui le democrazie beneficiano.

Le principali forme di sostegno in vigore oggi variano da Paese a Paese sotto importanti punti di vista. La Finlandia, la Germania ed il Regno Unito perseguono un *duplice modello* quando si tratta di sostenere i media, fornendo sia un alto livello di finanziamento del canone televisivo alle emittenti radiotelevisive di servizio pubblico, sia un ampio sostegno indiretto agli editori di stampa. La Francia e l'Italia operano con *modelli misti* che forniscono livelli di finanziamento più bassi alle emittenti radiotelevisive del servizio pubblico ed un mix più intricato di supporto indiretto e diretto ai media veterani (e nel caso della Francia, un sostegno diretto minimo ai nuovi *pure players* giornalistici). Gli Stati Uniti hanno messo in atto un *modello minimalista* e forniscono meno aiuti pubblici *pro capite* di qualsiasi altro Paese qui considerato, principalmente sotto forma di sgravi fiscali a favore degli editori di carta stampata, secondariamente sotto forma di stanziamenti a livello federale e statale per il servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva. Questi diversi modelli hanno due cose in comune - in tutti e sei i Paesi esaminati il sostegno pubblico, in primo luogo, rimane fortemente sbilanciato a favore degli organismi e degli operatori storici del settore, in particolare gli organismi dei media di servizio pubblico e gli editori di stampa; e, in secondo luogo, è costruito in modo schiacciante intorno a piattaforme multimediali ereditate come le emittenti radiotelevisive e la stampa.

In tutti questi Paesi, il sostegno pubblico ai media ha apportato notevoli cambiamenti in termini di sviluppo del settore stesso e in termini di ruolo dei media nella società. Oggi, tuttavia, sebbene i nostri diversi sistemi multimediali si stiano trasformando a causa di una combinazione di tendenze socio-demografiche a lungo termine, a causa di profondi processi di innovazione tecnologica e a causa di cambiamenti ciclici a

breve termine nell'economia, le prospettive e le implicazioni future delle forme di sostegno in atto appaiono incerte.

Poiché la natura dei nostri sistemi di comunicazione sta cambiando a causa di forze che vanno ben oltre il campo della politica pubblica, il semplice mantenimento delle disposizioni attuali non preserverà lo *status quo*. Ogni anno che passa fa aumentare le tensioni tra gli organismi dei media di servizio pubblico e i loro concorrenti commerciali online, ogni calo della diffusione mina la capacità di sgravio dell'IVA e simili di sostenere le società dei media del settore privato. Riteniamo pertanto che sia giunto il momento di rivedere e rinnovare gli accordi di politica dei media e portarli in linea con i principi che si presume li sostengano, nonché con i tempi in cui viviamo. Ecco perché il crescente dibattito sulle forme di sostegno pubblico ai media è così importante. Portare avanti questa discussione richiede sia una riconferma dei principi alla base del sostegno pubblico ai media, sia definizioni più chiare degli obiettivi da raggiungere in modo che i destinatari possano esserne ritenuti responsabili e la sua efficacia apprezzata, sia una valutazione di come si possano riformare e sostituire gli accordi esistenti. Speriamo che questo report contribuisca a far andare la discussione oltre la cornice nazionale, che spesso la vincola e che favorisca i giornalisti, i media manager e i politici - e i cittadini interessati -, coinvolti nel dibattito, nel comprendere come le strutture di sostegno di oggi cerchino di ragionare su cosa si potrebbe fare per sostenere i media ed il giornalismo domani.

Appendice

Timo Toivonen, Turku School of Economics

Le agevolazioni IVA sono utilizzate in un certo numero di nazioni per ridurre i costi e promuovere le vendite di giornali. Rappresentano un significativo sussidio indiretto alla stampa, sebbene il loro valore non si deduca dalle pubblicazioni del settore né dalle fonti nazionali. Per poter calcolare il valore delle agevolazioni IVA nelle tre nazioni per le quali non è stato possibile in questo studio trovare stime, sono stati utilizzati i risultati basati sui dati riportati.

1) I ricavi dalle vendite in ciascun Paese sono stati calcolati sommando quelle dei quotidiani, dei periodici e dei giornali della domenica riportati da World Press Trends.

2) Il totale dei ricavi dalle vendite è stato commisurato agli abbonamenti e alle vendite delle singole copie come da classificazione del report WPT sulla diffusione.

3) L'IVA sulle vendite in abbonamento e in copia singola è stata quindi calcolata utilizzando l'IVA applicata a ciascun tipo di vendita di giornali (sempre secondo il WPT), moltiplicando il valore delle vendite per la percentuale IVA. Laddove l'aliquota IVA si fosse discostata da quella ordinaria, lo scostamento veniva sottratto al valore standard dell'IVA e la differenza, quindi, veniva ad essere il valore della sovvenzione.¹¹

Secondo la metodologia utilizzata, il valore delle agevolazioni IVA sulla distribuzione nelle Nazioni esaminate è:

Germania: 525 milioni di euro

Italia: 250 milioni di euro

UK: 748 milioni di euro

Queste stime possono essere confrontate con quelle disponibili sul valore totale delle agevolazioni IVA per giornali e beni correlati fornite dal Ministero delle Finanze tedesco e dall'HMRC britannico (*ndr*, HM Revenue & Customs). In Germania, il governo federale stima che il valore totale dell'agevolazione IVA per "libri, giornali e altri prodotti dell'industria della stampa" e per una serie di altre industrie culturali sia

¹¹ Si noti che la domanda di giornali può essere influenzata dall'elasticità dei prezzi, con prezzi più elevati dovuti all'agevolazione dell'IVA delle vendite. Questo calcolo, tuttavia, non intende stimare l'elasticità dei prezzi e i suoi effetti sulle vendite e sulla riscossione dell'IVA, ma utilizza il valore delle agevolazioni IVA solo sulle vendite esistenti.

stato di 1.815 milioni di euro nel 2008 (Bundesfinanzministerium, 2010: 279) e alcuni fonti danno un valore superiore ai 2 miliardi di euro. Nel Regno Unito, HMRC stima che l'IVA a tasso zero per libri, giornali e riviste abbia avuto un costo di 1.400 milioni di sterline (2.059 milioni di euro) nel 2008-9 (HMRC, 2010).

L'Italia offre anche una riduzione dell'IVA per l'acquisto di carta da giornale e sussidi per la distribuzione postale. Si stima, sulla base dei dati di WAN e CEPIPRINT, che il valore della riduzione dell'IVA sulla carta sia pari a 63 milioni di euro. Le sovvenzioni per la distribuzione postale sono stimate per 247 milioni di euro.¹² Il sussidio indiretto totale in Italia si aggira quindi intorno ai 560 milioni di euro. I calcoli di questi valori e le relative note sono riportati nelle pagine seguenti.

Germania: Ricavi dalle vendite

Aliquota IVA standard	19%
Ricavi dalle vendite	
Ricavi dalle vendite in abbonamento	2.864
Tariffa IVA di abbonamento	7%
Valore dell'agevolazione/esenzione	344
Ricavi dalle vendite di singole copie	1.508
IVA sulla vendita delle singole copie	7%
Valore dell'agevolazione/esenzione	181
Valore totale dell'agevolazione/ esenzione IVA	525

Fonte: World Press Trends 2010, World Association of Newspapers and News Publishers. Gli ultimi dati delle vendite risalgono al 2008. I valori sono espressi in milioni di euro. Conversione fatta secondo le tabelle in World Press Trends.

¹² Fonti italiane forniscono diverse stime sul valore delle diverse forme di sostegno indiretto. Secondo le stime di Poste Italiane, il valore delle sovvenzioni alla distribuzione è di 247 milioni di euro (identico alla nostra stima), mentre il Governo attribuisce il valore a 149,4 milioni di euro (DIE 2008). Vedi IEM (2011) per i dettagli.

Italia: esenzione IVA per i ricavi dalle vendite

Aliquota IVA standard	20%
Ricavi dalle vendite	
Ricavi dalle vendite in abbonamento	140
Tariffa IVA di abbonamento	4%
Valore dell'agevolazione/esenzione	23
Ricavi dalle vendite di singole copie	1420
IVA sulla vendita delle singole copie	4%
Valore dell'agevolazione/esenzione	227
Valore totale dell'agevolazione/esenzione IVA	250

Fonte: World Press Trends 2010, World Association of Newspapers and News Publishers.

Consumo di carta

Aliquota IVA standard	20%
Consumo di carta (in tonnellate)	751
Prezzo medio per tonnellata	522,5
Aliquota IVA sulla carta	4%
Valore dell'agevolazione/esenzione	63

Fonti: CEPIPRINT 1990-2008 Demand and Supply Statistics, Newspaper and Magazine Paper Grades, giugno 2009. Gli ultimi dati sul consumo sono del 2008.

Tariffe postali agevolate

Il tasso di sconto per le consegne postali in Italia è stato del 40%. All'inizio del 2010, il Fondo riservato dal Governo per le tariffe postali agevolate per giornali e periodici non disponeva di risorse, pertanto il beneficio alla stampa è stato ridotto al 30%. Il valore dello sconto nella tabella è calcolato utilizzando i dati di distribuzione del 2009, perché sono gli ultimi disponibili e quindi incorpora il tasso di sconto del 40%, che era il tasso applicato nel 2009. I costi di distribuzione sono calcolati in base ai costi di consegna per vendite in abbonamento.

Il calcolo del valore delle tariffe postali agevolate è stato effettuato, in assenza di statistiche effettive sui costi delle consegne postali, moltiplicando il numero di giornali venduti o consegnati per i costi medi di consegna dell'abbonamento. Il valore dell'agevolazione è stato calcolato utilizzando la formula: $\text{Tasso di riduzione} / (100\% - \text{Tasso di riduzione}) * \text{Costo ridotto}$.

Costi di distribuzione per copia (€)	
Vendite in abbonamento	0.14
Riduzione delle tariffe postali	40%
Numero totale di copie vendute/ distribuite	2.650.000.000
Costi di distribuzione in base ai costi di consegna dell'abbonamento	371 M di euro
Valore dell'agevolazione	247 M di euro

Fonte: World Press Trends 2010. I dati sulla distribuzione sono del 2009.

Regno Unito: esenzione IVA per i ricavi dalle vendite

Aliquota IVA standard	18%
Ricavi dalle vendite	
Ricavi dalle vendite in abbonamento	375
Tariffa IVA di abbonamento	0%
Valore dell'agevolazione/esenzione	67
Ricavi dalle vendite di singole copie	3787
IVA sulla vendita delle singole copie	0%
Valore dell'agevolazione/esenzione	682
Valore totale dell'agevolazione/esenzione IVA	748

Fonte: World Press Trends 2010, World Association of Newspapers and News Publishers. Gli ultimi dati di vendita risalgono al 2008. I valori sono espressi in milioni di euro. Conversione fatta secondo le tabelle in World Press Trends.

Riferimenti

Alonso, Isabel Fernandez, Miguel de Moraguas, Jose Joaquin Elasco Gil e Nuria Almiron, eds (2006) *Press Sides in Europa*. Barcellona: Generalitat de Catalunya.

Bailly, Nestor (2011), 'Restoring Newspaper Readership Amongst French Youth', www.editorsweblog.org/newspaper/2009/09/restoring_newspaper_readership_among_fre.php (accesso a giugno 2011).

Baker, C. Edwin (2002) *Media, mercati e democrazia* (Cambridge: Cambridge University Press).

BBC (2008) *Annual Report and Accounts 2007/2008*:
http://downloads.bbc.co.uk/annualreport/pdf/2007-08/bbc_ara_2008_exec.pdf
(accesso a giugno 2011).

Benson, Rodney (2010) 'Cosa rende una stampa critica? Un caso di studio della copertura di notizie sull'immigrazione in Francia e negli Stati Uniti ', *International Journal of Press / Politics*, 15/1: 3-24.

- e Matthew Powers (2011) *Public Media and Independence Political: lezioni per il futuro del giornalismo da tutto il mondo* (New York: Free Press).

Brevini, Benedetta (2010) 'Verso PSB 2.0? Applicare l'Ethos di PSB ai media online in Europa: uno studio comparativo sulle politiche Internet di PSB in Spagna, Italia e Gran Bretagna', *European Journal of Communication*, 25/4: 348-65.

Brunetti, Aymo e Beatrice Weder (2003) "Una stampa libera è cattiva notizia per la corruzione", *Journal of Public Economics*, 87 / 7-8: 1801-24.

Bundesfinanzministerium (2010) *Zweinundzwanzigster Subventionsbericht*:
www.bundesfinanzministerium.de/nr_37496/DE/BMF__Startseite/Service/Broschueren__Bestellservice/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/40260__22__Subventionsbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (accesso a giugno 2011).

Cardoso, Aldo (2010) *La Gouvernance des aides publiques à la presse* (Parigi: Ministre du Budget).

Assemblea generale del Connecticut (2008) *Connecticut Tax Expenditure Report*:
www.cga.ct.gov/ofa/Documents/year/TER/2009TER-20080108_Tax%20Expenditure%20Report%20FY%202009.pdf (consultabile a giugno 2011).

Corporation for Public Broadcasting (2009) *Annual Report 2009*:
www.cpb.org/annualreports/2009 (accesso a giugno 2011).

Cowan, Geoffrey e David Westphal (2010) *Public Policy and Funding the News* (Los Angeles, CA: USC Annenberg).

Curran, James, Shanto Iyengar, Anker Brink Lund e Inka Salovaara-Moring (2009) "Media System, Public Knowledge and Democracy", *European Journal of Communication*, 24/1: 5-26.

DIE – Dipartimento Informazione ed Editoria (2008) *Contributi erogati all'annata per l'anno 2008*:
www.governo.it/die/dossier/contributi_editoria_2008/contributi_editoria_index.html (accesso a giugno 2011).

Esser, Frank e Michael Brüggemann (2010) "The Strategic Crisis of German Newspapers", in Levy and Nielsen (a cura di), *The Changing Business of Journalism and its Implications for Democracy* (Oxford: Reuters Institute for the Journalism), 39- 54.

Commissione europea (2011a) *Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato alle emittenti di servizio pubblico*: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001XC1115%2801%29:IT:HTML>.

- (2011b) *Tariffe IVA applicate negli Stati membri dell'Unione europea*: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf.

Risoluzione del Parlamento europeo degli editori di giornali (2011) *Risoluzione di Varsavia*: www.enpa.be/uploads/warsaw_resolution_110523.pdf.

Freedman, Des (2008) *The Politics of Media Policy* (Cambridge: Polity).

Freedom House (2010) *Press Freedom 2010*:
www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2010 (consultabile a giugno 2011).

Goodman, Ellen P. (2008) "Public Media 2.0", SSRN *eLibrary* (1 agosto):
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1299685.

Gustafsson, Karl Erik, Henrik Örnebring e David A. Levy (2009) *Press Subsidies and Local News: The Swedish Case* (Oxford: Reuters Institute for the Journalism).

Hallin, Daniel C. e Paolo Mancini (2004) *Comparing Media Systems: Three models of Media and Politics* (Cambridge: Cambridge University Press).

Hamilton, James (2004). *All the News that's Fit to Sell? How the Market transforms Information into News* (Princeton: Princeton University Press).

HMRC (2010) *Estimated Costs of the Principal Tax Expenditures and Structural Reliefs*: www.hmrc.gov.uk/stats/tax_expenditures/table1-5.pdf (accesso a giugno 2011).

Humphreys, Peter (1996) *Mass Media and Media Policy in Western Europe* (Manchester: Manchester University Press).

- (2007) 'Communications Liberalisation and the Future of Public Service Broadcasting', *European Studies: A Journal of European Culture, History and Politics*, 24 (1 giugno): 91-112.

- (2010) " *Redefining Public Service Media: A Comparative Study of France, Germany and the UK* ", documento presentato al RIPE 2010, http://ripeat.org/wp-content/uploads/2010/03/Humphreys_P.pdf.

IEM (Istituto di Economia dei Media) (2011) *L'industria della comunicazione in Italia - Tredicesimo rapporto IEM*, 35

http://www.economiadellacultura.it/images/stories/materiali/2011_XIII_rapporto_IEM.pdf (accesso a luglio 2011).

Keller, Bill (2011) "Tom and Jerry Problem" di Sarah Palin: www.nytimes.com/2011/06/19/magazine/sarah-palins-tom-and-jerry-problem.html?_r=1 (accesso a giugno 2011).

Kuhn, Raymond (2011) *The Media in Contemporary France* (Maidenhead: Open University Press).

Lawson, Nigel (1992) *The View from No. 11: Memoirs of a Tory Radical* (London: Bantam Press).

Lords Communications Committee (2008) *The Ownership of the News*: www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcomuni/122/12202.htm (consultabile a giugno 2011).

Loridant, Paul (2004) *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le fonds d'aide à la modernisation de la presse* (Parigi: Senat: [www.senat.fr / rap / r03-406 / r03-4061.pdf](http://www.senat.fr/rap/r03-406/r03-4061.pdf)).

McQuail, Denis e Karen Siune, eds (1998) *Media Policy: Convergence, Concentration and Commerce* (London: Sage Publications).

Nielsen, Rasmus Kleis e David A. Levy (2010) "The Changing Business of Journalism and its Implications for Democracy", in Levy and Nielsen (eds), *The Changing Business of Journalism and its Implications for Democracy* (Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism), 3-15.

Nieminen, Hannu (2010) "The Unravelling Finnish Media Policy Consensus?", in Levy and Nielsen (eds), *The Changing Business of Journalism and its Implications for Democracy* (Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism), 55-67.

Nilikantan, Rahul (2010a) *Tax Policy Affecting News Business* (Los Angeles, CA: University of Southern California).

http://fundingthenews.usc.edu/related_research/2_Carnegie_TaxPolicy.pdf.

- (2010b) *Postal Subsidies* (Los Angeles, CA: University of Southern California): http://fundingthenews.usc.edu/related_research/1_Carnegie_PostalSubsidies.pdf.

OCSE (2010) *L'evoluzione delle notizie e di Internet* (Parigi: OCSE).

Ofcom (2009) *Independently Funded News Consortia*:

<http://media.ofcom.org.uk/2009/04/28/independently-funded-news-consortia/>
(accesso a giugno 2011).

- (2010) *International Communications Markets 2010* (London: Ofcom).

Ots, Mart (2009) "Efficient Servants of Pluralism or Marginalized Media Policy Tools?", *Journal of Communication Inquiry*, 33/4: 376-92.

Picard, Robert G., e Mikko Grönlund (2003) "Development and Effects of Finnish Press Subsidies", *Journalism Studies*, 4/1: 105-19.

Picard, Robert G. (2007) "Subsidies for Newspapers: Can the Nordic Model Remain Viable?" in Hans Bohrmann, Elisabeth Klaus, and Marcel Machill (eds), *Media Industry, Journalism Culture and Communication Policies in Europe* (Colonia: Herbert von Halem Verlag), 236-46.

Project for Excellence in Journalism (2010) *How News Happens*: www.journalism.org/analysis_report/how_news_happens.

Reporters Without Borders (2010) *Press Freedom Index 2010*: <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2010,1034.html> (consultabile a giugno 2011).

Robinson, James (2010) Michael Grade Calls for Channel 4 to be Funded from BBC Licence Fee': www.guardian.co.uk/media/2010/nov/24/michael-grade-channel-4-licence-fee? INTCMP = SRCH (accesso a giugno 2011).

Rusbridger, Alan (2008) Local Papers are Vital – and Must Be Saved', *Guardian*: www.guardian.co.uk/media/2008/nov/10/newspapers-the-future-alan-rusbridger (accesso a giugno 2011).

Seymour-Ure, Colin (1987) "Media Policy in Britain: Now You See It, Now You Don't", *European Journal of Communication*, 2/3: 269-88.

Skogerbø, Eli (1997) "The Press Subsidy System in Norway", *European Journal of Communication*, 12/1: 99-118.

Starr, Paul (2004) *The Creation of the Media: Political Origins of Modern Communications* (New York: Basic Books).

The Netherlands Press Fund, ed. (2009) *Press and Press Support in a Digital Age* (Diemen: AMB).

Gruppo TMF (2011) "EU to Provide VAT Subsidies to E-Publishers?": www.tmf-vat.com/tmf-in-the-media/taxationweb-eu-to-provide-vat-subsidies-to-e-publishers.html (accesso a giugno 2011).

YLE (2009) *YLE's Year '08*: <http://avoinye.fi/www/en/liitetiedostot/2008Annualreport.pdf> (accesso a giugno 2011).

Inoltre, sono stati utilizzati i dati di European Audiovisual Observatory, European Social Survey, Pew Research Center for the People and the Press, Pew Internet and Society, and World Press Trends.