



16.071

Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Sì all'abolizione del canone radiotelevisivo (Abolizione del canone Billag)»

del 19 ottobre 2016

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Sì all'abolizione del canone radiotelevisivo (Abolizione del canone Billag)» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

19 ottobre 2016 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

L'iniziativa popolare federale «Sì all'abolizione del canone radiotelevisivo (Abolizione del canone Billag)» è stata depositata l'11 dicembre 2015 con 112 191 firme valide. Il suo obiettivo è abolire il canone di ricezione per le emittenti radiotelevisive titolari di una concessione con un mandato di prestazioni. Il Consiglio federale è dell'avviso che nell'ambito dei media la Svizzera necessita di un servizio pubblico completo, che non può essere finanziato esclusivamente attraverso introiti commerciali. Pertanto, respinge l'iniziativa.

Contenuto dell'iniziativa

L'obiettivo dell'iniziativa popolare «Sì all'abolizione del canone radiotelevisivo (Abolizione del canone Billag)» è far sì che in futuro le emittenti radiotelevisive attualmente titolari di una concessione con partecipazione al canone non percepiscano più i proventi del canone di ricezione e che sia abolito anche qualsiasi sussidio diretto a beneficio delle emittenti radiotelevisive. Affermando che la Società svizzera di radiotelevisione (SSR) gode di un «quasi-monopolio» sul settore, i promotori dell'iniziativa aspirano a un cambiamento di sistema che permetta una concorrenza leale tra i media.

Pregi e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa mira a creare un paesaggio mediatico che anche nel settore della radiotelevisione segua esclusivamente la logica dell'economia di mercato. Non vi sarebbero più le distorsioni di mercato odierne, dovute al finanziamento attraverso il canone. Inoltre, le economie domestiche e le imprese sarebbero sgravate dall'obbligo di pagare il canone di ricezione e potrebbero disporre di tale importo per altri scopi.

Il Consiglio federale è tuttavia giunto alla conclusione che l'attuazione dell'iniziativa trasformerebbe radicalmente la piazza mediatica svizzera. Non esisterebbe più un'offerta di programmi radiotelevisivi equivalente in tutte le regioni linguistiche. Pertanto, non condivide l'obiettivo dei promotori dell'iniziativa. Il servizio pubblico nell'ambito dei media elettronici scomparirebbe e l'esistenza di molte delle emittenti attuali verrebbe messa a repentaglio. Inoltre, la pluralità delle opinioni e dell'offerta nella radiotelevisione diminuirebbe, con ripercussioni anche sul giornalismo di qualità.

L'odierno sistema del canone di ricezione o, più precisamente, l'attuale prassi di finanziamento del servizio pubblico garantisce l'esistenza dei mezzi di comunicazione elettronica, il cui apporto è rilevante per il processo di formazione dell'opinione e della volontà nella democrazia e per lo sviluppo culturale. La SSR, in quanto indipendente da interessi economici o politici, è tenuta ad assicurare un'offerta pluralista, attenta anche alle esigenze delle minoranze.

Per quanto riguarda il settore televisivo, oltretutto, l'accettazione dell'iniziativa renderebbe praticamente impossibile mantenere in Svizzera un'offerta televisiva in

grado di competere con le emittenti dei Paesi limitrofi. Di conseguenza, con ogni probabilità gli introiti pubblicitari tenderebbero sempre di più a defluire all'estero.

Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare federale «Sì all'abolizione del canone radiotelevisivo (Abolizione del canone Billag)».

Indice

Compendio	7360
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	7364
1.1 Testo dell'iniziativa	7364
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	7364
1.3 Validità	7365
2 Genesi dell'iniziativa	7366
2.1 Panoramica	7366
2.2 Importanza del servizio pubblico per la democrazia e la politica sociale	7367
2.3 Mandato e offerta delle emittenti radiotelesive	7368
2.3.1 Società svizzera di radiotelevisione (SSR)	7368
2.3.2 Emittenti locali e regionali	7372
2.3.3 Altre prestazioni delle emittenti radiotelesive	7373
2.4 Fruizione della radiotelevisione	7374
2.5 Destinazione dei canoni di ricezione	7375
2.5.1 Aspetti generali	7375
2.5.2 Impiego dei proventi del canone da parte della SSR	7377
2.5.3 Perequazione finanziaria interna della SSR	7378
2.5.4 Emittenti locali e regionali	7379
2.6 Emittenti del servizio pubblico all'estero	7380
3 Scopi e tenore dell'iniziativa	7381
3.1 Scopi dell'iniziativa	7381
3.2 Tenore della normativa proposta	7381
3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa	7382
4 Valutazione dell'iniziativa	7384
4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa	7384
4.1.1 A livello di sistema	7384
4.1.2 A livello economico	7385
4.2 Ripercussioni in caso di accettazione	7386
4.2.1 Ripercussioni per l'offerta radiotelesiva e le emittenti	7386
4.2.2 Ripercussioni per la diffusione radiotelesiva	7387
4.2.3 Ripercussioni per la democrazia	7388
4.2.4 Ripercussioni per la cultura e la società	7388
4.2.5 Ripercussioni per l'economia	7390
4.2.6 Ripercussioni per la Confederazione	7391
4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa	7392
4.4 La questione di un controprogetto	7393

4.5	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	7394
4.5.1	Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)	7394
4.5.2	Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I dell'ONU)	7394
4.5.3	Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Patto II dell'ONU)	7395
4.5.4	Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità	7395
5	Conclusioni	7395
	Decreto federale concernente l'iniziativa popolare	
	«Sì all'abolizione del canone radiotelevisivo	
	(Abolizione del canone Billag)» <i>(Disegno)</i>	7397

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Si all'abolizione del canone radiotelevisivo (Abolizione del canone Billag)» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 93 cpv. 2–6

² *Ex capoverso 3.*

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

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

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

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

Art. 197 n. 12²

12. Disposizione transitoria dell'art. 93 cpv. 3–6

¹ Se l'entrata in vigore delle disposizioni legali è successiva al 1° gennaio 2018, entro tale data il Consiglio federale emana le necessarie disposizioni d'esecuzione.

² Se l'articolo 93 capoversi 3–6 è accettato dopo il 1° gennaio 2018, le disposizioni d'esecuzione entrano in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo alla votazione.

³ Alla data d'entrata in vigore delle disposizioni legali le concessioni con partecipazione al canone sono revocate senza indennizzo. Sono fatte salve le pretese di indennizzo per i diritti acquisiti coperti dalla garanzia della proprietà.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Si all'abolizione del canone radiotelevisivo (Abolizione del canone Billag)» è stata sottoposta a esame preliminare³ dalla Cancelleria federale il 27 maggio 2014 e depositata l'11 dicembre 2015 con le firme necessarie.

¹ RS 101

² Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

³ FF 2014 3417

Con decisione del 13 gennaio 2016, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 112 191 firme valide⁴.

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio non presenta alcun controprogetto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento (LParl) il Consiglio federale deve quindi presentare un disegno di decreto e il relativo messaggio entro l'11 dicembre 2016. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa popolare entro l'11 giugno 2018.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale⁶ (Cost.):

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale;
- d. anche nella pratica l'iniziativa risulta attuabile. Tuttavia, le disposizioni transitorie di cui all'articolo 93 capoversi 3–6 prevedono scadenze brevi per la sua attuazione: si prospetterebbero dunque notevoli difficoltà a livello esecutivo. Siccome la votazione popolare non potrebbe tenersi prima dell'autunno 2017, le disposizioni legali di cui al capoverso 1 entrerebbero in vigore con ogni probabilità dopo il 1° gennaio 2018. Si applicherebbe quindi il capoverso 2 e il nostro Collegio dovrebbe emanare le disposizioni d'esecuzione entro il 1° gennaio successivo alla votazione. Solo pochi mesi separerebbero la data della votazione e il momento dell'entrata in vigore delle disposizioni d'esecuzione. Anche se l'Amministrazione desse avvio ai lavori preliminari relativi a tali disposizioni prima ancora della votazione, sarebbe praticamente impossibile rispettare le prescrizioni giuridiche abituali per l'elaborazione delle disposizioni d'esecuzione del Consiglio federale. Soltanto nel caso di una votazione a inizio anno sarebbe possibile garantire che il nostro Consiglio abbia a disposizione tempo a sufficienza per emanare le disposizioni d'esecuzione entro il termine prescritto (cfr. a titolo d'esempio le date di votazione previste nella seconda metà del 2017 e nella prima metà del 2018: 24 settembre 2017, 26 novembre 2017, 4 marzo 2018 e 10 giugno 2018). È probabile che, conformemente alla disposizione derogatoria di cui all'articolo 7 capoverso 4 della legge sulla procedura di consultazione (LCo), si renderebbe necessario abbreviare il termine legislativo di tre mesi previsto

4 FF 2016 322

5 RS 171.10

6 RS 101

per la consultazione⁷. Il termine può essere abbreviato in casi eccezionali, se il progetto non può essere ritardato. In sintesi, le brevi scadenze per l'attuazione dell'iniziativa costituirebbero una particolare sfida per il nostro Consiglio e l'Amministrazione. Non è però possibile affermare, sulla base della prassi giuridica attuale, che l'iniziativa non potrebbe essere attuata in ragione delle scadenze ristrette.

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 Panoramica

I promotori dell'iniziativa non condividono il principio secondo il quale anche le economie domestiche che non vogliono o non possono seguire i programmi radiotelevisivi statali debbano pagare il canone di ricezione⁸. Chiedono quindi l'abolizione del canone di ricezione e la soppressione delle sovvenzioni destinate alle emittenti radiotelevisive. Già prima del lancio dell'iniziativa i detrattori del canone radiotelevisivo si erano riuniti all'interno dell'organizzazione «Solidarische Schweiz» e, dal 12 novembre 2013, avevano avviato una raccolta firme a favore dell'iniziativa «Radio e televisione – senza Billag», non riuscita a causa dell'insufficiente numero di firme raccolte⁹. Non è riuscita nemmeno l'iniziativa popolare «Radio e TV – la Confederazione non riscuote alcun canone di ricezione»¹⁰, lanciata nel 2011 sullo stesso tema.

L'articolo 93 Cost. è la disposizione costituzionale determinante per l'attuale regolamentazione della radiotelevisione. Conformemente alla disposizione vigente, la legislazione nel settore dei media elettronici (cpv. 1) compete alla Confederazione, che ne stabilisce le condizioni quadro. Un ruolo centrale è svolto dal mandato di prestazioni per la radiotelevisione (cpv. 2), che comprende gli ambiti dell'istruzione, dello sviluppo culturale, della libera formazione delle opinioni e dell'intrattenimento. La radio e la televisione presentano gli avvenimenti in modo corretto e riflettono adeguatamente la pluralità delle opinioni (cpv. 2). La disposizione costituzionale garantisce inoltre l'indipendenza della radio e della televisione dallo Stato, nonché l'autonomia nella concezione dei programmi (cpv. 3). L'articolo 93 capoverso 4 Cost. esige che vengano considerati la situazione e i compiti di altri mezzi di comunicazione sociale, soprattutto della stampa. Per tutelare il pubblico e le emittenti, infine, il trattamento dei ricorsi in materia di programmi può essere deferito a un'autorità indipendente di ricorso (cpv. 5).

Sulla base di questa norma costituzionale, la legge federale del 24 marzo 2006¹¹ sulla radiotelevisione (LRTV) disciplina il servizio pubblico e altre questioni nel settore della radiotelevisione. In esecuzione della LRTV, alla Società svizzera di radiotelevisione (SSR) e alle altre emittenti titolari di una concessione sono attual-

⁷ Legge del 18 marzo 2005 sulla consultazione (LCo, RS 172.061) e ordinanza del 17 agosto 2005 sulla consultazione (OCo, RS 172.061.1).

⁸ www.nobillag.ch > L'Initiative > Arguments, n. 8

⁹ FF 2015 2837, www.solidarische.ch/billag_it/aktuell.php

¹⁰ FF 2013 846

¹¹ RS 784.40

mente conferiti mandati di prestazioni che pongono una serie di vincoli. La LRTV garantisce e concretizza l'indipendenza dallo Stato e l'autonomia delle emittenti nella concezione dei programmi, che godono di piena libertà nella creazione dei propri prodotti redazionali. In materia di vigilanza il margine di manovra dell'autorità è limitato. Oggi l'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR) si occupa dei ricorsi contro trasmissioni redazionali di emittenti svizzere e l'ulteriore offerta editoriale della SSR. Controlla ad esempio l'oggettività delle trasmissioni, l'osservanza dei principi nelle trasmissioni su elezioni e votazioni, il rispetto dei diritti fondamentali (p. es. la dignità umana), le rappresentazioni di atti di cruda violenza, la moralità e la protezione dei minori.

La SSR e le 34 emittenti radiotelevisive private titolari di una concessione sono finanziate tramite i canoni di ricezione¹², la pubblicità e/o le sponsorizzazioni. Il finanziamento della SSR è completato da sovvenzioni provenienti dalle risorse generali della Confederazione per le offerte destinate all'estero nonché da altre entrate. Le emittenti radiofoniche private non beneficiano soltanto dei proventi del canone, ma anche di un sostegno finanziario per la diffusione dei loro programmi radiofonici nelle regioni di montagna e per la diffusione in tecnica digitale via DAB+.

In occasione della votazione popolare del 14 giugno 2015 sulla modifica della LRTV, gli elettori si sono dichiarati favorevoli a un cambiamento di sistema nel finanziamento del servizio pubblico nel settore radiotelevisivo¹³. L'attuale canone di ricezione basato sulla presenza di un apparecchio di ricezione televisiva o radiofonica pronto all'uso sarà sostituito da un canone per le economie domestiche e per le imprese indipendente dalla presenza di un apparecchio. La messa in atto del nuovo sistema di finanziamento è prevista per il 2019. I membri delle economie domestiche di tipo privato nelle quali non vi è un apparecchio pronto all'uso per la ricezione di programmi radiofonici o televisivi potranno, nei primi cinque anni, essere esonerati dal pagamento del canone. Se l'iniziativa venisse accettata tale cambiamento di sistema non avverrebbe.

2.2 Importanza del servizio pubblico per la democrazia e la politica sociale

Il servizio pubblico nel settore dei media elettronici è definito politicamente quale servizio di qualità fornito alla società, accessibile a tutta la popolazione, in ogni regione del Paese, alle stesse condizioni e a prezzi equi. Il nostro Consiglio lo ha

¹² Con l'entrata in vigore il 1° luglio 2016 della legge sulla radiotelevisione (LRTV) sottoposta a revisione parziale, l'espressione «canone di ricezione» o «canoni di ricezione» è stata sostituita da «canone radiotelevisivo» (cfr. RU 2016 2131). Nel presente documento, per analogia con il titolo e il testo dell'iniziativa popolare si continuerà a utilizzare l'espressione «canone di ricezione».

¹³ FF 2015 5163

illustrato in modo approfondito nel suo rapporto sul servizio pubblico¹⁴ del giugno 2016, dove spiega che anche nell'era di Internet e della digitalizzazione la Svizzera deve poter contare su un servizio pubblico nell'ambito dei media indipendente e completo. Per poter soddisfare questa esigenza, intende adeguare a livello nazionale e regionale le condizioni quadro per le emittenti radiotelevisive concessionarie. Inoltre, giunge alla conclusione che il modello attuale, con la SSR quale grande fornitore presente in tutte le regioni linguistiche, si è rivelato efficace per la nostra democrazia diretta caratterizzata dalla diversità linguistica e culturale, garantendo un servizio pubblico di qualità. Il nostro Consiglio ritiene che tale modello rimarrà idoneo anche in futuro. Le esigenze poste alla SSR dovranno tuttavia essere aumentate mantenendone il budget invariato. Il servizio pubblico deve raggiungere anche un pubblico giovane. Nel presente messaggio, il nostro Consiglio si fonda essenzialmente su quanto affermato nel rapporto citato.

I media che offrono il servizio pubblico beneficiano di un (co-)finanziamento pubblico e di agevolazioni di natura tecnica (frequenze, diritti di accesso). In cambio, sono tenuti a soddisfare un mandato pubblico, sancito dalla LRTV e dalle relative concessioni, volto a garantire l'adempimento delle disposizioni costituzionali sulla radiotelevisione. Uno degli aspetti centrali, a questo proposito, è rappresentato dalla trasmissione delle informazioni, fondamentale per la formazione delle opinioni e della volontà democratica. Con la sua offerta, aperta e accessibile a tutta la popolazione, il servizio pubblico è peraltro chiamato adempiere importanti compiti nei settori dell'istruzione, della cultura e dell'intrattenimento. In aggiunta a quanto detto sinora, la Costituzione esige un impegno nel promuovere l'integrazione in Svizzera e l'identità nazionale. In considerazione della massiccia presenza dei media esteri in Svizzera, per consentire l'adempimento del mandato costituzionale è indispensabile un'emittente nazionale competitiva, al cui fianco operano emittenti regionali e locali che si rivolgono al pubblico indigeno.

2.3 Mandato e offerta delle emittenti radiotelevisive

2.3.1 Società svizzera di radiotelevisione (SSR)

Aspetti generali

La SSR svolge il servizio pubblico a livello nazionale e di regione linguistica. La LRTV e la concessione della SSR del 28 novembre 2007¹⁵ ne precisano i compiti e definiscono il suo particolare ruolo politico e mediatico. Infatti, oltre a offrire ampie prestazioni editoriali nel campo dell'educazione, della cultura, dell'informazione e dell'intrattenimento, la SSR è tenuta a svolgere un'importante funzione d'integra-

¹⁴ Cfr. il rapporto del Consiglio federale del 17 giugno 2016 sulla verifica della definizione e delle prestazioni del servizio pubblico della SSR in considerazione dei media privati elettronici, numero dell'affare 16.043 (citato come rapporto sul servizio pubblico). – Il rapporto può essere consultato alla pagina: www.ufcom.admin.ch > L'UFCOM > Organizzazione > Basi legali > Affari del Consiglio federale.

¹⁵ La concessione della SSR può essere consultata alla pagina: www.ufcom.admin.ch > Media elettronici > Info sulle emittenti > SRG SSR > Rilascio della concessione e tecnica SRG SSR.

zione e di rafforzamento dell'identità: deve promuovere la comprensione, la coesione e lo scambio fra le regioni del Paese, le comunità linguistiche, le culture, le religioni e i gruppi sociali e tenere conto delle peculiarità del Paese e delle necessità dei Cantoni.

La SSR attua il mandato affidatole nei programmi delle proprie unità aziendali con almeno due programmi televisivi e tre programmi radiofonici ciascuno:

- nella Svizzera tedesca: Schweizer Radio und Fernsehen (SRF);
- nella Svizzera romanda: Radio Télévision Suisse (RTS);
- nella Svizzera italiana: Radiotelevisione Svizzera (RSI).

Per la Svizzera romancia, la Radiotelevisioniun Svizra Rumantscha (RTR) produce un programma radiofonico e diverse trasmissioni televisive. In aggiunta, la SSR propone un'offerta online in ciascuna regione linguistica.

Informazione

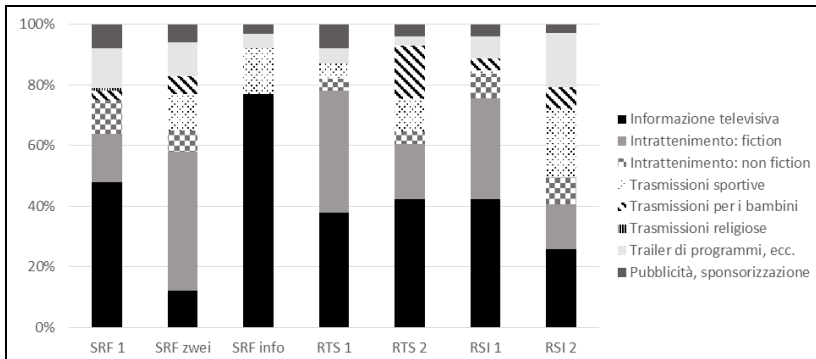
L'informazione costituisce il nucleo centrale del mandato di prestazioni della SSR. Comprende notiziari, rassegne, reportage, documentari e talk-show. Nel 2015 la SSR ha dedicato 627 milioni di franchi alle prestazioni legate all'informazione, ossia circa il 38 per cento delle proprie spese.

Alla radio, lo spazio dedicato all'informazione è diverso da un'unità aziendale all'altra: Radio SRF 1, il programma radiofonico più ascoltato della Svizzera tedesca, trasmette informazioni per un quarto del tempo d'antenna tra le ore 5 e le ore 24. Questa quota supera il 66 per cento su La Première, il programma radiofonico della Svizzera romanda, e il 40 per cento sull'emittente Rete Uno della Svizzera italiana. L'attualità giornaliera è dominata dalla cronaca nazionale e internazionale. L'offerta si contraddistingue per la diversità delle forme giornalistiche e dei formati delle trasmissioni.

Anche alla televisione il mandato informativo svolge un ruolo centrale, come evidenziato dal grafico seguente:

Figura 1

Struttura dei programmi televisivi della SSR 2015 in percentuale



Fonte: G6fak 2016. La nozione di giornalismo televisivo comprende tutte le trasmissioni informative, le rassegne, i reportage, i documentari e i talk show. 100 % = Tempo d'antenna complessivo¹⁶.

Cultura ed educazione

La SSR svolge un ruolo significativo per la vita sociale e culturale in Svizzera. Nell'ambito culturale, il suo compito spazia dal resoconto sull'attualità culturale alla promozione e all'istruzione nel campo della cultura, declinandosi in una vasta gamma di trasmissioni e contributi televisivi e radiofonici: rassegne culturali, trasmissione di concerti, emissioni culturali, musicali, letterarie, d'arte e di filosofia, documentari, registrazioni di spettacoli di teatro popolare, ma anche di satira e di commedia.

Per promuovere la produzione musicale svizzera nei programmi radiofonici, la SSR ha concordato con il settore valori di riferimento, iscritti nella Carta della musica svizzera. Nelle radio SSR della Svizzera tedesca, ad esempio, almeno una canzone su quattro è di un interprete svizzero. Nel solo settore della *musica*, la SSR investe annualmente circa 8,5 milioni di franchi per onorari, utilizzazione dei diritti o la remunerazione di contributi musicali locali.

Nel settore televisivo, il maggiore contributo finanziario alla cultura deriva dalla *promozione cinematografica*. Secondo la LRTV e la concessione, la SSR è tenuta a collaborare con l'industria cinematografica svizzera. Nel 2015, nel quadro dell'accordo «Pacte de l'audiovisuel» concluso con il settore cinematografico, la SSR ha stanziato 22,3 milioni di franchi a favore di tale industria¹⁷. Dal 2016 al 2019, in virtù del nuovo accordo di settore, questa cifra ammonterà a 27,5 milioni di franchi l'anno. Nel 2015, conformemente al suddetto accordo tra la SSR e l'industria

¹⁶ Trebbe, Joachim/Wagner, Matthias/Fehr, Ada/Spittka, Eva/Beier, Anne (2016): *Kontinuierliche Fernsehprogrammforshung in der Schweiz*. Die Programme der SRG SSR im Jahr 2015, Berlino (D).

¹⁷ L'accordo può essere consultato alla pagina: www.srgssr.ch > Servizio pubblico > Cultura > Pacte de l'audiovisuel.

cinematografica svizzera, sono state realizzate in tutta la Svizzera un totale di 148 produzioni, tra film per il cinema e per la televisione, documentari, cortometraggi e cartoni animati¹⁸. La SSR sostiene inoltre diversi festival cinematografici in tutte le regioni del Paese con un contributo annuo totale di 2,9 milioni di franchi, ad esempio il Festival del Film di Locarno, Visions du Réel a Nyon o le Giornate cinematografiche di Soletta. Nel quadro della promozione cinematografica si iscrive anche la collaborazione della SSR, prevista dalla concessione, con l'industria audiovisiva svizzera indipendente. Annualmente la SSR affida al settore audiovisivo produzioni per un importo pari a circa 100 milioni di franchi.

Oltre a trasmettere molti contenuti a carattere prettamente educativo, la SSR promuove l'istruzione e mette a disposizione delle scuole piattaforme multimediali per l'apprendimento (materiale didattico appositamente realizzato sotto forma di riassunti e di tracce per le lezioni)¹⁹.

Sport

La SSR rappresenta uno dei maggiori promotori dello sport in Svizzera. Fornisce resoconti sugli atleti e sulle squadre nazionali (le squadre nazionali di calcio e di hockey su ghiaccio, la squadra svizzera della coppa Davis ecc.), sulle manifestazioni sportive che si svolgono in Svizzera e sugli eventi internazionali di primo piano, come i Giochi olimpici invernali ed estivi, i campionati mondiali ed europei di calcio, i campionati del mondo di sci e altro ancora, sempre ponendo un accento particolare sulla Svizzera. Nel settore televisivo della SSR, lo sport (cronaca sportiva e trasmissioni sportive incl.) occupa uno spazio dell'11 per cento su SRF, dell'8 per cento su RTS e circa del 12 per cento su RSI. Complessivamente, nel 2015 la SSR ha informato su oltre 60 discipline sportive. Nel 2014 ha trasmesso in diretta complessivamente 192 partite di calcio nazionali e internazionali, 51 partite di hockey su ghiaccio, 139 partite di tennis, 69 gare di sci alpino, 15 gare di sci nordico, 19 gare di formula 1, 18 gare di Moto2 e 42 gare di ciclismo. Le trasmissioni in diretta, come ad esempio la discesa del Lauberhorn, godono di attenzione internazionale.

Mandato di prestazioni per l'estero

Un ulteriore compito assegnato alla SSR ai sensi di legge riguarda i contenuti editoriali destinati all'estero. Mediante la propria offerta online sulla piattaforma SWI (swissinfo.ch), le cooperazioni con l'emittente internazionale francofona TV5MONDE, l'emittente internazionale germanofona 3Sat e la piattaforma internazionale italoфона tvsvizzera.it, la SSR adempie il proprio mandato in quest'ambito con un costo annuo di 40 milioni di franchi. L'offerta destinata all'estero è finanziata per metà dal canone di ricezione. In questo modo, la SSR promuove i legami tra gli Svizzeri all'estero e il loro Paese, garantendo al tempo stesso una presenza mediatica della Svizzera all'estero, e favorendo così la comprensione dei suoi obiettivi.

¹⁸ Cfr. il rapporto di gestione SRG SSR 2015 (disponibile unicamente in ted. e franc.), alla pagina <http://rg.srgssr.ch/fr/2015/>

¹⁹ Cfr. il rapporto sul servizio pubblico, pag. 50 segg.

2.3.2 Emittenti locali e regionali

A livello locale e regionale il servizio pubblico è effettuato da emittenti private. Nel 2008 il DATEC ha rilasciato una concessione a 43 radio OUC commerciali e a 13 televisioni regionali. Di queste, le 12 radio delle regioni periferiche e di montagna, assieme alle 9 radio complementari, ricevono ogni anno una somma totale di 25,6 milioni di franchi dei proventi del canone. Le 13 televisioni regionali ricevono invece in tutto 41,9 milioni di franchi.

Il mandato di programma del servizio pubblico regionale è molto più ristretto di quello della SSR. È definito nelle relative concessioni (art. 38 LRTV, art. 36 dell'ordinanza del 9 marzo 2007²⁰ sulla radiotelevisione). Nel caso delle emittenti radiofoniche delle regioni periferiche e di montagna e delle televisioni regionali si limita alla trasmissione di informazioni di cronaca locale e regionale nell'ambito della politica, dell'economia, della cultura, della società e dello sport durante le fasce orarie di maggiore ascolto. Le televisioni regionali trasmettono l'informazione locale durante i telegiornali che, di norma, durano dai 15 ai 20 minuti.

Le 9 radio complementari, titolari di una concessione e situate negli agglomerati principali, si differenziano sul piano dei contenuti e delle preferenze musicali dalle emittenti commerciali. I loro programmi sono incentrati soprattutto sul coinvolgimento del pubblico e sulla valorizzazione delle minoranze sociali e culturali.

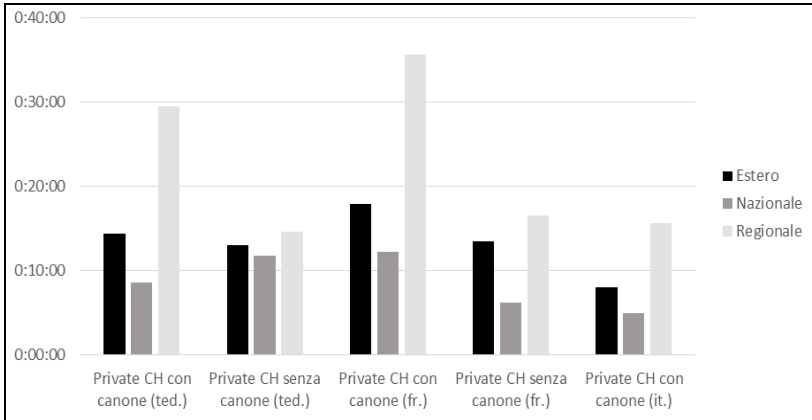
Le emittenti locali e regionali con partecipazione al canone si distinguono dalle emittenti esclusivamente commerciali per la durata media dell'informazione giornaliera. La figura seguente illustra, prendendo l'esempio della radio, che le radio delle regioni periferiche e di montagna finanziate dal canone propongono più informazione regionale durante le sei ore di massimo ascolto (mattino, mezzogiorno e sera) delle radio commerciali urbane e dell'Altopiano²¹.

²⁰ RS 784.401

²¹ Cfr. il rapporto sul servizio pubblico, pag. 63 segg. e pag. 95 seg.

Figura 2

Durata media giornaliera dell'informazione sulle radio private commerciali in relazione alla cronaca estera, nazionale e regionale (in minuti)



Fonte: Publicom 2016, valutazione speciale delle analisi dei programmi radiofonici commissionate dall'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM). I dati sono relativi alle fasce orarie di maggiore ascolto (mattino, mezzogiorno e sera, durante i normali giorni di lavoro)²².

2.3.3 Altre prestazioni delle emittenti radiotelevisive

Accesso per persone affette da disabilità sensoriali

Al fine di favorire l'integrazione sociale, la SSR e le emittenti televisive regionali concessionarie sono tenute a rendere accessibile una parte del proprio programma anche alle persone affette da disabilità sensoriali. La SSR soddisfa tale esigenza in quanto, dalle 19.00 alle 22.00, sottotitola tutte le trasmissioni sui primi canali e quelle in diretta diffuse durante il fine settimana. Nel 2015 si trattava in media del 50,1 per cento, ossia complessivamente di 28 371 ore. Inoltre, le edizioni principali dei notiziari televisivi vengono offerte in lingua dei segni. Nel 2015 per gli ipovedenti sono state diffuse nella Svizzera tedesca in totale 136 trasmissioni con descrizione sonora (descrizione audio continua del film), nella Svizzera romanda 196 e nella Svizzera italiana 80.

A partire dal 1° gennaio 2017 anche le emittenti televisive regionali concessionarie renderanno accessibili i propri notiziari alle persone affette da disabilità sensoriali. I costi ammontano in totale a 2,5 milioni di franchi all'anno, finanziati tramite i proventi del canone di ricezione.

²² Cfr. a tale proposito la nota a piè di pagina 152 del rapporto sul servizio pubblico.

Informazione in situazioni straordinarie e situazioni di crisi

L'informazione in situazioni straordinarie e di crisi presuppone una raggiungibilità dell'intera popolazione su tutto il territorio nazionale che, al momento, è garantita dalla radiodiffusione terrestre (analogica via OUC e digitale via DAB+). A tale scopo si fa capo anche all'infrastruttura radiofonica della SSR, sovvenzionata dai proventi del canone, e in parte alle radio locali titolari di una concessione.

Le radio sono tenute a diffondere comunicati urgenti della polizia, comunicati d'allarme ufficiali e istruzioni sul comportamento da adottare in caso di catastrofe (terremoto, maltempo, incidenti chimici ecc.). In virtù dell'accordo sulle prestazioni, in situazioni di crisi la SSR collabora con l'Ufficio federale della protezione della popolazione, la Cancelleria federale e l'esercito. Qualora non fosse più disponibile la normale infrastruttura di diffusione delle emittenti radiofoniche, queste informazioni sarebbero diffuse attraverso la rete radio d'emergenza «Informazione via radio della popolazione da parte della Confederazione in situazioni di crisi (radio IBBK)».

2.4 Fruizione della radiotelevisione

Si registrano notevoli differenze tra la fruizione della radio e della televisione: il pubblico svizzero segue soltanto in parte i programmi televisivi nazionali. Emittenti televisive estere private (50 %) e di diritto pubblico (15 %) detengono assieme una quota di mercato di un buon 65 per cento. I programmi televisivi della SSR raggiungono in totale una quota di mercato di circa il 30 per cento. Le emittenti private svizzere (emittenti regionali con partecipazione al canone ed emittenti puramente commerciali) registrano invece una quota di mercato più esigua, pari complessivamente al 5 per cento circa. Le reti televisive SSR della RSI sono seguite nella Svizzera italiana quotidianamente in media da 187 090 spettatori, quelle della RTS nella Svizzera romanda da 862 337 spettatori e quelle della SRF nella Svizzera tedesca da 2,397 milioni di persone. In tutte le regioni linguistiche le emittenti televisive della SSR fanno registrare l'indice di ascolto più elevato durante la diffusione dell'edizione principale dei notiziari.

Oltre a queste offerte informative, le trasmissioni sportive, soprattutto le telecronache in diretta di calcio, sci o tennis, ma anche le trasmissioni d'intrattenimento, raggiungono una portata e una quota di mercato elevate. Infatti sono molto apprezzate sia dal pubblico giovane che da quello meno giovane.

Il pubblico svizzero fruisce prevalentemente dei programmi radiofonici nazionali. Si sintonizzano su programmi della SSR il 65 per cento dei radioascoltatori della Svizzera tedesca, il 67 per cento di quelli della Svizzera romanda e circa il 78 per cento di quelli della Svizzera italiana. Complessivamente, le radio SRF sono seguite in media da 2,743 milioni di ascoltatori al giorno, le radio RTS da 779 000 ascoltatori e le radio RSI da 189 000 ascoltatori. Il loro picco d'ascolto coincide con la diffusione delle trasmissioni informative. Circa il 30 per cento dei radioascoltatori svizzeri si sintonizza sui programmi svizzeri privati; a differenza della fruizione televisiva, le emittenti estere assumono un'importanza secondaria²³.

²³ Cfr. il rapporto sul servizio pubblico, pag. 68 segg.

Nei sondaggi rappresentativi sulla qualità dei programmi radiotelevisivi condotti tra il pubblico, i programmi radiofonici della SSR ottengono regolarmente il miglior risultato. I programmi televisivi della SSR e le radio locali private ricevono valutazioni analoghe. Le radio della SSR convincono soprattutto per la professionalità, la credibilità e i contenuti informativi dei contributi politici. Le radio locali e le televisioni regionali sono apprezzate per l'orientamento alla realtà locale²⁴.

2.5 Destinazione dei canoni di ricezione

2.5.1 Aspetti generali

Oggi, le economie domestiche private pagano un canone di ricezione annuo di 451 franchi per radio e televisione. Con il cambio del sistema di riscossione nel nostro Paese deciso con la votazione del 14 giugno 2015, che segnerà l'abbandono del canone vincolato alla presenza di un apparecchio di ricezione e l'introduzione del canone a carico di ogni economia domestica, il nostro Consiglio ha previsto che l'importo del canone in Svizzera ammonterà a meno di 400 franchi per economia domestica. Attualmente le imprese versano, a seconda della tipologia e del numero di apparecchi di ricezione, tra i 218 e i 1374 franchi all'anno. Dopo il cambiamento di sistema pagheranno, indipendentemente dal fatturato, tra i 400 e i 39 000 franchi all'anno. Nel 2015 i proventi del canone ammontavano in totale a 1,35 miliardi di franchi (IVA escl.), che sono stati ripartiti come segue:

Figura 3

Ripartizione dei proventi del canone 2015

Ripartizione 2015 (IVA escl.)	mio. fr.
Quota della SSR	1235
Quota versata per la ripartizione del canone (emittenti radiotelevisive locali e regionali)	54*
Quota per le nuove tecnologie	0,5
Quota per l'UFKOM ²⁵ (sorveglianza della Billag, procedure giuridiche, radioascoltatori e telespettatori pirata)	4
Quota per la ricerca sull'utenza radiotelevisiva	2,5
Quota destinata alla Billag SA per la riscossione del canone	54
Totale	1350

Fonte: www.ufcom.admin.ch > Media elettronici > Tasse di ricezione > Importo e impiego.
* dall'1.7.2016 tale quota ammonta a 67,5 milioni di franchi o al 5 % del canone di ricezione.

²⁴ Fretwurst, Benjamin/Fischer, Siri/Frey, Tobias/Friemel, Thomas/Bonfadelli, Heinz (2016): *Nutzung und Bewertung der Schweizer Radio- und TV-Programme 2015*. Studio commissionato dall'Ufficio federale delle comunicazioni. Zurigo.

²⁵ Ufficio federale delle comunicazioni

Grazie a una partecipazione al canone pari a 1,235 miliardi di franchi all'anno, la SSR occupa in Svizzera una posizione dominante nel settore dei media elettronici. Questo fatto provoca distorsioni della concorrenza, tuttavia si tratta di una scelta di politica dei media e di fattori riconducibili all'economia dei media che in Svizzera sono particolarmente marcati: la televisione, soprattutto, è caratterizzata da costi fissi elevati. Una volta che un programma è stato prodotto, il numero di spettatori non incide praticamente più sui costi. In effetti, nell'ottica dei costi non è determinante il fatto che una trasmissione come il Telegiornale sia prodotta dalla RSI, che raggiunge in media 54 000 persone, o che una trasmissione come il Tagesschau sia prodotta dalla SRF, che raggiunge 1,658 milioni di persone, quindi un pubblico molto più ampio. Sotto il profilo degli introiti, invece, la differenza è grande, poiché le entrate derivanti dalla pubblicità e dalla sponsorizzazione crescono in maniera più o meno lineare con l'aumento del numero dei telespettatori. Nei piccoli mercati svizzeri, i costi fissi sono elevati e le entrate relativamente ridotte. Lo dimostrano le cifre seguenti: nel 2014 l'emittente televisiva di lingua tedesca SRF ha potuto coprire attraverso la pubblicità il 45 per cento delle spese di produzione delle trasmissioni di attualità. Sempre nel 2014, l'emittente di lingua italiana RSI, che opera in un mercato nettamente più piccolo, ha coperto soltanto il 10 per cento circa dei costi delle trasmissioni di attualità con la pubblicità diffusa nell'ambito di tali trasmissioni. È invece un altro discorso per quanto concerne gli introiti: l'ammontare delle entrate derivanti dalla pubblicità e dalla sponsorizzazione dipende dalla dimensione del pubblico, in quanto l'economia pubblicitaria paga un determinato prezzo per ogni singolo spettatore. Nei mercati di piccola dimensione, caratteristici della Svizzera, significa che, a causa della ristrettezza del mercato e del limitato potenziale in termini di pubblico, entrate relativamente esigue devono far fronte a elevati costi fissi per le trasmissioni.

Il mercato radiotelevisivo svizzero è dunque caratterizzato da deficit strutturali, che oggi vengono coperti attraverso il canone, che rappresenta la quota più elevata di entrate. In Svizzera radio e televisione realizzano una cifra d'affari annua (escluso l'acquisto degli apparecchi) di pressoché 2,4 miliardi di franchi. Circa 1,35 miliardi di franchi provengono dal canone di ricezione, le entrate pubblicitarie ammontano invece, approssimativamente, a 750 milioni di franchi per la televisione e a quasi 150 milioni di franchi per la radio²⁶. Nel 2015 le entrate derivanti dalle offerte della televisione a pagamento (*pay per view*) hanno sfiorato i 100 milioni di franchi²⁷. In altre parole: in assenza del canone, nel mercato radiotelevisivo svizzero le entrate diminuirebbero di più della metà. In Svizzera un'offerta nazionale della portata di quella attuale è possibile unicamente poiché i deficit strutturali sono coperti tramite fondi pubblici. Questo contesto è anche il motivo per cui, in Svizzera, manca il potenziale economico per instaurare una concorrenza efficace tra diversi programmi generalisti composti da trasmissioni in parte dispendiose da produrre. Tali offerte sono realizzabili esclusivamente se si concentrano le risorse disponibili.

²⁶ Cfr. il rapporto sul servizio pubblico, pag. 22.

²⁷ Cfr. Trappel, Josef/Delpho, Holger/Hürst, Daniel/Todt, Jan / Evers-Wölk, Michaela (2015): *Fernsehen 2019. Neuer Schwung für DVB-T2. Deutschland – Österreich – Schweiz*, Friburgo (D).

2.5.2 Impiego dei proventi del canone da parte della SSR

Dei 1,35 miliardi di franchi di proventi del canone, 1,235 miliardi sono versati alla SSR, che dispone di un budget di circa 1,7 miliardi di franchi e di una quota di partecipazione al canone che, in funzione del volume degli introiti commerciali, si situa tra il 70 e il 73 per cento. La maggior parte degli introiti commerciali della SSR proviene dal comparto televisivo, dato che le reti radio della SSR non possono trasmettere pubblicità. Nell'ambito televisivo, la SSR ha registrato circa 362 milioni di entrate commerciali nel 2015 e ben 10 milioni di franchi di introiti commerciali derivanti dalla sponsorizzazione nel settore radiofonico. I pubblicitari puntano soprattutto sulla fascia oraria di maggior ascolto.

La panoramica seguente mostra che la SSR investe la maggior parte delle proprie risorse finanziarie nell'ambito dell'informazione. Nel 2015 si trattava di circa 627 milioni di franchi, il 39 per cento dei costi. Circa il 22 per cento è da ricondurre all'intrattenimento e ai film, mentre il 19 per cento agli ambiti della cultura, della società e dell'istruzione. Lo sport genera costi per circa 180 milioni di franchi (11 % dei costi), il settore musica e gioventù per 120 milioni di franchi (7 %).

Figura 4

Panoramica dei costi della SSR per contenuto del programma 2015 (in mio. fr)

Contenuto del programma	2015	in %
Informazione	626,7	39
Intrattenimento, film	355,2	22
Cultura, società, istruzione	309,7	19
Sport	180,4	11
Musica, gioventù	118,6	7
Attività per terzi	20,3	2
Totale costi d'esercizio	1610,9	100

Fonte: informazioni fornite dalla SSR.

Presso la SSR più dell'85 per cento dei costi di produzione, ossia in totale 1,36 miliardi di franchi, è da attribuire a produzioni proprie. Nell'ambito televisivo la quota di produzioni proprie occupa il 15 per cento dell'intero tempo d'antenna.

Nessun settore di programma è finanziabile tramite il libero mercato: l'informazione, ossia telegiornali, rassegne informative, consigli pratici o trasmissioni scientifiche, ha un grado di copertura finanziaria soltanto del 22 per cento. Specialmente questo settore presenta un'elevata quota di produzioni proprie dai costi di realizzazione particolarmente alti.

Le serie e i film presentano il grado di copertura finanziaria più elevato (44 %). Ciò non è sorprendente, visto che i costi per l'acquisto delle produzioni di terzi sono nettamente inferiori ai costi delle produzioni proprie. Invece, le trasmissioni per

bambini e ragazzi e le trasmissioni musicali dipendono quasi interamente dai proventi del canone. La tabella seguente fornisce una panoramica del grado di copertura finanziaria per contenuto del programma:

Figura 5

Finanziamento delle trasmissioni televisive per contenuto del programma 2015

Contenuto	Costi totali (in migliaia di fr.)	Introiti pubblicitari (in migliaia di fr.)	Grado di finanziamento (in %)
Serie e film	135 661	60 153	44,3
Attualità/rassegne/informazione/ consigli pratici/scienza	624 840	137 669	22,0
Sport	145 422	19 071	13,1
Intrattenimento, spettacoli	173 756	22 596	13,0
Musica	21 860	1 090	5,0
Bambini e giovani	26 776	468	1,7
Totale costi d'esercizio (solo TV)	1 128 316	241 046	21,4

Fonte: informazioni della SSR. Rispetto alla figura 4, il settore attualità, che comprende anche l'informazione, è definito in modo più ampio. Anche per questo motivo i relativi importi non coincidono.

Gli eventi sportivi importanti (p. es. i Giochi olimpici o le partite dei campionati mondiali ed europei di calcio) sono un vero polo d'attrazione per il pubblico ma, anche in questo caso, i soli proventi pubblicitari non ne garantiscono il finanziamento. A titolo d'esempio, la diffusione dei Giochi olimpici invernali di Sochi nel 2014 è stata finanziata soltanto per il 17 per cento con introiti commerciali.

Più la regione linguistica è piccola, più il finanziamento della produzione dei programmi radiotelevisivi dipende dai proventi del canone: nel 2014 gli introiti commerciali hanno permesso di finanziare i notiziari quotidiani della SRF per ben il 45 per cento, quelli della RTS per il 25 per cento circa e quelli della RSI per il 10 per cento circa. A titolo d'esempio, «Black Jack» sulla RSI ha potuto finanziarsi per il 42 per cento con introiti pubblicitari e la trasmissione «Millionen-Falle» sulla SRF per il 78 per cento.

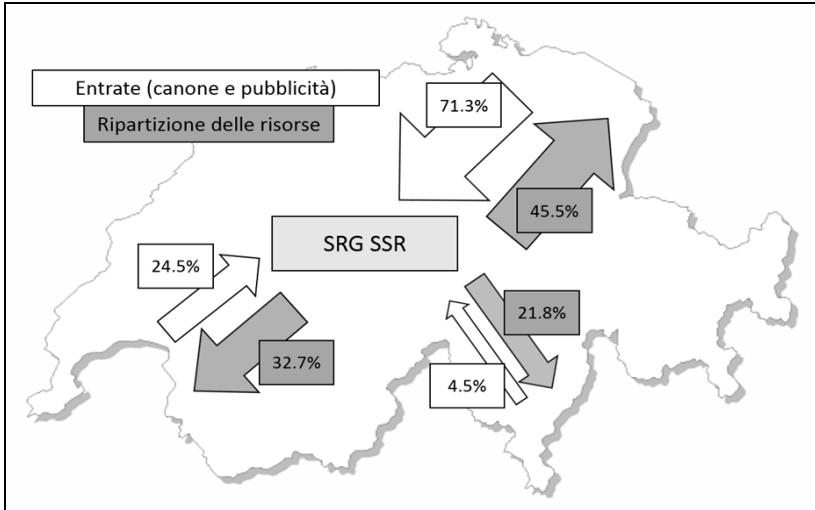
2.5.3 Perequazione finanziaria interna della SSR

La LRTV esige dalla SSR la fornitura di programmi radiofonici e televisivi completi e di pari valore a tutta la popolazione nelle tre lingue ufficiali. Visto il maggior numero di abitanti, il 71,3 per cento dei proventi del canone proviene dalla Svizzera tedesca, mentre, ad esempio, solo il 4,5 per cento dalla Svizzera italiana. Con una perequazione finanziaria interna, la SSR permette la realizzazione di offerte equivalenti in tutte le regioni linguistiche. Rispetto al numero di abitanti, la RTS, la RSI e la RTR ricevono quote sovraproportionali di proventi del canone e della pubblicità.

Ad esempio, più del 21 per cento delle risorse è versato alla RSI, vale a dire oltre il quadruplo di quanto la Svizzera italiana riscuote in base al numero dei suoi abitanti. Queste relazioni sono illustrate nella figura seguente.

Figura 6

Perequazione finanziaria interna della SSR 2015



Fonte: SSR 2015, rappresentazione UFCOM

2.5.4 Emittenti locali e regionali

Dal 1° luglio 2016, le emittenti radiofoniche locali e televisive regionali titolari di una concessione dispongono di 67,5 milioni di franchi l'anno. Prima l'importo ammontava a 54 milioni di franchi. Gli introiti provenienti dalla pubblicità e dalle sponsorizzazioni delle 12 radio locali commerciali private con partecipazione al canone ammontavano nel 2015 a circa 41 milioni di franchi in totale. A seconda dell'emittente, la quota di partecipazione al canone si situa tra il 13 e il 46 per cento delle entrate complessive. In totale, le 13 emittenti televisive regionali realizzano 38 milioni di franchi con gli introiti provenienti dalla pubblicità e dalle sponsorizzazioni. A seconda dell'emittente, la quota di partecipazione al canone costituisce tra il 28 e il 66 per cento delle entrate complessive²⁸. Le 9 radio complementari che non sono autorizzate a trasmettere pubblicità dipendono maggiormente dai proventi del canone rispetto alle emittenti commerciali. Acquisiscono sponsorizzazioni per un totale di 880 000 franchi circa. La partecipazione al canone rappresenta tra il 31 e il 66 per cento delle entrate complessive.

²⁸ UFCOM, conti annuali delle emittenti 2015.

Oltre alle quote di partecipazione al canone, le emittenti radiofoniche private ricevono un ulteriore sostegno finanziario per la diffusione digitale dei propri programmi via DAB+, anch'esso finanziato in parte dai proventi del canone. Inoltre, nel 2015 la diffusione radiofonica nelle regioni di montagna è stata sovvenzionata con quasi 860 000 franchi provenienti da fondi federali.

Dal punto di vista finanziario, nel caso delle emittenti radiofoniche locali e televisive regionali, la dimensione è determinante: le radio private commerciali dei grandi agglomerati si finanziano senza quote del canone, mentre quelle delle regioni di montagna e periferiche sono dipendenti dai proventi del canone. Pur beneficiando dei proventi del canone, molte emittenti televisive regionali si trovano in difficoltà finanziarie, dovute agli elevati costi fissi della televisione e alle dimensioni aziendali eccessivamente piccole delle televisioni a carattere regionale, che non permettono di ripartire i costi fissi su un numero sufficientemente ampio di spettatori. Inoltre, la maggior parte delle televisioni regionali non offre programmi generalisti, circostanza che rende difficile il loro posizionamento sul mercato dell'offerta televisiva e su quello pubblicitario.

2.6 Emittenti del servizio pubblico all'estero

Nella maggior parte dei Paesi europei esiste un servizio pubblico dei media elettronici²⁹, prevalentemente fornito da un'unica organizzazione, la cui licenza viene rinnovata periodicamente. A livello di contenuti, le varie emittenti del servizio pubblico lavorano sulla base di mandati di prestazioni che contengono prescrizioni analoghe. I media del servizio pubblico di gran parte degli Stati europei sono tenuti a garantire la pluralità e l'equilibrio e a contribuire alla coesione del Paese. Essi sono finanziati tramite fondi pubblici e introiti pubblicitari. Soltanto nei Paesi nordici e nel Regno Unito si è rinunciato completamente alla pubblicità³⁰. In quasi tutti i Paesi europei, in ambito pubblicitario vigono regole asimmetriche per i media privati. In tutti i Paesi europei i media del servizio pubblico possono, con limitazioni variabili a tutela dei media privati, essere attivi anche nel settore online. Tutte le emittenti del servizio pubblico europee sono autorizzate a diffondere pubblicità online, salvo quelle tedesche e svizzere. In tutti gli Stati europei i media del servizio pubblico devono indicare attraverso rapporti annuali e rendiconti finanziari come adempiono il proprio mandato pubblico e come utilizzano i fondi pubblici. Oltre ad altri strumenti di rendiconto, prima di introdurre una nuova offerta del servizio pubblico alcuni Stati sono tenuti a svolgere complesse procedure di test ex-ante (i cosiddetti public value tests o test in tre fasi).

²⁹ Cfr. Studer, Samuel/Schweizer, Corinne/Puppis, Manuel/Künzler, Matthias (2014): *Darstellung der Schweizer Medienlandschaft*. Rapporto commissionato dall'Ufficio federale delle comunicazioni. Friburgo (Svizzera), n. 3.2.

³⁰ Cfr. Puppis, Manuel / Schweizer, Corinne (2015): *Service public im internationalen Vergleich*. Rapporto commissionato dall'Ufficio federale delle comunicazioni. Friburgo (Svizzera), n. 5.2.

A differenza dell'Europa, la politica degli Stati Uniti in materia di radiodiffusione si fonda su un'economia di mercato caratterizzata da una regolamentazione statale moderata. Le radio e le televisioni pubbliche esistono anche negli Stati Uniti, ma contrariamente alle emittenti pubbliche europee non beneficiano di finanziamenti considerevoli provenienti dal canone: dipendono fortemente dalle donazioni volontarie e beneficiano comparativamente di poche sovvenzioni statali. Nel sistema mediatico statunitense il servizio pubblico riveste però soltanto un ruolo marginale.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

L'obiettivo principale dell'iniziativa è l'abolizione del canone di ricezione radiotelevisivo (art. 93 cpv. 4 Cost. secondo il testo dell'iniziativa). Si porrebbe così fine anche all'eccessivo onere amministrativo e all'intrusione nella sfera privata che, secondo i promotori dell'iniziativa, derivano dall'incasso del canone da parte dell'attuale organo di riscossione Billag SA.

3.2 Tenore della normativa proposta

I promotori dell'iniziativa si dichiarano favorevoli a un panorama mediatico che, anche in ambito radiotelevisivo, sia diretto esclusivamente dai meccanismi dell'economia di mercato. Criticano l'odierna distorsione di mercato dovuta al fatto che la maggior parte dei proventi del canone viene versata alla SSR e sono inoltre dell'avviso che in una società libera i media statali, termine utilizzato dal comitato dell'iniziativa per definire l'offerta radiotelevisiva con partecipazione al canone, non siano necessari. Ciò si riflette anche sulla loro proposta di un nuovo articolo 93 capoverso 6 Cost., secondo il quale in tempo di pace la Confederazione non gestisce emittenti radiofoniche e televisive proprie.

Secondo i promotori dell'iniziativa, l'eliminazione del canone di ricezione consentirebbe una *concorrenza leale*³¹ tra i media. Per questo motivo, la proposta di articolo 93 capoverso 4 Cost. esclude qualsiasi sovvenzione a emittenti radiofoniche o televisive. Ciò permetterebbe *a tutti i media di godere degli stessi diritti per conquistare i favori della clientela, offrendo programmi orientati alla domanda che riscuotano il consenso del pubblico*³². In futuro i consumatori potrebbero usufruire gratuitamente delle offerte finanziate dalla pubblicità o abbonarsi a pagamento alle offerte desiderate. Il nuovo articolo 93 capoverso 3 Cost. prevede che la Confederazione metta periodicamente all'asta concessioni per la radio e la televisione.

L'iniziativa, pur senza mettere in discussione la competenza legislativa in ambito radiotelevisivo attribuita alla Confederazione (art. 93 cpv. 1 Cost.), aspira, ben oltre alla mera questione del finanziamento, a una vera e propria deregolamentazione del sistema radiotelevisivo. Chiede infatti l'abrogazione del vigente articolo 93 capover-

³¹ www.nobillag.ch > L'Initiative > Arguments, n. 3
³² www.nobillag.ch > L'Initiative > Arguments, n. 9

programmi televisivi dalla Convenzione europea del 5 maggio 1989³³ sulla televisione transfrontaliera (CETT, art. 7), che la Svizzera è tenuta ad applicare. Non è chiaro quale motivazione adducano i promotori dell'iniziativa per giustificare tale abrogazione. Non sussiste infatti alcuna correlazione oggettiva tra l'attività dell'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR) e il finanziamento tramite il canone della SSR e delle altre emittenti titolari di una concessione. Il sistema auspicato dai promotori dell'iniziativa, orientato esclusivamente al mercato, non è in contraddizione con lo scopo primario dell'AIRR, ossia tutelare il pubblico da manipolazioni e da trasmissioni e pubblicazioni illecite.

Il materiale dei promotori dell'iniziativa a disposizione del pubblico non contiene informazioni in merito al nuovo capoverso 3 Cost. Oggi la LRTV prevede concessioni che, da un lato, definiscono i mandati di prestazioni attribuiti alla SSR e alle emittenti private e, dall'altro, assicurano privilegi come le quote di partecipazione al canone e l'accesso alla diffusione. Considerato il contesto, probabilmente, con la futura messa all'asta delle concessioni prevista dall'iniziativa si intende fare riferimento unicamente alle concessioni relative alla diffusione di programmi radiotelevisivi. Alla luce dell'evoluzione tecnologica (digitalizzazione), occorre relativizzare l'importanza che rivestiranno tali concessioni.

I capoversi 4 e 5 dell'iniziativa riguardano il futuro finanziamento delle emittenti radiotelevisive. I media elettronici dovranno in linea di principio rinunciare alle sovvenzioni da parte della Confederazione. Ciò significa l'abolizione del sostegno a favore della SSR e delle altre emittenti titolari di una concessione con partecipazione al canone: non sarebbero più ammessi nemmeno altri tipi di sovvenzione a favore delle emittenti radiotelevisive, come ad esempio il finanziamento dell'offerta estera della SSR, il sostegno a nuove tecnologie di diffusione (passaggio da OUC a DAB+), i contributi per la diffusione di programmi nelle regioni di montagna o i contributi per la sottotitolazione dei programmi informativi.

La Confederazione potrebbe sovvenzionare le emittenti unicamente per la diffusione di comunicazioni ufficiali urgenti. Resta da definire che cosa ne sarà del sostegno finanziario attualmente accordato per la formazione e la formazione continua dei programmisti dei media elettronici, per la ricerca mediatica, il sostegno ai progetti di archiviazione, la Fondazione per la ricerca sull'utenza radiotelevisiva e gli altri progetti i cui destinatari non sono necessariamente emittenti radiotelevisive. Ad ogni modo, il testo dell'iniziativa non esclude formalmente la possibilità di simili sovvenzioni non destinate direttamente a emittenti radiotelevisive.

Il «divieto» di una televisione o radio gestita dalla Confederazione è già insito nel vigente articolo 93 capoverso 3 Cost. Il capoverso 6 del testo dell'iniziativa mira in modo esplicito a introdurre una disposizione derogatoria per le situazioni di guerra. Soltanto secondo questa interpretazione il capoverso 6 assume un proprio significato.

Nelle disposizioni transitorie dell'iniziativa si fa riferimento all'attuazione della stessa facendo uso dei concetti giuridici «disposizioni d'esecuzione» e «disposizioni legali». Poiché, considerata la probabile data della votazione, un'entrata in vigore

33 RS 0.784.405

delle disposizioni legali prima del 1° gennaio 2018 (cfr. art. 197 n. 12 cpv. 1 Cost.) non sarebbe realistica, in caso di accettazione dell'iniziativa il nostro Collegio dovrebbe ad ogni modo emanare le disposizioni d'esecuzione in un'ordinanza.

Il capoverso 3 delle disposizioni transitorie subordina la revoca definitiva e senza indennizzo delle concessioni con partecipazione al canone all'entrata in vigore delle disposizioni legali per l'attuazione dell'iniziativa. È evidente che in questo modo si intende consentire un'uscita pianificata dall'attuale sistema dei media elettronici, con un mantenimento del sistema del canone nella fase di transizione precedente all'attuazione del testo da parte del legislatore.

Dalla disposizione di cui all'articolo 197 numero 12 capoverso 3 Cost. si può desumere che il comitato dell'iniziativa non prevede un'applicabilità diretta della disposizione costituzionale proposta. Il nostro Consiglio condivide tale opinione. Alcuni aspetti del testo dell'iniziativa, come ad esempio il divieto di qualsiasi sovvenzione (cpv. 4) e il divieto di riscossione di canoni (cpv. 5), sebbene formulati con sufficiente precisione e dunque funzionali, in linea di principio, ad un'applicazione diretta, si iscrivono tuttavia in un sistema generale ancora da concretizzare e, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, non possono pertanto essere attuati singolarmente (cfr. DTF 139 I 16 consid. 4.3). In particolare, la disposizione concernente la messa all'asta delle concessioni (art. 93 cpv. 3 Cost. secondo il testo dell'iniziativa) è formulata in termini generali e non è quindi sufficientemente precisa per un'applicazione diretta. La messa all'asta delle concessioni presuppone un certo numero di decisioni che devono essere prese dal legislatore, come ad esempio definire le esigenze di tipo formale e contenutistico per la concessione e stabilire le modalità di messa all'asta. Questi aspetti richiedono l'intervento del legislatore e, conformemente alla Costituzione federale, non potrebbero essere attuati direttamente.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

4.1.1 A livello di sistema

L'iniziativa vieta la riscossione di canoni di ricezione e, al contempo, le sovvenzioni a qualsivoglia «emittente radiofonica o televisiva». Si oppone dunque fondamentalmente all'attuale sistema radiotelevisivo svizzero. A livello sistematico, l'iniziativa lascia aperte troppe questioni e sembra in parte essere stata poco ponderata.

Contrariamente a quanto auspicato dall'iniziativa, il nostro Consiglio intende fondamentalmente mantenere il sistema di radiodiffusione odierno e perfezionarlo. Ribadisce dunque la posizione già espressa nel rapporto sul servizio pubblico, in cui è giunto alla conclusione che anche in futuro la Svizzera necessiterà di offerte radiotelevisive autonome, comparabili in tutte le regioni linguistiche, di buona qualità, indipendenti ed esigibili, per le quali devono essere messe a disposizione le risorse finanziarie necessarie. Inoltre in futuro la diffusione di tali offerte tramite Internet assumerà un'importanza ancora maggiore.

4.1.2 A livello economico

In caso di accettazione dell'iniziativa non sarebbe più possibile un finanziamento pubblico delle offerte mediatiche. È vero che anche le offerte mediatiche orientate al profitto e finanziate dall'economia privata offrono qualità e pluralità. Tuttavia in Svizzera, a causa del plurilinguismo e delle dimensioni limitate del nostro Paese, un'organizzazione della radiotelevisione prettamente incentrata sull'economia di mercato non garantirebbe offerte radiotelevisive sufficienti, comparabili in tutte le regioni linguistiche e di buona qualità. Infatti in condizioni di libera concorrenza, le dimensioni dello spazio linguistico e culturale incidono fortemente sulla qualità e sulla pluralità delle offerte mediatiche. La logica economica di fondo è la seguente: a causa degli elevati costi fissi e della domanda incerta, la prima realizzazione di un prodotto mediatico comporta un elevato rischio finanziario (il cosiddetto *first copy cost*). Le imprese mediatiche che operano unicamente a scopo di lucro minimizzano questo rischio producendo offerte che soddisfano al meglio le aspettative del pubblico e che raggiungono un pubblico più vasto possibile. La diversità di queste offerte dipende fondamentalmente dalla varietà degli interessi del pubblico. Più questi interessi sono disparati, più l'offerta dovrebbe essere varia. Una tale pluralità presuppone però che le singole minoranze siano abbastanza grandi da pagare i relativi costi fissi. Occorre pertanto che ci siano abbastanza abbonati e/o contratti pubblicitari. Considerato che questo presupposto viene spesso a mancare, le imprese con scopo di lucro puntano soprattutto sulla produzione di programmi apprezzati da un vasto pubblico o tematiche cosiddette d'interesse generale. Queste imprese orientano quindi una grande parte della propria offerta a interessi dominanti e maggioritari, un comportamento che non favorisce la pluralità dell'offerta. Se all'offerta radiotelevisiva svizzera si applicasse una pura logica di mercato, la già descritta uniformazione dell'offerta sarebbe particolarmente marcata a causa delle dimensioni limitate dei mercati regionali e del plurilinguismo. Il finanziamento mediante il canone permette invece di garantire la pluralità dell'offerta e di prendere in considerazione gli interessi delle minoranze che esulano dalla logica di mercato. Lo stesso vale anche per il giornalismo di qualità. Secondo la logica di mercato, i contenuti mediatici di elevata qualità sono prodotti solo se sono redditizi, ossia in presenza di un pubblico sufficientemente vasto disposto a pagare per questa qualità o se questi contenuti possono essere finanziati attraverso la pubblicità. Per motivi finanziari, se queste condizioni non sono soddisfatte, un'impresa mediatica correggerà la propria offerta al ribasso accettando restrizioni sul piano della qualità.

Coloro che criticano l'attuale servizio pubblico nel settore dei media ritengono che la digitalizzazione e l'eliminazione quasi totale dei problemi legati all'insufficienza di capacità renderebbero superflua l'offerta mediatica finanziata tramite fondi pubblici. Vedono un notevole potenziale di crescita per quanto riguarda il numero e la varietà delle offerte online. Sotto il profilo degli introiti occorre tuttavia considerare che sono ben pochi gli utenti disposti a pagare per i contenuti online. L'economia pubblicitaria predilige i siti Internet molto frequentati, ossia motori di ricerca, reti sociali e piattaforme che aggregano contenuti mediatici, a scapito dei siti Internet delle case editrici. Pertanto una grande parte dei contenuti Internet prodotti da im-

prese mediatiche dipende dal sovvenzionamento incrociato proveniente dalle attività abituali, riducendo quindi le loro possibilità di rifinanziamento³⁴. Sebbene, come menzionato precedentemente, nel contesto digitale i costi di produzione e distribuzione siano più bassi, i brevi cicli tecnologici e d'investimento richiedono maggiori mezzi finanziari, quindi, sia nel contesto digitale che in quello analogico il giornalismo di qualità esige ingenti risorse.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

4.2.1 Ripercussioni per l'offerta radiotelevisiva e le emittenti

In caso di accettazione dell'iniziativa l'attuale finanziamento statale del servizio pubblico nell'ambito radiotelevisivo verrebbe a mancare. L'odierna offerta di trasmissioni di qualità di tipo informativo, istruttivo e culturale non potrebbe più essere finanziata nella stessa misura con introiti pubblicitari. Oggi i programmi radiofonici e le offerte online della SSR sono privi di interruzioni pubblicitarie e le sponsorizzazioni sono autorizzate unicamente nei programmi radiofonici. Non realizzano dunque alcuna entrata commerciale ad eccezione delle sponsorizzazioni radiofoniche. I programmi televisivi della SSR che trasmettono pubblicità coprono soltanto il 23 per cento delle proprie spese con introiti pubblicitari. In caso di accettazione dell'iniziativa i programmi finanziati attualmente con i proventi del canone dovrebbero essere ridotti o interrotti per ragioni economiche, a meno che non riescano a trovare nuove fonti finanziarie. Eventualmente la Svizzera tedesca disporrebbe del potenziale economico per lanciare un programma generalista finanziato dalla pubblicità diffuso a livello di regione linguistica. Questa situazione potrebbe crearsi anche nella Svizzera romanda ma non nella Svizzera di lingua italiana e romancia. Per ragioni economiche, le radio e le televisioni puramente commerciali si orientano in linea di massima all'intrattenimento, lo dimostrano le attuali offerte svizzere ed estere. È difficile stimare se un programma destinato a una regione linguistica finanziato dalla pubblicità comprenderebbe ancora offerte informative e quale sarebbe la loro portata. I costi di produzione per le trasmissioni d'informazione sono elevati. Oggi per esempio, i notiziari e le trasmissioni d'informazione sono finanziati mediante introiti pubblicitari nella misura del 45 per cento sulla SRF, del 25 per cento circa sulla RTS e approssimativamente del 10 per cento sulla RSI, vale a dire una parte considerevole è finanziata dai proventi del canone. Se il canone venisse a mancare, l'offerta informativa si ridurrebbe in conseguenza³⁵.

L'accettazione dell'iniziativa comporterebbe pertanto lo smantellamento dell'offerta della SSR, delle emittenti radiofoniche delle regioni periferiche e di montagna e delle televisioni regionali. Molto probabilmente si osserverebbe un calo della pluralità delle opinioni e dell'offerta nel settore radiotelevisivo. Sarebbero colpite soprat-

³⁴ Cfr.: Seufert, Wolfgang (2012): *Auswirkungen des Medienwandels auf die Struktur des marktfinanzierten Medienangebotes*. In: *Medienwandel oder Medienkrise? Folgen für Medienstrukturen und ihre Erforschung*. Jarren, Ottfried/Künzler, Matthias/Puppis, Manuel (ed.), Baden-Baden, pag. 145 segg.

³⁵ Cfr. il rapporto sul servizio pubblico, pag. 32.

tutto le piccole regioni linguistiche, in particolar modo perché verrebbe meno l'attuale efficace sistema di perequazione finanziaria interno alla SSR che oggi consente di finanziare un'offerta radiotelevisiva completa nella Svizzera romanda e nella Svizzera italiana. È ipotizzabile che in seguito alla scomparsa delle offerte di programma finanziate dal canone nascano nuove emittenti orientate unicamente al mercato. È impossibile prevedere la portata di questo fenomeno.

Oggi i due terzi dei telespettatori svizzeri guardano programmi esteri. Queste offerte si finanziano su mercati nazionali più grandi che dispongono di maggiori introiti pubblicitari e proventi del canone. Senza partecipazione al canone, le emittenti svizzere, esistenti e future, risulterebbero fortemente svantaggiate: nel piccolo mercato svizzero, i loro ricavi relativamente bassi devono coprire costi fissi elevati. Le prime a trarre profitto dall'accettazione dell'iniziativa potrebbero essere le offerte dei grandi Paesi limitrofi della stessa lingua.

4.2.2 Ripercussioni per la diffusione radiotelevisiva

L'abolizione del sistema di riscossione del canone di ricezione radiotelevisivo e il divieto di sovvenzionare emittenti radiotelevisive avrebbero ripercussioni anche sulla diffusione dei programmi radiotelevisivi. Il passaggio alle tecnologie digitali verrebbe messo a repentaglio e non sarebbe più garantita una copertura capillare per quanto concerne i programmi di radiodiffusione, in particolare nelle regioni periferiche e di montagna.

Attualmente la SSR versa ogni anno un totale di ben 100 milioni di franchi per la diffusione della sua offerta elettronica. Attraverso diversi vettori di diffusione, i suoi programmi radiotelevisivi raggiungono ogni parte della Svizzera. Le emittenti radiofoniche private con partecipazione al canone spendono annualmente circa 3,5 milioni di franchi per la diffusione via etere terrestre dei propri programmi. Tale somma è coperta per il 50–70 per cento dai proventi del canone. Per le emittenti private, i costi relativi all'istadamento dei programmi sulle reti telefoniche e via cavo ammontano a poco meno di due milioni di franchi, e al momento sono coperti in parte anche dai proventi del canone.

L'iniziativa prevede per la Confederazione la possibilità di remunerare la diffusione di comunicazioni ufficiali urgenti. Tuttavia, attualmente un sistema di allerta e allarme efficace per impartire istruzioni di comportamento presuppone una rete capillare di trasmettitori radio (OUC/DAB+) sempre operativa, la quale non sarebbe più garantita in caso di accettazione dell'iniziativa. La SSR da sola contribuisce ogni anno con circa 45 milioni di franchi alla gestione di questa rete. In caso di accettazione dell'iniziativa verrebbe quindi messa in discussione anche l'attuale organizzazione della rete radio d'emergenza «Informazione via radio della popolazione da parte della Confederazione in situazioni di crisi (radio IBBK)» (cfr. n. 2.3.3).

4.2.3 Ripercussioni per la democrazia

Il testo dell'iniziativa mette fundamentalmente in discussione l'odierno sistema della radiotelevisione. Vietando la riscossione del canone di ricezione, aspira a un cambiamento nel sistema mediatico. Mira, inoltre, a vietare le sovvenzioni in favore di qualsivoglia «emittente radiofonica o televisiva» e a sopprimere l'attuale mandato di prestazioni costituzionale (cfr. n. 2.1) che include anche il principio secondo cui gli avvenimenti devono essere presentati in modo corretto, come pure il principio della pluralità. Con l'abolizione del principio della correttezza nelle trasmissioni informative verrebbe meno uno strumento efficace, inteso a impedire qualsiasi influsso inappropriato sulla libera formazione delle opinioni del pubblico.

L'attuale sistema del canone e la possibilità per le emittenti del servizio pubblico di beneficiare di un sostegno finanziario garantisce dei media elettronici che contribuiscono al buon funzionamento della formazione democratica delle opinioni e della volontà, nonché allo sviluppo culturale. La SSR, in qualità di organizzazione indipendente da interessi politici ed economici, è tenuta a garantire un'offerta variegata che tenga conto anche degli interessi delle minoranze.

Se l'iniziativa venisse accettata, la Svizzera non potrebbe più portare avanti una politica mediatica efficace e ad ampio spettro. L'unica competenza legislativa che rimarrebbe alla Confederazione sarebbe quella di definire condizioni quadro sul piano della politica istituzionale in materia di comunicazione pubblica. Con l'abolizione del mandato di prestazioni generale e l'introduzione del divieto di sostenere finanziariamente la radiotelevisione, verrebbe meno il principale strumento di gestione della politica dei media di cui il nostro Collegio dispone, ossia il fatto di poter esigere delle prestazioni editoriali da parte delle emittenti titolari di una concessione e offrire loro in cambio un sostegno finanziario. Il servizio pubblico nell'ambito dei media elettronici come lo conosciamo oggi non esisterebbe più. Verrebbe a mancare un'offerta definita a livello politico come un servizio alla società che contribuisce al funzionamento del processo democratico, provvede alla coesione sociale, offre impulsi di tipo culturale e assicura standard etici minimi e prestazioni particolari in favore di persone affette da disabilità sensoriali. Per questo motivo il nostro Consiglio considera sproporzionate le rivendicazioni dell'iniziativa.

4.2.4 Ripercussioni per la cultura e la società

Un'analisi dell'attuale utilizzo delle risorse della SSR e delle emittenti private con partecipazione al canone mostra chiaramente come un'accettazione dell'iniziativa potrebbe avere notevoli ripercussioni sulla vita sociale e culturale in Svizzera. La SSR è titolare di un ampio mandato di prestazioni, che comprende i settori dell'informazione, dell'istruzione, della cultura e dell'intrattenimento e prevede inoltre prestazioni a favore dell'integrazione sociale e culturale. Considerata la portata di tali obblighi, in caso di accettazione dell'iniziativa anche le conseguenze sarebbero importanti. Il mandato di programma delle radio locali e delle televisioni regionali con partecipazione al canone, invece, si limita unicamente al settore dell'informazione durante le fasce orarie di maggiore ascolto. In caso di accettazione dell'iniziativa occorrerebbe aspettarsi una diminuzione in questo settore. La SSR

investe la maggior parte delle sue risorse finanziarie nel settore dell'informazione. La soppressione dei proventi del canone comporterebbe una riduzione notevole dell'estensione e dei contenuti dei servizi d'informazione della SSR. Alla popolazione verrebbe quindi a mancare un'offerta mediatica volta alla formazione democratica delle opinioni e della volontà attualmente molto apprezzata (cfr. n. 2.4). Verrebbero messe sotto pressione anche le televisioni regionali e le radio delle regioni periferiche e di montagna fortemente sostenute dai proventi del canone di ricezione. Di conseguenza in queste zone non si potrebbe garantire nemmeno l'attuale portata delle prestazioni d'informazione. Queste offerte non potrebbero più essere finanziate su una base puramente commerciale.

Anche le attuali prestazioni della SSR nell'ambito dell'integrazione e del rafforzamento dell'identità subirebbero delle ripercussioni. Verrebbero meno l'obbligo di promuovere lo scambio tra le culture del Paese e di consolidare la comprensione reciproca e la coesione nazionale, nonché le offerte per le persone affette da disabilità sensoriali. Allo stesso modo verrebbe a cadere l'obbligo di produrre trasmissioni per svariati gruppi della popolazione. L'offerta destinata alle minoranze sociali e culturali avrebbe vita difficile rispetto alle trasmissioni apprezzate da un vasto pubblico.

Se la SSR non fosse più sostenuta dai proventi del canone e non dovesse più adempiere un mandato di prestazioni, verrebbe a cadere anche il suo obbligo di fungere da modello per il lavoro giornalistico. L'accettazione dell'iniziativa potrebbe pertanto anche pregiudicare il giornalismo di qualità.

Siccome la SSR al momento è tenuta a fornire contributi concreti in diversi settori, in parte scomparirebbero o verrebbero ridotte le seguenti prestazioni sociali e culturali:

- *Informazione*: all'incirca un terzo dei costi complessivi della SSR, ossia 627 milioni di franchi, viene investito a favore di prestazioni legate all'informazione. Questo importo corrisponde alla metà dei proventi del canone della SSR.
- *Cultura e formazione*: in tale ambito la SSR investe annualmente oltre 300 milioni di franchi, di cui oltre 40 milioni a favore della produzione cinematografica. Sostiene inoltre numerosi festival cinematografici con un contributo di 2,9 milioni di franchi. Investe circa 8,5 milioni di franchi per onorari, utilizzazione dei diritti in ambito musicale o remunerazioni di contributi musicali locali e destina annualmente diversi milioni di franchi alle orchestre di musica classica. Inoltre, la SSR sostiene e promuove manifestazioni dedicate alla letteratura come le Giornate letterarie di Soletta e il Salone del libro di Ginevra.
- *Integrazione e rafforzamento dell'identità*: la SSR promuove lo scambio tra le culture del Paese e il rafforzamento della comprensione reciproca e della coesione nazionale, e tiene conto delle esigenze comunicative di tutte le generazioni e tutti i gruppi sociali. Oggi la SSR investe annualmente 11 milioni di franchi a favore delle persone affette da disabilità sensoriali.
- *Sport*: nel 2015 la SSR ha destinato complessivamente 180 milioni di franchi allo sport; in anni ricchi di avvenimenti sportivi come il 2014, queste

spese possono aumentare fino a un terzo. Tali risorse vengono in parte riverse dalle associazioni ai diversi club sportivi, che le investono a favore dei giovani e delle nuove leve. La SSR informa regolarmente in merito a *oltre 60 discipline sportive* e contribuisce a promuovere lo sport popolare e gli sport minori.

4.2.5 Ripercussioni per l'economia

La ragion d'essere del servizio pubblico nell'ambito dei media è in primo luogo di natura democratica e sociopolitica. Rappresenta però anche un fattore economico³⁶. A prima vista, l'abolizione del canone di ricezione richiesta dall'iniziativa avrebbe degli effetti economici positivi. Le economie domestiche e le imprese potrebbero disporre liberamente dell'importo che oggi devono versare per il canone di ricezione, il che significherebbe un incremento complessivo del potere d'acquisto di circa 1,35 miliardi di franchi. È difficile prevedere se questi mezzi supplementari sarebbero poi investiti in altre offerte mediatiche o utilizzati per scopi diversi.

Il servizio pubblico finanziato dai proventi del canone permette anche di creare posti di lavoro e valore aggiunto internamente ed esternamente al settore mediatico, i quali in caso di accettazione dell'iniziativa sarebbero completamente o in parte persi o trasferiti:

- *Posti di lavoro*: per ogni posto di lavoro presso la SSR e altre emittenti concessionarie viene a crearsi un ulteriore posto di lavoro presso imprese svizzere di altri settori. La SSR offre in totale circa 5900 posti a tempo pieno, mentre le radio locali e le televisioni regionali concessionarie con partecipazione al canone ne offrono quasi 900. A questi impieghi si aggiungono poi circa 6700 posti di lavoro a tempo pieno generati dal servizio pubblico in altri settori.
- *Valore aggiunto lordo paragonabile all'industria tessile*: il servizio pubblico con partecipazione al canone genera direttamente un valore aggiunto di quasi 1 miliardo di franchi, pari all'incirca ai valori registrati nell'industria tessile e dell'abbigliamento. Traggono beneficio dall'attività economica del servizio pubblico anche le imprese di altri settori, come ad esempio quelle attive nell'industria audiovisiva. Nel complesso, il valore aggiunto generato in più dagli altri settori ammonta a 840 milioni di franchi. Come sarebbe dislocata questa creazione del valore aggiunto in caso di accettazione dell'iniziativa è una questione ancora aperta.
- *Ogni franco di canone* versato al servizio pubblico genera in Svizzera un *valore aggiunto lordo di 1,40 franchi*.
- *Ogni franco di valore aggiunto* generato dalla SSR e dalle radio locali e televisioni regionali con partecipazione al canone genera *ancora un valore aggiunto di 90 centesimi* presso imprese svizzere attive in altri settori.

³⁶ I dati seguenti (rilevati nel 2015) si basano su uno studio commissionato dall'Ufficio federale delle comunicazioni all'istituto BAK Basel e intitolato *Volkswirtschaftliche Effekte des medialen Service public. Eine makroökonomische Wirkungsanalyse*.

Le ripercussioni sull'economia possono essere dimostrate anche a livello locale e di regione linguistica. Per quanto riguarda la SSR, nelle regioni francofone e italofone del Paese le conseguenze sono proporzionalmente più forti rispetto al corrispondente numero di abitanti. In particolare nel Cantone Ticino la SSR è un datore di lavoro importante.

Oltre a produrre questi effetti diretti e indiretti sulla creazione del valore aggiunto e sui posti di lavoro, le emittenti con partecipazione al canone svolgono in parte anche un'importante funzione in qualità di piattaforme pubblicitarie: nessun altro media svizzero consente infatti di raggiungere attraverso gli spot pubblicitari un pubblico così numeroso come avviene con i canali della SSR. Di conseguenza, questi programmi si rivelano preziosi per il settore pubblicitario. Senza partecipazione al canone vi sarebbero meno mezzi a disposizione per produrre programmi attrattivi per il pubblico. Probabilmente la portata e il volume della pubblicità diminuirebbero, con ripercussioni negative per il relativo settore.

L'Ufficio svizzero di riscossione del canone radiotelevisivo (Billag SA) dispone di 190 posti di lavoro. Questi, indipendentemente dall'esito dell'iniziativa popolare, non sono al momento garantiti poiché la fine del mandato di riscossione dell'impresa è prevista per il 31 dicembre 2018. Il mandato è stato messo a pubblico concorso il 16 agosto 2016. In caso di accettazione dell'iniziativa non sarebbe più attribuito alcun mandato di riscossione.

4.2.6 Ripercussioni per la Confederazione

Il sostegno finanziario della SSR e delle altre emittenti radiotelevisive concessionarie con partecipazione al canone non figurano nel consuntivo della Confederazione (cfr. art. 68 cpv. 3 LRTV). La soppressione del canone di ricezione conseguente all'accettazione dell'iniziativa non avrebbe alcuna incidenza sul conto della Confederazione né sul piano delle entrate né su quello delle uscite. Come esposto nel numero 3.3, non è chiaro se il divieto di sovvenzioni ai sensi dell'articolo 93 capoverso 4 Cost. del testo dell'iniziativa sarebbe applicabile anche alle sovvenzioni che non sono destinate direttamente alle emittenti radiotelevisive. Alcune di queste sovvenzioni vengono pure finanziate tramite i proventi del canone di ricezione (p. es. i contributi per la ricerca sull'utenza ai sensi dell'art. 81 LRTV). In futuro tali sovvenzioni, in caso continuo ad essere erogate, come pure la diffusione di comunicazioni ufficiali urgenti proposta dall'iniziativa, dovrebbero essere finanziate ricorrendo alle risorse generali della Confederazione. La soppressione di sovvenzioni che oggi sono fornite dalle finanze federali generali (p. es. l'offerta della SSR destinata all'estero) sgraverebbero invece la Confederazione.

È inoltre ipotizzabile che in seguito all'accettazione dell'iniziativa siano nuovamente richieste sovvenzioni della Confederazione. Si pensi ad esempio al settore cinematografico, alle associazioni sportive o anche alle persone affette da disabilità sensoriali³⁷, che oggi traggono vantaggi diretti o indiretti dal servizio pubblico finanziato dai proventi del canone. Inoltre l'attuale bando di concorso per il nuovo mandato di

³⁷ Cfr. n. 4.5.4

riscossione rischia di sollevare questioni in materia di responsabilità civile per la Confederazione.

L'accettazione dell'iniziativa popolare porterebbe a una riduzione dell'effettivo del personale dell'UFCOM. Tutte le mansioni della Divisione Media relative alla riscossione del canone di ricezione, nonché all'accompagnamento e alla sorveglianza delle emittenti titolari di una concessione, scomparirebbero. Degli attuali 41 posti di lavoro a tempo pieno ne rimarrebbero circa 10. Le spese per il personale dell'UFCOM nel settore dei media elettronici passerebbero così da 7 milioni di franchi l'anno a circa 1,75 milioni (stato: giugno 2016). L'accettazione dell'iniziativa si ripercuoterebbe anche sull'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), responsabile per la riscossione del canone per le imprese a partire dal passaggio al nuovo sistema di riscossione del canone; a tale scopo l'AFC intende creare al massimo 20 posti a tempo pieno.

4.3 Pergi e difetti dell'iniziativa

Con la soppressione del canone di ricezione e delle sovvenzioni per le emittenti radiotelevisive scomparirebbero le distorsioni della concorrenza di cui oggi il legislatore ha consapevolmente tenuto conto. L'influenza dello Stato nell'ambito dei media elettronici diminuirebbe. Un ulteriore vantaggio risulterebbe dalla liberazione di un potere d'acquisto di circa 1,35 miliardi di franchi che confluirebbe in altri settori economici a sostegno della crescita e dell'occupazione (cfr. n. 4.2.5). Tuttavia, gli aspetti che in un'ottica prettamente istituzionale appaiono come positivi non riescono a compensare le ripercussioni negative sul piano della politica dei media.

L'accettazione dell'iniziativa popolare avrebbe profonde ripercussioni sull'attuale offerta dei media elettronici in Svizzera. Potrebbe causare una drastica riduzione dell'offerta di prestazioni delle emittenti radiotelevisive titolari di una concessione che al momento hanno una partecipazione al canone. Attualmente, oltre alla SSR, i proventi del canone di ricezione finanziano 13 televisioni regionali e 21 radio locali. Senza più un finanziamento pubblico sarebbe estremamente difficile produrre in Svizzera programmi di buona qualità. La concentrazione dei media non farebbe che aumentare, a scapito della loro pluralità nel settore radiotelevisivo. A pagarne le conseguenze maggiori sarebbero in particolare la Svizzera romanda, la Svizzera italiana e le regioni di lingua romancia. Per di più, verrebbero a mancare le prestazioni speciali destinate alle persone affette da disabilità sensoriali, attualmente fornite dalle emittenti con partecipazione al canone.

Può inoltre darsi che i telespettatori svizzeri scelgano di guardare più programmi diffusi dai grandi mercati dei Paesi limitrofi nelle lingue corrispondenti a quelle delle regioni linguistiche svizzere. Già oggi circa due terzi del pubblico svizzero fruisce dei programmi televisivi esteri. Difficilmente si potrebbe riuscire a contrastare la forte concorrenza estera attraverso un'offerta elvetica equivalente.

Oggi per 451 franchi all'anno per economia domestica vengono offerti numerosi programmi generalisti. In futuro i telespettatori e i radioascoltatori sarebbero chiamati a decidere quali offerte dei media elettronici finanziare. Non è però detto che senza il canone di ricezione la fruizione dei media risulti più vantaggiosa per le

economie domestiche. Con la scomparsa della televisione gratuita finanziata tramite i proventi del canone, l'accesso ad alcuni contenuti (p. es. trasmissioni sportive, film e serie) sarebbe possibile unicamente attraverso la televisione a pagamento, con un costo che a seconda dell'offerta desiderata potrebbe superare quello dell'attuale canone di ricezione.

4.4 La questione di un controprogetto

Il 17 agosto 2016 il nostro Consiglio ha deciso di respingere l'iniziativa e di non presentare né un controprogetto diretto a livello costituzionale né un controprogetto indiretto a livello di legge³⁸. Ha esaminato le alternative ma è dell'avviso che, sotto il profilo della politica dei media, non vi siano potenziali controprogetti in linea con la sua posizione in merito al servizio pubblico. Nel suo rapporto sul servizio pubblico³⁹ ha già proposto di non aumentare più i mezzi finanziari per la SSR. Una tale decisione può essere presa in base al diritto vigente. Rispetto a oggi una nuova normativa che fissi l'attuale importo dei proventi del canone quale tetto massimo non creerebbe alcun valore aggiunto. Il 28 novembre 2014 il nostro Consiglio ha inoltre deciso che l'importo dei proventi del canone rimarrà invariato fino all'entrata in vigore del nuovo sistema di riscossione del canone.

Ha anche vagliato la possibilità di una redistribuzione dei proventi del canone nel settore online. Introdurre nuove disposizioni legali per i media online si rivelerebbe tuttavia complesso. Occorrerebbe ad esempio tracciare una chiara delimitazione legale tra i media online degni di promozione e quelli che non lo sono. Un compito difficile, impossibile da svolgere entro le brevi scadenze previste dalla legge per la trattazione di un'iniziativa popolare. Nel suo rapporto sul servizio pubblico, il nostro Consiglio ha già esposto le sue riflessioni in merito e a breve termine intende elaborare una legge sui media elettronici in grado di fornire i meccanismi necessari.

Il nostro Consiglio ha anche respinto la proposta di ridurre in modo significativo il volume dei proventi del canone. Una riduzione inciderebbe non soltanto sulla SSR ma anche sulle emittenti radiotelevisive private e su altre imprese legate in modo diretto o indiretto al servizio pubblico, il che sarebbe in contraddizione con la nostra posizione in merito al servizio pubblico. Una riduzione sostanziale del canone renderebbe impossibile mantenere l'offerta del servizio pubblico odierna e continuare a mettere a disposizione offerte radiotelevisive indipendenti, comparabili ed esigibili in tutte le regioni linguistiche. Il nostro Collegio è quindi convinto che sarà necessario mantenere l'attuale livello dei mezzi finanziari. Tuttavia l'importo del canone delle singole economie domestiche, oggi pari a 451 franchi, potrà essere ridotto con il passaggio al nuovo canone radiotelevisivo per le economie domestiche e le imprese, considerato che con questo cambiamento viene ampliata la cerchia di persone tenute a pagarlo. Il canone radiotelevisivo ammonterà a meno di 400 franchi.

³⁸ Cfr. www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Comunicato stampa del 17 agosto 2016 «Il Consiglio federale respinge l'iniziativa popolare «Si all'abolizione del canone radiotelevisivo»».

³⁹ Cfr. il rapporto sul servizio pubblico, pag. 107 segg.

Il nostro Consiglio ritiene che la disposizione costituzionale vigente rappresenterà anche in futuro una base solida. L'articolo 93 Cost. è stato volutamente formulato in modo aperto, così che il legislatore possa reagire in modo efficiente e mirato agli sviluppi nel settore dei media elettronici. A fronte della dinamica evolutiva nel settore non sarebbe opportuno proporre in questo momento un controprogetto che ridurrebbe il margine di manovra di cui il legislatore dispone a livello costituzionale.

4.5 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

4.5.1 Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)

L'iniziativa è in contrasto con gli obblighi internazionali assunti dalla Svizzera. Il diritto internazionale non prevede esplicitamente per lo Stato l'obbligo di istituire o gestire un sistema comprendente emittenti del servizio pubblico. Tuttavia, sotto il profilo della libertà di espressione (art. 10 CEDU), la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che gli Stati membri hanno l'obbligo positivo di garantire la pluralità nell'ambito dei media audiovisivi. Con l'abolizione delle sovvenzioni (art. 93 cpv. 4 del testo dell'iniziativa) verrebbe meno uno strumento efficace per assicurare tale pluralità. La messa all'asta di concessioni (art. 93 cpv. 3 del testo dell'iniziativa) non costituisce invece uno strumento adatto a garantire la pluralità, tanto più che l'attribuzione avviene esclusivamente in funzione di criteri finanziari.

Con l'attuazione dell'iniziativa, il diritto svizzero sulla radiodiffusione non disporrebbe più di uno strumento efficace a garanzia della pluralità. Altri strumenti di regolamentazione (p. es. un rafforzamento del diritto della concorrenza per le imprese mediatiche) consentono tutt'al più di contrastare gli eccessi veri e propri, ma non permettono di conferire al paesaggio mediatico un orientamento pluralistico e che tenga conto delle minoranze.

4.5.2 Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I dell'ONU)

Il progetto è pure in contrasto con il Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁴⁰ relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I dell'ONU). Secondo l'articolo 15 capoverso 1 lettera a del Patto, la Svizzera in quanto Stato membro deve riconoscere il diritto di tutte le persone di «partecipare alla vita culturale», in cui rientra tra l'altro la fruizione di offerte culturali attraverso i media come film e televisione (la cosiddetta libertà artistica passiva). Nel quadro dei mezzi a disposizione, lo Stato è tenuto a garantire una promozione della cultura e pertanto a istituire un fondamento per la pluralità, la tolleranza e una viva partecipazione democratica. L'iniziativa mira a sopprimere i mezzi finanziari destinati alle emittenti orientate all'interesse generale di tutta la comunità, il che si contrappone alla promozione culturale richiesta dal Patto I dell'ONU (anche) nell'ambito dei media elettronici.

⁴⁰ RS 0.103.1

4.5.3 **Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Patto II dell'ONU)**

Alcuni aspetti dell'iniziativa sono in contrasto anche con il Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁴¹ relativo ai diritti civili e politici (patto II dell'ONU): uno dei compiti degli Stati è quello di promuovere il pluralismo dei mass media moderni e impedire che gruppi di media privati si trovino in una posizione dominante. Le risorse per la diffusione (come le frequenze per la diffusione via etere terrestre) sono scarse: il sistema di concessioni statale dovrebbe consentirne un'equa ripartizione tra emittenti private, commerciali e organizzate in forma societaria. Difficilmente si potrebbe realizzare una ripartizione equa di questo tipo attraverso un sistema unicamente basato sulla messa all'asta di concessioni, in cui sarebbe praticamente impossibile impedire che le emittenti dotate di maggiori mezzi finanziari escludano dall'accesso alle poche frequenze di diffusione disponibili le altre emittenti con un orientamento meno commerciale.

4.5.4 **Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità**

Dal 15 maggio 2014 la Svizzera aderisce alla convenzione delle Nazioni Unite del 13 dicembre 2006⁴² sui diritti delle persone con disabilità. Conformemente all'articolo 21 lettera d, gli Stati membri devono incoraggiare i mass media a rendere i loro servizi accessibili alle persone con disabilità. Di conseguenza la LRTV obbliga la SSR – e dal 1° gennaio 2017 anche le televisioni regionali titolari di una concessione – a fornire prestazioni a favore delle persone affette da disabilità sensoriali (cfr. n. 2.3.3). Se l'iniziativa venisse accettata occorrerebbe adempiere tale obbligo facendo a meno dei finanziamenti provenienti dal canone, ciò che non sarebbe realistico da un punto di vista economico.

5 **Conclusioni**

L'attuale sistema del canone e la possibilità per le emittenti del servizio pubblico di beneficiare di un sostegno finanziario garantisce dei media elettronici che contribuiscono al buon funzionamento della formazione democratica delle opinioni e della volontà, nonché allo sviluppo culturale. La SSR, in qualità di organizzazione indipendente da interessi politici ed economici, garantisce in tale ambito un'offerta variegata che tiene conto anche degli interessi delle minoranze.

⁴¹ RS **0.103.2**; cfr. l'art. 19, che garantisce la libertà di espressione e che è esplicitato dal commento generale n. 34 del Comitato dei diritti dell'uomo dell'ONU del 12 settembre 2011 (UN Doc. CCPR/C/GC/34). Questa disposizione sottolinea il compito degli Stati di promuovere la pluralità dei mass media moderni e di impedire che i gruppi mediatici privati si trovino in una posizione dominante (n. 40).

⁴² RS **0.109**

L'accettazione dell'iniziativa avrebbe ripercussioni significative sul paesaggio mediatico svizzero, segnando il passaggio a un nuovo sistema privo di servizio pubblico che secondo il nostro Collegio è stato poco ponderato. Nel suo rapporto del 17 giugno 2016 sul servizio pubblico, il nostro Collegio spiega come anche in futuro la Svizzera necessiterà di offerte radiotelevisive indipendenti, di buona qualità, comparabili ed esigibili in tutte le regioni linguistiche, che possano servire al pubblico da strumento di orientamento per comprendere meglio il contesto politico e sociale. Con l'abolizione del canone di ricezione, la Svizzera perderebbe uno strumento di gestione della politica dei media essenziale per il perseguimento di tale obiettivo.

Il nostro Consiglio propone alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare federale «Sì all'abolizione del canone radiotelevisivo (Abolizione del canone Billag)» senza controprogetto diretto o indiretto.