

IL PLURALISMO DELL'INFORMAZIONE NELL'ERA DIGITALE

APPLICAZIONE DEL MEDIA PLURALISM MONITOR NELL'UNIONE EUROPEA, IN ALBANIA, MONTENEGRO, REPUBBLICA DELLA MACEDONIA DEL NORD, SERBIA E TURCHIA NELL'ANNO 2020

Paese: Italia

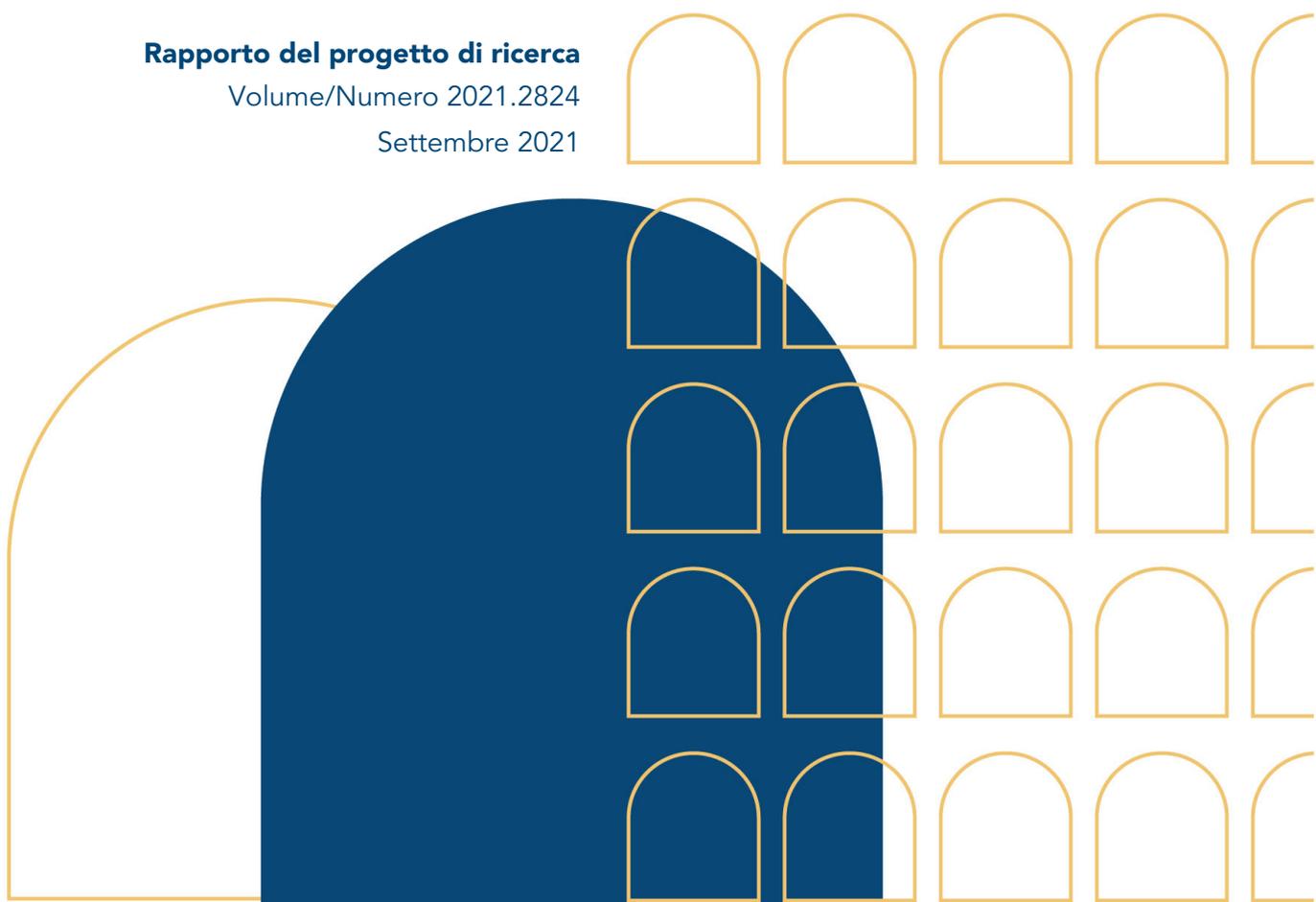
Roberta Carlini, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, European University Institute

Elda Brogi, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, European University Institute

Rapporto del progetto di ricerca

Volume/Numero 2021.2824

Settembre 2021



INDICE

1. Il progetto	4
1.1. Sintesi del progetto	4
1.2. Nota metodologica	4
2. Introduzione	6
3. Sintesi dei risultati	9
3.1. Protezione dei Diritti Fondamentali (37% - Rischio medio)	10
3.2. Pluralismo di Mercato (66% - Rischio medio)	12
3.3. Indipendenza Politica (49% - Rischio medio)	16
3.4. Inclusione Sociale (60% - Rischio medio)	18
4. Il pluralismo online	21
5. Conclusioni	25
6. Note	28
7. Bibliografia	32
Appendice I. Gruppo di ricerca	
Appendice II. Gruppo di esperti	

© European University Institute 2021
Autrici © Roberta Carlini, Elda Brogi, 2021

Pubblicato da European University Institute,
Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Questo testo può essere scaricato solo per scopi personali di ricerca. Riproduzioni ulteriori per altri scopi, sia stampate che digitali, devono essere autorizzate dalle autrici. In caso di citazione del rapporto, il riferimento bibliografico deve comprendere i nomi delle autrici, il titolo, l'anno e l'editore.

Le richieste vanno indirizzate a: cmpf@eui.eu

Questa pubblicazione riflette il punto di vista delle autrici e non quello dell'European University Institute.

La versione inglese del rapporto è quella ufficiale.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom
Robert Schuman Centre for Advanced Studies

Rapporto del Progetto di Ricerca
RSC / Centre for Media Pluralism and Media Freedom
2021.2824
Pubblicato in Settembre 2021

European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
<https://cadmus.eui.eu/>



Il Centre for Media Pluralism and Media Freedom è cofinanziato dall'Unione europea. Questa pubblicazione riflette esclusivamente il punto di vista degli autori, e la Commissione non può essere ritenuta responsabile per qualsiasi uso che possa essere fatto delle informazioni in essa contenute.

1. Il progetto

1.1. Sintesi del progetto

The Media Pluralism Monitor (MPM) is a research tool designed to identify potential risks to media pluralism in the Member States of the European Union and in candidate countries. This narrative report has been produced on the basis of the implementation of the MPM carried out in 2020. The implementation was conducted in 27 EU Member States, as well as in Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia and Turkey. This project, under a preparatory action of the European Parliament, was supported by a grant awarded by the European Commission to the Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF) at the European University Institute.

1.2. Nota metodologica

Autori e revisione

Il CMPF collabora con ricercatori locali esperti ed indipendenti che effettuano la raccolta dei dati e scrivono i rapporti-Paese, tranne nel caso dell'Italia, per la quale la raccolta dei dati è condotta in maniera contralizzata dal team del CMPF. La ricerca è basata su un questionario standard sviluppato dal CMPF.

In Italia il rapporto è stato realizzato da Roberta Carlini ed Elda Brogi (Centro per il Pluralismo e la Libertà dei Media, Istituto Universitario Europeo), che hanno raccolto i dati, valutato e commentato le variabili del questionario e intervistato gli esperti. Il rapporto è stato revisionato dallo staff del CMPF. Inoltre, per assicurare l'accuratezza e l'affidabilità dei risultati, un gruppo di esperti in ciascun Paese è stato chiamato a revisionare le risposte a domande che richiedevano una valutazione qualitativa (nell'Allegato II la lista degli esperti). Per un gruppo di Paesi selezionati, il rapporto finale è stato sottoposto a *peer review* di un esperto nazionale indipendente.

Il MPM esamina i rischi per il pluralismo dei media in quattro macroaree: Protezione Fondamentale, Pluralità del Mercato, Indipendenza Politica, e Inclusione sociale. I risultati sono basati sulla valutazione dei vari indicatori che compongono ciascuna area tematica (v. tabella 1)

Protezione dei Diritti Fondamentali	Pluralismo di Mercato	Indipendenza Politica	Inclusione Sociale
Protezione della libertà di espressione	Trasparenza della proprietà dei media	Indipendenza politica dei media	Accesso delle minoranze ai media
Protezione del diritto all'informazione	Concentrazione dei mezzi di informazione	Autonomia editoriale	Accesso delle comunità locali-regionali ai media e media di comunità
Professione giornalistica, regole e protezione	Concentrazione delle piattaforme online e attuazione della tutela della concorrenza	Media audiovisivi, piattaforme online ed elezioni	Accesso delle donne ai media
Indipendenza ed efficacia dell'autorità di controllo sui media	Sostenibilità economica dei media	Regolazione pubblica delle risorse e supporto al settore dei media	Alfabetizzazione mediatica
Copertura universale dei media tradizionali e accesso a Internet	Influenza commerciale e della proprietà sul contenuto editoriale	Indipendenza del servizio pubblico	Protezione contro i contenuti illegali e dannosi

Tavola 1: Aree e Indicatori del Monitor sul Pluralismo dei Media

La dimensione digitale

Nel Monitor la dimensione digitale non è considerata come un'area a sé stante, ma interconnessa con i media tradizionali e con i principi esistenti del pluralismo dei media e della libertà di espressione. Tuttavia, il Monitor estrae punteggi degli specifici rischi digitali e il rapporto contiene una specifica analisi dei rischi correlati all'ambiente dell'informazione digitale.

Il calcolo del rischio

I risultati di ciascuna area tematica e ciascun indicatore sono presentati in una scala da 0 a 100%.

Punteggi da 0 a 33%: rischio basso

Punteggi da 34 a 66%: rischio medio

Punteggi da 67 a 100%: rischio alto

Per quanto riguarda gli indicatori, per default il punteggio di 0 è calcolato 3%, mentre il punteggio di 100 è calcolato 97%, per evitare una valutazione di totale assenza o totale certezza del rischio.

Disclaimer: Il contenuto del rapporto non riflette necessariamente il punto di vista del CMPF, né quello dei membri che compongono il gruppo degli esperti. Il rapporto rappresenta il punto di vista del gruppo nazionale che ha realizzato la raccolta dei dati e lo ha scritto. A causa di aggiornamenti e aggiustamenti del questionario, i punteggi dell'MPM2021 possono non essere completamente comparabili con quelli delle passate edizioni dell'MPM. Per maggiori dettagli sul progetto, si veda il rapporto finale del MPM 2021, disponibile qui: <http://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/>.

2. Introduzione

- L'Italia ha un'area di 310.338 km² che si estende dalle Alpi al Mar Mediterraneo. Ha una popolazione di 59,258,000 abitanti (ISTAT 2021a). La popolazione italiana è in costante riduzione dal 2015, a causa del saldo naturale negativo; questa tendenza ha subito una brusca accelerazione nel 2020, per effetto della pandemia da COVID-19. I decessi sono aumentati del 18% (a 746.000), mentre le nascite sono scese a un minimo storico di 404.000. di conseguenza, il saldo naturale è stato - 432.000. La pandemia ha avuto un impatto anche sui flussi migratori verso l'Italia, dimezzando il saldo immigrazione-emigrazione. Nel 2020, gli stranieri residenti in Italia erano 5.036.000, l'8,4% della popolazione totale. I primi cinque Paesi di origine dei migranti in Italia sono: Romania (22,8%), Albania (8,3%), Marocco (8,2%), repubblica Popolare Cinese (5,7%), Ucraina (4,5%).
- L'italiano è la lingua più parlata. In base all'articolo 6 della Costituzione, "La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche". Ci sono dodici lingue di minoranza riconosciute e protette in Italia, parlate da circa 2.500.000 persone, provenienti da cinque distinti ceppi linguistici (Albanese, Germanico, Greco, Neolatino, Slavo). Le lingue parlate dai migranti non sono protette.
- In termini di prodotto interno lordo, l'Italia è la terza economia dell'area dell'euro. L'economia italiana ha subito fortemente l'impatto del COVID-19. Nel 2020, il Pil italiano ha subito una contrazione dell'8,9% (la seconda economia più colpita dopo la Spagna) (ISTAT 2020b). Come ha scritto il Presidente del Consiglio Mario Draghi nella Premessa al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, "la crisi si è abbattuta su un Paese già fragile dal punto di vista economico, sociale ed ambientale. Tra il 1999 e il 2019, il Pil in Italia è cresciuto in totale del 7,9 per cento. Nello stesso periodo in Germania, Francia e Spagna, l'aumento è stato rispettivamente del 30,2, del 32,4 e del 43,6 per cento. Tra il 2005 e il 2019, il numero di persone sotto la soglia di povertà assoluta è salito dal 3,3 per cento al 7,7 per cento della popolazione – prima di aumentare ulteriormente nel 2020 fino al 9,4 per cento". (Draghi 2020). Anche prima della brusca riduzione del 2020, l'economia era caratterizzata da bassa produttività, bassa crescita e alta disoccupazione, in particolare tra i giovani e le donne, e dal calo degli investimenti pubblici e privati. Problemi storici sono legati alla bassa produttività, all'alto debito pubblico e ad alcune carenze strutturali che rallentano la crescita: i ritardi nei tempi della pubblica amministrazione e della giustizia civile; la corruzione e l'evasione fiscale.
- Nei tempi più recenti, il paesaggio politico italiano è caratterizzato da tre attori principali: la Lega, il Movimento Cinque Stelle e il Partito Democratico. Negli ultimi due anni le alleanze tra questi partiti sono cambiate ripetutamente. Subito dopo le elezioni politiche del 2018, la Lega, la principale formazione nell'area del centro-destra, ha rotto l'alleanza con gli altri partiti dell'area, Forza Italia (il partito di Silvio Berlusconi, nel gruppo del PPE nel Parlamento Europeo) e Fratelli d'Italia (partito di estrema destra), per formare un governo con il Movimento Cinque Stelle, governo guidato da Giuseppe Conte. I pesi relativi dei due partiti sono cambiati dopo le elezioni europee del 2019, nelle quali la Lega ha visto aumentare i suoi consensi diventando il primo partito italiano (nel Parlamento Europeo è nel gruppo ID). L'alleanza tra i due partiti si è rotta. Nel settembre 2019 si è insediato un nuovo governo, guidato dallo stesso Giuseppe Conte e sostenuto dal Movimento Cinque Stelle e dal Partito Democratico, insieme a Liberi e Uguali (un piccolo partito di sinistra) e da Italia Viva (un altro piccolo nuovo partito, fondato dall'ex Presidente del Consiglio Matteo Renzi dopo che ha abbandonato il Partito Democratico). All'inizio del 2021, lo scenario politico è cambiato di nuovo, dopo che Italia Viva ha ritirato il suo sostegno al governo. Il Presidente della Repubblica ha invocato una grande alleanza nazionale per fronteggiare la crisi straordinaria causata dalla pandemia, e l'ex Presidente della BCE Mario Draghi è stato chiamato a formare un nuovo governo, sostenuto da tutti i partiti presenti in Parlamento tranne Fratelli d'Italia. Nella nuova "grande coalizione" Forza Italia è tornata al governo dopo sette anni; Forza Italia è guidata da Silvio Berlusconi (che era stato ri-eletto al Parlamento

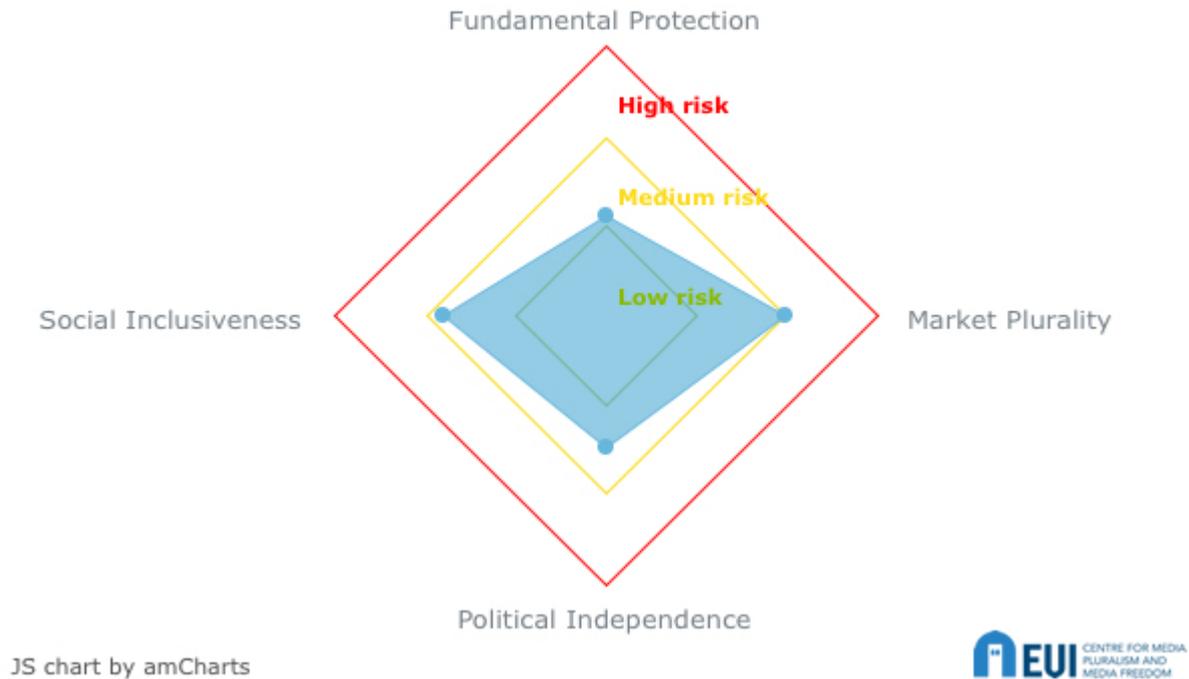
Europeo nel 2019, dopo un periodo nel quale gli era stata interdetta la possibilità di candidarsi per le condanne per frode fiscale), proprietario di Fininvest-Mediaset, secondo gruppo per audience nell'audiovisivo in Italia.

- In un mercato dei media in continua evoluzione, la televisione è ancora la fonte di informazione prevalente. La fruizione della televisione in generale è rimasta stabile dal 2015 al 2019, con una riduzione del digitale terrestre e della tv satellitare (rispettivamente, dal 94% all'87,4% e dal 42,4% al 41,1% della popolazione) a favore della tv via internet e mobile tv (rispettivamente, dal 28,3 al 34,5% e dall'11,65 all'28,2%). Nello stesso periodo, il consumo dei quotidiani cartacei si è ridotto dal 58,3% al 50,9% e quello dei siti di informazione online è salito dal 39,2% al 51,6% (CENSIS 2020). Per quanto riguarda l'informazione su temi politici, secondo Eurobarometro il mezzo di informazione più seguito è sempre la tv, dopo la quale vengono la stampa e internet (social media e siti web) (EB92 2020). L'accesso alle notizie online avviene prevalentemente in via indiretta: la maggior parte delle persone che si informa online (il 53%) accede alle notizie attraverso fonti algoritmiche - social media, motori di ricerca, aggregatori (Newman e al., 2020).
- Il peso crescente di internet nel mercato dei media è misurato nel Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC, il vasto aggregato sul quale la legislazione italiana valuta i limiti alle concentrazioni). Nell'ultima valutazione delle dimensioni economiche del SIC, i servizi di media audiovisivi e radio hanno ancora la quota dominante (48,2%, in riduzione rispetto al 49% dell'anno precedente), seguiti dalla stampa (editoria quotidiana, periodica e agenzie di stampa, 19,7%, in calo dal 21,1%). La quota dell'editoria elettronica e pubblicità online continua a crescere rapidamente (19,5%, dal 17,5% della precedente misurazione (AGCOM 2021a). Di conseguenza, le piattaforme digitali sono entrate nella classifica dei principali operatori del SIC, in virtù della propria posizione dominante sul mercato della pubblicità online. Anche il mercato dei media tradizionali ha una forte concentrazione, motivata negli anni più recenti anche in relazione al peggioramento delle condizioni economiche. Nel settore audiovisivo, lo storico duopolio costituito da RAI e Fininvest domina ancora il mercato della tv in chiaro, mentre Comcast-Sky è il principale operatore nella tv a pagamento. Nel settore della stampa, il primo operatore è il gruppo Gedi, la cui acquisizione da parte di Exor (la holding della famiglia Agnelli) è stata completata nel 2019.
- Nel quadro normativo e regolatorio, la principale novità del 2020 riguarda la normativa sulla concentrazione dei media (la cosiddetta "legge Gasparri"), che dovrà essere riformata in seguito alla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sul caso Mediaset-Vivendi), che ha stabilito che i tetti posti dalla normativa italiana in materia di proprietà di diversi mezzi di informazione contrastano con la normativa europea, in quanto deve essere dimostrato che i limiti posti dalle leggi nazionali alla libertà di stabilimento siano proporzionati allo scopo che si prefiggono ^[1].
- Il COVID-19 ha colpito l'Italia prima del resto dell'Europa. Le prime chiusure sono state decise nel febbraio 2020, e il primo lockdown nazionale nel marzo 2020. Un anno dopo, le morti causate dal COVID-19 erano certificate a 120.000, il numero più alto tra i Paesi dell'Unione Europea. Durante il lockdown, il settore dei media è stato considerato come un servizio essenziale e di conseguenza il lavoro giornalistico non ha subito restrizioni fisiche. Il consumo di informazione ha avuto un forte incremento nella prima ondata della pandemia: nel periodo marzo-aprile 2020, l'audience dell'edizione delle ore 20 dei telegiornali nazionali è cresciuta del 51-53%, l'accesso ai siti e app di informazione dell'88,9% e del 91,1% (su base annuale) ^[2]. Ciononostante, l'industria dei media ha subito rilevanti perdite finanziarie per la riduzione delle entrate pubblicitarie. Gli interventi a favore dell'economia decisi dal governo nel 2020 hanno previsto anche alcune misure specifiche di sostegno ai media.
- Il presente Rapporto valuta la situazione del 2020. Per i primi mesi del 2021, vanno registrate alcune notizie preoccupanti in tema di protezione delle fonti dei giornalisti. Secondo quanto riportato da diverse fonti, la procura di Trapani ha intercettato centinaia di conversazioni telefoniche di almeno 15

giornalisti che si occupano di migrazioni nel Mediterraneo centrale. Tra queste, conversazioni con fonti confidenziali e avvocati ^[3].

3. Sintesi dei risultati

Italy: Media Pluralism Risk Areas



Nell'area della **Protezione dei Diritti Fondamentali** l'Italia si colloca a un livello di rischio medio, al 37%. Come in passato, questa è l'area che presenta il risultato relativamente migliore, evidenziando che la normativa in vigore garantisce le condizioni di base per il pluralismo e la libertà di informazione. Ciononostante, qualche criticità emerge. Anche se l'indicatore che misura la Protezione della libertà di espressione adesso segna un rischio basso - grazie agli sviluppi giurisprudenziali relativi alla legge sulla diffamazione - il punteggio medio dell'area non è migliorato, a causa di un aumento dei rischi relativi agli indicatori sul diritto all'informazione (dovuti anche alle restrizioni temporanee introdotte all'inizio della pandemia), e sulla tutela dei giornalisti (con crescenti fenomeni di attacchi, intimidazioni, minacce fisiche e digitali). La copertura universale dei media tradizionali è garantita, mentre problemi emergono nella copertura e velocità della rete internet.

L'area del **Pluralismo di Mercato** registra un rischio del 66%, che si colloca sul margine più alto della fascia del rischio medio. La situazione è peggiorata, rispetto all'anno precedente, soprattutto nell'indicatore della Sostenibilità economica dei media, a causa del forte calo delle entrate pubblicitarie. Alcune misure di sostegno pubblico straordinario ai media sono state introdotte dal governo, ma non in misura tale da compensare le perdite di mercato. Sono peggiorate le condizioni economiche dei giornalisti, in particolare quelle dei freelance. Un rischio alto caratterizza storicamente gli indicatori sulla concentrazione della proprietà (Concentrazione dei mezzi di informazione, e Concentrazione delle piattaforme online e attuazione della tutela della concorrenza). I due indicatori a rischio medio in quest'area sono: Trasparenza della proprietà dei media e Influenza commerciale e della proprietà sul contenuto editoriale; quest'ultimo segnala un incremento della esposizione dei giornalisti alla pressione degli interessi economici, dovuto al peggioramento delle loro condizioni lavorative.

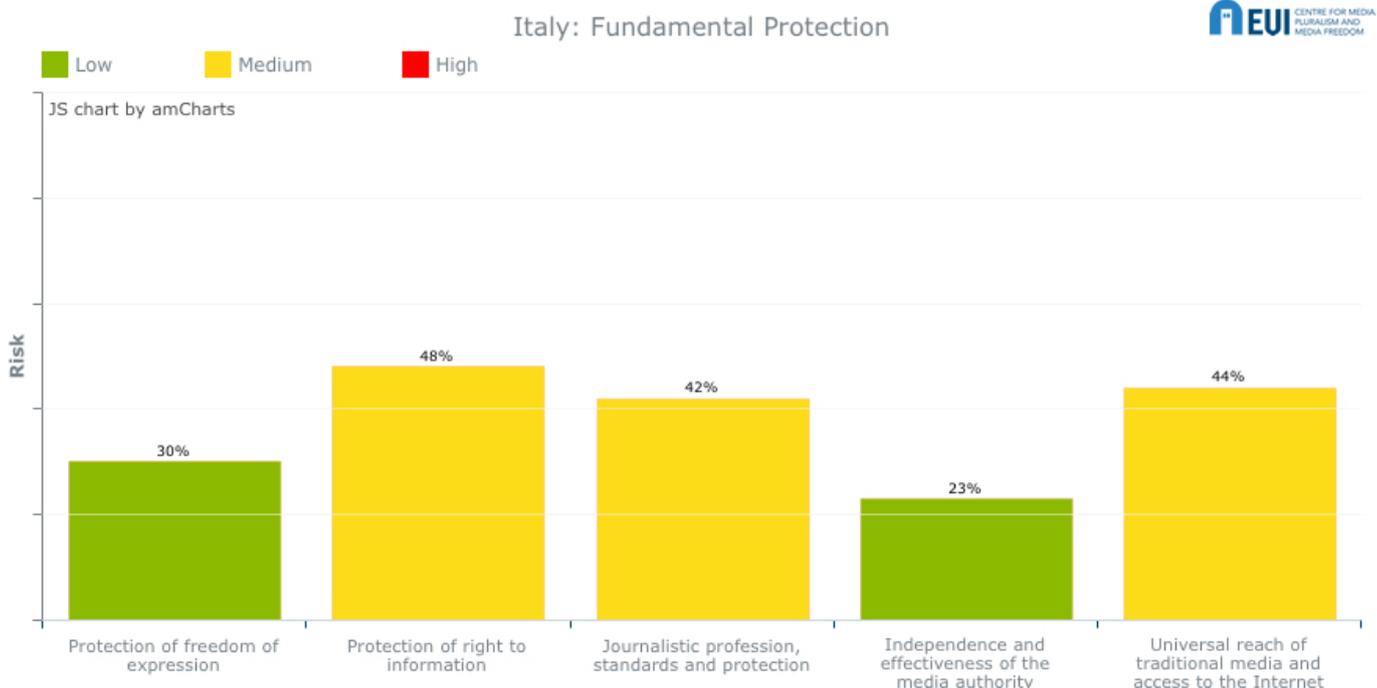
Nell'area dell'**Indipendenza Politica** (rischio medio, 48%), il livello di rischio più alto proviene dall'indicatore sull'Indipendenza del servizio pubblico. Nella metodologia del MPM, tale valutazione considera la governance e il finanziamento del servizio pubblico, e si basa sia sull'analisi delle previsioni legislative sulla governance e sul finanziamento del servizio pubblico che sulla valutazione della loro concreta attuazione. L'indipendenza politica e l'autonomia editoriale risultano a rischio medio per i mezzi di informazione privati,

risultato dovuto soprattutto alla perdurante presenza di uno dei principali attori politici nel settore televisivo; alla mancanza di regole efficaci sul conflitto di interessi; all'inadeguatezza delle regole sulla comunicazione elettorale in un panorama dei media in continua evoluzione. I sussidi pubblici al settore dei media sono basati su criteri oggettivi ma mancano di coerenza interna ed efficacia, e non sono proporzionati alla gravità della crisi corrente.

L'aumento del rischio che si segnala per l'area della **Inclusione Sociale** (60%, rischio medio) è dovuto soprattutto al nuovo indicatore sulla Protezione contro i contenuti illegali e dannosi, che registra un rischio medio, ma molto vicino al margine del rischio alto. La vulnerabilità rispetto a contenuti dannosi è legata anche ai risultati sulla Alfabetizzazione mediatica, ancora poco presente nel sistema nazionale dell'istruzione. Il risultato peggiore in quest'area, anche quest'anno, è nell'indicatore sull'Accesso delle donne ai media, che registra un rischio alto; questo risultato mette in luce la persistenza di un divario di genere nelle posizioni di vertice nell'industria dei media, in particolare nelle direzioni giornalistiche, e la diffusione di stereotipi nella rappresentazione mediatica delle donne. Nella stessa area, un altro indicatore misura i rischi per l'accesso delle minoranze ai media: in questo caso, il risultato registra un rischio medio, prevalentemente legato alla situazione delle minoranze non legalmente riconosciute (i migranti).

3.1. Protezione dei Diritti Fondamentali (37% - Rischio medio)

Gli indicatori dell'area della Protezione dei Diritti Fondamentali rappresentano la spina dorsale del diritto dell'informazione in ogni democrazia contemporanea. Misurano una serie di potenziali aree di rischio: l'esistenza e l'efficacia delle regole e garanzie poste a tutela della libertà di espressione e del diritto all'informazione; lo status dei giornalisti in ogni paese, compresa la loro protezione e le loro condizioni lavorative; l'indipendenza e l'efficacia delle autorità nazionali competenti a regolamentare il settore dei media; e la copertura dei media tradizionali e l'accesso a Internet.



Nell'area della Protezione dei Diritti Fondamentali l'Italia registra un rischio medio. Questo punteggio riflette il fatto che il quadro normativo rispetta i principi e gli standard internazionali, ma alcuni rischi emergono nella loro applicazione concreta, nel ritardo nell'attuazione di alcune riforme recenti, e nelle

crescenti minacce alla sicurezza dei giornalisti. Lo stato d'emergenza dovuto al COVID-19 - dichiarato il 31 gennaio 2020 - non ha compromesso lo stato di diritto, ma ha avuto un impatto su due degli indicatori di quest'area, ossia le condizioni di lavoro dei giornalisti e l'accesso all'informazione, con una sospensione temporanea del Freedom of Information Act (FOIA). Di seguito, i risultati e le valutazioni per ciascun indicatore dell'area.

Protezione della libertà di espressione: rischio basso (30%). L'articolo 21 della Costituzione protegge la libertà di espressione; ogni sua limitazione (per le fattispecie per le quali è ammessa, come la protezione della dignità, dell'onore, della privacy, della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico) deve essere prevista per legge, conformemente al dettato costituzionale. Sebbene il principio della libertà di espressione sia generalmente rispettato, alcune norme del Codice di procedura penale non sono in linea con gli standard internazionali e con l'articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. In proposito, sulla questione della pena detentiva prevista per il reato di diffamazione, oggetto di ripetute pronunce da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nonché della Corte di Cassazione^[4], c'è stata una svolta nel luglio 2020, quando la Corte Costituzionale ha chiesto al Parlamento di cancellare le previsioni giudicate incostituzionali e di promuovere una più vasta riforma della normativa sulla diffamazione^[5]. Questo sviluppo ha comportato una riduzione del livello di rischio registrato da questo indicatore. Un ulteriore sviluppo avvenuto nel 2021 deve qui essere menzionato, anche se si è verificato oltre l'arco temporale considerato per la valutazione del MPM; poiché il Parlamento non ha modificato la normativa penale sulla diffamazione nei tempi prescritti dalla sentenza della Corte Costituzionale, quest'ultima è intervenuta di nuovo il 22 giugno 2021, dichiarando incostituzionale la norma che prevedeva il carcere per diffamazione a mezzo stampa, tranne che nei casi di "eccezionale gravità"^[6].

Nelle circostanze eccezionali legate all'emergenza pandemica, le iniziative prese dal governo e dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per contrastare la disinformazione sul COVID-19 non hanno limitato la libertà di espressione^[7] (v. capitolo 4).

Protezione del diritto all'informazione: rischio medio (48%). Il c.d. Freedom of Information Act (FOIA) è stato adottato in Italia nel 2016. In base al decreto legislativo no. 97/2016 sull'accesso civico generalizzato, i cittadini hanno diritto ad accedere ai dati e ai documenti delle pubbliche amministrazioni di rilevante interesse pubblico e privato. Ogni diniego da parte della pubblica amministrazione deve essere adeguatamente motivato. Secondo rapporti indipendenti, le giustificazioni prodotte dalla pubblica amministrazione per il diniego dell'accesso spesso sono vaghe, o non chiaramente riconducibili ai casi in cui la legge lo consente^[8].

I termini per l'accesso agli atti pubblici sono stati sospesi dal 28 febbraio al 15 aprile del 2020, durante la prima ondata dell'emergenza COVID-19. Secondo le raccomandazioni del Consiglio d'Europa, "ogni restrizione dell'accesso alle informazioni ufficiali deve essere eccezionale e proporzionata allo scopo di protezione della salute pubblica" (CoE2020a). Nel caso italiano, le restrizioni all'accesso nel periodo marzo-aprile 2020 sono state eccezionali e temporanee, ma giustificate da esigenze organizzative più che da motivi di protezione della salute pubblica.

La protezione dei whistleblower^[9] è limitata alle persone che lavorano nella pubblica amministrazione o in società private fornitrici della pubblica amministrazione. La legge non è in linea con la direttiva dell'Unione Europea 2019/1937, che richiede la protezione dei whistleblower sia nel settore pubblico che in quello privato, e la cui trasposizione nella normativa italiana è prevista per il 2021 nella legge di delegazione europea^[10]. L'ANAC (l'autorità anti-corruzione) raccoglie le segnalazioni dei whistleblower e sovrintende alla loro tutela; nel 2020, l'ANAC ha condotto 21 procedimenti sanzionatori e ha irrogato 3 sanzioni^[11].

Professione giornalistica, regole e protezione: rischio medio (42%). In Italia almeno 20 giornalisti sono sotto la protezione della pubblica sicurezza per aver ricevuto minacce di morte (CoE2020b). Sulla base dei dati ufficiali, nel 2020 ci sono stati 163 casi di minacce e intimidazioni ai danni di giornalisti (in aumento dell'87% rispetto al 2019)^[12]. Gli episodi riconducibili a contesti di criminalità organizzata sono il 17% del

totale dei casi riportati, mentre il maggior numero di attacchi avviene in contesti socio-politici: i giornalisti sono fatti oggetto, in misura crescente, di minacce verbali o fisiche da parte di cittadini comuni, in particolare online ma anche offline, spesso nel corso di manifestazioni di protesta dell'estrema destra o, nel periodo della pandemia, di manifestazioni negazioniste o contro le vaccinazioni. Un'altra fonte di preoccupazione crescente è dovuta al peggioramento delle condizioni di lavoro dei giornalisti, caratterizzate da un divario crescente tra i dipendenti e i freelance; le redazioni, che hanno subito una generalizzata riduzione dell'organico, contano sempre più sul contributo di giornalisti esterni, che lavorano in condizioni di elevata precarietà e ricevono bassi compensi^[13]. I freelance non solo sono meno protetti dai rischi della disoccupazione e della malattia, ma sono anche più vulnerabili di fronte a minacce, attacchi e querele temerarie (SLAPP)^[14]. Il differente status di freelance e pubblicisti rispetto ai giornalisti professionisti è anche rilevante ai fini della protezione della confidenzialità delle fonti: di fatto, una interpretazione rigida delle norme del Codice di procedura penale sul "segreto professionale" (art. 200) può portare a un trattamento differenziato tra professionisti che di fatto fanno lo stesso lavoro, come è successo in alcuni casi in passato (Verza 2017).

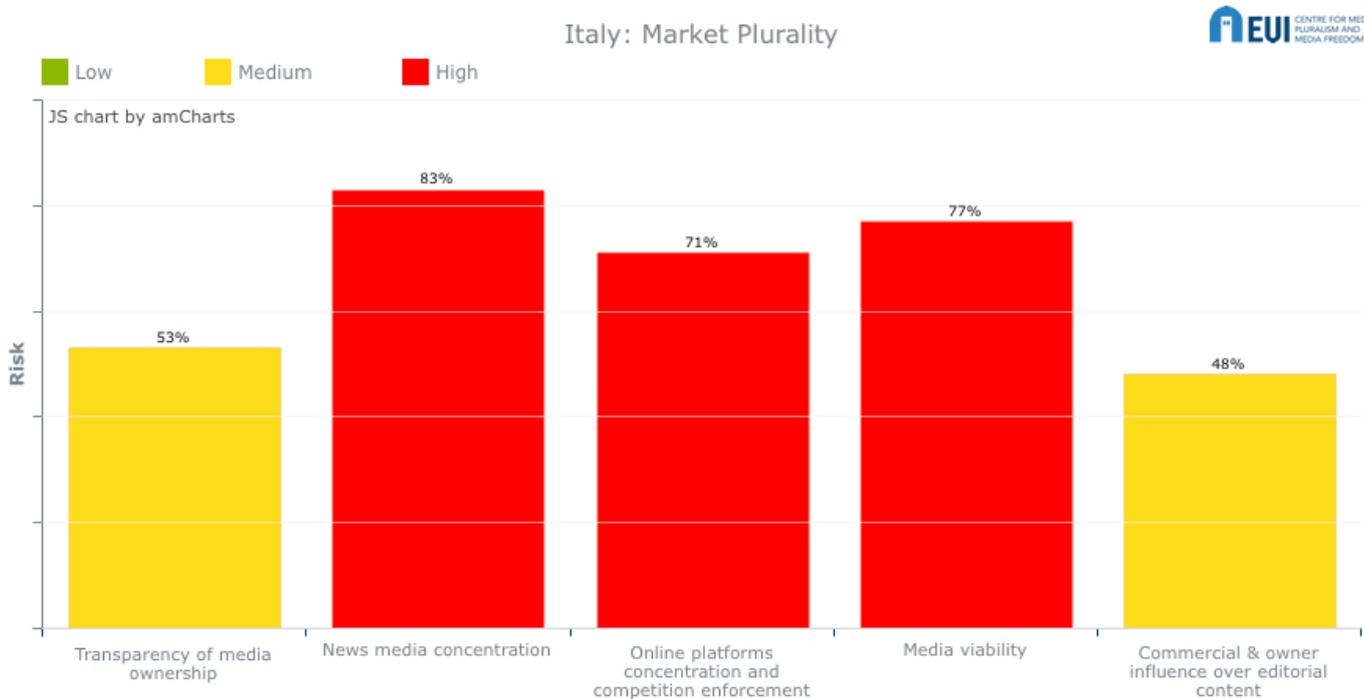
Indipendenza ed efficacia dell'autorità di controllo sui media: rischio basso (23%). Questa valutazione risulta dall'analisi del quadro normativo sulle procedure di nomina e sull'indipendenza di bilancio, che è coerente con le procedure adottate in altri Paesi dell'Unione Europea e finalizzate alla tutela dell'indipendenza dell'istituzione. Il Presidente e i Commissari dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) sono nominati da organi politici, attraverso una procedura che coinvolge il Governo e il Parlamento e non è allineata con il ciclo elettorale. Tale meccanismo dovrebbe garantire l'indipendenza dell'AGCOM rispetto alla maggioranza parlamentare, ma non obbliga i partiti a una selezione trasparente basata sulle competenze e i curricula dei candidati; né risulta immune da rischi di negoziazione politica. Il nuovo Consiglio dell'AGCOM è stato nominato nel luglio 2020, dopo un anno di proroga del precedente. Il rinvio è stato dovuto sia a uno stallo nella decisione politica che all'emergenza della pandemia. Nella procedura di selezione, né il governo né i gruppi parlamentari hanno aperto una procedura selettiva pubblica, come in qualche caso è stato fatto in passato. Critiche in proposito sono state espresse da organizzazioni della società civile e dalla comunità scientifica^[15]. AGCOM non ha completato la valutazione dei livelli di concentrazione del mercato dei media audiovisivi, valutazione pendente dal 2015, in attesa delle conclusioni del processo di riallocazione delle frequenze 700 Mhz. Nella sua relazione annuale del 2020, AGCOM ha motivato il rinvio anche sulla base dell'instabilità del quadro normativo, in seguito alla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sul caso Vivendi/Mediaset, che rende necessaria una riforma della legge sui media (AGCOM 2020, p. 49). (v. anche Capitolo 3.2).

Copertura universale dei media tradizionali e accesso a Internet: rischio medio (44%). Mentre la copertura universale del servizio pubblico è garantita, il risultato per questo indicatore è caratterizzato dal divario digitale che si registra nella copertura della banda larga, e nella velocità di connessione. La percentuale di famiglie con una connessione a banda larga, secondo i dati DESI disponibili al momento della valutazione del MPM, è all'83,7%, quella a banda ultralarga al 21,7%, entrambe al di sotto della mediana dell'Unione Europea. Le carenze nella capacità di connessione sono state particolarmente problematiche nel 2020, a causa delle restrizioni alla libertà di movimento, in particolare per gli studenti e i lavoratori nelle aree rurali e nel Sud. La quota di mercato dei TOP4 Internet Service Providers è superiore al 90%.

3.2. Pluralismo di Mercato (66% - Rischio medio)

L'area del Pluralismo di Mercato valuta i rischi economici per il pluralismo dell'informazione: mancanza di trasparenza della proprietà, concentrazione, sostenibilità dell'industria dei media, esposizione del giornalismo a interessi commerciali. Il primo indicatore prende in esame l'esistenza e l'efficacia di regole sulla trasparenza della proprietà dei media. L'esistenza di un mercato concorrenziale è valutata

separatamente per i mezzi di informazione in senso stretto (coloro che producono l'informazione) e per le piattaforme online (porte di accesso all'informazione), considerando sia la concentrazione orizzontale (per ogni singolo settore) che quella incrociata. L'indicatore sulla sostenibilità economica dei media misura l'andamento delle entrate e dell'occupazione, in relazione alle variazioni del PIL. L'ultimo indicatore mira a valutare i rischi derivanti dall'influenza degli interessi economici (della proprietà o commerciali) sul contenuto editoriale.



Trasparenza della proprietà dei media: rischio medio (53%). La trasparenza della proprietà dei mezzi di informazione è iscritta tra i principi fondamentali della Costituzione^[16]. Dal 1997 le informazioni sugli assetti proprietari dei media sono raccolte nel Registro unico degli Operatori di Comunicazione (ROC), che ha lo scopo di garantire la trasparenza e la pubblicità degli assetti proprietari di tutti i media (fornitori di servizi audiovisivi e radiofonici, stampa, editoria online) e dei servizi di comunicazione elettronica. Il ROC è tenuto dall'AGCOM. Per iscriversi al ROC, gli operatori devono fornire e aggiornare le informazioni sui propri azionisti, le rispettive quote e diritti di voto, i titolari finali effettivi. Non tutte le informazioni sono accessibili direttamente e facilmente dal pubblico, in particolare riguardo alla proprietà effettiva finale; sul sito AGCOM, nella parte accessibile al pubblico, sono visibili solo le informazioni su nomi e indirizzi^[17]. Limiti nella concreta attuazione, più che nelle previsioni legali, portano a una valutazione di rischio medio per questo indicatore (v. anche il Capitolo 4 per la inclusione delle piattaforme online nel ROC).

Concentrazione dei mezzi di informazione: rischio alto (83%). La proprietà dei mezzi di informazione è altamente concentrata in tutti i settori. Guida il fenomeno il settore televisivo, a causa del duopolio pubblico-privato che, storicamente nato nella tv in chiaro, è stato insidiato ma non cancellato dalla competizione dei modelli a pagamento e via internet. Nel settore della stampa, la tendenza alla concentrazione della proprietà è stata accelerata dalle difficoltà economiche dei giornali. Il settore dell'informazione online è dominato dalle offerte digitali dei media tradizionali, e di conseguenza altrettanto concentrato; mentre il mercato dei mezzi di informazione nativi digitali è più pluralistico ma di dimensioni meno rilevanti. Nel mercato audiovisivo, il primo operatore è Comcast/Sky (con il 35,6% dei ricavi), seguito dalla RAI (29%) e Fininvest/Mediaset (19,9%): rispetto al 2019, la quota di Comcast/Sky è cresciuta a scapito di quella di Fininvest/Mediaset, in seguito all'accordo tra i due gruppi che ha praticamente messo fine alla concorrenza nel mercato della pay-tv in Italia (CMDS 2020)^[18]. In termini di audience, il primo operatore è la RAI (35,7%), seguita da Fininvest/Mediaset (31,6%), Discovery (7,4%) e Comcast/Sky (7,2%). A partire dal 2018, il

settore radiofonico ha assistito a un processo di concentrazione, e risulta ora dominato da quattro operatori (di nuovo RAI e Fininvest/Mediaset, seguite da GEDI e RTL). La società GEDI è anche il primo operatore nell'editoria dei quotidiani, con il 25,4% dei ricavi, seguito da Cairo/RCS (21,5%), mentre i due gruppi che seguono nella classifica dei ricavi (Monrif e Caltagirone) sono al 7-8% ciascuno. GEDI controlla *La Repubblica* e *La Stampa* (secondo e terzo giornale italiano per diffusione), una decina di giornali regionali e locali, il settimanale *L'Espresso* e alcune radio di rilevanza nazionale. E' controllata da Exor, la holding della famiglia Agnelli, le cui più importanti attività sono nella produzione automobilistica, in altre industrie metalmeccaniche, e nei settori assicurativo, immobiliare e sportivo. Nel 2020 il gruppo ha nominato nuovi direttori alla guida dei suoi quotidiani. In parallelo, è stato fondato un nuovo giornale, *Domani*, finanziato dall'ex-proprietario de *La Repubblica*^[19]. Il gruppo Cairo/RCS è un editore puro e intermediario nella raccolta pubblicitaria; controlla il *Corriere della Sera* (il primo quotidiano italiano), *La Gazzetta dello sport*, un vasto numero di riviste popolari; è il quarto operatore nel mercato televisivo, con La7 Tv.

L'elevata concentrazione della proprietà dei mezzi di informazione è una caratteristica costante del mercato dei media in Italia, consolidatasi nel tempo; negli anni più recenti, può essere vista anche come una strategia difensiva da parte dell'industria dei media per far fronte alle crescenti difficoltà economiche (si veda l'indicatore sulla Sostenibilità economica dei media). Insieme alla elevata concentrazione, alcune caratteristiche strutturali vanno sottolineate: 1) la concentrazione del mercato dei media è intrecciata a rischi di influenza politica, poiché i due principali operatori del mercato sono un servizio pubblico non pienamente indipendente a livello politico (si veda il relativo indicatore nell'area della Indipendenza Politica) e il gruppo Fininvest/Mediaset, di proprietà di Silvio Berlusconi, che è uno dei principali attori del panorama politico italiano; 2) nella maggior parte dei casi i proprietari dei media operano anche in altri settori economici, dunque sono portatori di diversi interessi industriali e finanziari; 3) alcune società hanno quote di mercato rilevanti in differenti settori dell'informazione (sul settore online, si veda il capitolo 4).

Il fenomeno dell'alta concentrazione proprietaria (orizzontale e incrociata) non è stato contrastato dalle autorità competenti a causa dell'ampiezza del SIC, che fissa dei tetti molto alti sulla base dei quali definire le posizioni dominanti (Cappello 2020). La legge pone dei limiti alle quote di mercato che ciascun operatore può detenere in ciascun settore dei media (limite tecnico) e sul mercato complessivo dei media (limite economico)^[20]. L'AGCOM non ha individuato violazioni del limite tecnico nei mercati rilevanti; nel caso del settore audiovisivo, la definizione del mercato rilevante è stata rinviata diverse volte negli scorsi anni, in attesa della riallocazione delle frequenze 700 Mhz (cd. "refarming"). Nel 2020 il procedimento di analisi delle posizioni dominanti nel mercato dei servizi di media audiovisivi è stato sospeso; la sospensione è stata giustificata, oltre che in base alle suddette ragioni tecniche, anche in relazione alla "sopravvenuta instabilità del quadro normativo di riferimento" (AGCOM 2020, p. 49), dopo la sentenza della Corte di Giustizia Europea nel caso Vivendi-Mediaset, che ha stabilito che il tetto anti-concentrazione imposto dalla legge italiana è contrario alla normativa dell'Unione Europea, poiché ogni restrizione alla libertà di stabilimento nel mercato comune posta da uno Stato membro dovrebbe essere proporzionata allo scopo che si prefigge. Oltre a chiudere una lunga controversia tra Mediaset e Vivendi, spingendo le due società a riprendere le trattative sulle rispettive strategie di business, la sentenza della Corte di Giustizia Europea è destinata a cambiare il quadro normativo, rendendo necessaria una riforma delle attuali regole sulla concentrazione dei media. Nell'attesa di tale riforma, il Governo italiano ha approvato una norma transitoria, in un decreto urgente, per contrastare gli effetti della sentenza^[21].

Concentrazione delle piattaforme online e attuazione della tutela della concorrenza: rischio alto (71%). I rischi per il pluralismo derivanti dall'evoluzione dei mercati digitali sono trattati estesamente nel capitolo 4. Vale la pena di anticipare qui, sinteticamente, che il ruolo crescente delle piattaforme digitali da un lato non ha aumentato la concorrenza sul mercato dell'informazione, dall'altro ha messo alla prova la sostenibilità economica dell'industria dei media, sia attraendo fette crescenti delle risorse pubblicitarie che riducendo le entrate dalle vendite, grazie alla enorme disponibilità di informazione gratuita.

Sostenibilità economica dei media: rischio alto (77%). In un anno di crisi economica generalizzata, tutti i media, ad eccezione dei servizi televisivi a pagamento, hanno subito perdite nei ricavi superiori alla riduzione del PIL. Secondo gli ultimi dati disponibili al momento della valutazione del MPM, i ricavi della televisione in chiaro sono scesi dell'11,1%, quelli delle radio del 23%, quelli dei giornali del 14,6%, le riviste del 19,8%. Solo i ricavi della pubblicità online, assorbiti in misura preponderante dalle piattaforme digitali, hanno mostrato una variazione positiva (del 6,7%) (AGCOM 2021b). Spinti dalla crisi e dal brusco cambiamento nel consumo di informazione durante i lockdown, i principali operatori dei media hanno aumentato la propria offerta digitale, lanciando nuovi schemi di paywall e promuovendo gli abbonamenti digitali durante la pandemia. Anche se questi sforzi non sono riusciti a controbilanciare le perdite di pubblicità per i media tradizionali, alcune testate nate nell'ambiente digitale e/o in alcune nicchie di mercato, in particolare quelle che non basano il proprio modello economico esclusivamente sulla pubblicità, hanno mostrato risultati migliori e sono riuscite meglio a monetizzare la crescente attenzione verso l'informazione ^[22].

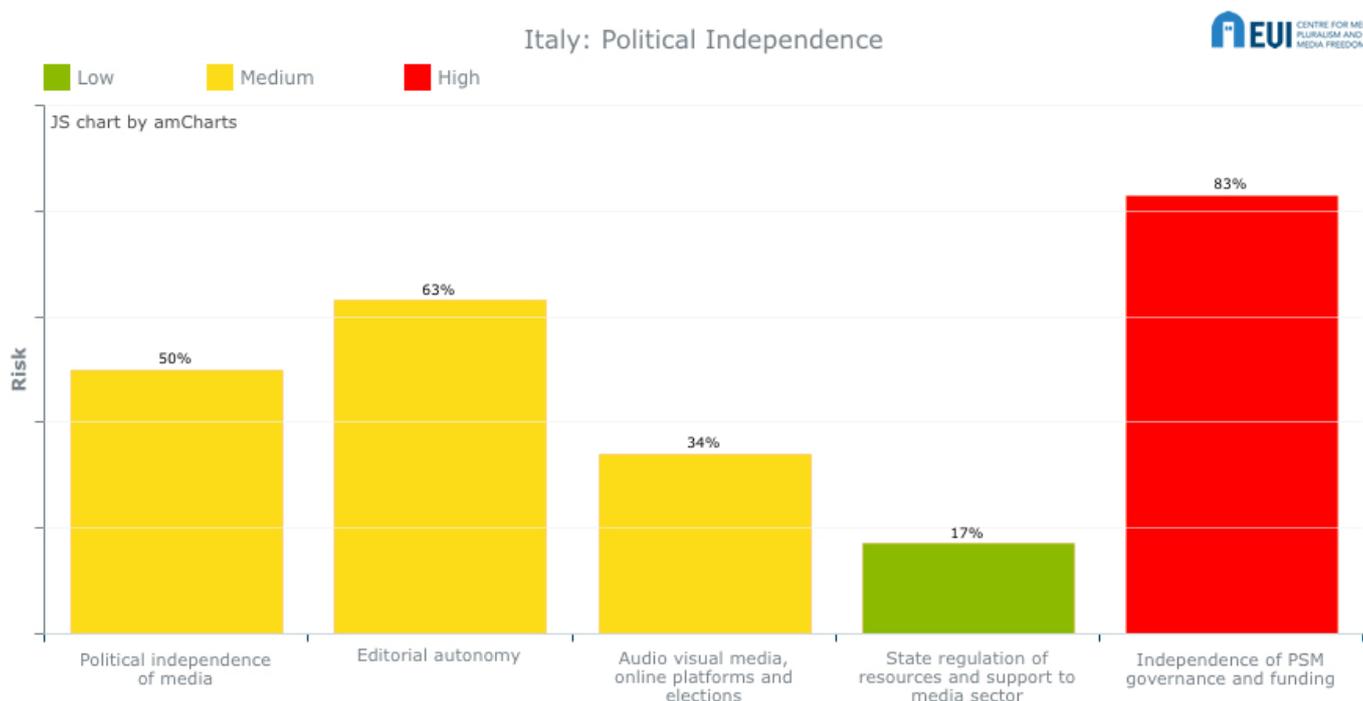
In questo indicatore, il MPM valuta anche le tendenze dell'occupazione e delle retribuzioni per i giornalisti. Secondo i dati di INPGI (2020), dal 2012 al 2019 l'occupazione dipendente tra i giornalisti si è ridotta del 14%, mentre l'occupazione in forme non-standard è cresciuta del 20,8%. La crisi del COVID-19 ha avuto un impatto diverso su questi due gruppi, esasperando il dualismo del mercato del lavoro giornalistico. Mentre l'impatto della crisi sull'occupazione regolare è stato attenuato da schemi di protezione sociale, i freelancer hanno sofferto di più. I tagli alla produzione (edizioni locali, iniziative speciali, numero di pagine, prodotti collaterali) e al budget delle redazioni hanno portato gli editori a terminare i contratti precari e temporanei, e i compensi per i contributi esterni dei freelance sono stati abbassati in misura consistente.

Gli aiuti pubblici diretti all'editoria, distribuiti attraverso il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione ^[23], si sono ridotti dai 176 milioni di euro del 2007 a 66,5 milioni nel 2018, poi sono cresciuti di nuovo nel 2019, a 116,4 milioni. I contributi diretti sono finalizzati al sostegno di settori specifici (come i giornali editi da cooperative e quelli espressione di minoranze linguistiche). Finora, il Fondo non ha raggiunto l'obiettivo principale assegnatogli dalla riforma, che era quello di incentivare l'innovazione nei media. Durante la pandemia sono state adottate misure straordinarie per sostenere il settore dei media ^[24]; tra queste, un credito fiscale per gli investimenti pubblicitari e altre esenzioni fiscali per la stampa e (in misura minore) per i media digitali. L'attuazione di tali misure non è riuscita, se non in minima parte, a controbilanciare le perdite economiche subite nell'anno dal settore. Il governo ha annunciato che userà parte delle risorse provenienti dai fondi europei per la ripresa e la resilienza per sostenere la transizione digitale nel settore dei media.

Influenza commerciale e della proprietà sui contenuti editoriali: rischio medio (48%). Le difficoltà economiche del settore hanno comportato un aumento del livello di rischio anche per questo indicatore. I giornalisti occupati regolarmente come dipendenti possono contare su alcune garanzie, come schemi di protezione sociale in caso di cambiamento della proprietà o della linea editoriale. Il divieto di pubblicità camuffata da contenuto editoriale non è pienamente efficace, e i contenuti sponsorizzati così come il "native advertising" non sono sempre offerti con un messaggio trasparente che faccia intendere al pubblico che sta leggendo o guardando un contenuto pagato dagli inserzionisti. Le caratteristiche strutturali della proprietà dei mezzi di informazione aumentano il rischio di sovrapposizione tra gli interessi editoriali e altri interessi commerciali ^[25]. La riduzione della sostenibilità economica dei media e la crescente dipendenza dalla pubblicità creano maggiori rischi per l'informazione economica. Le regole esistenti che dovrebbero garantire una chiara separazione tra i contenuti editoriali e quelli commerciali sono spesso aggirate, sia nei media tradizionali che (maggiormente) in quelli digitali. I media tradizionali sempre più usano contenitori specifici (chiamati "speciali" o "guide", o in altro modo), per pubblicare contenuti sponsorizzati, nei quali il disclaimer non è visibile o è del tutto assente. Le nuove tecniche pubblicitarie nei mezzi di informazione digitali spesso rendono difficile al consumatore riconoscere il contenuto sponsorizzato.

3.3. Indipendenza Politica (49% - Rischio medio)

Gli indicatori nell'area della Indipendenza Politica valutano l'esistenza e l'efficacia delle misure regolamentari e di autoregolazione contro l'influenza della politica sui media e contro eccessi di partigianeria politica, sia in fase di produzione che di distribuzione e accesso all'informazione. Più specificamente, questa area intende valutare l'influenza dello Stato e, più in generale, del potere politico sul funzionamento del mercato dei media e l'indipendenza del servizio pubblico. Inoltre, l'area si occupa dell'esistenza ed efficacia di misure di (auto)regolazione nell'assicurare l'indipendenza editoriale e l'esistenza di una informazione politica plurale, in particolare durante i periodi elettorali.



Indipendenza politica dei media: rischio medio (50%). Il risultato di questo indicatore riflette in primo luogo la mancanza di una legge efficace sul conflitto di interessi. A questo riguardo, la situazione non è cambiata rispetto al report dello scorso anno. La legge in vigore (no. 215/2004^[26], cd. "legge Frattini"), è stata valutata negativamente dalla Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia 2005), la quale ha deliberato che "la soluzione fornita dalla Legge Frattini alla questione del conflitto di interessi consiste in una commistione di incompatibilità a priori (in primo luogo di natura amministrativa) e di esami a posteriori di singoli atti di governo. Non contiene misure "preventive" sufficienti per risolvere un potenziale conflitto di interessi" (Commissione di Venezia 2005, § 19). Nelle conclusioni del parere reso nel 2005, la Commissione di Venezia, ritenendo "che la Legge Frattini abbia poche probabilità di esercitare un impatto significativo sull'attuale situazione italiana", incoraggiava le autorità italiane a trovare una soluzione appropriata. Ma, nonostante la questione sia stata al centro dell'attenzione del dibattito politico in Italia per diversi anni, le proposte di riforma sono ancora in discussione in Parlamento. Sebbene il caso più evidente e ampiamente noto riguardi il proprietario del primo gruppo televisivo italiano - l'ex presidente del consiglio Silvio Berlusconi -, la mancanza di regole efficaci contro il conflitto di interessi ha un impatto più generale sull'indipendenza dell'informazione, a livello nazionale e livello locale. Il rischio di influenza politica sulle tv è elevato anche a causa del modo in cui funziona il servizio pubblico (si veda l'indicatore specifico, alla fine di questo capitolo).

I principali giornali non sono posseduti direttamente o indirettamente da partiti politici^[27].

editoriali riflettono la forte polarizzazione dello scenario politico, che spesso porta giornali e giornalisti ad avere un forte protagonismo nel dibattito politico - prevalentemente nei talk show -, piuttosto che a rafforzare il proprio ruolo di controllo e il lavoro d'inchiesta.

Autonomia editoriale: rischio medio (63%). Problemi simili a quelli sopra esposti si incontrano per questo indicatore, attraverso il quale vengono valutate l'esistenza e l'efficacia di regole per tutelare l'indipendenza dei giornalisti, per esempio riguardo alle nomine e revoche dei direttori e delle direttrici. In mancanza di previsioni normative al riguardo, in Italia la questione è stata storicamente affidata sia a forme di autoregolamentazione che all'esistenza di un "effetto reputazione" (legato alla professionalità dei giornalisti e alla correttezza degli editori). Tali strumenti rischiano di diventare meno efficaci con l'evoluzione dello scenario dei media, sia per il peggioramento delle condizioni economiche e lavorative (che espongono i giornalisti a maggiore pressione esterna) che per le differenti caratteristiche dell'ecosistema digitale. L'autonomia editoriale dei media privati è anche minacciata da caratteristiche strutturali della loro proprietà, ossia dal fatto che nella maggioranza dei casi gli editori sono attivi in differenti settori economici, il cui successo può essere influenzato da decisioni del governo.

Media audiovisivi, piattaforme online ed elezioni: rischio medio (34%). Due i principali fattori di rischio per questo indicatore: la parzialità del servizio pubblico e la mancanza di regole sulla pubblicità politica online. La legge no. 28/2000 (sulla "par condicio") detta regole a tutela di una equa ripartizione del tempo di presenza televisiva per i partiti politici e per i candidati durante la campagna elettorale. L'autorità di controllo sui media deve sovrintendere all'applicazione di questa legge. In passato, i dati forniti dall'AGCOM e da osservatori indipendenti hanno evidenziato che il pluralismo politico non è stato sempre garantito (Brogi e Carlini, 2020). Nell'anno oggetto della valutazione, il 2020, in Italia si sono svolte alcune consultazioni elettorali locali e un referendum costituzionale. L'AGCOM ha emesso 31 relative all'informazione sui canali nazionali per ristabilire la parità di trattamento tra i partiti politici e tra i diversi schieramenti referendari. A seguito dell'evoluzione della comunicazione politica online, con il crescente contatto diretto tra gli attori politici e i loro follower sui social media, la normativa esistente rivela sempre più i suoi limiti (questo tema è approfondito nel capitolo 4).

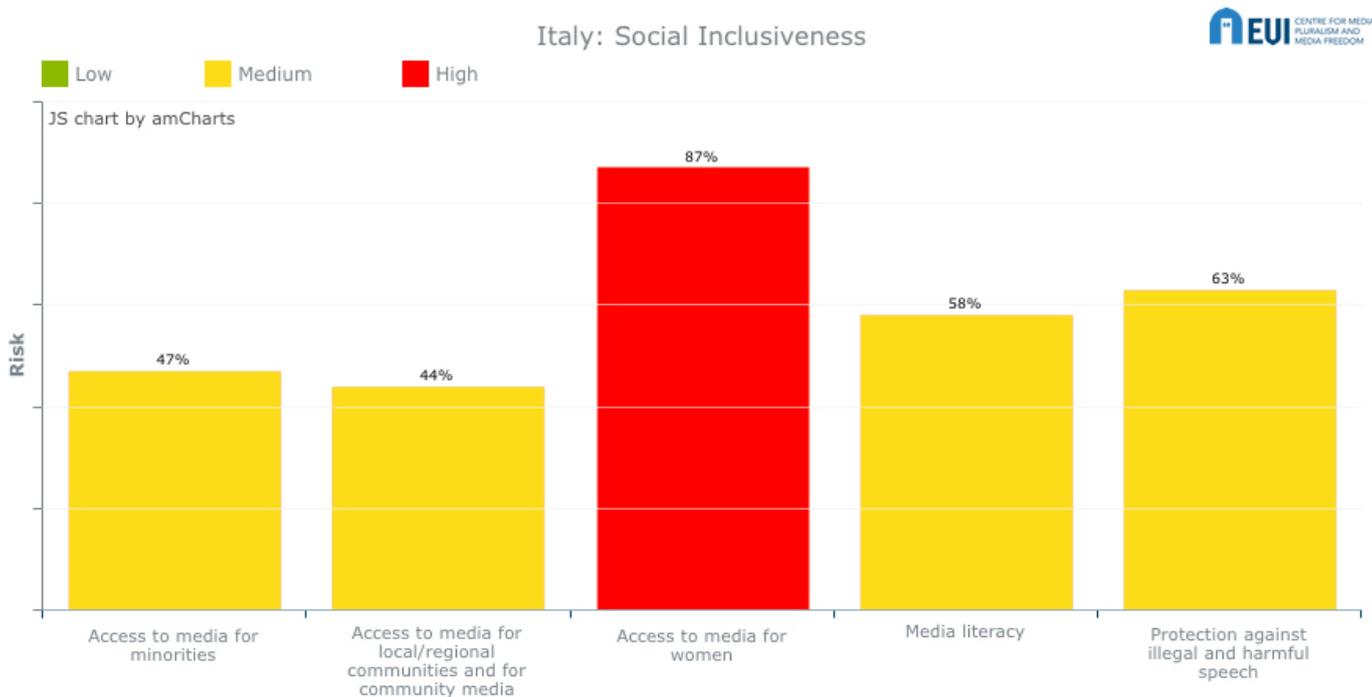
Regolazione pubblica delle risorse e supporto al settore dei media: rischio basso (17%). Il risultato positivo per questo indicatore (che mostra il livello di rischio più basso dell'area) è dovuto soprattutto al completamento della riallocazione dello spettro delle frequenze (con il processo che ha redistribuito la banda a 700 MHz). Un rischio basso emerge anche dal sub-indicatore sulle regole sulla pubblicità degli enti pubblici, la cui destinazione deve essere comunicata annualmente all'AGCOM dalle amministrazioni ed enti pubblici; tuttavia, va sottolineato il fatto che le società controllate dallo Stato non sono soggette allo stesso obbligo. Il sub-indicatore sui sussidi pubblici all'informazione è a rischio medio. Nel 2016 l'intero sistema è stato riformato con l'introduzione di un fondo unico (il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione). La legge prevede criteri oggettivi per la distribuzione dei sussidi, ammettendo al beneficio determinate categorie: i giornali editi da cooperative di giornalisti, non-profit, o espressione di minoranze linguistiche. Ma la distribuzione dei fondi è oggetto di critiche, poiché alcuni mezzi di informazione ne beneficiano grazie a espedienti e scappatoie legali; il principale obiettivo della riforma, quello di incentivare l'innovazione tecnologica, non è ancora stato raggiunto. Nel 2019, chiamata a pronunciarsi sulla questione, la Corte Costituzionale, pur non accogliendo le eccezioni di illegittimità costituzionale, ha definito il sistema come "affetto da una incoerenza interna"; secondo la Corte, "è allora evidente che in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e in particolare che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi"^[28]. Sotto il profilo quantitativo, gli aiuti pubblici diretti sono diminuiti dai 176 milioni di euro nel 2007 a 66,5 milioni di euro nel 2018, per poi salire di nuovo a 116,4 milioni di euro nel 2019, I fondi del 2020 non erano ancora stati distribuiti al momento della

realizzazione di questo studio^[29]. Nel 2020, a seguito della crisi dovuta al COVID-19, il governo ha stanziato fondi straordinari, prevalentemente nella forma di aiuti indiretti (si veda l'indicatore sulla Sostenibilità economica dei media).

Indipendenza del servizio pubblico: rischio alto (83%). Nel 2015 la governance del servizio pubblico radiotelevisivo (RAI) è stata riformata dalla legge no. 220^[30]. Il consiglio di amministrazione è composto da 7 membri: 2 eletti dalla Camera dei deputati, 2 dal Senato, 2 nominati dal governo, e uno eletto dai dipendenti della RAI. Sebbene la legge preveda una selezione pubblica e competenze specifiche da parte dei candidati, nella sua prima attuazione, nel 2018, non c'è stata una procedura pubblica aperta, né i criteri di selezione sono stati esplicitati. E' ampiamente riconosciuto, anche da parte degli stessi partiti politici, che la riforma non ha risolto il problema storico dell'elevata dipendenza della composizione del consiglio, e di conseguenza della scelta delle posizioni apicali in esso e nelle direzioni giornalistiche, dall'equilibrio politico, spesso seguendo un dettagliato schema di contrattazione (la cosiddetta "lottizzazione") (Zaccaria 2021; Verdelli 2019). Di recente sono emersi problemi anche in relazione all'indipendenza finanziaria, dopo la riforma del canone, la quale ha aumentato l'efficacia della riscossione ma ha esposto il servizio pubblico a flussi finanziari meno stabili e dipendenti dalle discrezionali decisioni governative^[31].

3.4. Inclusione Sociale (60% - Rischio medio)

L'area della Inclusione sociale si concentra sull'accesso ai media da parte di specifici gruppi nella società: minoranze, comunità locali e regionali, persone con disabilità; e sull'accesso delle donne ai media. Analizza anche il contesto nazionale sull'alfabetizzazione mediatica, ivi comprese le valutazioni delle competenze digitali della popolazione. Inoltre, nell'edizione 2021 del MPM è stato aggiunto un nuovo indicatore per valutare le nuove sfide legate all'uso delle tecnologie digitali: Protezione contro i contenuti illegali e dannosi. Questa modifica degli indicatori consiglia estrema cautela nel compiere comparazioni tra i risultati di questa edizione e quelli delle precedenti edizioni del MPM.



Accesso delle minoranze ai media: rischio medio (47%). Mentre l'accesso ai media è tutelato per le minoranze legalmente riconosciute, l'accesso ai mezzi di informazione commerciali è limitato, fatto che contribuisce ad alzare il livello di rischio per questo indicatore. Da un lato, l'accesso ai programmi del servizio radiotelevisivo pubblico è garantito per le minoranze legalmente riconosciute da un insieme di

previsioni normative che sono generalmente rispettate. Ivana Nasti^[32], direttrice esecutiva e coordinatrice del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM) presso l'AGCOM, afferma che "l'impegno della RAI a garantire contenuti specifici per le minoranze linguistiche (circa 14.000 ore), dovuto anche dalle richieste del CORECOM, dà risultati apprezzabili ed è riconosciuto dai cittadini; tuttavia, c'è ancora un notevole margine di miglioramento". Dall'altro lato, le televisioni e le radio private non hanno alcun obbligo legale riguardo all'accesso delle minoranze legalmente riconosciute. Di conseguenza, nonostante in alcuni casi ci siano incentivi e finanziamenti pubblici disposti dalle regioni per sostenere programmi e iniziative in proposito, le televisioni e le radio private garantiscono in misura minore, rispetto al servizio pubblico, l'accesso di queste minoranze. E' importante sottolineare che le minoranze non legalmente riconosciute sono assai poco rappresentate sia nel servizio pubblico che nelle televisioni e radio private. Secondo i risultati del rapporto di Carta di Roma (2020), l'accesso dei migranti al servizio pubblico è maggiore rispetto al complesso dei mezzi audiovisivi, ma molto al di sotto della loro presenza e del loro peso reale nella società italiana. In totale, la presenza delle minoranze nelle notizie in tv è dello 0,4%; se si guarda solo alla fascia oraria *prime time* dei telegiornali del servizio pubblico, la percentuale sale all'1%.

La percentuale aumenta se si considerano i servizi sulla migrazione e sui suoi protagonisti: 8% nei telegiornali Rai. A intervenire sono soprattutto migranti e rifugiati in situazioni di crisi. Secondo Paola Barretta^[33], ricercatrice presso la Carta di Roma, i dati sulle presenze in tv mostrano che "migranti, rifugiati e seconde generazioni sono intervistati o ospitati prevalentemente quando si trattano questioni che riguardano l'immigrazione, mentre molto raramente sono presenti su temi di informazione generale. La presenza in voce di migranti, rifugiati e richiedenti asilo è dell'8% nel servizio pubblico, se si considerano solamente i servizi relativi all'immigrazione, spesso relativi a un contesto emergenziale. La ricerca mostra che l'accesso delle minoranze al servizio pubblico è ancora più basso se si prende in esame tutta la programmazione, includendo sia l'informazione che l'intrattenimento. L'approdo auspicato da anni a far uscire l'immigrazione dalla cornice dell'emergenza e della crisi non sembra ancora essersi realizzato".

L'indicatore sull'Accesso delle minoranze ai media include anche la valutazione dell'Accesso ai media delle persone con disabilità. Il Contratto di servizio (art. 10 e 25h) impone alla RAI di rispettare soglie minime di copertura per la sottotitolazione e l'audio-descrizione dei programmi. Anche se tali obiettivi non sono sempre rispettati, va sottolineato che nel 2020 il servizio pubblico ha migliorato i suoi standard in proposito, anche in relazione all'informazione sul COVID-19.

Accesso delle comunità locali e regionali ai media e media di comunità: rischio medio (44%). I maggiori rischi per i media locali e regionali derivano da problemi di sostenibilità economica, per l'assenza di metodi di finanziamento efficaci e sufficienti (AGCOM 2019). L'accesso dei media locali e regionali alle piattaforme è legalmente garantito, e il servizio pubblico è tenuto a garantire sedi di corrispondenza locale: questi due fattori abbassano il livello di rischio, dal punto di vista legale. I media di comunità sono ancora un fenomeno marginale in Italia; ma, benché limitati nel numero, presentano un contesto vivace di iniziative di giornalismo indipendente, nella maggior parte dei casi digitali, e spesso a livello locale. La legge 177/2005 riconosce la loro esistenza nel settore radio-tv; anche se la stessa legge non prevede misure specifiche per sostenere e tutelare i media di comunità, questi sono nei fatti indipendenti dalla politica.

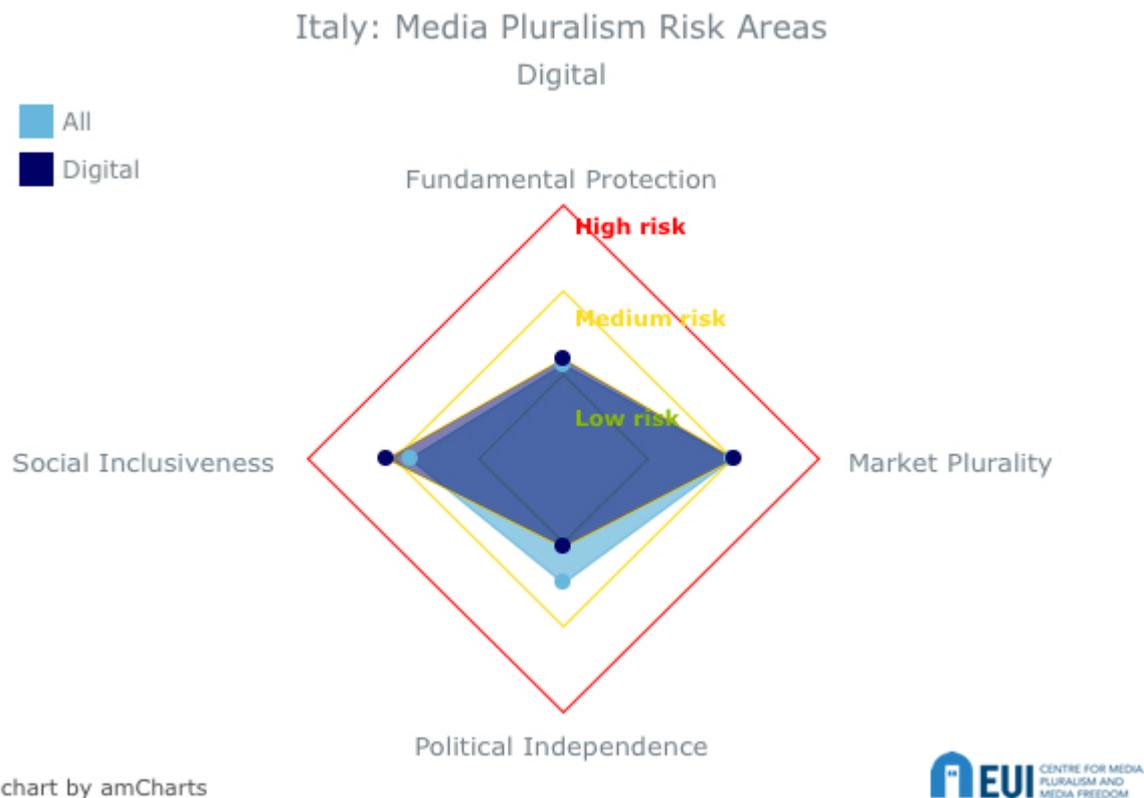
Accesso delle donne ai media: rischio alto (87%). Nonostante la parità di genere sia affermata tra i principi generali del servizio pubblico nel Contratto di servizio RAI, le donne occupano solo il 25,5% delle posizioni dirigenziali, e la loro retribuzione è sistematicamente minore di quella degli uomini^[34]. Le cose non vanno meglio nei media privati. Nell'anno di questa valutazione, nessuno dei principali mezzi di informazione in Italia aveva alla sua direzione una donna. Nonostante il fatto che il divario di genere nell'istruzione universitaria sia a vantaggio delle donne (le donne laureate sono 5,5 punti percentuali in più, se si guarda alla popolazione totale, e 14,3 punti percentuali in più nella fascia di età 30-34 anni), e nonostante l'aumento della presenza femminile nell'insegnamento universitario e nella ricerca accademica, le donne continuano ad essere invitate e intervistate raramente come esperte nei programmi di

informazione e nei talk show. Inoltre, la sotto-rappresentazione e la stereotipizzazione del ruolo femminile nell'informazione è quasi sistematica (Maglia 2020), anche se recentemente diverse misure sono state adottate per contrastare questo fenomeno. In proposito, il Contratto di servizio impone alla RAI l'obiettivo di "superare gli stereotipi di genere, al fine di promuovere la parità e di rispettare l'immagine e la dignità della donna anche secondo il principio di non discriminazione" (articolo 2, par. 3, lettera g).

Alfabetizzazione mediatica: rischio medio (58%). La valutazione di rischio medio deriva dal fatto che le politiche e le iniziative esistenti sono limitate in ampiezza e risorse. Nel 2020 sono state emanate le linee guida per il Curriculum di Educazione Civica Digitale. Anche se è troppo presto per valutare l'impatto delle linee guida sulla alfabetizzazione mediatica, la professoressa Maria Ranieri^[35], dell'Università di Firenze, evidenzia alcune questioni: "Nel contesto italiano, è cresciuta la consapevolezza del bisogno di politiche di media literacy, e alcune iniziative sono state intraprese; ma la loro estensione e la loro efficacia non sono sufficienti". In primo luogo, i programmi di media literacy non sono previsti per tutti i livelli di istruzione scolastica. Un secondo punto critico riguarda la formazione degli insegnanti, spesso insufficiente.

Protezione contro i contenuti illegali e dannosi: rischio medio (63%). Per questo indicatore, i rischi derivano sia dal fenomeno della disinformazione che dall'*hate speech* (espressioni di odio, tramite i mezzi di comunicazione, contro individui o intere fasce di popolazione). Nonostante il crescente allarme sulla disinformazione, non sono state adottate iniziative estese ed efficaci. Ci sono state proposte politiche e iniziative legislative, che hanno sollevato alcune preoccupazioni per il potenziale conflitto con la tutela della libertà di espressione; il dibattito si è concentrato prevalentemente sull'ambiente digitale, mentre il problema della disinformazione nel Paese interessa anche i media tradizionali. Tuttavia, tali proposte politiche non hanno prodotto nuove leggi né regole specifiche. Il Comitato istituito dal governo per contrastare la disinformazione online sul COVID-19 ha avuto un ruolo di consulenza e studio. L'iniziativa più importante, nel campo istituzionale, è quella stata portata avanti dall'AGCOM, per monitorare le piattaforme digitali e richiedere una loro auto-regolamentazione. L'assenza di resoconti sulla applicazione del codice di condotta volontario da parte delle piattaforme (EU Code of Practice on Disinformation) non consente di valutarne i risultati effettivi. Su un altro piano, diversi programmi realizzati da organizzazioni della società civile e professionisti indipendenti hanno cominciato a contrastare il fenomeno, con attività di fact-checking e debunking e iniziative di supporto alla alfabetizzazione mediatica (v. Capitolo 4).

4. Il pluralismo online



Il livello dei rischi per il pluralismo informativo nell'ambiente digitale non si discosta molto dalla valutazione complessiva dei rischi nelle aree coperte dal MPM, tranne che per quella della Inclusione sociale, nella quale i rischi digitali risultano più significativi. Inoltre, alcuni indicatori specifici, all'interno delle singole aree, segnalano un allarme per i rischi digitali: riguardano l'accesso a internet, la trasparenza della proprietà, la concentrazione delle piattaforme online, l'alfabetizzazione mediatica e la protezione dai contenuti illegali e dannosi. Quasi sempre tali rischi sono connessi alla dominanza delle grandi piattaforme digitali, mentre i mezzi di informazione nativi digitali presentano rischi relativamente minori riguardo al pluralismo di mercato e all'indipendenza politica, nonché alcuni segnali di resilienza riguardo la loro sostenibilità economica.

Protezione dei Diritti Fondamentali

In Italia internet è libero (Freedom House 2021). I limiti alla libertà di espressione online sono gli stessi previsti nell'ambiente offline. Lo Stato e i fornitori di servizi internet (ISP) non filtrano né rimuovono i contenuti arbitrariamente. Oltre che per la violazione di norme previste dal codice penale, i siti internet possono essere bloccati o multati per violazione delle regole a tutela del diritto d'autore. Un contenuto specifico o un sito possono essere bloccati o rimossi su ordine dell'autorità giudiziaria oppure, in alcuni casi come la violazione del copyright, dall'AGCOM. Nella primavera del 2020, circa 50 canali Telegram accusati di distribuire illegalmente copie digitali dei giornali sono stati bloccati, in seguito a due indagini giudiziarie a Bari e a Roma. In conseguenza delle stesse indagini, il dominio del Progetto Gutenberg è stato bloccato e non è più accessibile dall'Italia^[36]. Dati e procedure sulla rimozione dei contenuti protetti da copyright sono disponibili e accessibili nel sito dell'AGCOM.

Le piattaforme digitali hanno sede legale al di fuori della giurisdizione del territorio italiano. Le loro politiche su filtro, rimozione o blocchi sono decise e realizzate autonomamente, in virtù di forme di autoregolazione. In passato, la crescente preoccupazione su disinformazione e hate speech ha portato ad alcune iniziative politiche potenzialmente lesive della libertà di espressione (nel 2018, un meccanismo basato su un "bottono rosso" contro le fake news, destinato ad attivare la polizia postale fuori dai poteri e dalle regole ordinarie; nel 2019, la proposta di abolire l'anonimato nei social network); iniziative che non sono state, o non sono più, attuate. Dal 2017, l'AGCOM ha istituito un "Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della

correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali", con l'obiettivo di raccogliere dati e informazioni, monitorare il pluralismo e promuovere l'autoregolamentazione da parte delle piattaforme. In seguito all'emergenza del COVID-19, il Tavolo tecnico ha intrapreso iniziative specifiche per contrastare la disinformazione su temi legati alla salute, per esempio: promuovere la rapida rimozione di contenuti illegali dannosi per la salute pubblica, introdurre strumenti per contrastare le notizie false basati sulla cooperazione con fact-checkers. Poiché le piattaforme digitali non forniscono resoconti trasparenti ed esaustivi sui criteri e i dettagli delle loro autonome decisioni su filtri e rimozioni dei contenuti, non ci sono evidenze in base alle quali valutare se la libertà di espressione è rispettata o meno. Questa situazione, sulla base della metodologia del MPM, è considerata come un rischio in sé, per la mancanza di dati trasparenti. Come ha detto l'ex-presidente dell'AGCOM, "dall'esperienza dell'Autorità emergono inoltre alcuni limiti al puro meccanismo di autoregolazione non accompagnato da poteri di audit e di inspection sul ruolo della profilazione algoritmica nella selezione dei contenuti. Risulta pertanto auspicabile una verifica terza e indipendente degli esiti e dell'impatto misurabile delle iniziative di autoregolazione"^[37].

Un altro filone di rischi specifici dell'ambiente digitale, nell'area della Protezione Fondamentale, deriva dalla crescita degli attacchi online ai giornalisti. Inoltre, l'indicatore che misura la Copertura universale dei media tradizionali e accesso a Internet presenta un punteggio del rischio digitale più alto, poiché la copertura della banda larga e la velocità di connessione sono sotto la mediana dell'Unione europea.

Pluralismo di Mercato

La trasparenza della proprietà dei media nell'ambiente digitale presenta un livello di rischio maggiore, rispetto al punteggio generale del relativo indicatore. Questa valutazione riflette il fatto che non tutti i mezzi di informazione digitali sono obbligati all'iscrizione al ROC (in relazione alla loro forma giuridica e dimensione); per quelli obbligati alla registrazione, valgono gli stessi limiti alla effettiva accessibilità a informazioni complete e trasparenti, descritti nel capitolo 3.2. Inoltre, una fonte specifica di preoccupazione riguarda i siti web stranieri, il cui ruolo nella diffusione della disinformazione, spesso con l'uso di bot, è sottolineato in varie fonti anche per l'Italia^[38]. Nel 2020 l'AGCOM ha concluso la sua indagine su alcune piattaforme digitali, sanzionandole per la violazione dell'obbligo di registrazione e affermando il principio per cui i nuovi attori nel mercato dei media (anche se hanno la sede legale all'estero) sono tenuti all'iscrizione al ROC se operano in Italia. La legge di bilancio per il 2021 contiene una specifica norma che obbliga gli intermediari online e i motori di ricerca a iscriversi al ROC^[39].

Riguardo alla concentrazione di mercato dei mezzi di informazione digitali, si evidenziano due differenti tendenze. Da un lato, il mercato è dominato dalle versioni digitali dei media tradizionali che sono altamente concentrati. Dall'altro, il mercato dei media nativi digitali è più piccolo, ma più aperto e competitivo. In entrambi i casi, la mancanza di dati e metodi standardizzati e confrontabili sulla misurazione dell'audience rende la valutazione estremamente difficile.

L'indicatore sulla Concentrazione delle piattaforme online e attuazione della tutela della concorrenza è specificamente dedicato all'ambiente digitale e presenta un rischio alto. In Italia la maggior parte delle persone che si informano online accedono alle notizie attraverso intermediari (social network, motori di ricerca, aggregatori automatici) (Neuman e al., 2020; AGCOM 2018). Il mercato della pubblicità online è dominato da tre piattaforme, Google, Facebook e Amazon, che raccolgono il 66% delle entrate pubblicitarie online. Su un totale di 3.332 milioni di euro derivanti dalla pubblicità online, le piattaforme raccolgono 2.403 euro, gli editori 928 milioni. La quota del mercato della pubblicità online nel SIC è cresciuta costantemente e, secondo l'ultima valutazione, è arrivata nel 2019 al 19,5% (dal 17,5% del 2018) (AGCOM 2021a). Il ricavo medio unitario (ARPU) è di 23 euro per le piattaforme, 4 euro per gli editori (AGCOM 2020). Per quanto riguarda l'attuazione della tutela della concorrenza, le tre autorità competenti (AGCM per la concorrenza, AGCOM per il pluralismo dei media e DPA per la tutela della privacy)^[40] si sono unite in una indagine conoscitiva sui Big Data per affrontare le nuove sfide poste dalla digitalizzazione. Nell'ottobre del 2020, l'autorità antitrust ha avviato una istruttoria su Google per abuso di posizione dominante nel mercato

del display advertising^[41]. L'istruttoria fa seguito a una segnalazione da parte di IAB, una associazione di categoria di imprese attive nel campo della pubblicità online. L'istruttoria dell'autorità antitrust verte sull'uso discriminatorio della vasta mole di dati raccolti da Google attraverso le sue varie applicazioni, e della possibilità che questo impedisca la concorrenza e abbia un impatto negativo sui consumatori. L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha avviato la procedura per definire il mercato rilevante della pubblicità online. Per quanto riguarda le politiche e le regole volte ad affrontare il potere di mercato delle piattaforme digitali e a riequilibrare i pesi nel mercato dei media, va sottolineato che l'Italia non ha ancora recepito la Direttiva dell'Unione Europea sul copyright; mentre la tassazione dei servizi digitali, introdotta dalla legge di bilancio del 2019, non è ancora effettiva.

Nell'indicatore sulla Sostenibilità economica dei media, le variabili relativi ai media digitali segnalano un rischio minore, dato che le entrate online sono state meno colpite dalla crisi del 2020. Va tuttavia notato che è difficile misurare le entrate in questo campo (sottoscrizioni digitali, paywall, entrate alternative) per la mancanza di dati affidabili.

Il rischio digitale nell'indicatore sulla Influenza commerciale e della proprietà sul contenuto editoriale è leggermente più alto di quello generale, a causa della minore presenza di forme di auto-regolazione riguardo alle nuove modalità di pubblicità, comunicazione commerciale e strategie di marketing, e sui loro confini con l'informazione; l'assenza o la inefficacia di regole può trarre in inganno gli utenti non permettendo loro di distinguere chiaramente il contenuto a pagamento da quello editoriale.

Indipendenza politica

I rischi specifici dell'ambiente digitale, in quest'area, non sono dovuti ai mezzi di informazione ma al ruolo delle piattaforme online. I mezzi di informazione digitale (in particolare, i nativi digitali) sono nel loro complesso meno esposti ai fattori di rischio che caratterizzano quest'area per i media tradizionali (prevalentemente legati al fenomeno del conflitto di interessi e alla scarsa indipendenza del servizio pubblico). Il punteggio del rischio digitale sale invece (all'83%) riguardo all'indicatore su Media audiovisivi, piattaforme online ed elezioni. Le regole generali delle campagne elettorali (legge sulla "par condicio") non si applicano alle piattaforme online; così come le regole sulla trasparenza delle spese politiche non obbligano i partiti e gli attori politici a rendere pubbliche nel dettaglio le loro spese per la pubblicità elettorale online. A questo proposito, la situazione non è cambiata rispetto a quanto descritto nel rapporto MPM dello scorso anno (Brogi e Carlini, 2020). Dal 2018 l'AGCOM ha evidenziato i limiti delle regole generali nel contesto dei social media e ha emanato linee guida sull'accesso alle piattaforme online durante le elezioni politiche. In occasione delle elezioni europee del 2019, le piattaforme online hanno sottoscritto impegni per garantire parità di accesso alle diverse parti politiche, fact-checking, e rispetto del silenzio elettorale. Tuttavia, non c'è stato alcun monitoraggio sull'efficacia delle linee guida, mentre ci sono evidenze della violazione costante della regola del silenzio elettorale, e più in generale della debolezza di tali forme di auto-regolamentazione^[42].

I partiti politici non sono obbligati a rendere pubbliche l'entità e i metodi delle proprie spese per i social media, né lo fanno volontariamente o in virtù di auto-regolamentazione. E' tuttavia possibile fare ricerche su una parte di esse e stimare le spese politiche su Facebook e Twitter attraverso le loro ad-library.

Ci sono inoltre evidenze del fatto che alcuni partiti politici hanno utilizzato tecniche di diffusione dei loro messaggi sui social network attraverso attività automatizzate (come i bot) per massimizzare gli effetti degli algoritmi. Freedom of the Net (2020), sezione B5, scrive che "in anni recenti i partiti politici hanno usato tecniche di manipolazione online in prossimità delle elezioni".

Inclusione sociale

Mentre la valutazione generale di quest'area mostra un rischio medio, il punteggio sale a rischio alto per quanto riguarda le competenze digitali. La percentuale di popolazione che ha almeno le competenze digitali di base è del 42% (sotto la mediana dei Paesi UE), mentre la quota di popolazione che ha basse competenze digitali è del 32% (sopra la mediana dei Paesi UE). Questo fenomeno, e il conseguente divario

digitale nella popolazione, ha avuto un rilevante impatto sulla capacità di affrontare il passaggio alla didattica a distanza nelle scuole e nelle università durante i lockdown del 2020, quando gli studenti e i docenti meno preparati hanno avuto serie difficoltà. Le scarse competenze digitali, inoltre, aumentano la vulnerabilità alla disinformazione e all'hate speech.

L'Osservatorio dell'AGCOM sulla disinformazione online ne ha stimato il peso nei primi mesi della pandemia da COVID-19 (i dati sulla disinformazione sono raccolti da soggetti professionali esterni specializzati in debunking): la percentuale di disinformazione online sul totale dell'informazione varia dal 6,8% (febbraio 2020, nella prima settimana dell'emergenza) al 6% (maggio 2020, alleggerimento delle restrizioni del lockdown). Secondo l'Osservatorio sul giornalismo condotto dall'AGCOM, il 73% dei giornalisti ha riferito di essersi imbattuto in casi di disinformazioni durante l'emergenza COVID-19 (AGCOM 2021c). Freedom House (2021) scrive che "la manipolazione della informazione online è stata rilevante durante la pandemia da COVID-19 nella prima metà del 2020, con la vasta circolazione di contenuti che promuovevano varie teorie cospiratorie".

Valutazioni di carattere qualitativo possono aiutare a valutare l'impatto della disinformazione, dato che la misurazione quantitativa del fenomeno riscontra molte difficoltà. Molte inchieste (e le testimonianze di vari esperti intervistati nell'ambito della raccolta dati per il MPM) sottolineano che la disinformazione non è fenomeno peculiare del contesto digitale, ma è caratterizzata da un circolo vizioso nel quale l'ambiente online e i media tradizionali reciprocamente si alimentano e potenziano.

I crimini d'odio riportati dalla polizia sono raddoppiati dal 2015 al 2019 (anno al quale risalgono gli ultimi dati disponibili^[43]). Nel 2019, sono stati denunciati 1.119 crimini d'odio, 805 dei quali relativi a razzismo e xenofobia; 107 per pregiudizi relativi agli orientamenti sessuali e all'identità di genere; 2017 per pregiudizi contro altri gruppi (come le persone con disabilità). Secondo l'Osservatorio Vox sui diritti fondamentali, nel 2020 l'hate speech online ha modificato le sue caratteristiche: meno attacchi in quantità, ma un uso più "professionale" dei social media da parte degli haters, spesso organizzati in gruppi con azioni coordinate. Quasi la metà degli attacchi sono stati specificamente diretti contro le donne.

5. Conclusioni

Il pluralismo dell'informazione in Italia è a rischio medio in tutte e quattro le aree oggetto della valutazione del Media Pluralism Monitor. Le circostanze straordinarie del 2020 hanno un rilevante impatto su diversi indicatori: i rischi maggiori sono quelli connessi alla sostenibilità economica della produzione di informazione, alle condizioni di lavoro dei freelance e al divario nella alfabetizzazione digitale. Agendo come un acceleratore di tendenze già in atto, la crisi da COVID-19 ha spinto l'area del Pluralismo di Mercato verso il margine più alto del rischio medio; al contempo, altre caratteristiche strutturali del sistema mediatico italiano sono confermate: una forte concentrazione della proprietà dei media commerciali; la presenza di conflitti di interesse; la mancanza di indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo; il divario di genere nei media. Una nota positiva viene invece dal fatto che è stato compiuto un passo decisivo verso l'abolizione della pena detentiva per il reato di diffamazione.

Nell'area della **Protezione dei Diritti Fondamentali**, il contesto normativo rispetta, in linea generale, gli standard internazionali. Alcuni rischi sono tuttavia collegati alla sua efficacia, dal ritardo nell'attuazione delle recenti riforme sul diritto all'informazione, e dalle minacce crescenti alla sicurezza dei giornalisti. Lo stato di emergenza per motivi sanitari - dichiarato il 31 gennaio 2020 - non ha alterato lo stato di diritto, anche se c'è stata una temporanea sospensione della attuazione del diritto di accesso alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni (FOIA). Il peggioramento delle condizioni economiche dei giornalisti ha aumentato la loro vulnerabilità di fronte ad attacchi e azioni temerarie (SLAPP), in particolare per i giornalisti indipendenti che sono poco tutelati dalle imprese per le quali lavorano. Anche se il potere legislativo non ha riformato le regole sulla diffamazione, come era stato richiesto dall'ordinanza della Corte Costituzionale del 2020, la successiva sentenza della Corte del 22 giugno 2021, preso atto del mancato intervento del legislatore, ha abrogato la pena del carcere per la diffamazione, salvo in casi eccezionali.

Raccomandazioni

- **allo Stato: garantire un ambiente favorevole per i giornalisti, rafforzando la protezione da parte delle forze dell'ordine per quelli che sono minacciati; di introdurre una legislazione contro le azioni temerarie (SLAPP) per prevenire gli effetti inibitori di azioni penali e civili ai danni dei giornalisti; di migliorare l'accesso a internet, sia in termini di copertura che di accesso.**

Il punteggio dell'area del **Pluralismo di Mercato** (che si colloca al margine più alto della fascia del rischio medio) mostra che il pluralismo esterno è minciato dalla elevata concentrazione della proprietà e dal declino delle risorse economiche per finanziare il giornalismo investigativo e di qualità. Negli anni più recenti, la posizione dominante delle piattaforme digitali nel mercato della pubblicità online si è aggiunta al problema storico dell'alta concentrazione dei media tradizionali; la competizione digitale - nonostante l'abbondanza e l'accessibilità dell'informazione online - ha alimentato una nuova spinta verso la concentrazione con fusioni difensive tra i media tradizionali. L'impatto della crisi sanitaria ed economica sulla sostenibilità dei media è stato forte, e ha visto le risorse di mercato di quasi tutti i settori dell'informazione ridursi in misura maggiore rispetto al già accentuato declino del Pil. Le misure straordinarie di supporto pubblico destinate ai media hanno avuto un effetto limitato nel mitigare la crisi; mentre è cresciuto ulteriormente il dualismo del mercato del lavoro giornalistico, con i giornalisti freelance e indipendenti molto meno protetti dalla rete della sicurezza sociale.

Raccomandazioni:

- **allo Stato: riformare i criteri previsti dalla legge sui media per valutare i limiti economici e**

tecnici alla concentrazione dei media, alla luce della evoluzione dei mercati digitali; riformare il sistema del sostegno pubblico ai media, per garantire maggiore trasparenza ed efficacia, ed incentivare l'innovazione; usare parte delle risorse previste nella strategia digitale del Piano nazionale di ripresa e resilienza per sostenere il pluralismo dell'informazione.

- **alle autorità delle comunicazioni e della concorrenza: continuare a cooperare e coordinare studi, iniziative e decisioni sui mercati dei dati e dei media digitali.**

L'area dell'**Indipendenza Politica** registra un rischio medio. Il livello di rischio più alto si registra nell'indicatore sulla indipendenza del servizio pubblico, ma rischi rilevanti minacciano anche l'autonomia editoriale dei mezzi di informazione privati. Per quanto riguarda il servizio pubblico, la riforma della governance della RAI ha mostrato tutti i suoi limiti; violazioni del pluralismo interno nel servizio pubblico sono state individuate e sanzionate dall'autorità sui media. L'instabilità politica continua a riflettersi quasi automaticamente nei conflitti sul governo e sulla linea editoriale della RAI, mentre la sua diminuita indipendenza di bilancio rafforza i rischi di influenza politica. Per quanto riguarda i media privati, i rischi di influenza politica - dovuti all'intreccio di interessi politici e commerciali di alcuni degli operatori principali - sono più elevati nel settore audiovisivo ma si estendono anche alla stampa. I media digitali sono relativamente meno influenzati dalle pressioni politiche; ma si evidenzia il problema di un quadro regolatorio del tutto inadatto al nuovo ambiente digitale: regole e tutele disegnate per i media tradizionali non si applicano alle piattaforme online, in particolare riguardo alle campagne elettorali e alla pubblicità politica.

Raccomandazioni:

- **allo Stato: riformare la legge sulla governance della RAI per rafforzare l'indipendenza del servizio pubblico e il suo impegno a garantire informazione pluralistica e giornalismo di qualità; riformare la legge sul conflitto di interessi; introdurre una legge che imponga ai partiti politici e ai candidati di rendere pubbliche le loro spese e metodi per le campagne e la pubblicità online.**
- **all'AGCOM e all'Autorità per la privacy: cooperare per prevenire gli abusi nelle pratiche di microtargeting durante le campagne elettorali.**
- **ai social media: rendere pubblici e trasparenti i criteri di auto-regolamentazione adottati per la comunicazione politica.**

L'area dell'**Inclusione Sociale** registra un rischio medio. La revisione della struttura e delle variabili di questa area ha portato a un incremento del livello di rischio rispetto al MPM2020, dovuto in particolare alla elevata vulnerabilità di fronte ai contenuti illegali e dannosi. Ma va sottolineato che il peggior risultato nell'area dell'Inclusione Sociale resta quello dell'indicatore sull'accesso delle donne ai media, che registra un livello molto allarmante di alto rischio (87%). Al momento della valutazione del MPM, nessuno dei principali mezzi di informazione era diretto da una donna. Le donne continuano ad essere raramente invitate e consultate come esperti nei programmi di approfondimento e in generale nell'informazione; nel panorama generale dei media, la sottorappresentazione e la stereotipizzazione delle donne continuano ad essere tratti costanti. In quest'area, un decisivo passo in avanti è richiesto anche nel campo dell'alfabetizzazione mediatica e delle competenze digitali; e per la riduzione della vulnerabilità alla disinformazione e all'hate speech. Inoltre, in uno scenario politico caratterizzato da una forte polarizzazione del dibattito sull'immigrazione, un miglioramento dell'accesso ai media per tutte le minoranze è necessario.

Raccomandazioni:

- **allo Stato, alla RAI e all'industria dei media: promuovere l'eguaglianza di genere nelle redazioni e nella governance aziendale.**
- **allo Stato: rafforzare le politiche di alfabetizzazione mediatica; adottare una politica olistica dell'informazione per combattere disinformazione e hate speech nei media tradizionali e online.**

6. Note

- [1] Vivendi SA vs Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, 2020
- [2] Si veda l'Allegato alla Relazione Annuale AGCOM 2020, L'impatto del coronavirus nei settori regolati,
- [3] <https://www.theguardian.com/world/2021/apr/06/italy-investigates-call-wiretapping-linked-to-migration-reporting-sicily>
- [4] v. CEDU 2019 Sallusti v. Italy (no. 22350/13); CEDU 2020 Magosso and Brindani v. Italy (no. 59347/11); Corte di Cassazione (no. 38721/2019)
- [5] Corte Costituzionale, ordinanza no. 132/2020.
- [6] Sentenza 150/2021, consultabile qui: https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2021/07/pronuncia_150_2021.pdf. Dal comunicato dell'ufficio stampa della Corte Costituzionale: "La Corte, preso atto del mancato intervento del legislatore, ha dichiarato incostituzionale l'articolo 13 della legge sulla stampa (n. 47 del 1948) che fa scattare obbligatoriamente, in caso di condanna per diffamazione a mezzo stampa compiuta mediante l'attribuzione di un fatto determinato, la reclusione da uno a sei anni insieme al pagamento di una multa. È stato invece ritenuto compatibile con la Costituzione l'articolo 595, terzo comma, del Codice penale, che prevede, per le ordinarie ipotesi di diffamazione compiute a mezzo della stampa o di un'altra forma di pubblicità, la reclusione da sei mesi a tre anni oppure, in alternativa, il pagamento di una multa. Quest'ultima norma consente infatti al giudice di sanzionare con la pena detentiva i soli casi di eccezionale gravità".
- [7] Il governo ha istituito una "unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione delle fake news relative al COVID-19 sul web e sui social network". Il comitato non ha poteri di sorveglianza e sanzionatori; il suo compito è stato consultivo, di studio e proposta. L'AGCOM ha emanato una delibera sul rispetto dei principi vigenti a tutela della correttezza dell'informazione sul COVID-19, richiamando i media audiovisivi a fornire informazioni verificate e corrette (Delibera n. 129/20/CONS).
- [8] v. Il Rapporto "FOIA4Journalists": "Administrations can deny the access to information; the denial must be adequately motivated, clearly mentioning the reason of the denial. But very often the administrations do not share in depth the reasons of the denial, limiting themselves to a quick and superficial denial". (Transparency International Italy 2020)
- [9] L.179/2017, Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato.
- [10] V. <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/normativa/legge-di-delegazione-europea/legge-delegazione-ue-2019/>
- [11] V. <https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing-1>
- [12] Dati del Centro di coordinamento per le attività di monitoraggio, analisi e scambio permanente di informazioni sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti dei giornalisti. Tale Centro, istituito nel 2017 presso il ministero dell'Interno, coinvolge la Polizia, la FNSI e l'Ordine dei Giornalisti. I rapporti di Ossigeno per l'Informazione, organizzazione della società civile che verifica e resoconta le minacce denunciate, mostrano numeri più alti di quelli ufficiali: per il 2020, 123 casi di minacce nel primo trimestre e 127 nel secondo (Ossigeno per l'informazione, 2020). Va sottolineato il fatto che spesso i giornalisti non denunciano alla polizia le intimidazioni ricevute, soprattutto quelle online (a questo proposito, si veda Rita, Verza e Chiodi, 2020): questo fenomeno può giustificare la discrepanza tra i numeri ufficiali e quelli dei report indipendenti. Si veda il focus sull'Italia di Mapping Media Freedom: <https://www.mappingmediafreedom.org/country-profiles/italy/>
- [13] Secondo una recente indagine pubblicata dall'INPGI, l'occupazione regolare si è ridotta del 14% tra il 2012 e il 2019 (meno 2.509 occupati in totale, meno 454 nel 2019 rispetto all'anno precedente), in

misura notevolmente maggiore rispetto al totale dell'occupazione (meno 2,92%). Nello stesso periodo, l'occupazione giornalistica non-standard è cresciuta del 20% (INPGI 2020).

- [14] Sul fenomeno rilevante dell'(ab)uso delle Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs) in Italia, si veda McGonagle e al., 2020 e Pierobon e Rosà, 2019.
- [15] Secondo Openpolis, organizzazione della società civile che vigila sulla trasparenza della politica, la mancanza di trasparenza nelle procedure di nomina ha portato alle usuali dinamiche politiche (Openpolis 2020). Un'analisi effettuata degli studiosi Minervini e Piacentino mostra che i nuovi membri hanno competenze nel campo della regolazione in 2 casi su 5, e la distanza delle loro posizioni professionali dalla politica e dall'industria si può riscontrare solo in un caso (Minervini, L., Piacentino, D., 2020).
- [16] Articolo 21, co. 5: "La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica".
- [17] Si veda l'Allegato A Allegato "A" del Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione", art. 19 (<https://www.agcom.it/documents/10179/1/document/d34577b4-8434-41fc-8487-36f5d794a2a1>). V. anche Access-Info - Italy: "In terms of transparency of ownership, it is important therefore that a media outlet is registered as a company, although ultimate ownership cannot be established even for companies (...). Furthermore, it is not possible for the public to access even the limited information that is disclosed to the media authority since not all of it is available online and the media authority exercises the "unchallengeable right" to identify who should and shouldn't have access to its online register". (<https://www.accessinfo.org/2013-08-01/italy-tmo-consultation/>). Qui l'accesso al ROC: https://www.agcom.it/elenco-pubblico?p_p_id=ricercaelencopubblico_WAR_elencopubblicoportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=singlecolumn&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&ricercaelencopubblico_WAR_elencopubblicoportlet_javax.portlet.action=searchInElenco
- [18] Un ulteriore sviluppo destinato a cambiare l'equilibrio tra i tre principali operatori si è verificato successivamente al periodo preso in considerazione per la valutazione del MPM, con l'acquisizione da parte della piattaforma DAZN dei diritti di trasmissione della Serie A del campionato di calcio, con una significativa penalizzazione del gruppo ComCast/Sky.
- [19] In seguito al cambiamento dell'assetto dirigente e della linea editoriale, alcuni giornalisti ed editorialisti de La Repubblica sono passati a Domani e ad altre testate, come Il Fatto Quotidiano - giornale indipendente che, in contrasto con le tendenze del mercato, ha visto la propria diffusione aumentare nel 2020.
- [20] Il SIC (Sistema Integrato delle Comunicazioni) comprende: servizi di media audiovisivi e radio; editoria quotidiana e periodica (e agenzie di stampa); editoria annuaristica; editoria elettronica e pubblicità online; cinema; pubblicità esterna; iniziative di comunicazione di prodotti e servizi e sponsorizzazioni. La soglia del 20% del SIC è stata valutata da diversi studiosi e analisti come inadatta a limitare efficacemente i rischi di concentrazione incrociata. "I limiti fissati dal Testo Unico non sono adatti a un sistema estremamente concentrato come quello dell'audiovisivo in Italia, e - cosa più importante - i tetti posti per i diversi mercati non sono pesati, né in fatto né in diritto" (Zaccaria 2021).
- [21] V. art. 4-bis del decreto legge 125/2020. Questa iniziativa - comunemente chiamata "salva-Mediaset" - è stata oggetto di richieste di chiarimenti da parte della Commissione Europea, poiché non era stata notificata alla Commissione stessa (<https://quifinanza.it/finanza/vivendi-ue-chiede-a-italia-notifica-norma-salva-mediaset/442063/>). AGCOM ha applicato la nuova normativa con la delibera 662/2020
- [22] Casi di successo come quelli di Fanpage e del Post sono citati in CMDS (2020). Per il MPM, abbiamo intervistato Luca Sofri, direttore de Il Post, un organo di informazione nativo digitale di nicchia, la cui audience è cresciuta nel 2020. "Il 23 febbraio del 2020 Il Post ha lanciato una newsletter sul COVID-19

che ha rapidamente raggiunto gli 80.000 iscritti. Anche se la newsletter è gratuita, fa da veicolo alle sottoscrizioni - che sono salite da 4-5.000 a 11.000 durante il primo lockdown, e hanno continuato a crescere successivamente ad esso", ha detto Sofri. Secondo il quale, "in linea generale i piccoli media nativi digitali erano meglio attrezzati per affrontare lo choc. Tutti i media hanno visto una enorme crescita di attenzione e domanda, ma senza riuscire, o riuscendo in piccola parte, a monetizzarla. Nel nostro caso, l'attenzione alla qualità, e gli investimenti fatti negli anni precedenti nella comunità e nei flussi finanziari alternativi, hanno pagato. E, cosa abbastanza eccezionale, non sono salite solo le entrate alternative, ma anche quelle da pubblicità". V. anche: Bleyer-Simon e Carlini, 2021.

- [23] <https://informazioneeditoria.gov.it/it/approfondimenti-e-normativa/fondo-per-il-pluralismo-e-linnovazione-dellinformazione/>
- [24] v. Camera dei Deputati, Le misure adottate a seguito dell'emergenza Coronavirus (COVID-19) per il settore dell'editoria, https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1220430.pdf?_1621524118302
- [25] Preoccupazioni circa la potenziale influenza dei proprietari sono sorte quando la società FCA ha chiesto di accedere alle misure straordinarie di supporto pubblico (in relazione alla crisi COVID-19) ed è stata sollevata la questione dell'opportunità di usufruire degli aiuti da parte delle società fiscalmente basate all'estero. I giornali del gruppo GEDI hanno sostenuto tale opportunità. In questa occasione, il direttore de La Stampa, uno dei giornali del gruppo, ha difeso l'indipendenza del suo giudizio e la sua reputazione professionale; mentre nel principale giornale del gruppo, La Repubblica, il direttore ha rifiutato di pubblicare un comunicato del Comitato di Redazione che criticava la copertura giornalistica della notizia. Un altro caso è sorto al Sole 24 Ore, con la formale protesta del CdR contro la crescente presenza di contenuti editoriali direttamente scritti o influenzati dall'editore.
- [26] Legge 215/2004.
- [27] Fa eccezione "Il Giornale", che è parzialmente controllato dal fratello di Silvio Berlusconi.
- [28] Corte Costituzionale, sentenza 216/2019, <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2019&numero=206>
- [29] Nel 2019, i primi quindici beneficiari sono stati Dolomiten 2.899.696,66 euro, Famiglia Cristiana 2.815.239,58 euro, Libero quotidiano 2.600.223,29 euro, Avvenire 2.557.870,25 euro, Italia oggi 1.877.056,37 euro, Il manifesto 1.434.759,70 euro, Il quotidiano del Sud 1.384.405,97 euro, Cronacaqui.it 1.094.093,15 euro Corriere Romagna 1.060.843,66 euro Il Foglio 834.793,66 euro Primorski dnevnik 762.322,00 euro Editoriale oggi 746.907,17 euro Il Cittadino 675.607,59 euro Cronache di (Libra editrice) 640.524,69 euro Quotidiano di Sicilia 507.915,15 euro.
- [30] Legge 220/2015, Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo.
- [31] A partire dalla legge di bilancio per il 2016, una parte dell'extragettito derivante dal nuovo metodo di riscossione è stata spostata sul bilancio generale e/o destinata ad altri obiettivi (dal contributo al Fondo per il pluralismo dell'informazione a un generico Fondo per la riduzione del carico fiscale). Di conseguenza, il budget annuale della RAI finisce per dipendere parzialmente dalle decisioni del governo. Nel 2020 l'AGCOM ha invitato governo e parlamento a garantire alla RAI risorse finanziarie stabili, rimediando all'incertezza creata dai continui cambiamenti della normativa sul gettito del canone. Nella legge di bilancio per il 2021, parte dell'extragettito è stata re-indirizzata alla RAI, per compensare le perdite finanziarie derivanti dalla crisi economica.
- [32] L'intervista a Ivana Nasti è stata realizzata nell'ambito della ricerca per MPM, nel 2020
- [33] L'intervista a Paola Barretta è stata realizzata nell'ambito della ricerca per MPM, nel 2020
- [34] v. RAI, Bilancio sociale 2019, https://www.rai.it/dl/doc/1593988018283_RAI_Sociale_2019_web.pdf
- [35] L'intervista a Maria Ranieri è stata realizzata nell'ambito della ricerca per MPM, nel febbraio 2021.

- [36] v. Wired.it, "Perché il Progetto Gutenberg sarà sotto sequestro per sempre" (<https://www.wired.it/internet/web/2020/06/30/progetto-gutenberg-sequestro/>)
- [37] Audizione al Parlamento 9 giugno 2020, disponibile qui: https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_struts_action=/asset_publisher/view_content&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_assetEntryId=19012188&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_type=document
- [38] Vedi Freedom of the Net - Italy: "An investigation by Formiche found that the Chinese government and its proxies played a key role in spreading manipulated information about COVID-19 in Italian on Twitter in March. Bots generated much of the content promoting Chinese- Italian cooperation, which included the hashtags #forzaCinaItalia (go China and Italy) and #grazieCina (thank you China). Inauthentic accounts also posted criticism of the EU's response to the pandemic". <https://freedomhouse.org/country/italy/freedom-net/2020>
- [39] Legge 178/2020. art. 1 co. 515, 515 and 517
- [40] Il Rapporto finale dell'Indagine conoscitiva sui Big Data, pubblicato il 10 febbraio 2020, è disponibile qui: <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9264297>
- [41] <https://www.agcm.it/dettaglio?db=41256297003874BD&uid=8546BC11481930BFC125861400592EE6&view=&title=A542-GOOGLE NEL MERCATO ITALIANO DEL DISPLAY ADVERTISING&fs=Abuso di posizione dominante>
- [42] I limiti della auto-regolazione in materia di pluralismo politico online sono stati sottolineati nella Relazione annuale dell'AGCOM 2019, p. 35 (AGCOM 2019). Nella Relazione annuale 2020 (p. 25), l'autorità per le comunicazioni dà conto delle proprie iniziative nella promozione dell'auto-regolazione delle piattaforme e sugli sviluppi del Tavolo tecnico, in particolare riguardo al tema della disinformazione (AGCOM 2020).
- [43] v. OSCE-ODIHR, Hate crime reporting - Italy. <https://hatecrime.osce.org/italy>

7. Bibliografia

- AGCOM (2018). [Rapporto sul consumo di informazione](#).
- AGCOM (2020). [Relazione annuale](#).
- AGCOM (2021a). [Sistema integrato delle comunicazioni - Risultati del processo di valutazione](#).
- AGCOM (2021b). [Osservatorio sulle comunicazioni. Monitoraggio COVID-19](#). N. 1/2021.
- AGCOM (2021c). [Osservatorio sul giornalismo. La professione alla prova dell'emergenza COVID-19](#).
- BANCA D'ITALIA (2021). [Bollettino economico](#).
- Bleyer-Simon, K. and Carlini, R. (2021). Media Economy in the Pandemic: a European Perspective. [Technical Report](#), Centre for Media Pluralism and Media Freedom.
- Brogi, E., Carlini, R. (2020). Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018-2019 [Country report: Italy](#).
- Cappello M. (ed.) (2020). [Media pluralism and competition issues](#), IRIS Special, European Audiovisual Observatory.
- Carta di Roma (2020). [Notizie di transito](#).
- CENSIS (2020). [Rapporto sulla comunicazione](#).
- CMDS (2020). [Media influence matrix: Italy](#).
- CoE (2020a). [Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis](#). A toolkit for member states.
- CoE (2020b). [Annual Report by the partner organisations to the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists](#).
- Draghi, M. (2021). [Premessa al PNRR](#).
- EB92 (2020). [Media use in the European Union](#).
- Freedom House (2021). Freedom on the Net 2020, [Country report: Italy](#).
- ISTAT (2021a). [Indicatori demografici - anno 2020](#).
- ISTAT (2021b). [Pil e indebitamento AP](#).
- INPGI (2020). [Rapporto sulle dinamiche occupazionali nel settore giornalistico](#).
- Maglia E, (2020). [Donne & giornalismo: un'importante dimensione della disuguaglianza di genere](#), in EticaEdEconomia
- McGonagle T., Ó Fathaigh R., Bouché G., Rucz M., Stapel S., Seel M., van der Sanger A. (2020). [Safety of journalists and the fighting of corruption in the EU](#), Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies.
- Minervini, L. F., Piacentino, D. (2020). [Sulle nomine AGCOM continua a comandare la politica](#), in lavoce.info.
- Newman, N. et al. (2020). [Reuters Institute Digital News Report 2020](#).
- Openpolis (2020). [Nomine authority, la rete di collegamenti](#).
- Ossigeno per l'informazione (2020). [Rapporto trimestrale](#).
- Pierobon C., Rosà P. (2019). [SLAPPs: the Italian Case](#).
- Rita M. F., Verza S., Chiodi L. (2020). [Interviewing journalism. Needs and gaps in support for European journalists](#), Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa and MFRR.
- Transparency International Italy (2020). [FOIA4journalists](#).
- Verdelli, C. (2019). Roma non perdona. Come la politica si è ripresa la RAI. Feltrinelli.
- Verza S. (2017). [Italy: a case endangering journalists' rights to report and protect their sources](#), Global Freedom of Expression, Columbia University.
- Vivendi SA v Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (2020). Court of Justice of the European Union, [Case C-719/18/Judgment 03/09/2020](#).
- Zaccaria et al. (2021). Diritto dell'informazione e della comunicazione, Wolters Kluwer - Cedam

Appendice I. Gruppo di ricerca

Nome	Cognome	Posizione	Istituzione	MPM2021 CT Leader
<i>Roberta</i>	<i>Carlini</i>	<i>Ricercatrice</i>	<i>Centre for Media Pluralism and Media Freedom, European University Institute</i>	X
<i>Elda</i>	<i>Brogi</i>	<i>Coordinatrice scientifica</i>	<i>Centre for Media Pluralism and Media Freedom, European University Institute</i>	

Appendice II. Gruppo di esperti

Il Gruppo degli esperti è composto da specialisti con una approfondita conoscenza e riconosciuta esperienza nel campo dei media. Il ruolo del Gruppo degli Esperti è stato quello di revisionare le risposte date dai gruppi di ricerca nazionali relativamente a 16 delle 200 variabili di MPM2021. Il coinvolgimento di esperti riconosciuti ha lo scopo di massimizzare l'oggettività di risposte date alle variabili la cui valutazione presenta maggiori elementi di soggettività, in tal modo assicurando l'accuratezza dei risultati finali. Tuttavia, è importante sottolineare che il rapporto finale non riflette necessariamente i punti di vista individuali degli esperti che hanno contribuito alla revisione, ma rappresenta esclusivamente le conclusioni tratte dai gruppi di ricerca locali che lo hanno scritto dopo aver realizzato la raccolta dei dati.

Nome	Cognome	Posizione	Istituzione
<i>Giovanni</i>	<i>Gangemi</i>	<i>Funzionario, Servizi media</i>	<i>Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)</i>
<i>Benedetta</i>	<i>Liberatore</i>	<i>Direttrice contenuti audiovisivi</i>	<i>Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)</i>
<i>Isabella</i>	<i>Splendore</i>	<i>Responsabile Dipartimento legale e affari internazionali</i>	<i>Federazione italiana editori giornali (FIEG)</i>
<i>Vittorio</i>	<i>Di Trapani</i>	<i>Segretario nazionale USIGRAI - Vicepresidente FNSI</i>	<i>Federazione nazionale stampa italiana (FNSI)</i>
<i>Rosy</i>	<i>Russo</i>	<i>Fondatrice e Presidente</i>	<i>Associazione Parole O_Stili</i>
<i>Fabio</i>	<i>Chiusi</i>	<i>Project Manager</i>	<i>Algorithm Watch</i>
<i>Andrea</i>	<i>Stazi</i>	<i>Senior Manager, Regulatory Affairs Lead Italia, Grecia e Malta</i>	<i>Google Italia</i>

Rapporto del progetto di ricerca

Volume/Numero 2021.2824

Settembre 2021

doi: 10.2870/22399

ISBN: 978-92-9466-042-8

QM-02-21-687-EN-N



Publications Office
of the European Union

