

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 2022

Paese: Italia

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

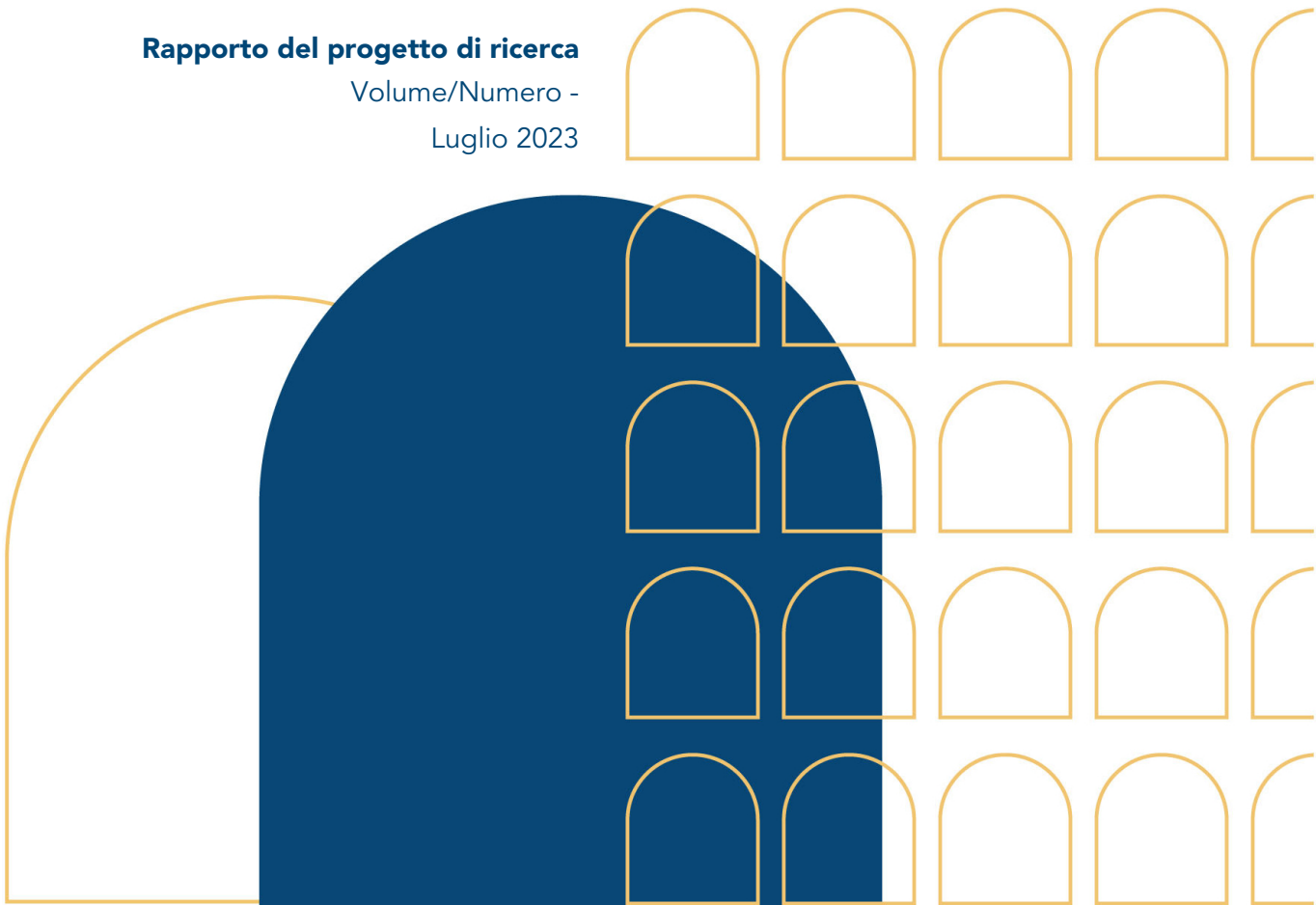
Matteo Trevisan, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, European University Institute

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

Rapporto del progetto di ricerca

Volume/Numero -

Luglio 2023



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. Tutela dei diritti fondamentali (32% - Rischio basso)	12
3.2. Pluralismo di mercato (64% - Rischio medio)	19
3.3. Indipendenza politica (55% - Rischio medio)	27
3.4. Inclusione sociale (54% - Rischio medio)	33
4. Conclusioni	39
5. Note	43
6. Bibliografia	46
Appendice I. Gruppo di ricerca	
Appendice II. Gruppo di esperti	

© European University Institute 2023

Autrici © Roberta Carlini, Matteo Trevisan, Elda Brogi, 2023

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 degli autori 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

-

Pubblicato in Luglio 2023

European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)



With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union. The European Commission supports the EUI through the EU budget. This publication reflects the views only of the author(s) and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

1. Il progetto

1.1. Sintesi del progetto

Il Media Pluralism Monitor (Monitor sul Pluralismo dei Media, MPM) è uno strumento di ricerca progettato per individuare o rischi potenziali per il pluralismo dell'informazione negli Stati membri dell'Unione Europea e nei Paesi candidati. Questo rapporto è frutto della implementazione del MPM attuata nel 2022, che è stata effettuata per i 27 Stati membri dell'Unione Europea e per Albania, Montenegro, Repubblica della Macedonia del Nord, Serbia e Turchia. Il progetto, previsto da un'azione preparatoria del Parlamento Europeo, è sostenuto da un finanziamento assegnato dalla Commissione Europea al Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF) dell'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 centralizzata 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, Matteo Trevisan ed Elda Brogi, che hanno raccolto i dati, valutato e commentato le variabili del questionario e intervistato gli esperti. Il rapporto si è inoltre avvalso della collaborazione di Urbano Reviglio e Sofia Verza, ed 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: Tutela dei diritti fondamentali, Pluralismo di mercato, Indipendenza politica, e Inclusione sociale. I risultati per ciascuna area tematica sono calcolati sulla base dei punteggi ottenuti dagli indicatori che la compongono. Nella tabella 1, l'elenco delle aree tematiche e degli indicatori.

Tutela dei diritti fondamentali	Pluralismo di mercato	Indipendenza politica	Inclusione sociale
Tutela della libertà di espressione	Trasparenza della proprietà dei media	Indipendenza politica dei media	Rappresentazione delle minoranze nei media
Tutela del diritto all'informazione	Pluralità dei fornitori di servizi media	Autonomia editoriale	Informazione locale/regionale e media a carattere comunitario
Regole e tutela della professione giornalistica	Pluralità nei mercati digitali	Media audiovisivi, piattaforme digitali ed elezioni	Eguaglianza di genere nei media
Indipendenza ed efficacia dell'autorità di regolazione dei media	Sostenibilità economica dei media	Regime del sostegno pubblico ai media	Alfabetizzazione mediatica
Copertura dei media tradizionali e accesso a Internet	Indipendenza editoriale da influenze commerciali e proprietarie	Indipendenza dei media di servizio pubblico	Protezione dalla disinformazione e dai discorsi d'odio

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

La dimensione digitale

Nel MPM 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 del MPM2023 possono non essere completamente comparabili con quelli delle passate edizioni del MPM. Per maggiori dettagli sul progetto, si veda il rapporto finale MPM2023, disponibile qui: <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor-2023/>*

2. Introduzione

- **Panoramica demografica.** L'Italia ha una popolazione di 58.851.000 abitanti e una superficie di 301.338 kmq, che si estende dalle Alpi al Mar Mediterraneo. Il calo della popolazione, iniziato nel 2015, ha subito un'accelerazione nel 2020 a causa della pandemia da COVID-19. Il 2022 ha registrato 713.000 decessi e 393.000 nascite, con un tasso di fecondità a 1,24. Il saldo naturale negativo è stato solo parzialmente compensato dal flusso migratorio (il saldo migratorio con l'estero è positivo per 299.000 unità). Di conseguenza si è registrato un calo di 179.000 residenti (meno 3% rispetto all'anno precedente). (Istat 2023).
- **Lingua.** L'italiano è la lingua più parlata. La Costituzione italiana afferma che “la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche” (art. 6). Secondo la Legge n. 482/1999, le minoranze linguistiche storiche riconosciute e tutelate sono: albanese, catalano, germanico, greco, sloveno, croato, e le popolazioni parlanti francese, francese provenzale, ladino, occitano e sardo.
- **Minoranze.** Gli stranieri residenti in Italia sono 5.050.000 (8,7% della popolazione). Le principali nazionalità sono: rumena (21,5% del totale degli stranieri residenti), marocchina (8,3%), albanese (8,3%), cinese (5,9%) e ucraina (4,4%).^[1] Solo le minoranze linguistiche storiche sono riconosciute e tutelate come tali. Come sintetizzato dal Rapporto Annuale dell'Istituto Nazionale di Statistica, “è possibile individuare almeno tre fasi nella storia dell'immigrazione in Italia: un primo periodo di moderata immigrazione, negli anni Settanta e Ottanta, una seconda fase di crescita inattesa e straordinaria, nei due decenni seguenti, per arrivare alla fase più recente caratterizzata dalla crisi economica e dalle emergenze umanitarie, durante la quale flussi di nuovi arrivati in cerca di protezione internazionale si sono aggiunti a una presenza straniera ormai radicata sul territorio e alimentata da flussi prevalentemente per motivi familiari” (ISTAT 2022, p. 175).
- **Situazione economica.** L'Italia è la terza economia dell'Unione Europea, con un Prodotto Interno Lordo di 1.909.153 milioni di euro nel 2022. Dopo la grave recessione del 2020 e la forte ripresa del 2021, il 2022 è stato caratterizzato dall'impatto dell'aumento dei prezzi dell'energia e, più in generale, dal rallentamento economico seguito all'inizio della guerra contro l'Ucraina, nonché dall'incertezza economica internazionale. Nel 2022 il PIL è aumentato del 3,7%, mostrando un peggioramento del trend nella seconda metà dell'anno. Il tasso di inflazione in crescita (8,7% in media per l'anno) ha avuto un forte impatto sull'intera economia. Il potere d'acquisto delle famiglie è diminuito del 3,7% e, per mantenere i consumi essenziali, le famiglie hanno dovuto ridurre i propri risparmi. La propensione al risparmio delle famiglie, tradizionalmente alta in Italia, è scesa al 5,3% del loro reddito disponibile (era l'8,2% nella media 2010-2019). In Italia, nel 2022, il tasso di disoccupazione è stato dell'8,1% e quello di occupazione del 60,1%; l'occupazione è molto inferiore per le donne (51,1%) e i giovani (43,7% per la fascia 15-34 anni). Altri problemi strutturali che caratterizzano storicamente l'economia e la società italiana, oltre a disoccupazione giovanile e sottoccupazione, sono il debito e il deficit pubblici (rispettivamente, l'8% e il 144,4% del PIL nel 2022); la bassa produttività; e una elevata evasione fiscale (il *tax gap* è stato ufficialmente stimato in 3,7 miliardi di euro) (dati ISTAT ed EUROSTAT; Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022; Banca d'Italia, 2023). L'Italia è il primo beneficiario del programma Next Generation EU, con 191,5 miliardi di euro stanziati attraverso il Recovery and Resilience Facility per gli anni 2021-2026. Nel 2022 sono state assegnate due tranche dei fondi (21 miliardi di euro ciascuna).^[2] Il trasferimento della terza rata è stato rinviato, a seguito della richiesta del governo italiano alla Commissione europea di modificare il programma originario. La fonte ufficiale di informazioni sull'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza è la piattaforma ReGis, che

secondo l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) “presenta alcuni limiti in termini di completezza e tempestività”.^[3]

- **Situazione politica.** L'anno in questione è stato caratterizzato dalle elezioni politiche generali e dal cambio di governo. Nel luglio 2022, l'ex premier Mario Draghi si è dimesso da Presidente del Consiglio dopo che tre dei partiti della coalizione di governo (Movimento Cinque Stelle, Lega e Forza Italia) hanno ritirato la fiducia. Le dimissioni di Draghi hanno messo fine ad un'esperienza di coalizione molto ampia (composta da tutte le formazioni politiche presenti in Parlamento tranne il partito di estrema destra Fratelli d'Italia), e nata nel febbraio 2021 per fronteggiare la situazione straordinaria legata alla pandemia e alla crisi economica. La campagna elettorale che ne è seguita è stata per alcuni versi senza precedenti nella storia italiana, essendosi svolta in piena estate e in un breve arco temporale. Le elezioni del 25 settembre 2022 sono state vinte dalla nuova coalizione di centrodestra, guidata da Giorgia Meloni, leader di Fratelli d'Italia (fondato nel 2012 come erede di Alleanza Nazionale, a sua volta evoluzione del neofascista MSI). Oltre a Fratelli d'Italia, la nuova coalizione di governo è composta dalla Lega (partito nato nel 1991 dalle rivendicazioni secessioniste del Nord, dal 2013 guidato da Matteo Salvini e focalizzato sui temi dell'immigrazione e della sicurezza), Forza Italia (il partito fondato e guidato dal magnate dei media, Silvio Berlusconi) e Noi Moderati (un partito centrista minore). Nel Parlamento europeo gli stessi partiti fanno capo a differenti gruppi: Fratelli d'Italia è in ECR, Forza Italia nel PPE, la Lega in ID. Il nuovo governo, guidato da Giorgia Meloni, è stato nominato il 22 ottobre 2022. E' la prima volta che una donna assume la carica di presidente del consiglio in Italia; nonché la prima coalizione di governo guidata da un partito con radici neofasciste. Nel voto di investitura, il governo Meloni ha ottenuto una maggioranza ampia (58% al Senato e 60% alla Camera). Il nuovo governo non ha messo in discussione la partecipazione italiana ai trattati europei, né gli obblighi che ne derivano, nonostante le differenti posizioni in proposito assunte negli anni precedenti da alcuni dei partiti che lo sostengono. Come avvenuto in passato con altri governi, il cambio di maggioranza politica ha avuto un impatto sui vertici del servizio pubblico radiotelevisivo, con un processo di negoziazione su base politica iniziato subito dopo le elezioni, e conclusosi nel 2023.^[4]
- **Il mercato dei media.** Anche dopo i processi messi in moto dall'avvento del digitale, le caratteristiche del sistema mediatico italiano possono essere ancora associate al “modello mediterraneo o pluralista-polarizzato”, secondo la classificazione offerta dallo studio seminale di Hallin e Mancini (2004, p. 67): una bassa diffusione dei giornali e una stampa d'élite e politicamente orientata; un forte parallelismo politico; un modello parlamentare nella regolamentazione delle televisioni (nel quale il controllo della televisione pubblica è diviso tra i partiti in modo proporzionale); una professionalizzazione debole. La televisione resta la principale fonte di informazione, nonché il principale mercato del SIC (Sistema Integrato delle Comunicazioni), il vasto aggregato su cui la normativa italiana basa la valutazione della concentrazione e del pluralismo. Tuttavia, lo sviluppo del digitale ha avuto un forte impatto sulle modalità di accesso alle informazioni e sulle quote di mercato dei diversi attori. **In termini di consumo**, il 18mo Rapporto del CENSIS sulla comunicazione ha confermato la stabilità della televisione (un risultato dovuto all'effetto di tendenze opposte, ovvero il calo dei consumi della tv tradizionale, ed il forte aumento dei consumi via internet e tv mobile; la tv satellitare ha registrato, un lieve aumento dopo la flessione degli ultimi anni); la radio è sempre più caratterizzata da modalità ibride di consumo, mentre internet ha sorpassato la televisione in termini di numero di utenti; infine, la presenza dei quotidiani nella dieta mediatica tocca un nuovo minimo storico (CENSIS 2022). Questa tendenza è confermata dai dati del Digital News Report 2022, con internet e televisione al primo e secondo posto tra le fonti di informazione, rispettivamente al 75% e al 70% (Cornia, 2022). **In termini di quote di mercato**, l'ultima valutazione ufficiale del SIC è riferita all'anno 2020, e ammonta ad un totale 16,5 miliardi di euro (l'1% del PIL). I principali attori del sistema nel 2020 erano: Comcast/Sky (16,1%), RAI

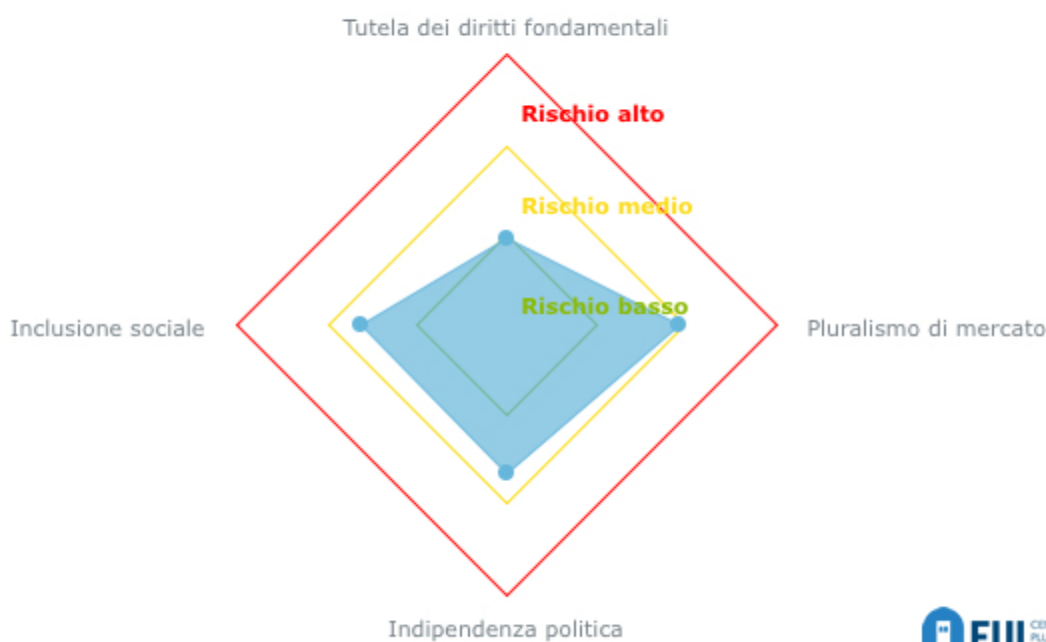
(14,4%), Fininvest/Mediaset (10,3%), Alphabet/Google (7,6%), Meta/Facebook (5,7%), Cairo Communication (4,1%), GEDI (3,2%), Netflix (2,5%), Amazon (2,3%), DNI/Discovery (1,2%) (AGCOM 359/22/CONS). Va sottolineato che tali percentuali sono calcolate sull'ampio aggregato del SIC, e si riferiscono alle quote di mercato. Quanto alle quote di audience, dati più dettagliati e aggiornati sono forniti trimestralmente da AGCOM tramite l'Osservatorio sulle comunicazioni (AGCOM 2023a). Nel 2022 le principali emittenti televisive per ascolti nel digitale terrestre e satellitare sono state RAI (37,9% nel giorno medio), Mediaset (36,8%), Warner Bros Discovery (8,1%), Comcast/Sky (6,8%), Cairo Comm./La 7 (4%). Rispetto al 2018, l'ascolto medio giornaliero di tv è diminuito dell'11,2%. E' possibile affermare che, pur manifestando un trend decrescente, la televisione tradizionale resta il segmento più importante del mercato ed è ancora caratterizzata, almeno in termini di ascolti, dal "duopolio" tra la concessionaria di servizio pubblico (RAI) e Mediaset, di proprietà della famiglia Berlusconi. Un'elevata concentrazione caratterizza anche il settore dei quotidiani, che continua nel suo trend discendente (meno 32,4% in termini di vendite tra il 2018 e il 2022). In questo settore, i primi quattro operatori sono GEDI, Cairo Comm., Monrif e Caltagirone ed.; i primi due editori sono presenti anche nei settori di radio e televisione. Su internet, nelle prime posizioni prevalgono le versioni digitali dei media tradizionali (ancora Mediaset, GEDI, Cairo Comm., Caltagirone ed.); ciononostante, va evidenziata la presenza di due media nativi digitali tra i primi dieci operatori, Fanpage e Citynews. Le piattaforme digitali conquistano la quota maggiore del mercato pubblicitario online: 84,5%, contro il 15,5% degli editori (AGCOM 2022, p. 74).

- **Quadro regolatorio.** A seguito del nuovo quadro normativo sulla tutela del pluralismo dei media (art. 51 d.lgs. 208/2021), l'AGCOM ha avviato l'aggiornamento della definizione di tutti i mercati rilevanti e del SIC, e ha avviato il processo di individuazione delle linee guida per valutare la concentrazione nel settore dei media. Le linee guida previste nel 2022 per l'attuazione dell'art. 51, e volte a fissare i criteri con cui valutare le posizioni di significativo potere di mercato, sono state pubblicate nell'aprile 2023 (AGCOM 94/23/CONS) e aperte alla consultazione per gli stakeholder. Inoltre, il procedimento volto all'individuazione del mercato rilevante del settore della pubblicità online è stato chiuso e sostituito da un nuovo procedimento, basato sui nuovi criteri (AGCOM 24/22/CONS). Il 12 ottobre 2022 l'Autorità ha finalizzato la valutazione del SIC per l'anno 2020 (AGCOM 359/22/CONS). A gennaio 2023, AGCOM ha emanato anche il regolamento sulla equa remunerazione delle piattaforme agli editori, nei casi di utilizzo di contenuti protetti da diritto d'autore (AGCOM 3/23/CONS). Il 15 marzo 2023, con un anno di ritardo, è stata recepita nell'ordinamento italiano la Direttiva UE 2019/1937 (protezione dei whistleblower) (D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24).
- **Guerra in Ucraina.** La guerra iniziata con l'attacco russo all'Ucraina nel febbraio 2022 ha avuto un forte impatto sulla società italiana. Le conseguenze economiche dell'aumento dei prezzi dell'energia e dell'incertezza del commercio internazionale, sono diventate visibili nella seconda metà dell'anno, con risultati peggiori rispetto alle precedenti previsioni su PIL, inflazione e occupazione. Per quanto riguarda i media, nel marzo 2022 i fornitori di servizi Internet (ISP) e gli operatori di telecomunicazioni italiani hanno bloccato l'accesso a una serie di siti web di proprietà dello Stato russo, dopo che il Consiglio dell'UE ha emanato il regolamento 2022/350, ordinando agli Stati membri di sospendere urgentemente l'attività di trasmissione di RT, Sputnik, RT France, RT Spanish, RT Germany e RT UK, all'interno dell'UE, e di bloccare i loro siti web, poiché "impegnati in azioni di propaganda continue e concertate mirate alla società civile". Nel giugno 2022, l'UE ha adottato un nuovo pacchetto di sanzioni, comprendente indicazioni agli Stati membri di bloccare ulteriori siti web di media: Rossiya RTR/RTR Planeta, Rossiya 24/Russia 24 e TV Center International.
- Il 12 giugno 2023, all'età di 86 anni, è morto Silvio Berlusconi, fondatore del gruppo Fininvest

(controllato dalla sua famiglia), ex presidente del Consiglio e leader del partito di centrodestra Forza Italia.

3. Sintesi dei risultati

Italia: Aree a rischio del pluralismo dei media



JS chart by amCharts

EUI CENTRE FOR MEDIA
PLURALISM AND
MEDIA FREEDOM
MPM 2023

Nell'area **Tutela dei diritti fondamentali**, l'Italia presenta un livello di rischio basso, al 32%. Tale risultato mostra che le condizioni di base per la libertà e il pluralismo dei media sono rispettate. Ma se nella media il livello di rischio di quest'area è uguale a quello dello scorso anno, tale risultato è frutto di tendenze opposte nei diversi indicatori che compongono l'area, con alcuni segnali preoccupanti che riguardano le condizioni dei giornalisti e la loro esposizione a pressioni e minacce. La riforma del diritto penale sulla diffamazione, attesa da molti anni, è ancora in sospeso, così come la protezione legale dei giornalisti contro le cd. querele temerarie (SLAPP); nel frattempo, la situazione concreta è peggiorata, con il crescente ricorso a cause strategiche penali e civili contro i giornalisti, anche da parte di esponenti del governo. La vulnerabilità economica e la mancanza di garanzie per i professionisti più giovani che non sono assunti da dipendenti nelle redazioni hanno contribuito ad aumentare i rischi per la sicurezza dei giornalisti. Inoltre, sono emerse restrizioni ingiustificate all'accesso alle informazioni per i cronisti giudiziari. In positivo vanno invece registrati i risultati degli indicatori sulle garanzie legali della indipendenza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, e sullo stato delle infrastrutture di base necessarie per accedere alle informazioni, che è migliorato sia per i media tradizionali, che per l'accesso a Internet.

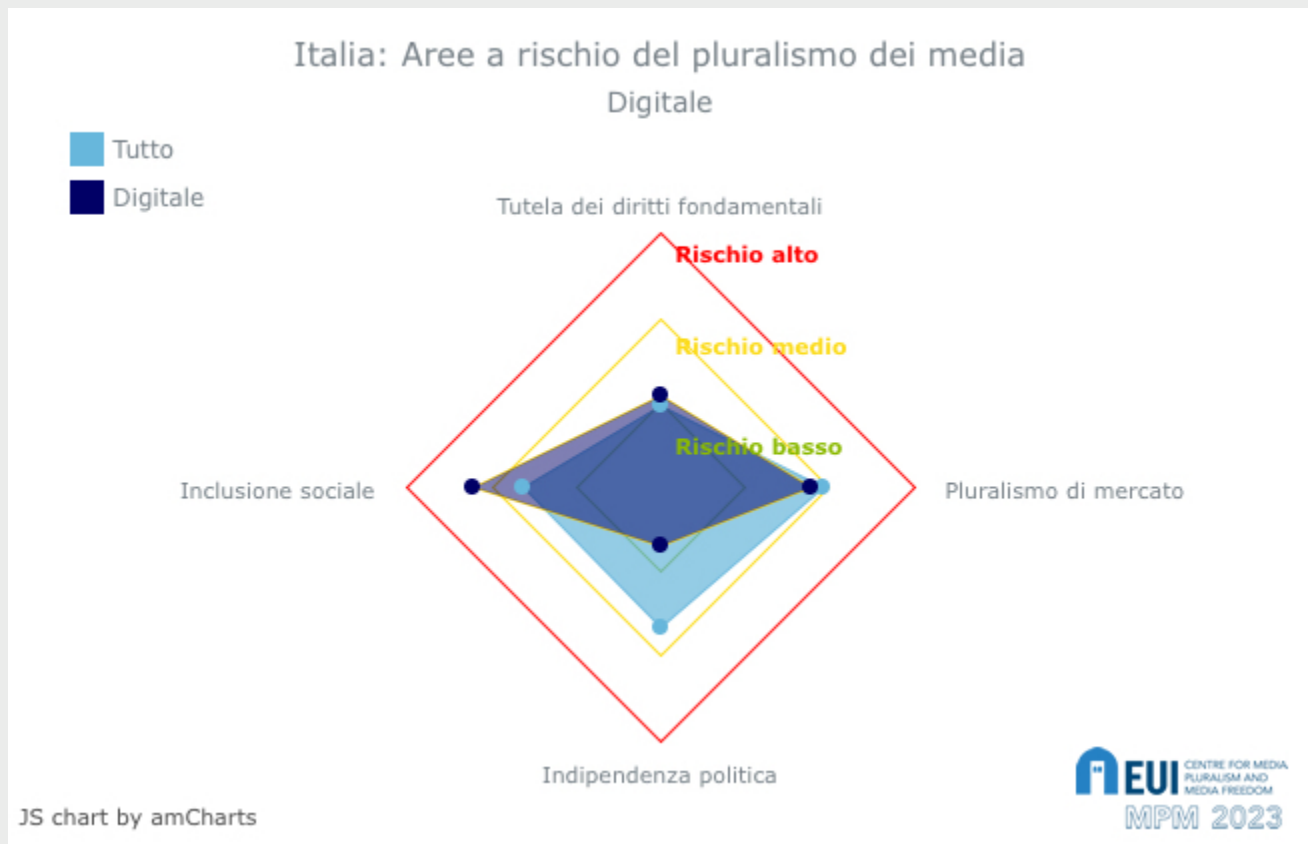
Come già accaduto in passato, i risultati del MPM mostrano come i rischi più alti per il pluralismo dei media in Italia provengano da fattori economici, che minacciano la diversità e la pluralità dell'informazione, la sostenibilità economica e l'integrità editoriale. L'area del **Pluralismo di mercato** per l'anno 2022 è considerata a rischio medio, con un livello del 64%, molto vicino alla soglia del rischio alto. L'indicatore che misura la sostenibilità economica dei media è salito al livello di rischio alto (era a rischio medio lo scorso anno). Anche gli indicatori sulla concentrazione presentano un rischio alto, sia nel settore della produzione

di contenuti che nella loro distribuzione nell'ambiente digitale. Il peggioramento delle condizioni economiche, unito all'elevata concentrazione della proprietà, porta a un aumento del rischio anche per l'indicatore sulla Indipendenza editoriale dall'influenza commerciale e proprietaria, sebbene questo sia ancora nella fascia di rischio medio. La trasparenza della proprietà dei media è regolata da una legge specifica che richiede che tutte le informazioni pertinenti siano fornite all'autorità di regolazione, ma queste non sono completamente e facilmente accessibili. Nel complesso, si può affermare che un anno di rallentamento economico generale ha colpito il settore dei media più degli altri, congelando la moderata ripresa che aveva fatto seguito alla crisi del COVID-19 e mettendo ancora una volta in evidenza le carenze strutturali del mercato italiano dei media.

L'area dell'**Indipendenza politica** si colloca nella fascia di rischio medio, al 55%. In quest'area, l'indicatore sull'Indipendenza dei media di servizio pubblico si conferma al preoccupante livello di rischio alto, mentre un aumento di rischio caratterizza gli indicatori Indipendenza politica dei media e Regime del sostegno pubblico ai media. Nel corso del 2022 non ci sono stati sviluppi normativi riguardo alla salvaguardia dell'indipendenza politica dei media, cosa che desta preoccupazione visto che alcuni dei principali media sono, direttamente o indirettamente, controllati da politici. I rischi per l'Autonomia editoriale derivano dalla debolezza delle regole nei processi di nomina e licenziamento dei vertici giornalistici, che non tutelano abbastanza da interferenze e pressioni. L'indicatore relativo a Media audiovisivi, piattaforme digitali ed elezioni rimane al livello di rischio medio, con il 35%. Le principali fonti di preoccupazione in questo campo riguardano l'equa rappresentazione dei diversi gruppi di attori politici e le regole della pubblicità politica online. L'indicatore Regime del sostegno pubblico ai media è a rischio medio, e dunque registra un aumento rispetto alla precedente implementazione. Tali rischi derivano da un sistema di aiuti pubblici caratterizzato da difetti e carenze in termini di trasparenza, efficacia e coerenza interna. Inoltre, le disposizioni statali in materia di pubblicità non si applicano alle società di proprietà pubblica. L'indicatore Indipendenza dei media del servizio pubblico presenta il livello di rischio più alto nell'area Indipendenza politica, con il 71%. Il sistema di governo della RAI continua a destare preoccupazioni, in quanto la nomina degli organi di vertice dell'azienda vede un'influenza diretta da parte del governo, nonché una contrattazione politica tra i partiti presenti in parlamento.

Nell'area **Inclusione sociale** (rischio medio, al 54%), i segnali più allarmanti provengono dall'assenza di uguaglianza di genere nei mezzi di informazione e dalla scarsa alfabetizzazione mediatica nel Paese. Nel primo caso, il livello di rischio alto deriva da evidenze quantitative sulla presenza di donne ai vertici delle aziende dei media e delle redazioni, nonché dalla rappresentazione delle donne nell'informazione. Per quanto riguarda il secondo aspetto, l'indicatore sull'alfabetizzazione mediatica passa da un rischio medio a un rischio alto, a causa delle scarse competenze digitali e della mancanza di politiche comprensive ed efficaci per migliorare le competenze e le abilità mediatiche, sia per gli adulti che per i bambini. Le minoranze linguistiche riconosciute dalla legge sono tutelate, ma l'accesso ai media per le altre minoranze e, in particolare, per i migranti e i rifugiati, è sproporzionato rispetto alla loro presenza nella società; inoltre la loro presenza nei media è spesso segregata nei temi delle migrazioni. I problemi della disinformazione e del discorso d'odio sono stati particolarmente sensibili nell'anno della valutazione, e caratterizzati dai temi della guerra e della campagna elettorale; il rischio medio, in questo indicatore, deriva principalmente dal fatto che per la lotta alla disinformazione in Italia non c'è un'agenda politica a lungo termine che affronti le cause di fondo della disinformazione; vi è inoltre una sottovalutazione del ruolo dei media tradizionali e delle debolezze sistemiche preesistenti, come la bassa alfabetizzazione mediatica e il basso livello di fiducia nei media.

Focus digitale

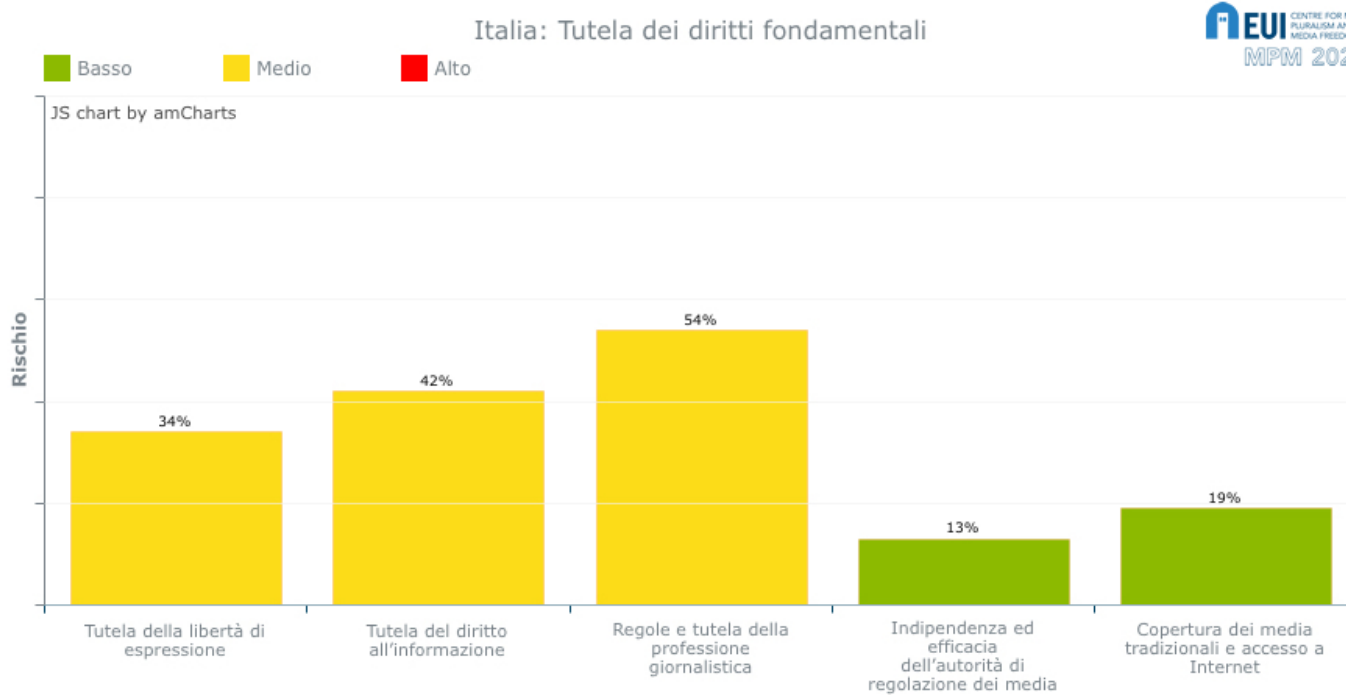


La dimensione digitale del pluralismo dei media è a rischio alto nell'area dell'**Inclusione sociale** (73%), a rischio medio nelle aree **Tutela dei diritti fondamentali** (36%) e **Pluralismo di mercato** (59%), e a rischio basso nell'area **Indipendenza politica** (23%). Rispetto al punteggio complessivo, la differenza risulta rilevante nell'area Inclusione sociale (20 punti percentuali). Questi risultati devono essere letti da due prospettive: la prima, tenendo conto del fatto che il Paese presenta dei rischi "tradizionali" e riguardanti l'indipendenza editoriale, nonché l'elevata concentrazione proprietaria; la seconda, considerando il ruolo amplificante dell'ambiente digitale per alcuni fattori di rischio e, in particolare, per quanto riguarda la vulnerabilità alla disinformazione, la concentrazione nei mercati digitali, e le minacce alla sicurezza dei giornalisti.

Da questo punto di vista, i rischi digitali rispetto alla Tutela dei diritti fondamentali sono più elevati nell'indicatore Standard e tutele della professione giornalistica a causa dell'aumento delle minacce online, in particolare per le giornaliste. Nell'area Pluralismo di mercato, i fornitori di media digitali sono relativamente meno concentrati, ma sia i media tradizionali che quelli digitali sono minacciati, nella loro sostenibilità economica, dal ruolo dominante giocato dalle piattaforme online. Nell'area Indipendenza politica, la principale fonte di preoccupazione deriva dalle carenze delle norme generali in materia di campagne elettorali e pubblicità politica online. Nell'area dell'Inclusione sociale, l'alto livello di rischio per quanto riguarda l'alfabetizzazione mediatica, anche se riflette una questione più generale e storica (legata a un basso livello generale di alfabetizzazione che, a sua volta, mina la partecipazione politica e civica), è fortemente influenzato anche dalle scarse competenze digitali, con un conseguente aumento dei rischi di vulnerabilità alla disinformazione e al discorso d'odio.

3.1. Tutela dei diritti fondamentali (32% - Rischio basso)

Gli indicatori dell'area della Tutela 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; la copertura dei media tradizionali e l'accesso a Internet.



Il punteggio dell'area **Tutela dei diritti fondamentali** è al 32%. Tale risultato, che si colloca al margine superiore della fascia di rischio basso, deriva dalla media dei cinque indicatori che lo compongono. Tra questi, tre presentano un rischio medio (**Tutela della libertà di espressione**, **Tutela del diritto all'informazione**, **Regole e tutela della professione giornalistica**), e due hanno un rischio basso (**Indipendenza ed efficacia dell'autorità di regolazione dei media**, e **Copertura dei media tradizionali e accesso a Internet**).

L'indicatore **Tutela della libertà di espressione** presenta un rischio medio (34%), con un aumento del livello di rischio rispetto allo scorso anno, legato soprattutto all'uso sproporzionato della legislazione sulla diffamazione. La libertà di espressione è esplicitamente riconosciuta dalla Costituzione, che all'art. 21 afferma che "tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione". Il quadro giuridico italiano rispetta gli standard internazionali: le limitazioni alla libertà di espressione devono essere previste dalla legge e devono essere proporzionate allo scopo perseguito; ci sono rimedi legali ai quali i cittadini possono ricorrere in caso di violazione della loro libertà di espressione. Ma tali garanzie non sono sempre efficaci, a causa della lentezza del sistema giudiziario. I problemi relativi all'efficacia dei rimedi legali risultano inoltre amplificati nell'ambiente digitale (si veda il focus sul digitale).

Sebbene nel 2022 nessuna violazione dell'art. 10, comma 2, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) sia stata dichiarata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo,^[5] si conferma la necessità sia di riforme legislative che di un miglioramento dell'applicazione delle garanzie esistenti (Article 19, 2022a). In particolare, l'annosa questione del regime

giuridico della diffamazione non è ancora stata risolta. Dopo diverse condanne, in passato, da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, a causa delle disposizioni della legge sulla stampa (n. 47/1948, art. 13) e del codice penale (art. 595, comma 3), che prevedevano la pena della reclusione per la diffamazione, la Corte costituzionale italiana si è pronunciata due volte sulla questione, nel 2020 e nel 2021 (ordinanza n.132/2020 e sentenza n. 150/2021), nel secondo caso intervenendo con una sentenza interpretativa che ha limitato la pena detentiva per diffamazione ai casi di eccezionale gravità, e invitando il Parlamento a legiferare per una riforma complessiva. Tuttavia, il regime legislativo penale sulla diffamazione non è ancora stato modificato. Nel frattempo, è proseguito il ricorso a cause per diffamazione contro i giornalisti, spesso utilizzate da attori potenti come strumento legale per avviare liti temerarie a scopo intimidatorio (o “querele-bavaglio”, SLAPP). L'aumento del livello di rischio che si registra quest'anno è dovuto, da un lato, al prolungato ritardo del Parlamento nell'attuare la sentenza della Corte Costituzionale; dall'altro, al peggioramento della situazione concreta, che ha visto anche membri del governo, incluso il presidente del consiglio, agire in qualità di querelanti in cause per diffamazione contro i giornalisti.^[6] (Comitato per la protezione dei giornalisti 2022; Pascoletti 2022; Piattaforma per la sicurezza del giornalismo 2022; Pen International 2022, Kelner 2022). Una bozza di proposta per l'introduzione di una legge contro le SLAPP è ancora pendente in parlamento.

L'indicatore **Tutela del diritto all'informazione** è anch'esso nella fascia di rischio medio, con un punteggio del 42%. Qui i principali fattori di rischio sono la scarsa efficacia del quadro normativo sull'accesso alle informazioni e i limiti della protezione dei whistleblower, nonché alcuni aspetti della legge che ha recepito la direttiva europea sulla tutela della presunzione di innocenza, e le conseguenti limitazioni per i giornalisti giudiziari nelle investigazioni e nelle cronache sulle indagini in corso.

Il riconoscimento del diritto di accesso ad atti, documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni è definito dal decreto legislativo n. 97/16, che ha introdotto due tipologie di cosiddetto accesso civico, quello semplice e quello generalizzato. Gli ultimi dati disponibili dal monitoraggio effettuato dal Centro nazionale di competenza FOIA mostrano un aumento del numero di richieste di ricorso legate a presunti dinieghi arbitrari o alla mancanza di risposte da parte della pubblica amministrazione (Centro nazionale di competenza FOIA, 2021), come confermato da recenti analisi condotte dalle organizzazioni della società civile (Transparency International Italia, 2019; Article 19, 2022b; Openpolis, 2022). Openpolis, in particolare, segnala "un elevato contenzioso, di fronte sia al difensore civico sia al giudice amministrativo, con un numero significativo di casi nei quali l'istanza viene accolta solo dopo la proposizione di un ricorso avverso il diniego di accesso", evidenziando una certa reticenza da parte delle istituzioni nel rilasciare i dati. Ne deriva un rallentamento del processo di valutazione delle politiche da parte di attori non istituzionali. In questo contesto, va inoltre segnalato che l'Italia non ha ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali (la cosiddetta Convenzione di Tromsø).

Nel 2022 sono cresciute le preoccupazioni riguardo alle conseguenze del recepimento della direttiva europea sulla tutela della presunzione di innocenza, che ha causato difficoltà per i cronisti nel reperire informazioni sulle indagini giudiziarie in corso, dal momento che alcune procure hanno interpretato in modo molto restrittivo le nuove regole, introdotte con il decreto legislativo n. 188 del 2021 (che ha recepito la Direttiva (UE) 2016/343). La Federazione Nazionale della Stampa Italiana (FNSI) vede in tali pratiche una violazione della libertà di stampa, e ha inviato in proposito una protesta formale alla Commissione europea. (FNSI, 2022a).^[7]

Per quanto riguarda la protezione dei whistleblower, il 15 marzo 2023 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il decreto legislativo n. 24/2023, che recepisce la direttiva UE 2019/1937. La bozza del decreto legislativo di recepimento della direttiva è stata approvata nel dicembre 2022, con un ritardo di un anno rispetto alla scadenza prevista (fissata al 17 dicembre 2021) (EU Whistleblowing Monitor, 2022). Secondo Transparency International Italia, nel processo di recepimento “non vi è mai stato un coinvolgimento di

stakeholder esterni, tramite consultazioni, audizioni o tavoli di lavoro, lasciando che l'elaborazione del disegno di legge di trasposizione facesse il suo iter fin qui nella più totale oscurità". (Transparency International Italia, 2021).

Mentre è ancora presto per valutare l'adeguatezza e l'efficacia del nuovo quadro normativo, l'analisi per l'anno 2022 riflette le carenze della precedente impostazione normativa (legge n. 179/2017), e segnala qualche lieve miglioramento sulla consapevolezza generale riguardo l'istituto, portando a una valutazione finale di rischio medio per il sub-indicatore sulla protezione dei whistleblower, dato che la stessa legge ne limitava la tutela nell'ambito della pubblica amministrazione e delle aziende che lavorano per il settore pubblico.

La consapevolezza generale sulla tutela per i whistleblower, e di conseguenza il suo impatto, è leggermente migliorata: questo, grazie all'azione delle organizzazioni della società civile, che ha sollevato diverse preoccupazioni per il rinvio del recepimento, nonché "grazie all'emanazione di nuove linee guida, che hanno sciolto diversi nodi interpretativi dell'istituto del whistleblowing".. Ciò "ha fatto sì che i dipendenti pubblici segnalassero effettivamente fatti riconducibili alla nozione di "condotta illecita" e che quindi le segnalazioni fossero maggiormente rispondenti al dettato normativo (...). Inoltre "il ruolo degli Rpct [Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza] all'interno delle amministrazioni si è rafforzato, con la conseguenza che a differenza di qualche anno fa, oggi i dipendenti pubblici segnalano anche all'interno. (...)" . Sono state inoltre "ridefinite la tipologia di segnalazione e le modalità di tutela": un aspetto che ha avuto esiti positivi, insieme al "miglioramento della piattaforma telematica a cui accedere per l'inserimento delle segnalazioni di illecito" (ANAC, 2022). Tuttavia, va aggiunto che tali miglioramenti si sono rivelati ancora insufficienti, e che, come testimoniato in una audizione parlamentare da Valentina Lostorto, della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, "per varie ragioni (resistenze culturali, scarsa conoscenza, paura di abusi) l'istituto del whistleblowing è ancora visto con grande diffidenza, sia all'interno delle amministrazioni che nella pubblica amministrazione" (Lostorto, 2023). È inoltre importante segnalare il verificarsi di sanzioni arbitrarie nei confronti del whistleblower, nonché il sospetto che molti casi non siano segnalati a causa dei limiti nell'azione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, l'organismo incaricato di adottare regolamenti e linee guida specifiche in materia, di ricevere le segnalazioni dei whistleblower e di emanare sanzioni. Nel 2022, vanno segnalati 3 casi: mentre il primo ha visto l'intervento positivo da parte dell'ANAC, gli altri due dovranno essere supervisionati nel corso del 2023.^[8] Come ha sostenuto Francesco Salvo su Senza Filtro, "il vero problema riguarda il totale dei procedimenti sanzionatori conseguenti [alle segnalazioni di illeciti] che, rispetto a queste cifre, è francamente irrisorio. Solo 21, nel 2020, e di questi appena tre conclusi con l'irrogazione di sanzioni. Una potenziale zona franca di impunità. (...) ANAC, dal canto suo, si difende giustificando la statistica con il lungo e approfondito iter di indagine che l'ente è chiamato a seguire. Pochi casi ma significativi, insomma, gestiti peraltro da un organico in carenza di personale. (...) Rimane comunque il fatto che nei casi andati a buon fine (...) le sanzioni pecuniarie sono state poco più che simboliche, intorno ai 5.000 euro (la direttiva UE dà ora la possibilità ad ANAC di arrivare a 50.000, ma con i numeri elencati sopra il rischio di pagare non è al momento così elevato)." (Salvo, 2022).

Il rischio relativo all'indicatore **Regole e tutela della professione giornalistica** è salito al 54% (rischio medio). Le cause principali sono in questo caso il quadro legale che consente le liti temerarie ai danni dei giornalisti, e l'impunità per chi le attiva; le minacce online alla sicurezza dei giornalisti; le condizioni di lavoro dei giornalisti (il relativo sub-indicatore si è infatti avvicinato alla fascia di rischio alto).

La crisi delle entrate pubblicitarie e, di conseguenza, dei ricavi dei media, unita al lungo periodo di declino dei media tradizionali - non controbilanciato dalla crescita di quelli digitali - ha avuto un forte impatto sulla professione giornalistica: il numero di giornalisti regolarmente impiegati nelle redazioni, in calo da un decennio, dal 2021 al 2022 è passato da 15.348 a 14.252, secondo i dati FNSI^[9]; allo stesso tempo, è aumentato il numero di freelance e giornalisti autonomi. In particolare, l'analisi del 2022 ha evidenziato

come freelance e autonomi continuano a essere scarsamente tutelati dai regimi di sicurezza sociale e dalle norme generali. In questo contesto, il principale contratto collettivo dei giornalisti (FIEG-FNSI) è scaduto nel 2016 e deve ancora essere rinnovato (mentre, nel 2022, è stato firmato un nuovo contratto per i media audiovisivi e radiofonici locali)^[10]; mancano inoltre le misure di attuazione della legge n. 233/2012, sull' "equo compenso" dei freelance.^[11] Non ultimo, è da segnalare come il sostegno finanziario d'emergenza ai giornalisti autonomi a causa del COVID-19 non venga più erogato.

La condizione di vulnerabilità economica aumenta i rischi per l'indipendenza dei giornalisti, in quanto le influenze commerciali o politiche, possono essere esercitate più facilmente, in assenza di salde tutele e certezze. In questo contesto, tutte le associazioni di riferimento (Ordine dei Giornalisti; sindacati; altre associazioni di base che forniscono, difesa, protezione, mutua assistenza, come Articolo 21 e Ossigeno per l'informazione), si sono dimostrate attive nel sostenere e difendere i diritti dei giornalisti; tuttavia, le questioni principali affrontate dalle associazioni di riferimento rimangono perlopiù legate a cause per diffamazione, alle SLAPP, a minacce fisiche e alle condizioni economiche di lavoro, mentre si rileva una presenza meno efficace nel garantire l'indipendenza editoriale e/o il rispetto degli standard professionali. Per quanto riguarda in particolare l'incolumità fisica dei giornalisti, l'analisi di questo indicatore ha evidenziato problemi rilevanti, che risultano legati a una vasta tipologia di minacce. Anche se non vi sono stati casi di giornalisti uccisi nel Paese, e non sono stati segnalati arresti o detenzioni arbitrarie, sono proseguiti i casi di attacchi fisici, minacce di morte e altre forme di intimidazione, come evidenziato da diverse fonti.^[12] Inoltre, le analisi disponibili sulla vasta gamma di attacchi e minacce suggeriscono un notevole livello di impunità per chi commette crimini ai danni dei giornalisti (fenomeno sul quale tuttavia mancano dati aggiornati e precisi).

Concorrono ad alzare il livello di rischio per questo indicatore anche l'assenza di una legislazione specifica anti-SLAPP, e l'uso preoccupante di cause strategiche a fini intimidatori, con richieste di danni sproporzionate - come evidenziato da un appello firmato da 16 organizzazioni della società civile, che mette in fila i punti chiave del problema e i passi da compiere per affrontarlo.^[13] L'analisi evidenzia come "la normativa più utilizzata per istigare casi di SLAPP è la diffamazione sia per via civile sia per via penale, ma anche il diritto alla privacy e il diritto all'oblio vengono usati impropriamente per impedire la rivelazione di informazioni scomode. Spesso, le minacce legali precedono persino la pubblicazione dell'inchiesta, innescando meccanismi di auto-censura". (Ferro, 2022).

Questi pericoli risultano ancor più preoccupanti dal momento che la riforma della diffamazione è rimasta un nulla di fatto, mentre l'uso di querele per diffamazione contro i giornalisti e di richieste di danni civili ha continuato a diffondersi. Si segnala inoltre come la querela per diffamazione venga spesso utilizzata da persone in posizione di potere i come strumento legale per innescare cause SLAPP (si veda l'indicatore Tutela della libertà di espressione).

La protezione delle fonti giornalistiche è riconosciuta solo in una misura limitata: la legge prevede che il giornalista protegga la riservatezza delle fonti quando richiesto dal loro carattere fiduciario. La violazione della riservatezza comporta una sanzione disciplinare (art. 48 legge n. 69/1963,). I giornalisti italiani devono rifiutarsi di fornire i nomi delle persone da cui hanno raccolto le notizie, anche davanti ai giudici. L'obbligo di mantenere il segreto sulla fonte dell'informazione può essere rimosso solo nel caso in cui la rivelazione della fonte sia essenziale per provare un reato in un procedimento penale. In questo caso, l'autorità giudiziaria può ordinare al giornalista di rivelare la fonte dell'informazione (Codice di procedura penale, art. 200). E' da notare che l'articolo 200 si riferisce solo ai giornalisti professionisti (i pubblicisti non sono menzionati) (Zaccaria, 2021). Ci sono stati sviluppi, nello scorso anno, legati alle intercettazioni di diversi giornalisti nel cosiddetto caso Luventa,^[14] nonché ad altri casi legati alla protezione delle fonti giornalistiche e al segreto professionale.^[15] Secondo Giuseppe Sambataro, il caso Luventa illustra come "nonostante il Codice di procedura penale italiano preveda limiti ai poteri investigativi per proteggere la riservatezza delle fonti, non esiste nella legge italiana un divieto esplicito di disporre intercettazioni dei giornalisti. Si potrebbe

eventualmente sostenere che l'atto investigativo abbia aggirato le garanzie previste dagli articoli 200 e 256 del Codice di procedura penale e che non abbia rispettato il principio di proporzionalità individuato dalla giurisprudenza che si è sviluppata su queste norme. Tuttavia, sul piano pratico, va notato che, poiché in questo caso le persone intercettate non sono indagate, non è previsto alcun rimedio interno per contestare la legittimità delle indagini." (Sambataro, 2022).

Un'altra fonte di rischio in questo indicatore è legata alle disposizioni sulla conservazione dei dati: se confrontata con il 2021, la situazione giuridica rimane invariata, con il problematico art. 24 della legge 167/2017 approvato rapidamente nel 2017, senza che il disegno di legge abbia visto alcun dibattito pubblico o parlamentare, nonostante le proteste della società civile. L'ultimo sviluppo giuridico era avvenuto nel 2021, quando le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione Europea avevano indotto il legislatore italiano a modificare l'articolo 132 del Codice della privacy "al fine di conformare il diritto nazionale alle (allora) più recenti statuizioni della Corte, con specifico riferimento alla necessità di inserire una previsione – non contemplata nel testo della norma allora vigente – volta a circoscrivere la facoltà di acquisizione dei dati relativi al traffico all'accertamento delle sole "forme gravi di criminalità" e previo controllo da parte di un "giudice ovvero un'autorità amministrativa indipendente" - (Tartara, 2022, pp. 175-176). Nonostante l'immutata situazione giuridica, le recenti sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (i cosiddetti casi irlandese e francese) hanno indirettamente bocciato le disposizioni italiane, che devono essere urgentemente riformate.^[16]

L'indicatore **Indipendenza ed efficacia dell'autorità di regolazione dei media** presenta un rischio basso, pari al 13%, che riflette il quadro normativo relativo alla indipendenza della governance e del bilancio, nonché un'azione piuttosto positiva da parte dell'autorità italiana (AGCOM) nel corso del 2022.

Dal punto di vista normativo, nell'anno in esame non si sono verificati sviluppi significativi in questo indicatore. Le procedure di nomina, i compiti e le responsabilità dell'AGCOM sono definiti in modo chiaro dalla legge n. 249/1997. Le competenze dell'AGCOM sono state ampliate negli ultimi anni, a seguito del recepimento della Direttiva AVMS (UE) 2018/1808 (recepita con il decreto legislativo n. 208/2021), della Direttiva sul diritto d'autore (UE) 2019/790 (D.Lgs. n. 177/2021), nonché del nuovo Codice delle comunicazioni elettroniche (D.Lgs. 207/2021). Sono previsti poteri sanzionatori e meccanismi di ricorso: per quanto riguarda i primi, si applicano le regole generali previste per le autorità pubbliche (art. 2, comma 20, della legge n. 481 del 1995). Per quanto riguarda i meccanismi di ricorso, i provvedimenti dell'AGCOM di portata generale (non solo quelli sanzionatori) possono essere impugnati davanti al TAR del Lazio (e, in appello, davanti al Consiglio di Stato). Le procedure per l'assegnazione delle risorse di bilancio sono eque e obiettive, e non lasciano spazio a decisioni arbitrarie da parte del governo. Dal 2013, il contributo statale non è più incluso nei bilanci dell'AGCOM, che è quindi sostenuta finanziariamente attraverso i contributi dei soggetti che operano nei settori delle comunicazioni elettroniche, dei servizi media e dei servizi postali. Questo sistema garantisce all'AGCOM stabilità finanziaria e indipendenza da pressioni politiche ed economiche.

Il quadro normativo sopra descritto può essere considerato sufficientemente efficace e l'azione dell'Autorità si è rivelata proattiva e sufficientemente indipendente. Sia nel periodo elettorale che in quello non elettorale, AGCOM ha svolto sistematicamente l'attività di raccolta e pubblicazione dei dati sulle ore di trasmissione dei partiti politici in televisione, anche se va sottolineato che si tratta di dati di difficile consultazione, e non esaustivi.^[17] Con particolare riguardo al pluralismo politico nel periodo elettorale, si sono registrati frequenti interventi dell'AGCOM per garantire il rispetto della legge sulla "par condicio", della correttezza e imparzialità dell'informazione politica, nonché del silenzio elettorale. Tuttavia, la decisione di negare il dibattito diretto sul servizio pubblico radiotelevisivo tra i contendenti Giorgia Meloni ed Enrico Letta, sulla base di un'applicazione letterale della legge sulla par condicio, ha generato un dibattito anche interno all'AGCOM.

In tale contesto vanno tuttavia segnalate alcune questioni persistenti: in primo luogo, la regolamentazione dell'indipendenza della governance, pur rispettando in generale le tutele fondamentali, non può essere considerata pienamente efficace, in quanto non impedisce la possibilità di contrattazione politica (Minervino e Piacentino, 2020). A questo proposito, il 2022 ha visto la nomina di un nuovo membro del Consiglio dell'AGCOM, Massimiliano Capitanio (DPR 22 aprile 2022), all'epoca parlamentare della Lega. Il passaggio diretto dalla politica a una posizione di vertice dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, circostanza che si era già verificata in passato, espone la composizione del Consiglio alla contrattazione politica, un rischio che va attentamente considerato, anche alla luce delle accresciute competenze dell'AGCOM nello scenario normativo in evoluzione. Per quanto riguarda l'efficacia dell'azione dell'Autorità, in passato il lungo ritardo nella valutazione del mercato dei media audiovisivi è stato interpretato come rinvio di una decisione politicamente sensibile (anche se, più recentemente, il rinvio è stato motivato anche da ragioni tecniche, come la riassegnazione delle frequenze).

Infine, vanno ricordate le tensioni che si sono verificate nell'ultimo anno in seno al consiglio dell'AGCOM, con un commissario, Elisa Giomi, che ha lamentato "l'erosione dell'indipendenza" dell'Autorità.^[18]

L'indicatore **Copertura universale dei media tradizionali e accesso a Internet** è caratterizzato da un basso livello di rischio (19%), un risultato che riflette lo sviluppo tecnologico in entrambi gli ambiti considerati. Questo indicatore è migliorato costantemente nelle ultime applicazioni del Media Pluralism Monitor. L'accessibilità alle reti radiotelevisive tradizionali e la copertura del PSM sono garantite. È da notare che l'AGCOM, nelle sue linee guida per il prossimo Contratto di servizio per gli anni 2023-2028, tra RAI e Governo, prevede obblighi di ulteriori investimenti tecnologici da parte del PSM per garantire la copertura dell'intera area nazionale nel passaggio agli standard DVBT2 (delibera n. 266/22/CONS). Il nuovo Contratto di servizio non era stato ancora firmato al momento della pubblicazione di questo report. (Per l'analisi della parte sull'accesso a Internet si veda il Focus digitale).

Focus digitale

Nell'area sulla Tutela dei diritti fondamentali, i rischi legati alla dimensione digitale sono più elevati e il livello di rischio è pari al 36%, nella fascia di rischio medio. Questo divario è giustificato soprattutto dai rischi digitali relativi a regole e tutela della professione giornalistica, mentre non ci sono differenze sostanziali per quanto riguarda gli indicatori sulle garanzie fondamentali della libertà di espressione, e sulle infrastrutture di accesso ai media. La **libertà di espressione online** è complessivamente rispettata e può essere limitata o ristretta dallo Stato negli stessi casi previsti dalla legge per l'ambiente offline. Lo Stato può intervenire per filtrare o bloccare i contenuti in rete nei casi indicati dalla legge: violazione del diritto penale (come per le fattispecie di terrorismo e abusi sessuali su minori); uso non autorizzato di contenuti protetti da copyright; gioco d'azzardo; alcuni casi di servizi finanziari non autorizzati. In tutti questi casi è previsto un meccanismo di appello per evitare un uso arbitrario di tali poteri. Le decisioni sul filtro e la rimozione dei contenuti online sono prese dalle piattaforme digitali in base alle linee guida interne delle aziende. Non ci sono prove di rimozioni illegali o arbitrarie da parte di queste piattaforme, né esistono dati dettagliati sulla quantità, i criteri e le motivazioni dei blocchi o delle rimozioni. Questa mancanza di dati trasparenti e disaggregati è di per sé da considerarsi un rischio.

Dal 2017 le principali piattaforme digitali partecipano a un Tavolo per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali, istituito dall'AGCOM. In un quadro

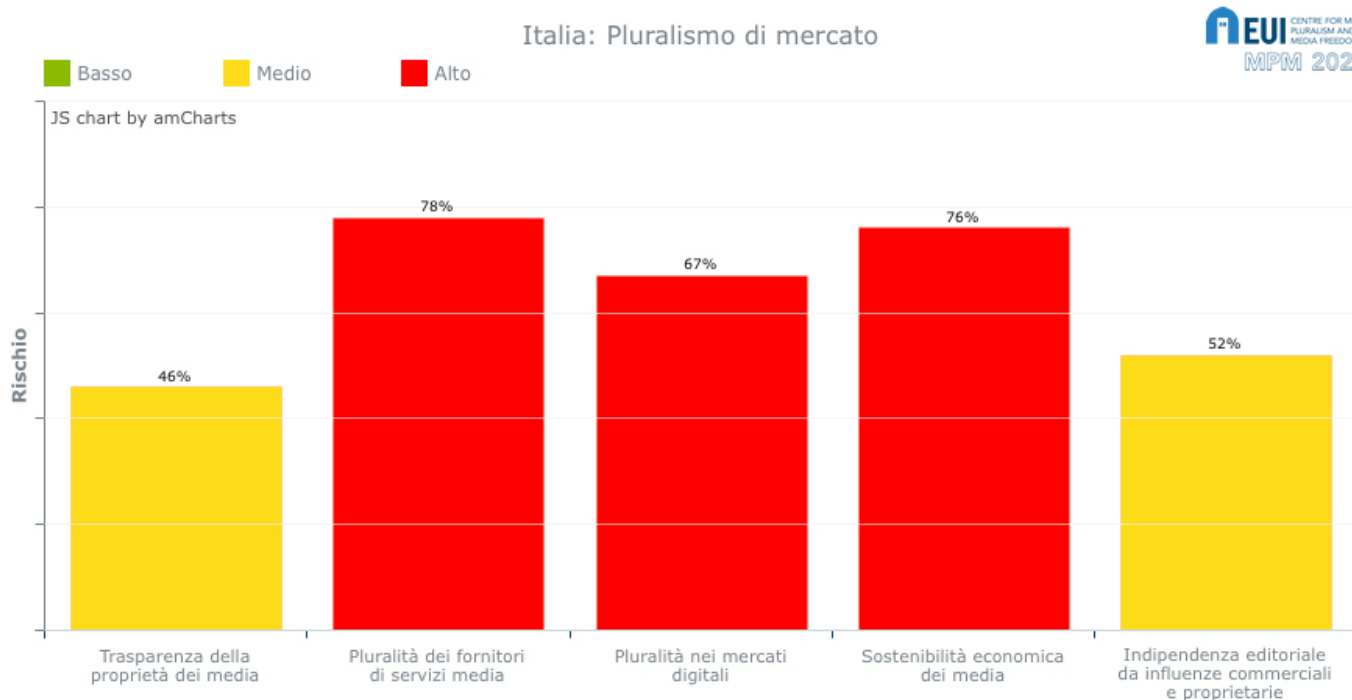
caratterizzato da uno sforzo di autoregolamentazione e coregolamentazione (promosso dall'Unione Europea e dallo stesso Stato italiano), va registrata la delibera AGCOM n. 299/22/CONS sulle elezioni nazionali del 2022. Tale comunicazione promuove l'applicazione del Codice di condotta sulla disinformazione, sottoscritto da piattaforme e fact checkers, come strumento di regolamentazione dei social media e degli altri fornitori di servizi mediatici online. Anche l'art. 42 del nuovo TUSMA (Testo unico dei servizi di media audiovisivi, decreto legislativo n. 208/2021) promuove l'applicazione del Codice di condotta sulla disinformazione. da parte delle piattaforme di condivisione video; l'adeguatezza, l'efficacia e l'applicazione di tali codici saranno monitorati dall'AGCOM, con l'obiettivo di promuovere standard di trasparenza e proporzionalità. Tuttavia, non sono ancora state emanate linee guida specifiche su questo punto, che potrebbero costituire uno standard rispetto al quale valutare la conformità alla legge dei dati pubblicati dalle piattaforme. In futuro dovranno essere esaminate anche ulteriori modifiche normative legate all'attuazione del Digital Services Act nel quadro nazionale.

L'indicatore **Regole e tutela della professione giornalistica** ottiene un punteggio del 63% nella dimensione digitale. In questo indicatore, segnali allarmanti si registrano a proposito della sicurezza digitale: sebbene nel 2022 non siano stati segnalati casi di sorveglianza digitale dei giornalisti, le minacce online che condizionano la loro sicurezza continuano a destare serie preoccupazioni. Secondo i dati pubblicati dal Ministro dell'Interno, nei primi 9 mesi del 2022, ci sono stati 84 episodi intimidatori commessi ai danni di giornalisti, e gli atti consumati attraverso il web sono 24 (pari al 29% del totale). La matrice è riconducibile a: 9 episodi in contesti di criminalità organizzata (di cui 3 realizzati via web), pari all'11%; 46 casi in contesti socio-politici (di cui 10 realizzati via web), pari al 55%; 29 in altri contesti (di cui 11 realizzati via web), pari al 34%" (Servizio analisi criminale della Direzione centrale della Polizia criminale - Dipartimento della Pubblica sicurezza, 2022, p. 4). Il rapporto semestrale di Ossigeno per l'informazione, che si basa su una metodologia diversa, informa che "tra gennaio e luglio 2022, sono state 109 le giornaliste minacciate in Italia" (Ossigeno per l'informazione, 2022). L'analisi di Ossigeno per l'informazione su 49 di questi casi relativi a giornaliste ha evidenziato che "la tipologia di minaccia più frequente è l'avvertimento, pari al 67%, nella forma di insulti, commenti e minacce personali che passano per i due terzi dalle piattaforme social". (Ossigeno per l'informazione, 2022). Questo farebbe pensare a una dimensione del fenomeno maggiore rispetto ai dati ministeriali.

L'accesso a Internet è migliorato rispetto allo scorso anno, in seguito al miglioramento degli indicatori sulla connettività, sulla diffusione della banda larga e sulla velocità di collegamento, come misurati dal DESI (l'Indice dell'Economia e della Società Digitale fornito dalla Commissione Europea). Tuttavia, a questo miglioramento sul lato dell'offerta non corrisponde un parallelo miglioramento sul lato della domanda, cioè l'uso delle reti e degli strumenti digitali, come vedremo nell'indicatore sull'alfabetizzazione mediatica.

3.2. Pluralismo di mercato (64% - Rischio medio)

L'area del Pluralismo di mercato tratta la dimensione economica del pluralismo dell'informazione, valutando i rischi che derivano da insufficiente trasparenza della proprietà dei media, la concentrazione del mercato sia nella produzione che nella distribuzione, la sostenibilità dell'industria dei media, e l'influenza degli interessi commerciali e proprietari sul contenuto editoriale. Gli attori inclusi nella valutazione sono sia i fornitori di servizi media, con gli indicatori sulla Trasparenza della proprietà dei media, Pluralità dei fornitori di servizi media, Sostenibilità economica dei media, e Indipendenza editoriale da influenze commerciali e proprietarie; sia gli intermediari digitali - con l'indicatore sulla Pluralità nei mercati digitali.



Con un livello di rischio pari al 64%, l'area del Pluralismo di mercato si colloca nella fascia del rischio medio. Tale risultato deriva da livelli di rischio alto per tre degli indicatori che compongono l'area: Pluralità dei fornitori di servizi media (78%), Pluralità nei mercati digitali (67%) e Sostenibilità economica dei media (76%). Gli altri due indicatori dell'area, Trasparenza della proprietà dei media e Indipendenza editoriale da influenze commerciali e proprietarie, si collocano invece nella fascia del rischio medio, rispettivamente con il 46% e il 52%.

Il rischio medio dell'indicatore sulla **Trasparenza della proprietà dei media** (46%) deriva, più che dal quadro giuridico, dalla sua attuazione pratica. Il principio della trasparenza finanziaria nel settore dei media trova la sua base nella Costituzione (art. 21, co. 5) ed è regolato da diverse fonti normative: la legge sulla stampa (n. 47/1948, art. 5), il TUSMA (D.Lgs. n. 208/2021 (art. 29) -TUSMA), e la legge istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'AGCOM (Legge 249/1997, art. 1, comma 6), che regola anche il Registro degli Operatori di comunicazione (ROC). Come riassunto sul sito dell'AGCOM, il ROC "ha la finalità di garantire la trasparenza e la pubblicità degli assetti proprietari, consentire l'applicazione delle norme concernenti la disciplina anti-concentrazione, la tutela del pluralismo informativo, il rispetto dei limiti previsti per le partecipazioni di società estere." L'elenco degli operatori obbligati a registrarsi presso il ROC comprende: tutti i fornitori di media (audiovisivi, radio, giornali, agenzie di stampa, digitali), le concessionarie di pubblicità, i fornitori di servizi elettronici, i motori di ricerca online e i fornitori di servizi di intermediazione

online (delibera AGCOM n. 666/09/CONS, come modificata dalla delibera 200/21/CONS. Per un approfondimento sul ROC, si veda European Commission, 2022, pp. 359-365).

Per iscriversi al ROC, gli operatori devono fornire informazioni sui propri azionisti e sulle loro quote e diritti di voto; inoltre, devono indicare eventuali intestazioni fiduciarie, interposizioni di persone o l'esistenza di altri limiti che abbiano un peso sulle azioni o sulle quote della società. La normativa italiana impone anche obblighi di trasparenza finanziaria: tutti gli operatori che hanno l'obbligo di iscriversi al ROC sono anche tenuti a comunicare annualmente all'AGCOM le informazioni finanziarie nella IES (Informativa Economica di Sistema) (AGCOM n. 303/11/CONS).

In base ai suddetti requisiti, l'AGCOM raccoglie quindi le informazioni rilevanti a livello proprietario; la valutazione di rischio medio per l'indicatore deriva dal fatto che queste informazioni non sono completamente e facilmente accessibili al pubblico; inoltre, il tipo di informazione facilmente reperibili accedendo al ROC sono solo quelle relative a nome, ragione sociale, indirizzo, settore di attività e numero di ROC, mentre altre informazioni che potrebbero aiutare a rintracciare il titolare effettivo non sono direttamente accessibili al pubblico.

A questo proposito, una novità dello scorso anno è il recepimento della direttiva UE n. 2018/843 (c.d. antiriciclaggio), con il decreto legge n. 55/2022. L'art. 7 stabilisce che le informazioni sulla titolarità effettiva di società e persone giuridiche siano riportate in una sezione specifica del Registro delle imprese, e siano accessibili al pubblico a richiesta e senza limitazioni. Alcune limitazioni sono previste per i trust (art. 7 co. 2). Le persone indicate come titolari effettivi possono opporsi alla richiesta, nei casi in cui questa possa esporle ai seguenti rischi: frode, rapimento, ricatto, estorsione, molestie, violenza o intimidazione. Sebbene sia prematuro valutare l'efficacia delle nuove norme (anche in considerazione dell'impatto della sopravvenuta sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea)^[19], va notato che esse non sono specifiche per il settore, come richiesto dagli standard internazionali.^[20] Come è stato sottolineato in precedenza, la legislazione italiana è conforme a tali standard, ma presenta problemi di efficacia. Inoltre, alcune norme specifiche ancora più stringenti, che richiedono informazioni aggiuntive, sono stabilite dalla legge per gli editori e i fornitori di media che richiedono sovvenzioni pubbliche; ma l'elenco degli assetti proprietari delle imprese richiedenti contributi non relazioni pubbliche è aggiornato dal 2013.^[21]

L'indicatore sulla **Pluralità dei fornitori dei servizi media** presenta un rischio alto, pari al 78%, a conferma del fatto che il mercato italiano dei media ha un elevato grado di concentrazione, storicamente nato con il "duopolio" dell'emittente pubblica e privata nel settore televisivo tradizionale, e poi confermato - anche se con caratteristiche diverse - con l'evoluzione digitale del settore dei media. Le principali novità del 2022 sono legate ad alcuni cambiamenti nelle quote dei principali attori del mercato e delle loro imprese e, dal punto di vista normativo, all'attuazione del nuovo quadro anti-concentrazione introdotto nel 2021 con il nuovo TUSMA. Quest'ultimo stabilisce (art. 51 co. 1) che "nel sistema integrato delle comunicazioni e nei mercati che lo compongono è vietata la costituzione di significative posizioni di potere di mercato a danno del pluralismo, nel mercato e nei servizi di informazione". L'AGCOM ha quindi il compito di valutare quando tale situazione si verifichi, seguendo i criteri stabiliti dallo stesso regolamento e dalle successive linee guida attuative. Tali linee guida, che introducono una maggiore flessibilità e la considerazione dell'ambiente online nella valutazione della posizione di significativo potere di mercato, sono state pubblicate e aperte alla consultazione degli stakeholder nell'aprile 2023, e quindi escluse dalla valutazione del MPM per il 2022. Si può quindi affermare che il nuovo quadro normativo antitrust, riformato anche per tenere conto della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del settembre 2020 (sentenza nella causa C719/18, sul cd. caso Vivendi-Mediaset), non era ancora pienamente effettivo nell'anno della presente valutazione.

Nell'ottobre del 2022 tuttavia è stata fornita la nuova valutazione del SIC, che incorpora i nuovi criteri previsti nel TUSMA, con i seguenti risultati in termini di quote di mercato: Comcast/Sky (16,1%), RAI (14,4%), Fininvest (10,3%), Alphabet/Google (7,6%). (Delibera AGCOM n. 359/22/CONS). Si noti che

queste quote si riferiscono all'intero SIC (vedi Introduzione) e all'anno 2020. In passato, l'ampiezza del SIC è stata vista come un ostacolo all'efficacia delle norme anti-concentrazione; allo stesso tempo, la valutazione di una posizione dominante nei mercati che compongono il SIC ha risentito di alcuni ritardi, in particolare nel settore audiovisivo (Commissione di Venezia, 2005, § 98; Cappello, 2020, pp 73-90; Zaccaria et al., 2021, p. 424; Carlini et al., 2022, pp. 15-16). Con i nuovi criteri stabiliti dall'art. 51 del TUSMA, resta il fatto che le posizioni di potere di mercato vengono parametrize a un aggregato molto vasto: sebbene la sua composizione sia stata leggermente modificata, il SIC ha ancora un perimetro ampio, che comprende cinema, pubblicità online, sponsorizzazioni. Quanto alla valutazione del pluralismo dei media nei settori specifici, ciò dipenderà dalla loro definizione e dalle linee guida per l'attuazione del nuovo regime.

I risultati del presente rapporto mostrano un'elevata concentrazione in tutti i settori dei media. Secondo la metodologia MPM, i rischi di concentrazione nei singoli mercati sono valutati sulla base dell'indice Top4. I risultati mostrano come il **settore audiovisivo** sia ancora il più concentrato. In termini di ricavi, i primi attori sono: la RAI, con il 30,1%, seguiti da Comcast/Sky (28,3%) e Fininvest/MFE (20,5%), seguiti al quarto posto dalle "piattaforme online" (10,7%) (AGCOM 2022). Qualche dettaglio in più arriva da Mediobanca (2023), che stima che Netflix sia il quarto operatore, con quasi il 6% del mercato. La crescita della quota dei servizi di streaming nel mercato audiovisivo è andata principalmente a scapito del segmento di mercato della pay tv (Comcast/Sky). In termini di audience, i risultati sono diversi: troviamo ancora RAI e Fininvest/Mediaset in posizione dominante (rispettivamente con il 37,9 e il 36,8%), seguite da Warner Bros/Discovery con il 7,9%, mentre Comcast/Sky è solo quarta, con il 7,3%, e la seconda emittente privata italiana, Cairo Comm/La7, è quinta, con il 4,3% (dati sull'audience media giornaliera, AGCOM 2023a) (in questo caso servizi di streaming non sono inclusi nella misurazione). Questi dati, da un lato, confermano il ruolo rilevante che lo storico duopolio pubblico/privato ha in termini di impatto sull'opinione pubblica; dall'altro, evidenziano la necessità di metodi di misurazione dell'audience aggiornati e trasparenti, che includano anche la tv via internet (cfr. AGCOM 2022, p. 91).

Negli ultimi anni il **settore radiofonico** è stato caratterizzato da un processo di consolidamento e gli indici di concentrazione sono aumentati. I primi due operatori sono gli stessi del settore televisivo: RAI (23,5% dei ricavi) e Fininvest/Mediaset (13,9%), seguiti da GEDI (11,7%) e RTL (8,8%) (AGCOM 2022). GEDI, a sua volta, è il primo player nel **settore dei quotidiani** (20,7% in termini di valore di mercato); il secondo gruppo è Cairo/RCS (18%), presente anche nell'emittenza televisiva; seguono Caltagirone ed. (8,8%) e Monrif (8,2%) (In questo caso, le quote di lettori sono abbastanza simili alle quote di mercato) (AGCOM 2023a, dati sull'anno 2022). I **media digitali** sono più difficili da valutare, a causa della mancanza di dati di mercato. In termini di audience, dominano le estensioni digitali dei media tradizionali, ed il settore presenta una minore concentrazione, nonché segnali interessanti relativi al ruolo crescente per i media d'informazione nativi digitali (come Fanpage e Citynews, tra i primi siti di notizie, in termini di utenti unici) (si veda anche Cornia, 2022).

Ne emerge un quadro nel quale i media tradizionali mantengono un ruolo persistente, pur mostrando un trend di declino. Nel 2022, il gruppo GEDI ha venduto lo storico settimanale *L'Espresso*, due società del suo ramo digitale e diversi media locali. Va inoltre segnalata la tendenza alla concentrazione e alla riduzione dell'offerta di media diversi a livello locale, con una situazione quasi monopolistica in alcune regioni. Lo scenario generale è caratterizzato da un elevato grado di concentrazione trasversale; come già visto, gli stessi gruppi sono attivi in diversi settori e, in quasi tutti i casi, sono presenti anche nel mercato pubblicitario e in attività diverse, che vanno dal settore automobilistico a quello finanziario, immobiliare, ospedaliero, sanitario, e delle costruzioni.

Anche l'indicatore sulla **Pluralità nei mercati digitali** presenta un rischio alto, con un punteggio del 71%. Mentre la valutazione dell'effettiva concentrazione dell'audience nell'ambiente online, che include anche gli

intermediari digitali per le notizie, è limitata dalla mancanza di dati e di metodi di misurazione standardizzati e trasparenti, l'altissima concentrazione del mercato pubblicitario online è valutata dall'AGCOM, che riporta un indice Top4 pari al 74% (in costante crescita negli anni) (AGCOM 2022). L'AGCOM deve ancora completare la valutazione del mercato della pubblicità online. Le relazioni tra i produttori di contenuti media e gli intermediari digitali sono fortemente asimmetriche nel mercato e l'attuazione della direttiva UE sul diritto d'autore non ha finora prodotto un impatto visibile (si veda il focus digitale, di seguito).

L'indicatore sulla **Sostenibilità economica dei media** è salito a un livello di rischio alto nel 2022, al 76%. Nella valutazione precedente era a rischio medio, con il 64%. Questo risultato dipende dai dati (provvisori) relativi ai ricavi da vendite e pubblicità, diminuiti in quasi tutti i settori dopo la debole ripresa registrata nel 2021; dall'andamento dell'occupazione giornalistica, che continua a essere negativo; e dal regime di sussidi pubblici che, anche se rafforzato durante la pandemia COVID-19, non riesce a compensare la crisi del settore né a incentivare innovazione e resilienza.

Nel 2022, i ricavi pubblicitari sono diminuiti per tutti i settori, tranne che per il digitale; anche in questo caso, però, la quota crescente del mercato pubblicitario online non è andata a vantaggio dei produttori di contenuti di media, ma ha favorito soprattutto gli intermediari digitali (si veda il focus digitale, di seguito). Per quanto riguarda i servizi audiovisivi, Nielsen ha stimato un calo del 5,2% per la tv lineare, digitale e satellitare (Primaonline, 2023), una tendenza confermata da altre fonti (si veda Mediobanca 2022, che prevede un meno 5%; mentre WARC ha stimato un calo del 9%). Il trend di medio termine mostra una riduzione dei ricavi del 10,4% per i tre principali gruppi audiovisivi italiani tra il 2017 e il 2021 (Rai, Fininvest/Mediaset, Comcast/Sky) (AGCOM 2023b). Mentre il settore radiofonico ha registrato una performance leggermente migliore, l'andamento dei quotidiani mostra una crisi sempre più profonda, sia nei ricavi da vendita che in quelli da pubblicità. Le vendite giornaliere si sono ridotte in media del 9,4%, risultando da un meno 9,9% per le copie fisiche e da un meno 6% per quelle digitali. Il confronto con il 2018 mostra un calo del 32,4% (nel periodo 2018-2022 questo è il risultato di una riduzione del 36,4% delle copie fisiche e di un aumento del 12,5% delle copie digitali). (AGCOM 2023b). I ricavi pubblicitari sono diminuiti del 6,1% per i giornali, secondo i dati Nielsen. Se si tiene conto dell'espansione digitale dei giornali, per includere i ricavi pubblicitari online, emerge un calo minore (secondo i dati WARC, meno 3,4%).

L'andamento dei ricavi dei media locali è a sua volta di difficile valutazione, a causa della mancanza di dati. Per i quotidiani locali, AGCOM (2023a) segnala un calo delle vendite del 9,8% rispetto al 2021 e di quasi il 30% rispetto al 2018. A soffrire di più sono le catene locali dei media tradizionali, e questo è evidente anche alla luce degli annunci di chiusure e vendite: è il caso dei gruppi Riffeser/Monti e GEDI.

La distruzione del modello di business tradizionale, evidente dall'andamento dei ricavi, sottopone questo settore ad un rischio alto, non controbilanciato da tendenze innovative, in termini di fonti di finanziamento, di prodotti e di organizzazione delle redazioni. Ci sono alcune nuove realtà che vanno in questa direzione, ma per la maggior parte interessano piccole testate di nicchia, piuttosto che i grandi gruppi dell'industria dei media. Inoltre, la maggior parte delle novità editoriali da questo punto di vista hanno avuto origine alcuni anni fa, mentre in tempi più recenti i casi innovativi sono meno numerosi (si veda il focus sul digitale). In due casi, negli ultimi anni, sono stati lanciati nuovi media di natura "tradizionale": il quotidiano *Domani*, fondato nel 2020 dall'ex editore de *L'Espresso*, e imprenditore, Carlo De Benedetti, e il quotidiano *L'Essenziale*, pubblicato a partire dal novembre 2021 dal gruppo *Internazionale* (editore dell'omonimo settimanale), ma chiuso nel giugno 2022, a causa delle difficoltà economiche legate (anche) all'impatto della guerra in Ucraina su pubblicità, vendite e costi. Nel 2022, GEDI - l'editore de *la Repubblica*, che era stato il primo quotidiano ad aprire una redazione web, nel 1997 - ha ceduto il ramo d'azienda che si occupa di investimenti e innovazione digitale.

In proposito, nel corso della ricerca MPM ha intervistato vari esperti e protagonisti, tra i quali il direttore di *Internazionale*, Giovanni De Mauro, che afferma: "L'innovazione nei metodi e nell'organizzazione delle

redazioni è stata molto limitata, anche a causa della resistenza delle organizzazioni sindacali dei giornalisti. In fondo, le recenti novità editoriali sono tutte molto tradizionali, compresa la nostra proposta. Il fatto che i principali gruppi, quelli con le maggiori capacità finanziarie, non abbiano investito abbastanza nell'innovazione digitale, o addirittura se ne stiano disfacendo, è deleterio per tutto il mercato".

Il sub-indicatore sull'andamento dell'occupazione e dei salari è a rischio alto, a causa della riduzione del numero di giornalisti regolarmente assunti e del peggioramento delle condizioni dei freelance (di cui si parla anche nell'indicatore sulle condizioni di lavoro nell'area Tutela dei diritti fondamentali, v.s.). Il principale contratto collettivo nazionale dei giornalisti deve ancora essere rinnovato. Va inoltre notato che i media digitali spesso applicano contratti diversi ai giornalisti, i cui standard sono al di sotto di quelli fissati dal principale contratto collettivo nazionale.

Il sostegno pubblico ai media in Italia prevede un sistema di sussidi diretti e indiretti da parte del governo, che sono stati progressivamente ridotti nel corso degli anni; questa tendenza si è invertita a partire dal 2020, con la crisi del COVID-19. Il sostegno legato all'emergenza del 2020 è proseguito nei due anni successivi, e per il 2022 la legge di bilancio ha istituito un fondo straordinario (legge n. 234/2021 art. 1 co. 376), che integra il regime ordinario (previsto dalla legge 26 ottobre 2016, n. 198, istitutiva del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione). Da un punto di vista quantitativo, secondo uno studio governativo l'ammontare degli aiuti pubblici ai media è inferiore a quello di Paesi europei paragonabili all'Italia (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021).

Tale regime presenta alcuni limiti, derivanti dal fatto che il Fondo per il pluralismo e l'innovazione, nella sua attuazione pratica, non è destinato allo sviluppo di strumenti, prodotti e processi innovativi nell'industria dei media. Quanto al finanziamento straordinario, una sua parte è destinata a sostenere le edicole, i costi della carta e la distribuzione fisica, mentre solo una quota minore è dedicata all'innovazione tecnologica.^[22] Anche se formalmente i media digitali non sono esclusi, si può affermare che la struttura di questi schemi favorisce i media tradizionali e non promuove l'innovazione (si veda anche l'indicatore sul Regime del sostegno pubblico ai media nell'area Indipendenza politica).

L'indicatore **Indipendenza editoriale da influenze commerciali e proprietarie** si colloca al 52%, nella fascia di rischio medio. In caso di cambiamenti nella struttura proprietaria e/o nella linea editoriale, la legge non fornisce tutele specifiche per i giornalisti. Esistono alcuni meccanismi di autoregolamentazione, come la "clausola di coscienza", in base alla quale i giornalisti possono chiedere la risoluzione del contratto, senza perdere i diritti economici (trattamento di fine rapporto e indennità di mancato preavviso), quando si verifica un sostanziale cambiamento nell'indirizzo politico della testata, o nel caso in cui si crei, per responsabilità dell'editore, una situazione evidentemente incompatibile con la dignità professionale del giornalista. L'ambito di applicazione di queste garanzie è limitato dal fatto che esse non coprono i giornalisti che lavorano senza uno status formale o un contratto; il cui numero è crescente, a causa delle difficoltà nel trovare un impiego in un mercato in contrazione.

Per quanto riguarda l'integrità editoriale, altre misure di autoregolamentazione sono definite dal Testo unico dei doveri del giornalista (del 2016). L'art. 2 stabilisce, tra le altre cose, che i giornalisti possono ricevere indicazioni e direttive solo dalle gerarchie redazionali (lettera d), e che non accettare privilegi, favori o donazioni sotto qualsiasi forma che possano condizionare la loro autonomia e credibilità (lett. e). L'art. 10 dello stesso codice vieta al giornalista di utilizzare il proprio nome, la propria voce o la propria immagine per iniziative pubblicitarie. Un codice specifico si applica al giornalismo economico (Carta dei doveri dell'informazione economica e finanziaria), e fissa standard e regole relative alla veridicità delle informazioni, per evitare l'uso di informazioni finanziarie a fini personali o di profitto altrui, per evitare conflitti di interesse (personali e con gli interessi dei proprietari), per vietare regali, donazioni, e altro.

In alcuni casi sono presenti ulteriori regole interne alle redazioni, come codici etici e protocolli. Non si prevedono invece specifici meccanismi di reclamo per i lettori e gli utenti. La pubblicità occulta, intesa come

contenuti pubblicati a pagamento ma non chiaramente riconoscibili come tali, sono vietati sia dalle norme generali a tutela dei consumatori che dalle regole di autodisciplina della professione giornalistica. Tuttavia, queste misure non sono del tutto efficaci. Sono frequenti le scappatoie, come l'uso di inserti pubblicati a pagamento come "guide" o "speciali". Problemi sorgono anche nell'applicazione delle regole sulla trasparenza dei messaggi pubblicitari nel fenomeno dell'"influencer marketing" online; sempre in ambiente digitale, la pubblicità nativa non è sempre chiaramente indicata come contenuto a pagamento.

Nel panorama italiano della proprietà dei mezzi di informazione, caratterizzato dall'intreccio tra interessi nel mercato dei media e interessi in altri settori economici, acquista un peso rilevante il problema del conflitto di interessi - recentemente evidenziato dalla proposta di legge europea per la libertà dei media.^[23] Il Codice dei giornalisti non affronta la questione dei conflitti di interesse con i proprietari. Questo è menzionato, invece, nel caso del giornalismo economico (Carta dei doveri dell'informazione economica e finanziaria, art. 7). Il giornalista deve garantire un adeguato standard di trasparenza sulla proprietà editoriale della sua testata. In particolare, occorre ricordare chi è l'editore del giornale, quando un articolo tratta di problemi economici e finanziari che lo riguardano direttamente o che possono, in qualche modo, favorirlo o danneggiarlo. Sebbene, in diversi casi, la stessa regola sia prevista nei codici etici interni dei principali gruppi editoriali, questa disposizione non è sempre rispettata.

Esempi quotidiani di influenza commerciale e proprietaria possono essere visti in: 1) la mancanza di trasparenza su potenziali conflitti di interesse tra gli argomenti trattati e gli affari dei proprietari; 2) la non sempre chiara separazione tra contenuti a pagamento e contenuti editoriali, sia nei media tradizionali che nella pubblicità nativa nell'ambiente digitale; 3) le difficoltà che sorgono per gli organi di autoregolamentazione sia nel segnalare che nel prevenire i casi di pressione economica sulle decisioni editoriali; 4) la mancata o ridotta copertura di notizie che hanno un impatto sugli interessi economici dei proprietari. La mancanza di trasparenza e di separazione tra contenuti editoriali e commerciali ha causato proteste da parte delle redazioni in diversi casi.^[24]

Focus digitale

La dimensione digitale dell'area Pluralismo di mercato in Italia mostra, nella media, un livello di rischio inferiore a quello complessivo (59 vs. 64%). Ciò deriva, in parte, dal fatto che i rischi "offline" sono molto elevati, a causa della concentrazione proprietaria nei media tradizionali e delle deboli tutele contro l'influenza degli interessi commerciali e proprietari sull'indipendenza editoriale. In questo quadro, ci sono alcuni specifici caratteri che riducono il rischio "digitale": il fatto che il quadro normativo include i fornitori di media digitali; che i media nativi digitali presentano minori rischi nella concentrazione proprietaria; e la loro maggiore sostenibilità finanziaria, rispetto ai media tradizionali. D'altro canto però ci sono specifici e preoccupanti rischi nell'ambiente digitale dei media, derivanti dal livello più basso di trasparenza effettiva dei media digitali, e dalla dimensione del consumo (e dell'accesso) ai contenuti dei media, prevalentemente intermediato dalle piattaforme online. Questo fenomeno, pur non essendo ovviamente peculiare della situazione nazionale, ha avuto un forte impatto sul business dei media italiani, storicamente caratterizzato dal ruolo dominante dell'offerta duopolistica nei servizi audiovisivi, da un minore numero di lettori e da una stampa più debole. Le norme sulla **Trasparenza della proprietà dei media** si estendono ai mezzi di informazione

digitali; inoltre, dal 2021 (Legge n. 178/2020), l'obbligo di registrazione presso il ROC è stato esteso ai fornitori di servizi di intermediazione online e ai motori di ricerca che, pur non essendo geograficamente stabiliti nel territorio nazionale, offrono servizi in Italia. Tale disposizione, anche se non ha ancora avuto piena attuazione in seguito al fatto che alcune delle aziende interessate hanno presentato appello contro di essa, ha rappresentato una novità rilevante nella regolazione dell'ambiente digitale dei media. Tuttavia, le problematiche relative all'efficacia concreta delle regole sulla trasparenza della proprietà dei media (vedi sopra) sono ancora più evidenti in ambito digitale.

I rischi per la **Pluralità nei mercati digitali** derivano principalmente dalla crescente quota del mercato pubblicitario online sui ricavi pubblicitari complessivi e sull'ecosistema dei media. In Italia, il mercato della pubblicità online è incluso nella valutazione del Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC) ed è stato stimato che costituisca quasi un quarto del valore economico del sistema, nell'ultima valutazione disponibile (delibera AGCOM 359/22/CONS). Nel 2022, la raccolta pubblicitaria online ha superato per la prima volta quella televisiva; quello digitale è stato l'unico segmento del mercato pubblicitario a registrare un incremento (+ 3,9%), ma ne hanno beneficiato esclusivamente le piattaforme online (social network e motori di ricerca), mentre la raccolta pubblicitaria online dei media digitali è diminuita (meno 3,2%) (dati Nielsen, riportati in Primaonline, 2023). La quota delle piattaforme nel mercato pubblicitario online è dominante e in crescita: 84,5% del mercato, contro il 15,5% di risorse raccolte dagli editori (AGCOM 2022, p. 74). L'indice di concentrazione Top4 nel mercato della pubblicità online è pari al 74,4% nel 2021, in aumento rispetto al 73,2% del 2020, e superiore di 5 punti percentuali rispetto alla prima stima, effettuata nel 2015.

Per quanto riguarda i rapporti economici tra piattaforme digitali ed editori, va aggiunto che la Direttiva UE 2019/790 sul diritto d'autore e i diritti connessi è stata recepita nell'ordinamento italiano alla fine del 2021 (D.Lgs. 177/2021), ma non è stata attuata nell'anno della valutazione a causa del ritardo nell'approvazione del regolamento da parte dell'AGCOM, approvazione che è infine avvenuta nel gennaio 2023 (Delibera 3/23/CONS). Nel frattempo, diversi editori italiani hanno firmato un accordo con Google per l'utilizzo del programma "Google Showcase" per la diffusione e la remunerazione dei loro contenuti (secondo fonti giornalistiche). Non essendoci una rendicontazione di questi accordi, non è possibile valutarne l'effettivo impatto. Per il futuro, nel quadro disegnato dal D.Lgs. n. 177/2021 e dalle linee guida dell'AGCOM, se editori e piattaforme non trovano un accordo sulla remunerazione entro 30 giorni dall'inizio delle trattative, ciascuno di essi può ricorrere all'AGCOM, o a un tribunale, per la sua determinazione. I criteri in base ai quali determinare l'equa remunerazione si basano sul "value gap" (la differenza tra i ricavi pubblicitari realizzati dalla piattaforma per l'utilizzo online dei contenuti dell'editore e i ricavi che vanno all'editore per il traffico generato dalla piattaforma stessa); su questa base, deve essere concordato un tasso di remunerazione "fino al 70%", e i criteri per calcolarlo dipendono dal numero di utenti, dalla rilevanza dell'editore, dal numero di giornalisti, dagli anni di attività, dai costi e anche - dall'altro lato - dagli investimenti fatti dalle piattaforme per rispettare i codici di condotta. Tali criteri hanno suscitato qualche perplessità a causa della loro vaghezza e del rischio di discriminare gli editori più piccoli e i nuovi entranti (Preta, 2023; si vedano anche le considerazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, AGCM AS1789, Bollettino n. 38 del 27 settembre 2021).

Nel quadro normativo e concorrenziale, una novità del 2022 è rappresentata dall'art. 33 della legge annuale sulla concorrenza (legge n. 118/2022), che stabilisce che "salvo prova contraria, si presume la dipendenza economica nel caso in cui un'impresa utilizzi i servizi di intermediazione forniti da una piattaforma digitale che ha un ruolo determinante per raggiungere utenti finali o fornitori, anche in termini di effetti di rete o di disponibilità dei dati". Questa definizione di "dipendenza economica" è stata alla base dell'intervento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in un caso che potrebbe avere sviluppi interessanti anche per il settore dei media, nel 2023, quando è stata avviata

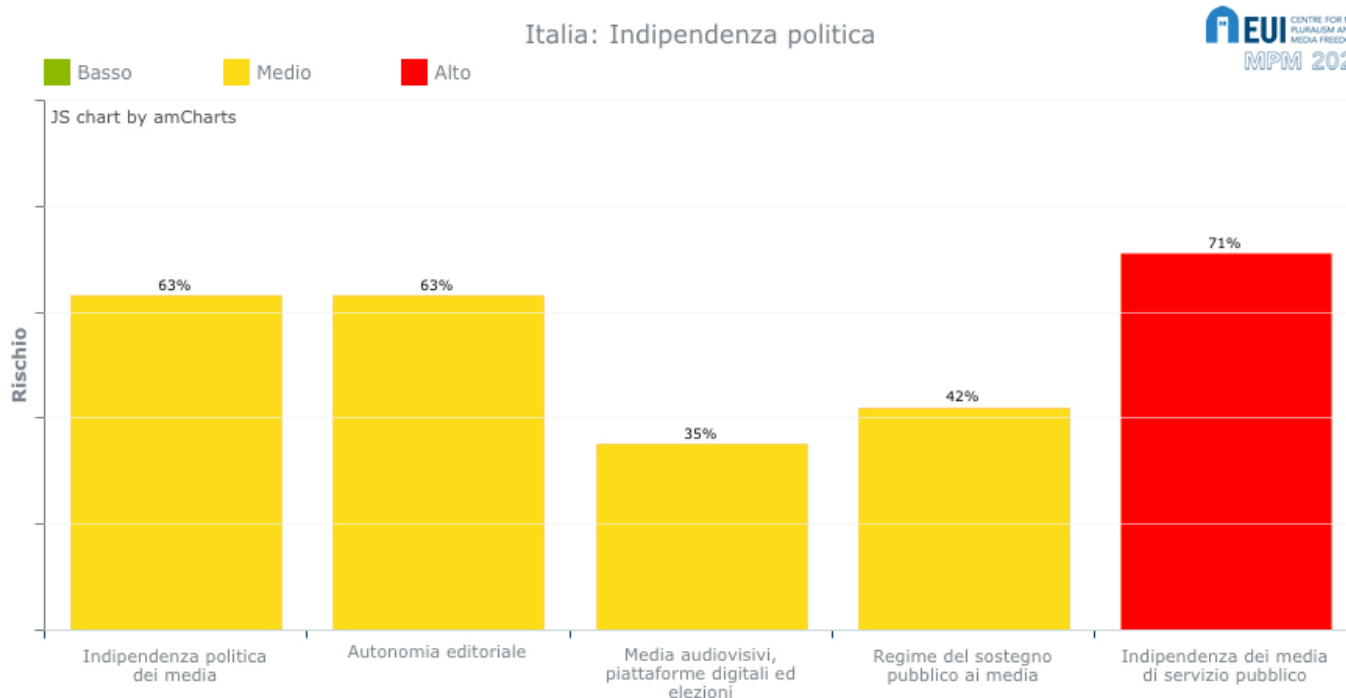
un'indagine sull'abuso di dipendenza economica da parte di Meta nei confronti di SIAE, la principale società italiana di gestione dei diritti d'autore (AGCM n. A559).

Il rischio digitale è minore nell'indicatore sulla **Sostenibilità economica dei media** (50%, rischio medio) a causa della crisi più profonda dei media tradizionali, e di alcuni segnali di resilienza nel settore dei media nativi digitali. Va detto che non si può fare affidamento su dati trasparenti e completi nella valutazione di questo settore. Le aziende dei media tradizionali raramente forniscono dettagli sui costi/ricavi digitali; mentre i media nativi digitali sono molti, spesso di piccole dimensioni e meno monitorati. Nel complesso, i segnali del mercato pubblicitario online sono negativi, se si escludono le piattaforme (meno 3,1%, secondo i dati Nielsen, dal 2021 al 2022). Tuttavia, esistono esempi di successo di marchi digitali di nicchia che non si basano (o non si basano esclusivamente) sulla pubblicità, e alcuni casi di resilienza. Come si è visto in un'altra parte di questo rapporto, due marchi nativi digitali, *Fanpage* e *Citynews*, sono entrati ai primi posti nella classifica dell'informazione online. Per MPM2023 abbiamo intervistato Luca Lani, fondatore e amministratore delegato di Citynews, un network di media locali fondato nel 2010, che copre 53 città. Il suo modello di business si basa sulla pubblicità. Lani riferisce che, nonostante il 2022 sia stato un anno difficile, peggiore dei due precedenti, e l'attività di raccolta pubblicitaria sia stata molto difficile, il suo gruppo ha ottenuto un aumento del 7% dei ricavi pubblicitari. Questo risultato è dovuto al fatto che la pubblicità locale è stata relativamente meno colpita rispetto a quella nazionale; inoltre, mentre la pubblicità programmatica ha progressivamente subito l'impatto della normativa sulla privacy, tale impatto è minore per la pubblicità non programmatica che è maggiormente presente nel loro modello. Lani ha anche dichiarato che, sebbene l'accesso al sito web continuerà a essere gratuito, è stata sviluppata un'offerta premium, con reportage di giornalismo investigativo, per gli abbonati paganti.

Esistono anche esempi di marchi di informazione digitale che stanno sperimentando fonti di finanziamento alternative: ad esempio, *Valigia Blu*, *Il Post* (con un modello misto che si basa sul finanziamento di membership e abbonamenti) e altri. Una recente esperienza innovativa di nicchia è *Chora*, una società di podcast fondata nel 2020, che nel 2022 ha acquisito un'altra start up nativa digitale, *Will Media*. Il modello di business di *Chora* si basa su tre flussi di ricavi: la vendita di podcast alle piattaforme; la vendita di altri prodotti editoriali; contenuti di marca per aziende e istituzioni. Per MPM2023 abbiamo intervistato Mario Calabresi, fondatore e direttore di *Chora*, che riferisce di una situazione economica "sicura". "Ogni anno abbiamo raddoppiato il fatturato. Per *Will Media* il bilancio è positivo dall'anno scorso, quello di *Chora* lo sarà nel 2023. La forza lavoro è di circa 90 persone per i due media, di cui 1.520 con contratto a tempo indeterminato. Quasi la metà del budget di *Chora* proviene dal *branded content*, che viene realizzato da uno staff separato". Secondo Calabresi, questa è la prova del fatto che gli alti costi del giornalismo richiedono un finanziamento incrociato con altri flussi di entrate. Lo stesso Calabresi proviene da anni di esperienza in un gruppo editoriale tradizionale: "Ho dovuto fare i conti con il calo delle vendite e della pubblicità, e posso testimoniare che l'unica ricetta era tagliare i costi. Gli editori italiani sono arrivati tardi al digitale, ed erano talmente abituati al modo normale di fare le cose che non hanno capito che dovevano investire (o non volevano farlo). D'altra parte, è molto difficile trovare finanziamenti, quasi impossibile avere prestiti dalle banche, soprattutto per i giovani. con un'idea". (Per un interessante approfondimento sulla transizione digitale dei media italiani, si veda anche: Tedeschini Lalli 2023).

3.3. Indipendenza politica (55% - 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.



L'area dell'Indipendenza politica presenta un livello di rischio complessivo del 55% (rischio medio), derivante dalla media dei risultati dei cinque indicatori che la compongono: quattro di essi (Indipendenza politica dei media, Autonomia editoriale, Media audiovisivi, piattaforme digitali ed elezioni e Regime del sostegno pubblico ai media) sono a rischio medio, mentre l'indicatore sull'Indipendenza dei media di servizio pubblico è a rischio alto, confermandosi come nelle precedenti edizioni del MPM come uno dei settori di massima criticità.

L'indicatore **Indipendenza politica dei media** è salito al 63%, avvicinandosi al livello di rischio alto. In questo contesto, l'analisi del 2022 non ha evidenziato sviluppi legali: il conflitto di interessi rimane regolato dalla legge 215/2004 (la "legge Frattini")^[26], e continua a rappresentare uno dei fattori di rischio principali, dal momento che alcuni dei principali media nei settori dell'audiovisivo, del radiofonico e dei quotidiani sono controllati da politici al governo, o dai loro intermediari. Se si considera il legame con il processo di concentrazione osservato a livello locale, nonché la persistente incapacità di elaborare una riforma legislativa efficace in materia^[27], questo elemento di rischio alimenta ulteriori preoccupazioni.

Nei settori audiovisivo e radiofonico, la famiglia Berlusconi detiene il controllo del colosso *Media for Europe* attraverso la holding Fininvest, le cui quote sono suddivise in diverse altre società. Sebbene diminuito con il relativo declino del risultato elettorale di Forza Italia, il ruolo politico di Berlusconi (tornato in auge nel 2021 con la formazione del governo di Mario Draghi) si era ulteriormente rafforzato con la formazione del governo di Giorgia Meloni, in seguito alle elezioni del 25 settembre 2022.

La nascita del governo Meloni ha alimentato ulteriori preoccupazioni anche nel settore dei giornali e, nello

specifico, riguardo l'attività editoriale dell'imprenditore, editore ed ex membro del partito Forza Italia, Antonio Angelucci, rieletto alla Camera con la Lega di Salvini.^[28] Da un lato, il caso di Angelucci è un esempio lampante di come le limitazioni normative sul controllo diretto dei media possano essere facilmente aggirate attraverso un vuoto normativo sul controllo indiretto; dall'altro, rappresenta un fenomeno di concentrazione con marcate sfumature politiche, in un contesto in cui possedere un giornale non è più redditizio.

Analizzando i principali media nativi digitali, non sono stati rilevati segni di controllo politico esercitato direttamente o indirettamente tramite intermediari: sulla base della struttura proprietaria dei principali media analizzati, è quindi possibile affermare che il mercato dei media nativi digitali sia caratterizzato da una pluralità di pubblicazioni e sia meno soggetto a influenze politiche.

Quanto alle agenzie di stampa, il controllo indiretto esercitato dal governo su AGI attraverso la società energetica nazionale ENI, controllata dallo Stato, continua a rappresentare una fonte di rischio.

L'indicatore **Autonomia editoriale** rimane nella fascia di rischio medio, al 63%. La dimensione più preoccupante, in questo ambito, riguarda le tutele normative volte a garantire l'autonomia dei direttori dal momento che rendono possibili interferenze nel processo di nomina e licenziamento. Al tempo stesso, non riuscendo a prevenire e a porre rimedio a dinamiche distorsive radicate, i meccanismi di autoregolamentazione possono essere considerati solo parzialmente efficaci.

Il rapporto tra editori e giornalisti rimane regolato dal contratto collettivo nazionale stipulato dalla Federazione Nazionale della Stampa (FNSI) e dalla Federazione Italiana Editori Giornali (FIEG), sul cui rinnovo è in corso una difficile discussione. Mentre per il settore radiotelevisivo locale il contratto nazionale è stato rinnovato (è stato sottoscritto il 16 novembre 2022 tra Aeranti Corallo e FNSI, insieme al regolamento sui rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, cd. co.co.co.), desta preoccupazioni lo slittamento del rinnovo del contratto collettivo FNSI-FIEG, dal momento che disciplina il ruolo del direttore e il suo rapporto sia con gli editori che con i giornalisti.^[29] Il contratto in vigore sancisce che, in caso di cessazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato del giornalista, non determinata da fatto o colpa del giornalista stesso, questo ha diritto, ai sensi dell'art. 27, a un'indennità sostitutiva del preavviso pari a 8 mensilità (aumentata di una mensilità per i giornalisti con più di 20 anni di servizio).

Per quanto riguarda in particolare la dinamica direttore/editore, il rapporto con il direttore, il condirettore ed il vicedirettore può essere interrotto dall'azienda, anche in assenza di giusta causa. In questo caso, oltre all'indennità di preavviso, deve essere corrisposta un'indennità fino a un massimo di 12 mensilità salariali. Ne consegue che l'editore può licenziare il direttore senza giusta causa per ragioni diverse dalla diffusione, dai risultati editoriali e dalla condotta professionale, purché venga corrisposto un bonus economico (Zaccaria, Valastro e Albanesi, 2021).

A parte le preoccupazioni già viste in passato riguardanti la governance del servizio pubblico (si veda il relativo indicatore), nel corso della raccolta dati non sono emersi altri segnali espliciti di influenza politica, per le fattispecie comprese in questo indicatore, nei media privati. Tuttavia, va sottolineato come, nel settore privato, la potenziale influenza del proprietario sulla linea editoriale possa legarsi agli sviluppi dello scenario politico (Carlini, Trevisan e Brogi, 2022).^[30]

Per quanto riguarda gli strumenti di autoregolamentazione, il principale testo di riferimento è il Testo unico dei doveri del giornalista, approvato dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti nel 2016, affiancato dai codici deontologici di tutti i principali gruppi editoriali. Dal punto di vista dell'indipendenza editoriale e del rispetto degli standard professionali, questi meccanismi di autoregolamentazione sono solo parzialmente efficaci. L'analisi continua infatti a dimostrare la scarsa efficacia delle misure sanzionatorie in caso di violazione degli standard deontologici da parte dei giornalisti e, in alcuni casi, la palese dipendenza delle linee editoriali/decisionali dall'attività politica dei proprietari/editori, aggravata dall'inefficacia della legge sul conflitto di interessi; che di fatto, apre la strada a potenziali pressioni politiche. Non ultimo,, in questo contesto l'analisi ha registrato la presenza poco efficace delle associazioni professionali: le competenze

dell'OdG in ambito deontologico, ad esempio, non coprono tutti i giornalisti.

L'indicatore **Media audiovisivi, piattaforme online ed elezioni** rimane al livello di rischio medio, con un punteggio del 35%. Le principali fonti di preoccupazione riguardano l'equa rappresentazione dei diversi gruppi politici, nonché la pubblicità politica online.

Le regole volte ad assicurare l'imparzialità dei notiziari e dei programmi informativi sui canali e servizi dei media di servizio pubblico sono definite dall'art. 6 del TUSMA e dagli artt. 2 e 6 del Contratto di servizio RAI 2018-2022. L'accesso all'airtime sui canali e servizi pubblici per gli attori politici durante le campagne elettorali è regolato dalla Legge n. 249 del 1997, dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208 (TUSMA), dalla Legge 10 dicembre 1993, n. 515 e dalla Legge 22 febbraio 2000, n. 28, come modificata dalla Legge 6 novembre 2003, n. 313, e il Decreto del Ministro delle Comunicazioni dell'8 aprile 2004, che ha emanato il codice di autoregolamentazione per l'emittenza radiotelevisiva locale. La legge n. 28/2000 (la cosiddetta disciplina della "par condicio") regola l'accesso all'informazione e ai programmi di comunicazione politica, distinguendo tra due diversi periodi: non elettorale ed elettorale. L'AGCOM e la Commissione di vigilanza RAI sono tenute a dettare le disposizioni attuative in ogni singola consultazione elettorale, supervisionate dalla stessa Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (a livello nazionale), e dai CORECOM (a livello locale).

Nel 2022 si sono tenute in Italia le elezioni politiche (25 settembre 2022), le elezioni comunali e il referendum sulla giustizia (entrambi il 12 giugno 2022, con un turno di ballottaggio per l'elezione diretta dei sindaci). In ottemperanza alla normativa sulla par condicio (legge n. 28/2000), per tutti e 3 gli appuntamenti elettorali, l'AGCOM ha preventivamente deliberato le disposizioni attuative dei regolamenti sulla comunicazione politica e sulla parità di accesso ai mezzi di informazione (delibera n. 299/22/CONS per le elezioni politiche, delibera n. 134/22/CONS per le elezioni amministrative e delibera n. 135/22/CONS, per il referendum). Come si legge nel comunicato stampa dell'AGCOM, oltre al tempo di parola e al tempo di notizia, il regolamento stabilisce che "le piattaforme di video sharing sono tenute ad adottare ogni iniziativa utile a garantire il rispetto dei principi di tutela del pluralismo, della libertà di espressione, dell'imparzialità, dell'indipendenza e dell'obiettività dell'informazione, nonché ad adottare misure di contrasto dei fenomeni di disinformazione anche nel rispetto degli impegni assunti dalle piattaforme nell'ambito del Codice di autodisciplina sulla disinformazione"^[31].

Da un punto di vista formale, è quindi possibile affermare che le autorità competenti abbiano rispettato i loro obblighi. Tuttavia, non si può dire lo stesso rispetto all'efficacia della suddetta normativa: nel periodo non elettorale sono state infatti rilevate alcune problematiche, come la storica corrispondenza dei principali canali RAI con le linee dei diversi partiti politici, l'"effetto pollaio" nei talk show, nonché almeno un caso che ha acceso un dibattito sulla capacità della concessionaria di servizio pubblico di offrire diversi punti di vista politici (il cosiddetto caso Orsini). Nonostante l'impegno dell'AGCOM a imporre rimedi proporzionati, la loro applicazione è apparsa tutto sommato poco incisiva rispetto all'entità del problema. Inoltre, la Commissione di Vigilanza RAI si è dimostrata piuttosto debole nella risoluzione in cinque punti elaborata all'indomani del suddetto caso (Di Giuseppe, 2022).

Per quanto riguarda il periodo elettorale, le preoccupazioni dipendono dai limiti della legge sulla *par condicio*, che non regola il web, non garantisce l'inclusione di nuovi attori politici non parlamentari e "non copre tutti gli aspetti della presenza politica in tv, limitandosi a una misurazione quantitativa dell'airtime", come sottolineato da uno degli esperti consultati durante l'attuazione del MPM22. In tale contesto, il crescente interventismo dell'AGCOM è apparso direttamente proporzionale a queste lacune normative, ed è consistito in diverse ammonizioni, delibere e anche processi sanzionatori, avviati per garantire il rispetto del pluralismo politico nei servizi audiovisivi della RAI e anche nel settore commerciale.^[32] Inoltre, la legge sulla *par condicio* non obbliga i partiti e gli altri attori politici a dettagliare le spese per la pubblicità politica online. La relazione parlamentare annuale sulla trasparenza dei partiti politici fornisce una

valutazione formale della loro conformità, ma non valuta i dettagli delle spese (per soggetto, media, tipo) e, inoltre, non vi è alcuna disposizione speciale per le campagne elettorali. L'analisi evidenzia come nonostante le discussioni, i gruppi di lavoro, e le raccomandazioni, in Italia non sia ancora stata attuata una normativa specifica.^[33]

Poiché non esiste una normativa sulla rendicontazione trasparente delle spese per le campagne elettorali sulle piattaforme online, l'unico modo per stimare l'ammontare delle spese per le campagne politiche sui social media è attraverso le librerie di pubblicità politica disposte dai social media stessi. Nonostante le piattaforme mainstream sembrano rispettare i tre criteri principali evidenziati in questa variabile (che gli annunci siano etichettati come annunci politici, che sia possibile verificare chi ha pagato per l'annuncio, nonché l'importo speso), si suppone che il sistema complessivo non sia sufficientemente trasparente. In primo luogo, è da segnalare la mancata pubblicazione, dal 2019 in poi, delle relazioni annuali da parte delle piattaforme, che includono informazioni sui miglioramenti in termini di trasparenza degli annunci politici concordati nel Codice di condotta sulla disinformazione (2018) - il nuovo Codice di condotta firmato nel 2022, tuttavia, richiede la pubblicazione di maggiori dettagli sulla pubblicità politica, per cui ci si aspetta una maggiore trasparenza, anche se non per le campagne elettorali (si noti che le prime relazioni sulla trasparenza relative al 2022 sono state pubblicate nel gennaio 2023). Secondo un recente studio su larga scala sugli annunci politici su Facebook, l'attuale applicazione sembra essere imprecisa, il rilevamento delle prestazioni non è uniforme tra i vari Paesi e l'applicazione sembra essere inadeguata nel prevenire le violazioni sistematiche delle politiche di pubblicità politica (Le Pochat et al., 2022). Quando si cercano annunci online su Meta ci sono anche dei tempi specifici a cui ci si deve attenere (7, 30, 90 giorni) per cui non è possibile, ad esempio, avere un semplice rapporto annuale dal 1° gennaio al 31 dicembre. In definitiva, nonostante i miglioramenti generali per garantire la trasparenza, sembra che ci siano ancora dubbi sull'efficacia complessiva delle misure delle principali piattaforme di social media.

L'indicatore sul **Regime del sostegno pubblico ai media** presenta un rischio medio (42%), registrando un aumento del livello di rischio rispetto allo scorso anno. Quest'anno, la valutazione della trasparenza e dell'equità nella distribuzione della pubblicità statale ai media è stata condotta tenendo in particolare considerazione il ruolo delle aziende di proprietà dello Stato, come richiesto dalla metodologia del MPM e confermato dalla definizione di pubblicità statale fornita nella proposta di legge europea sulla libertà dei media (European Media Freedom Act). La pubblicità statale è regolata dall'art. 49 del TUSMA, che ne ha confermato la precedente definizione ristretta, limitata alle spese della pubblica amministrazione; lo stesso articolo stabilisce che i dipartimenti e le agenzie governative che acquistano pubblicità sui mezzi di comunicazione di massa devono destinare il 15% della loro spesa alle radio e alle tv locali (operanti nei Paesi dell'Unione Europea), e il 50% alla stampa (quotidiani e periodici). Tali spese devono essere comunicate annualmente all'AGCOM dalle amministrazioni e dagli enti pubblici (anche economici). Vale la pena notare che le stesse disposizioni non si applicano alle società controllate dallo Stato, la cui spesa pubblicitaria - in un mercato in declino - ha acquisito un ruolo crescente e può quindi sollevare qualche preoccupazione di influenza politica e commerciale.

Il sistema di sostegno pubblico ai media privati si compone di sussidi diretti e indiretti. La legge principale che regola i contributi diretti è la n. 198/2016 (attuata con il decreto legislativo n. 70/2017). Questa legge ha istituito il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione e ha stabilito i criteri per la sua distribuzione. La platea dei beneficiari dei contributi diretti è composta da: cooperative di giornalisti; imprese editoriali senza scopo di lucro; imprese editoriali il cui azionista principale è una cooperativa, una fondazione o un ente senza scopo di lucro; imprese editrici di quotidiani e periodici espressione di minoranze linguistiche; imprese o enti che editano periodici per non vedenti o ipovedenti; imprese editrici di giornali in italiano pubblicati e distribuiti all'estero.

La distribuzione dei contributi viene stabilita annualmente con un decreto. L'ultimo decreto di ripartizione del

Fondo è stato pubblicato nel febbraio 2023 (fondi per l'anno 2021). I contributi diretti nel 2021 sono stati pari a 88,4 milioni di euro, di cui 71 milioni di euro destinati agli editori di quotidiani e periodici distribuiti in Italia e 11 milioni di euro ai media per le lingue minoritarie. Nel 2021, i primi 15 beneficiari delle sovvenzioni dirette sono stati: *Dolomiten* (6,1 milioni di euro), *Famiglia Cristiana* (6 milioni di euro), *Avvenire* (5,5 milioni di euro), *Italia Oggi* (4 milioni di euro), *Gazzetta del Sud* (4 milioni di euro), *Libero Quotidiano* (3,8 milioni di euro), *Il Quotidiano del Sud* (3,6 milioni di euro), *il manifesto* (3 milioni di euro), *Corriere Romagna* (3 milioni di euro), *Cronacaqui.it* (2,2 milioni), *Il Foglio* (1,8 milioni), *Primorski Dnevnik* (1,7 milioni), *Il Cittadino* (1,4 milioni), *Cronache di* (Libra editrice) (1,2 milioni), *Quotidiano di Sicilia* (1,2 milioni). Come si può notare, il primo beneficiario è un quotidiano locale che riceve quasi l'8% del totale dei contributi diretti; i primi 3 beneficiari ricevono in totale il 21% del totale dei contributi.

Il sistema dei contributi pubblici all'editoria è stato definito "affetto da una incoerenza interna" dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 209/2019). Secondo la Corte, "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." Dopo la sentenza della Corte Costituzionale, il sistema non è stato migliorato. Inoltre, i criteri di eleggibilità che la legislazione stabilisce sono spesso rispettati solo formalmente, e ci sono casi in cui è stata creata una cooperativa per poter accedere al fondo, mentre il proprietario effettivo è una società a scopo di lucro.^[34] Per i contributi destinati alla tutela delle minoranze linguistiche, la legge non richiede criteri che tengano conto del pluralismo nel contesto locale, né altri standard e criteri. Il principale beneficiario del Fondo è un conglomerato locale di media e altre attività economiche (secondo fonti giornalistiche, controlla i 2/3 della tiratura giornaliera dei quotidiani nella regione).^[35] Per quanto riguarda l'efficacia dei contributi pubblici, anche se il sostegno diretto dovrebbe finanziare l'innovazione, non vi è un controllo effettivo sull'uso delle risorse, né esiste un legame diretto tra i fondi erogati e gli investimenti dei media che li ricevono.^[36]

Dal 2022 è stato istituito un Fondo straordinario di sostegno all'editoria. Il suo scopo è "incentivare gli investimenti delle imprese editoriali, anche di nuova costituzione, orientati all'innovazione tecnologica e alla transizione digitale, all'ingresso di giovani professionisti qualificati nel campo dei nuovi media, nonché a sostenere le ristrutturazioni aziendali e gli ammortizzatori sociali e a sostegno della domanda di informazione" (art. 1 co. 375 e seguenti, legge 234/2021 - legge di bilancio). Il Fondo è stato finanziato con 90 milioni di euro nel 2022 e 140 milioni di euro nel 2023. Ripartito dal governo con decreto del 28 settembre 2022, il Fondo comprende una serie di contributi diretti e indiretti, la maggior parte dei quali è destinata alla televisione, alla radio e ai giornali tradizionali e non all'innovazione tecnologica (Santoro, 2022).

L'indicatore **Indipendenza dei media del servizio pubblico** presenta il livello di rischio più elevato in quest'area, attestandosi al 71%. Il sistema di governance della RAI continua a destare rilevanti preoccupazioni, dal momento che la nomina di ogni organo di vertice coinvolge le forze politiche presenti in parlamento e nel governo.

Il processo di nomina dipende infatti dalla negoziazione tra le parti, sulla base degli equilibri di potere in parlamento: come già sottolineato nelle precedenti edizioni del MPM, la riforma 220/2015 non è riuscita a risolvere la grande e storica dipendenza del consiglio di amministrazione dall'influenza politica - e le proposte depositate in parlamento, sono risultate in un nulla di fatto. Confrontando la riforma del 2015 con la legislazione precedente, Zaccaria (2019) ha evidenziato un ruolo più preponderante del governo, in quanto la nomina dell'amministratore delegato spetta al consiglio di amministrazione, su proposta dell'assemblea degli azionisti, ed è soggetta a designazione da parte del Consiglio dei ministri. In base a questo sistema, sarebbe difficile (anche se possibile) che il consiglio di amministrazione non tenesse conto della proposta governativa avanzata dall'Assemblea degli azionisti. A loro volta, le principali nomine, in

primo luogo quelle dei manager di primo livello, dipendono dall'amministratore delegato, sebbene per la nomina dei direttori di testata, sia necessario il parere del consiglio di amministrazione (quando il parere è espresso dalla maggioranza di 2/3, diventa vincolante) (Zaccaria et al., 2021).

Si segnala come, a distanza di due settimane dopo le elezioni del settembre 2022, il processo di totale cambiamento dei vertici della RAI fosse già in corso.^[37]

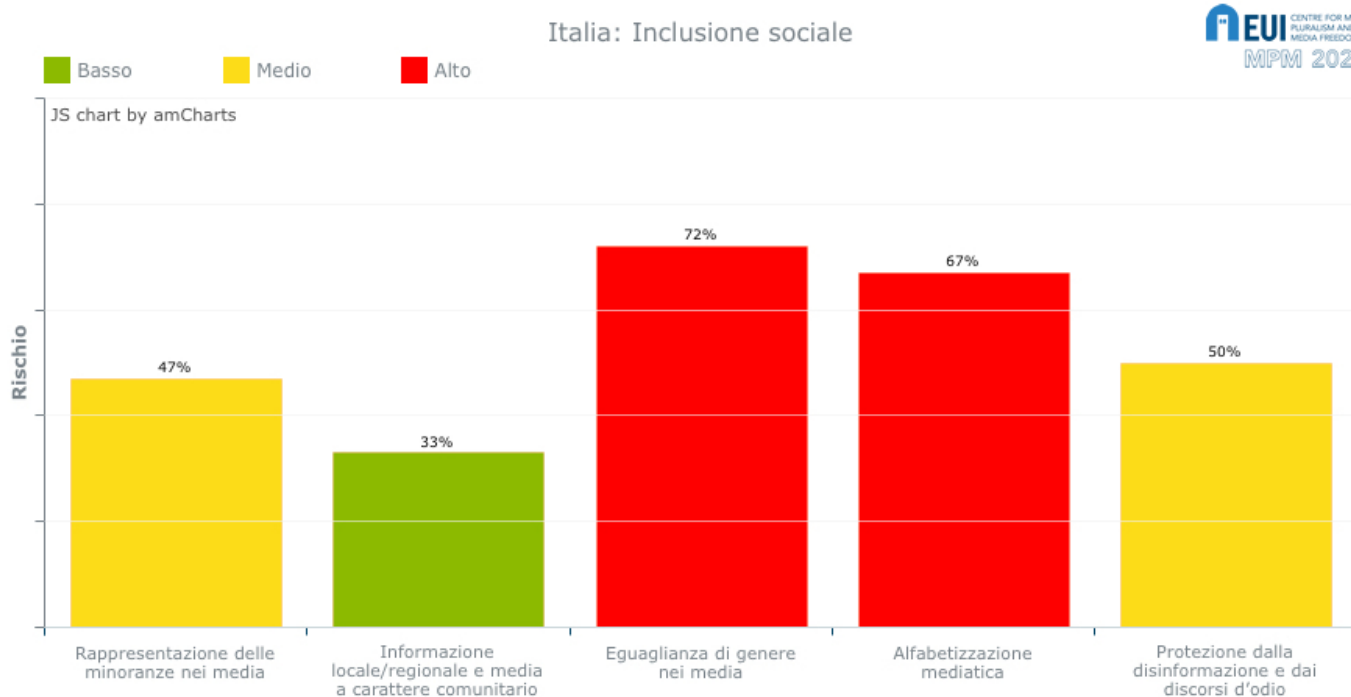
Quanto alle procedure di finanziamento, la concessionaria di servizio pubblico è finanziata principalmente dal canone, e solo in misura minore dai ricavi pubblicitari. Per contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale, la legge di stabilità 2015 ha stabilito che il canone dovesse essere incorporato nella bolletta elettrica, determinando un conseguente aumento delle entrate e un effettivo recupero dell'evasione fiscale. In concomitanza con la determinazione della nuova modalità di riscossione, l'importo del canone è stato inizialmente ridotto da 113,5 a 100 euro annui, attestandosi infine a 90 euro, molto al di sotto della media dei principali Paesi dell'Unione Europea. Pur non essendoci rischi di distorsione della concorrenza, i meccanismi di finanziamento non sono sufficienti a garantire la stabilità della concessionaria pubblica, né sono efficaci nell'evitare il potere discrezionale del governo. Come evidenziato in un'audizione dell'amministratore delegato Fuortes al Senato, la concessionaria di servizio pubblico è caratterizzata da "risorse incongrue, decrescenti", "troppo frequenti interventi sull'ammontare del canone" e "difficoltà di elaborare pianificazioni economiche affidabili".^[38]

Focus digitale

L'area **Indipendenza politica** ottiene un punteggio del 23% nell'ambiente digitale, un risultato notevolmente migliore se confrontato con la valutazione complessiva (55%). Mentre gli indicatori **Indipendenza politica dei media** e **Indipendenza dei media del servizio pubblico** presentano un livello di rischio basso - dal momento che non sono stati rilevati segni di controllo politico attraverso la proprietà diretta o il controllo indiretto tramite intermediari nei principali media nativi digitali, né si evidenziano rischi rispetto alla missione online della concessionaria pubblica - se si guarda all'indicatore **Media audiovisivi, piattaforme online ed elezioni** (63%, vicino alla fascia di rischio alto), la dimensione della pubblicità politica aumenta notevolmente il livello di rischio; questo dipende direttamente dalla legislazione obsoleta in materia (la par condicio). Come già evidenziato nella sezione generale, la mancanza di una legislazione sulla rendicontazione trasparente delle spese per le campagne elettorali sulle piattaforme online, rende le librerie di annunci sui social media l'unico modo per stimare l'ammontare delle spese nelle campagne politiche sui social media. Sebbene gli annunci politici vengano generalmente etichettati come tali e, nel complesso, sia possibile sapere chi ha pagato gli annunci e gli importi versati, l'efficacia complessiva delle misure di trasparenza in relazione alle piattaforme di social media tradizionali è ritenuta insufficiente.

3.4. Inclusione sociale (54% - Rischio medio)

L'area Inclusione sociale si concentra sull'accesso ai media da parte di gruppi specifici della società: minoranze, comunità locali e regionali, persone con disabilità; e sull'accesso delle donne ai media. Esamina inoltre lo stato dell'alfabetizzazione mediatica del Paese, comprese le competenze digitali dell'intera popolazione. Infine, prende in considerazione le nuove sfide derivanti dall'uso delle tecnologie digitali, che sono legate alla protezione dalla disinformazione e dai discorsi d'odio.



L'area dell'Inclusione sociale ha un rischio medio, al 54%. Tale risultato deriva dalla media dei punteggi dei cinque indicatori che lo compongono, due dei quali sono a rischio alto (Eguaglianza di genere nei media e Alfabetizzazione mediatica, rispettivamente al 72% e 67%), altri due sono a rischio medio (Rappresentazione delle minoranze nei media, e Protezione dalla disinformazione e dai discorsi d'odio, rispettivamente con il 47% e 50%), mentre l'indicatore su Informazione locale/regionale e media a carattere comunitario è a rischio basso (33%).

L'indicatore **Rappresentazione delle minoranze nei media** ha un punteggio pari al 47%, ovvero un rischio medio. Come per l'anno precedente, l'analisi di questo indicatore evidenzia un divario consistente per quanto riguarda le garanzie concesse alle minoranze legalmente riconosciute e a quelle non legalmente riconosciute. L'implementazione del 2023 mostra anche che la rappresentazione delle minoranze è maggiormente garantita nell'ambito del servizio pubblico, mentre nel privato continuano a mancare sia gli obblighi legali che un sistema di monitoraggio; rappresentando, in questo contesto, la principale preoccupazione.

Le minoranze legalmente riconosciute sono le minoranze linguistiche tutelate dall'art. 6 della Costituzione italiana. Il loro accesso ai media di servizio pubblico è garantito dal nuovo TUSMA (art. 59 co 2/f) e dal contratto di servizio RAI; a questo proposito, è possibile affermare che la RAI ha rispettato gli obblighi esistenti, anche se va sottolineato che i dati dell'AGCOM non consentono un'indagine specifica, in quanto la rappresentazione delle "minoranze linguistiche ed etniche" è misurata nei rapporti mensili assieme alla rappresentazione altri "attori sociali". Tuttavia, il basso rischio, in questo caso, è stato confermato sia dal Gruppo di esperti che dai rappresentanti dell'AGCOM consultati per lo scopo di questo studio.

I notiziari nazionali nelle lingue minoritarie riconosciute sono disponibili regolarmente. Il principale

programma in lingua minoritaria trasmesso dalle sedi regionali della RAI è il telegiornale bilingue. Dall'analisi dei palinsesti, questi sono presenti in Rai Alto Adige e Friuli Venezia Giulia, mentre ci sono evidenze meno chiare per la Val D'Aosta^[39] (la lingua sarda è stata esclusa nel contesto della riforma RAI 2015). Si può quindi affermare che i media di servizio pubblico trasmettono i notiziari nazionali nella maggior parte delle lingue minoritarie legalmente riconosciute.

Al contrario, nel servizio pubblico, alle minoranze non legalmente riconosciute non è garantito lo stesso trattamento: il contratto di servizio obbliga la concessionaria pubblica a rispettare i principi di non discriminazione e a promuovere l'inclusione delle minoranze (art. 2, comma 3, lett. d-e), mentre il nuovo TUSMA include il principio di non discriminazione e la salvaguardia delle diversità etniche tra i principi generali del sistema dei media audiovisivi (Art. 4, D.Lgs. 208/2021). Tuttavia, la maggior parte delle minoranze non legalmente riconosciute non ha accesso al tempo di trasmissione, o tale accesso non è proporzionale alla dimensione della loro popolazione nel Paese.^[40]

A differenza del servizio pubblico, i media audiovisivi commerciali non sono obbligati a dare accesso alle minoranze legalmente riconosciute, e l'AGCOM non ha l'obbligo di monitorare la situazione (sebbene il monitoraggio delle emittenti locali sia assicurato dai CORECOM). Tuttavia, è bene sottolineare come i finanziamenti pubblici e gli incentivi istituiti dalle Regioni abbiano, in alcuni casi, sostenuto programmi e/o radio e tv dedicati alle minoranze linguistiche.

Infine, per quanto riguarda l'accessibilità ai media per le persone con disabilità, esiste un quadro normativo sviluppato (Art. 3 della legge 220/2016, Norme in materia di audiovisivo e cinema, co. 1/g; artt. 10 e 25 h del contratto di servizio RAI), ma vi sono margini di miglioramento per quanto riguarda la sua attuazione, sia nel servizio pubblico, che nei media commerciali.

L'indicatore **Informazione locale/regionale e media a carattere comunitario** ottiene un punteggio del 33%, avvicinandosi così alla fascia di rischio medio. La principale fonte di rischio, in questo ambito, deriva dalle disposizioni di legge sui media a carattere comunitario, in quanto non esiste alcuna normativa che ne regoli l'indipendenza e nessuna norma specifica che conceda l'accesso alle piattaforme (anche se l'accesso è concesso nel caso in cui rientrino nella definizione di media locali); in questo contesto, il sostegno statale determina anch'esso un certo livello di preoccupazione. Un'altra fonte di rischio è dovuta alla limitata efficacia e trasparenza dei contributi pubblici ai media locali, nei settori dell'audiovisivo, della radio e della stampa.

La legge concede ai media regionali o locali l'accesso alle frequenze. Il Piano Nazionale delle Frequenze adottato dall'AGCOM deve garantire agli operatori locali una quota di capacità trasmissiva e, nello specifico, di frequenze UHF, su cui gestire le reti; almeno una delle quali deve coprire il 90% della popolazione della zona (Art. 4, co. 7-8, D.Lgs. 208/2021). La concessionaria di servizio pubblico mantiene effettivamente filiali e corrispondenti locali (art. 59, Co. 1/p, D.Lgs. 208/2021).

Lo Stato sostiene i media regionali e locali, con un fondo specifico per le tv e le radio locali, gestito dal ministero delle imprese e del made in Italy. Si tratta di una parte del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione. Le quote del Fondo sono stabilite annualmente dal Governo. Per quanto riguarda in particolare i fondi attribuiti alle televisioni e alle radio locali, le decisioni prese dal Consiglio di Stato nel 2022 forniscono ulteriori fonti di preoccupazione: da un lato, confermano che l'insieme dei criteri è spesso opaco, lasciando spazio all'interpretazione; dall'altro, la decisione di riaprire la distribuzione già completata in passato rischia di mettere a repentaglio il contesto economico dei media locali (Consiglio di Stato, 2022).

Per quanto riguarda i giornali locali, essi ricevono un sostegno attraverso lo stesso Fondo per il Pluralismo e l'innovazione dell'informazione, se soddisfano i requisiti stabiliti dalla legge generale, che destina parte dei sussidi ai media che sono espressione delle minoranze linguistiche. La ripartizione dei contributi è stabilita su base annuale, e si evidenziano criticità in relazione all'efficacia e all'equità della loro distribuzione (come visto nei capitoli precedenti, nelle aree del Pluralismo di mercato e dell'Indipendenza politica). Il principale

beneficiario del sostegno pubblico diretto è *Dolomiten*, che è di proprietà di un monopolio locale, Athesia, che controlla i 2/3 della diffusione quotidiana in Trentino Alto Adige (sui rischi di una situazione monopolistica nell'informazione locale nella provincia, si veda la nota 34). La crescente tendenza alla concentrazione dei media a livello locale era già stata analizzata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni alcuni anni fa (AGCOM 2019).

Per quanto riguarda i media comunitari, pur non esistendo una disposizione specifica che ne garantisca l'accesso, si applicano le disposizioni prima indicate del TUSMA (art. 4, co. 7-8, D.Lgs. 208/2021) se rientrano nella definizione di media locali. La loro indipendenza non è protetta da garanzie specifiche di legge, ma i media comunitari si sono dimostrati sufficientemente indipendenti, in pratica.

L'indicatore sulla **Eguaglianza di genere nei media** si colloca al 72%, confermandosi (come negli anni precedenti) a un livello di rischio alto. Questo risultato deriva sia da evidenze quantitative sulla presenza di donne nella governance delle aziende dei media e nelle posizioni di vertice delle redazioni; che, da un punto di vista qualitativo, dalle modalità di rappresentazione delle donne nei media. Nel corso degli anni si è assistito a un aumento della riflessione sul tema e della sensibilità all'argomento, nonché ad alcuni passi avanti per quanto riguarda l'equilibrio di genere nella governance, mentre si sono registrati pochi miglioramenti in relazione al modo in cui i media rappresentano le donne.

Per quanto riguarda la governance, il servizio pubblico ottiene risultati migliori rispetto alle aziende di media private. Questo risultato è legato alle nomine avvenute nel 2021, con 3 donne (su 7 posizioni) nel consiglio di amministrazione della RAI (da rinnovare nel 2023, N.B.), con la presenza di una donna alla presidenza. Tuttavia, va notato che il presidente non ha potere esecutivo e nella RAI non c'è mai stata una donna nel ruolo di amministratore delegato. Analogamente, nei principali gruppi privati è aumentata la presenza di donne nei consigli di amministrazione, ma non nei ruoli apicali. Per quanto riguarda le posizioni giornalistiche, la situazione peggiora, con una sola direttrice donna - sempre nel servizio pubblico - tra i principali mezzi di informazione in Italia (il calcolo è stato effettuato, seguendo la metodologia del MPM, sulle prime due testate di ciascun settore dei media). I media nativi digitali, nonostante siano nati in tempi più recenti, non ottengono risultati migliori in questo senso.

A pesare sul risultato negativo di questo indicatore è soprattutto la rappresentazione delle donne nei media. L'AGCOM, che ha il compito istituzionale di monitorare il pluralismo sociale e politico, fornisce dati sulla presenza delle donne come attori politici nei notiziari e negli affari correnti del settore audiovisivo (pubblico e privato). Gli ultimi dati mostrano che nel 2021 meno di 1/5 di questi attori erano donne (AGCOM 2022, p. 67). L'ultima implementazione del Global Media Monitoring Project (GMMP 2021) ha rilevato che "[il numero di] donne è cresciuto, in termini di visibilità complessiva, probabilmente più grazie alla loro maggiore presenza e partecipazione nelle istituzioni e nelle imprese che come risultato di un maggiore impegno dei mezzi d'informazione a favore dell'eguaglianza di genere"; tuttavia, "... per quanto riguarda la loro funzione nei notiziari, le donne sono il 24% dei soggetti dei notiziari, che continuano a essere dominio degli uomini". Un altro motivo di preoccupazione è la scarsa presenza delle donne come esperte: nel suo bilancio sociale, il servizio pubblico riporta la presenza delle donne come "opinion maker" (30,1%) e come esperte (22,8%), mentre se si considerano i media privati i dati del GMMP mostrano una situazione ancora peggiore: nel 2021, se confrontati con il Monitor GMMP del 2015, le donne appaiono più spesso come portavoce, dato che la cifra è salita dal 13% al 30%, ma la loro presenza come esperte è diminuita significativamente, dal 18% al 12%.

La scarsa presenza di donne come esperte e protagoniste nei telegiornali non può essere legata a una scarsità di competenze, considerando che in Italia il divario di genere nell'istruzione è a favore delle donne - il Paese ha una percentuale più alta di laureate e di donne nell'istruzione superiore rispetto agli uomini.

Nel gennaio 2022, la presidente della RAI, Marinella Soldi, ha firmato il Protocollo d'intesa "No women, no panel", per promuovere una rappresentanza equilibrata di genere nelle attività di comunicazione del servizio

pubblico. Secondo il protocollo d'intesa, la RAI si impegna, tra l'altro, a organizzare panel equilibrati dal punto di vista del genere "per quanto possibile". Questo obbligo si aggiunge, con un impegno più specifico, alle disposizioni del Contratto di Servizio della RAI.

L'anno è stato caratterizzato dalle elezioni politiche che si sono tenute a settembre. L'AGCOM ha chiarito che l'equilibrio di genere rientra tra i criteri da rispettare nell'informazione e nei dibattiti elettorali (AGCOM 299/22/CONS, Art. 7/2); nonostante questa norma, una presenza schiacciante di politici e commentatori di sesso maschile ha caratterizzato l'informazione politica e i talk show, come è stato evidenziato dalla stessa Autorità nella sua delibera n. 300/22/CONS, con la quale ha richiamato i mezzi di comunicazione al rispetto del regolamento sulla "par condicio", comprese le norme sulla corretta rappresentazione di genere.

Per quanto riguarda la stampa, i commentatori uomini sono ancora predominanti nelle prime pagine e le opinioniste/esperte donne sono spesso segregate nella sezione "questioni femminili", con alcune eccezioni. La situazione migliora quando si tratta di rappresentare le donne nei media digitali. Secondo il GMMP (2021), i media digitali ottengono risultati leggermente migliori rispetto alla stampa, alla radio e alla TV in relazione al linguaggio utilizzato per parlare delle donne, come si può notare facendo riferimento a una serie di "domande speciali" che sono state incluse nel quadro del progetto: nelle notizie online, i titoli professionali sono utilizzati sia per le donne che per gli uomini e la loro articolazione grammaticale è sensibile al genere in quasi tutti i casi. Al contrario, i media tradizionali hanno risultati peggiori rispetto ai nuovi media, in termini di linguaggio e di modalità con cui si parla di donne e uomini. Rimane un ampio divario per quanto riguarda l'introduzione dei soggetti con nome e cognome e la presenza di riferimenti espliciti ai loro titoli e affiliazioni professionali.

L'indicatore sulla **Alfabetizzazione mediatica** passa da un rischio medio a un rischio alto, con un punteggio del 67%. Questo preoccupante risultato è dovuto al fatto che non sono state intraprese iniziative politiche efficaci per migliorare le competenze e le abilità mediatiche complessive, sia per gli adulti che per i bambini, e alla posizione non soddisfacente dell'Italia negli indicatori europei sulle competenze digitali.

Vale la pena inquadrare la questione dell'alfabetizzazione mediatica in uno scenario più ampio: l'Italia è drammaticamente indietro in termini di competenze di alfabetizzazione nel suo complesso. L'ultima indagine internazionale sulle competenze degli adulti ha rilevato che l'Italia è al di sotto della media OCSE nelle competenze di *literacy* (la capacità di leggere e comprendere un testo scritto) (OCSE 2019). Per quanto riguarda gli studenti, l'Italia è al di sotto della media OCSE nel test di alfabetizzazione PISA e negli indicatori specifici relativi ai media, che misurano la capacità di distinguere i fatti dalle opinioni, e l'esistenza di iniziative di formazione nelle scuole su come individuare le informazioni tendenziose e la disinformazione (OCSE PISA 2018). Secondo l'INVALSI (il sistema nazionale di valutazione degli studenti italiani), il 44% degli studenti dell'ultimo anno delle scuole superiori non soddisfa lo standard minimo stabilito dalle stesse prove nazionali riguardo le competenze nella lettura dei testi. Per MPM2023 abbiamo intervistato Christian Tarchi, professore associato dell'Università di Firenze, docente di psicologia dello sviluppo e dell'educazione ed esperto di media literacy. "I dati esistenti confermano che in Italia esiste un problema generale di alfabetizzazione, in particolare per la scarsa presenza nei livelli alti. Dopo la pubblicazione dei risultati OCSE PISA, sono state intraprese alcune iniziative, per lo più a livello regionale, per migliorare le competenze di lettura nella scuola primaria, ma questi programmi non sono specificamente focalizzati sull'alfabetizzazione mediatica. Le competenze digitali, alle quali sono dedicati altri specifici programmi, riguardano principalmente strumenti tecnologici per le scuole, non i programmi né la formazione degli insegnanti". I rischi principali della situazione italiana sono legati alla mancanza di una politica nazionale comune, con iniziative sparse da parte delle regioni, che comportano il rischio che proprio le regioni in cui ci sarebbe più bisogno di intervento siano quelle con minori interventi; inoltre, altri rischi provengono dal fatto che la formazione degli insegnanti su questo tema è quasi assente e, infine, dalla tendenza ad affrontare la questione finanziando le infrastrutture digitali senza cambiare gli strumenti e i metodi

pedagogici, come sottolinea Tarchi.

L'indicatore **Protezione dalla disinformazione e dai discorsi d'odio** è a rischio medio (50%). Mentre i principali fattori di rischio, rispetto alla valutazione dello scorso anno, non sono cambiati, nel MPM2023 vengono prese in considerazione nuove variabili, dall'analisi più granulare dei fact-checkers all'analisi delle iniziative della società civile e non governative per contrastare la disinformazione. Abbiamo così rivalutato l'impatto dei factcheckers e identificato alcune iniziative occasionali condotte dalla società civile per combattere la disinformazione. Ciò, in particolare, ha contribuito ad un risultato leggermente migliore rispetto all'anno precedente. Infine, è importante sottolineare che la disinformazione in Italia non può essere attribuita esclusivamente all'ambiente digitale. Le notizie false o imprecise spesso provengono o vengono amplificate dai media tradizionali, per poi essere diffuse sul web (e spesso ritornano ai media tradizionali), formando così un circolo vizioso.

Una delle questioni principali che devono essere affrontate per una lotta efficace alla disinformazione in Italia è la grave mancanza di fiducia nei media. Il punteggio complessivo di fiducia nei media, secondo Eurobarometro, è del 59%, in calo rispetto al 62% del 2021 e si avvicina alla fascia di rischio elevato (*Standard Eurobarometro* 94). Allo stesso modo, l'Oxford Reuters Institute conferma che il punteggio complessivo di fiducia nei confronti dei media in Italia rimane basso, ed è diminuito nel 2022 dal 40% al 35% (Cornia, 2022). È importante notare che il livello di percezione degli italiani del pericolo della disinformazione è ancora basso, se confrontato con il resto d'Europa. Questo potrebbe sembrare un controsenso, dato che, come evidenziato negli anni precedenti, il livello relativamente basso di alfabetizzazione mediatica in Italia, così come il profilo demografico della popolazione, rendono naturalmente il Paese più vulnerabile alla disinformazione e ai discorsi dannosi.

Focus digitale

Nella sfera digitale, i principali fattori di rischio nell'area dell'Inclusione sociale sono legati agli indicatori sull'alfabetizzazione mediatica e sulla protezione dalla disinformazione e dai contenuti dannosi. L'alfabetizzazione mediatica presenta il livello di rischio più elevato nella dimensione digitale. Questo perché, nella valutazione del rischio per questo indicatore, un aumento rilevante del rischio è dovuto alla variabile numerica sulla percentuale di popolazione che possiede competenze digitali di base o superiori, che per l'Italia è 45% (la media dell'UE è 54%). Il miglioramento delle infrastrutture fisiche e della connettività, evidenziato dall'indicatore sull'accesso a Internet, come visto nell'area Tutela dei diritti fondamentali, non si è accompagnato a un parallelo miglioramento delle competenze individuali nell'utilizzare (e trarre a proprio vantaggio) gli sviluppi tecnologici.

L'Italia non dispone di leggi specifiche per contrastare la disinformazione, ma si basa sulle leggi che regolano la professione giornalistica, sulle regole generali del diritto penale e sul quadro legislativo europeo. In seguito allo sviluppo della strategia digitale dell'Unione Europea, sono state avviate dall'AGCOM iniziative per favorire una autoregolamentazione. La più importante è il Tavolo tecnico creato nel 2017 per garantire il pluralismo e l'affidabilità dell'informazione online. Questa importante iniziativa, tuttavia, non ha coinvolto tutte le parti interessate. L'ultimo documento pubblicato in merito risale al 26 giugno 2020. Considerando il rapido ritmo dell'evoluzione dei media nell'ambiente digitale e la conseguente necessità di adattare costantemente strumenti e approcci, l'efficacia degli sforzi per sviluppare una strategia adeguata può essere messa seriamente in discussione. Ciò è vero anche in relazione alla lotta contro i contenuti dannosi e i discorsi d'odio. Federico Faloppa, coordinatore della Rete nazionale italiana per la lotta ai discorsi d'odio e ai crimini d'odio, in un'intervista per MPM2023, ha sostenuto che, nonostante i gradualmente miglioramenti, soprattutto da parte della società civile,

particolarmente vivace nella sensibilizzazione e nell'advocacy, manca una strategia nazionale per la lotta ai discorsi d'odio, in particolare una visione di medio termine. Eppure, secondo i pochi dati disponibili pubblicamente, e se confrontati con altri Paesi dell'UE, il discorso d'odio online rimane un fenomeno diffuso in Italia.

La guerra in Ucraina ha inevitabilmente aggravato la diffusione della disinformazione. Nuove tecniche di disinformazione, come i deepfakes, sono state spesso utilizzate per la propaganda bellica (Mastrolonardo, 2022). Un altro evento rilevante per l'Italia, nel 2022, sono state le elezioni politiche che si sono tenute a settembre. Anche questo evento è stato accompagnato da una disinformazione polarizzante (Stati, 2022). L'aspetto più preoccupante è che anche i politici diffondono disinformazione, soprattutto sul COVID-19, sulla guerra in Ucraina e sul cambiamento climatico. Non è raro, infatti, che notizie simili vengano diffuse attraverso gli account dei social network dei politici. Le stesse promesse elettorali sono nella stragrande maggioranza basate su dati non fattuali (96%), perché i politici normalmente non presentano la copertura finanziaria dei programmi di spesa che propongono. (*Pagella Politica*, 2022).

Negli ultimi anni, le iniziative di factchecking sono emerse come uno strumento fondamentale per combattere la disinformazione e i contenuti dannosi. In generale, in Italia possiamo distinguere due tipi di organizzazioni di factchecking: i factcheckers indipendenti, come *Pagella Politica*, *Facta*, *Butac* e *Bufale*, e i factcheckers giornalistici affiliati o presenti all'interno di un'organizzazione mediatica, come *Open*, *lavoce.info* e *Blasting News*. Esistono anche alcune iniziative di enti indipendenti, come *IDMO*, il ramo italiano del progetto *EDMO*, che pubblica un rapporto mensile sui principali temi della disinformazione in Italia, con testimonianze aneddotiche raccolte da una rete di factcheckers. Alcuni di questi factchecker (*Pagella Politica*, *Facta*, *Open* e *lavoce.info*) hanno sottoscritto il nuovo Codice Europeo degli standard per le organizzazioni indipendenti di factchecking dello European Fact-Checking Standards Network (EFCSN). Nel complesso, la maggior parte di queste organizzazioni ha elevati standard etici e professionali e il loro finanziamento è generalmente adeguato e trasparente. Tuttavia, il panorama informativo italiano potrebbe beneficiare di un maggiore pluralismo di fact-checkers. *Pagella Politica* e *Facta* fanno infatti parte della stessa organizzazione, mentre *Butac*, *lavoce.info* e *Blasting News* non sono molto attivi, in quanto pubblicano non più (e spesso meno) di un fact-check al giorno.

4. Conclusioni

In un anno caratterizzato dalle elezioni generali e dal relativo cambio di governo, dal profondo impatto della guerra in Ucraina, e da uno scenario economico in peggioramento (bassa crescita ed elevata inflazione), la situazione del pluralismo dei media in Italia non ha registrato miglioramenti, in media, presentando invece un deterioramento in alcuni aspetti specifici.

Gli sviluppi del quadro giuridico avviati nel 2021 - in primis l'entrata in vigore del nuovo Testo unico dei servizi di media audiovisivi, ancora in attesa di attuazione normativa - non hanno ancora prodotto risultati, mentre altre attese riforme che avrebbero un impatto sulle tutele fondamentali del pluralismo dei media, rimangono in sospeso. Al contempo, il Media Pluralism Monitor registra un particolare deterioramento rispetto alla protezione dei giornalisti dalle intimidazioni, alle minacce all'indipendenza e all'integrità editoriale, nonché per quanto riguarda la sostenibilità economica dei media. Come in passato, i principali fattori di rischio possono essere individuati nella forte concentrazione che caratterizza l'industria dei media, i cui attori presentano spesso partecipazioni in altri settori economici; nella politicizzazione del servizio pubblico radiotelevisivo e dei media privati; nonché in un livello molto basso di alfabetizzazione mediatica e nella disuguaglianza di genere nei media.

Nell'area **Tutela dei diritti fondamentali**, l'Italia si colloca, ancora una volta, nella zona più elevata della fascia rischio basso (32%). In questo ambito, l'indicatore **Tutela della libertà di espressione** è passato da un livello di rischio basso ad uno medio, e anche l'indicatore **Regole e tutela della professione giornalistica**, pur mantenendosi nella fascia di rischio medio, ha registrato un aumento del livello di rischio. In quest'area, gli sviluppi negativi sono stati compensati da una diminuzione del livello di rischio di altri indicatori, in particolare quelli relativi alle regole a garanzia dell'indipendenza dell'autorità dei media (AGCOM), e quelli riguardanti le condizioni infrastrutturali di accesso ai media e a Internet. Nonostante le condizioni di base della libertà di espressione siano rispettate e in linea con gli standard internazionali, dall'attuazione del MPM2023 emergono diversi fattori che necessitano di considerazione.

L'effetto combinato della legislazione penale sulla diffamazione e la mancanza di una legge contro le querele temerarie, espone i giornalisti a intimidazioni, spesso da parte di soggetti in posizione di potere. Si assiste infatti ad un crescente ricorso a cause penali e civili, che sebbene nella maggior parte dei casi non abbiano esito positivo, possono avere un effetto deterrente. Un numero crescente di giornalisti lavora con paghe basse e senza un contratto regolare, risultando di conseguenza più vulnerabile alle suddette minacce. La protezione delle fonti e il diritto all'informazione non sono pienamente garantiti; la nuova legislazione sulla presunzione di innocenza, di recente entrata di vigore, ha causato restrizioni nell'accesso alle informazioni per i giornalisti giudiziari. La protezione dei whistleblower rimane ancora limitata in termini di portata ed efficacia; potrebbe essere rafforzata in futuro dal recepimento della Direttiva UE 2019/1937 sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione - la cui trasposizione è stata approvata nel dicembre 2022, con un ritardo di un anno rispetto alla scadenza prevista (non risultando dunque in vigore nell'anno della valutazione MPM).

Raccomandazioni:

- Allo Stato: approvare una riforma completa delle previsioni della legge penale sulla diffamazione, in conformità con le richieste della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte Costituzionale; introdurre una legislazione anti-SLAPP; garantire un contesto lavorativo favorevole ai giornalisti, tenendo conto del ruolo crescente dei professionisti indipendenti; attuare efficacemente la protezione dei whistleblower; evitare restrizioni ingiustificate all'accesso alle informazioni per i giornalisti; rafforzare l'indipendenza dell'AGCOM, in vista delle sue accresciute competenze, prevedendo

procedure trasparenti e competitive per la nomina dei membri del suo Consiglio.

- ai membri del parlamento e del governo: di evitare l'abuso di liti temerarie contro i giornalisti.
- alle aziende dei media e alle associazioni giornalistiche: promuovere strumenti di cooperazione e fondi per sostenere i giornalisti, compresi i freelance, contro le querele temerarie.
- alle associazioni professionali e ai sindacati dei giornalisti: monitorare il rispetto degli standard professionali e dell'autonomia editoriale, comprendendo i giornalisti freelance e indipendenti; adottare strumenti più efficaci per sanzionare la loro violazione.
- all'AGCOM: promuovere, nell'ambito dell'autoregolamentazione e della coregolamentazione, un monitoraggio e una rendicontazione trasparenti riguardo le attività di filtro e rimozione dei contenuti dei media da parte degli intermediari digitali.

Nell'area **Pluralismo di mercato**, l'Italia presenta un punteggio di rischio medio, vicino al margine di rischio alto (64%). Le minacce economiche al pluralismo dei media sono, da un lato, un'eredità del passato - derivante dall'elevata concentrazione, dall'esistenza di conglomerati con interessi anche al di fuori del settore dei media, dalla mancanza di efficacia delle regole anticoncentrazione specifiche per il settore dei media, dalla scarsa domanda di informazione a pagamento; dall'altro, a queste problematiche si sono aggiunti nuovi problemi, riguardanti in particolare la sostenibilità economica dell'industria dei media, i ritardi nella transizione digitale e il dominio degli intermediari digitali in relazione all'accesso alle notizie (e alla loro monetizzazione). L'indicatore sulla **sostenibilità economica dei media** è passato ad un rischio alto nell'anno di valutazione, e le condizioni di lavoro dei giornalisti sono peggiorate, con un'elevata precarietà e bassi compensi per i giornalisti freelance. L'innovazione dei modelli di business e delle redazioni arranca, nonostante vi siano esperienze di nicchia di successo. Tutte queste condizioni aggravano i rischi di influenza commerciale e proprietaria sui contenuti editoriali, poiché l'indipendenza dei giornalisti è protetta da un quadro di autoregolamentazione datato e scarsamente efficace. La trasparenza della proprietà dei media è garantita sulla carta, ma l'accesso del pubblico alle informazioni non lo è.

Raccomandazioni:

- all'AGCOM: garantire il pieno accesso al pubblico alle informazioni rilevanti sulla proprietà dei media, fino al proprietario effettivo; in particolare, garantire informazioni dettagliate sulla proprietà dei media che ricevono sostegno pubblico; attuare le nuove norme anti-concentrazione che stabiliscono il principio secondo cui, nel settore dei media, sono vietate le posizioni di potere di mercato che danneggiano il pluralismo.
- allo Stato: riformare il sistema di sostegno pubblico ai media, sostenere il giornalismo indipendente, e stanziare fondi per l'innovazione nel processo e nella distribuzione, nonché per i prodotti innovativi.
- alle autorità competenti: cooperare, nel nuovo quadro normativo per i servizi digitali e i mercati digitali, per promuovere un ambiente favorevole alla produzione e alla distribuzione dei media, in particolare nei mercati dei dati e della pubblicità online.
- allo Stato, alle autorità dei media, all'industria e alle piattaforme digitali: garantire che gli accordi economici sull'uso dei contenuti protetti dal diritto d'autore siano trasparenti ed efficaci e che includano tutti i media, senza penalizzare il pluralismo e la diversità.

- agli editori e alle associazioni giornalistiche: rafforzare e implementare le norme di autoregolamentazione in materia di pubblicità, con una divulgazione completa e visibile dei contenuti a pagamento nell'offerta digitale in continua evoluzione, ad esempio nel caso degli influencer.

L'area **Indipendenza politica** si colloca nella fascia di rischio medio (55%). Vi sono forti preoccupazioni riguardo al controllo politico esercitato attraverso la proprietà, in quanto mezzi di comunicazione dominanti o rilevanti, sia nel settore audiovisivo che in quello radiofonico ed editoriale, sono controllati da politici al governo o da loro intermediari. Inoltre, le preoccupazioni relative al controllo politico sono in misura crescente legate a processi di concentrazione dei media a livello locale. Per quanto riguarda l'**Autonomia editoriale**, le tutele normative non impediscono interferenze nei processi di nomina e licenziamento dei direttori, mentre i meccanismi di autoregolamentazione risultano insufficienti di fronte a problemi strutturali e a pratiche pregiudizievoli. La trasparenza della pubblicità politica online è un altro rischio rilevante, ed emerso nell'ambito dell'indicatore **Media audiovisivi, piattaforme digitali ed elezioni**, mentre l'indicatore sul **Regime del sostegno pubblico ai media** evidenzia le carenze del sistema di contributi pubblici, sia in termini di trasparenza, che di efficacia e coerenza interna. Inoltre, le disposizioni in materia di pubblicità statale non si applicano alle società a controllo pubblico, la cui spesa pubblicitaria - in un mercato in declino - sta acquisendo un ruolo crescente e può esporre a rischi di influenza politica e commerciale. Infine, il sistema di governance della RAI rimane continua a destare forte preoccupazione.

Raccomandazioni:

- allo Stato: riformare la legge sul conflitto di interessi, per liberare il sistema dei media dal controllo politico e dall'intreccio di influenze commerciali e politiche.
- allo Stato: rafforzare le norme sulla comunicazione politica nei periodi elettorali ed estenderle alla sfera online; introdurre l'obbligo per i partiti e gli altri attori politici di pubblicare e dettagliare le spese per la pubblicità politica online. In attesa di tale riforma, sarebbe auspicabile che i partiti politici rendessero volontariamente pubblici i dettagli delle loro spese per la pubblicità.
- allo Stato: rivedere il regime del sostegno pubblico ai media, al fine di garantire trasparenza ed efficacia nella distribuzione dei contributi; includere le società a controllo pubblico tra gli attori soggetti alle regole di trasparenza che si applicano alla pubblicità statale.
- allo Stato: riformare la governance e il sistema di finanziamento della RAI, al fine di garantire la piena indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo dalle pressioni ed interferenze politiche.
- allo Stato, ai media e alle associazioni giornalistiche: rafforzare le tutele normative e di autoregolamentazione in modo da impedire interferenze nel processo di nomina e licenziamento dei direttori e garantire l'indipendenza editoriale.
- all'AGCOM e al Garante per la privacy: cooperare per prevenire l'abuso di pratiche di microtargeting durante le campagne elettorali; fare in modo che i dati pubblicati dalle piattaforme possano essere incrociati con le informazioni pubblicate dai candidati.

L'area **Inclusione sociale** presenta un rischio medio, pari al 54%. Nella valutazione del MPM2023 il risultato peggiore, in quest'area, risulta ancora dovuto all'indicatore sulla **Eguaglianza di genere nei**

media. I lenti miglioramenti nel punteggio di questo indicatore rivelano alcuni passi avanti nella presenza delle donne ai vertici aziendali dei media, ma nessun cambiamento sostanziale per quanto riguarda le posizioni di vertice nelle redazioni, e una presenza delle donne nelle notizie spesso stereotipata e segmentata nei temi tradizionalmente considerati "femminili". Il secondo indicatore di rischio più alto, in quest'area, è quello relativo all'**Alfabetizzazione mediatica**, il cui punteggio riflette la mancanza di una strategia nazionale nei programmi educativi, la scarsa efficacia di quelli esistenti e le limitate competenze digitali della popolazione in generale. Lo scarso risultato nell'alfabetizzazione mediatica influenza anche la vulnerabilità alla disinformazione e all'incitamento all'odio. L'accesso ai media non è garantito alle minoranze non riconosciute legalmente, in particolare i cittadini di origine straniera.

Raccomandazioni:

- allo Stato, al servizio pubblico radiotelevisivo e ai media privati: promuovere l'uguaglianza di genere nella governance delle aziende editoriali e nelle posizioni di vertice delle redazioni; promuovere una rappresentanza delle donne proporzionata alla loro presenza in tutti i settori della società, dell'economia e dell'istruzione; combattere gli stereotipi di genere.
- allo Stato: prevedere e attuare politiche per l'alfabetizzazione mediatica, sia nelle scuole che tra gli adulti; utilizzare i fondi previsti dalla missione digitale del piano "Next Generation EU" per aumentare le competenze digitali (non limitando il finanziamento per il digitale agli investimenti nelle infrastrutture e negli strumenti).
- allo Stato: adottare politiche più olistiche e partecipative con cui affrontare la disinformazione e il discorso d'odio, sia online che offline; vale a dire politiche che possano integrare prospettive multidisciplinari e di tutti i portatori d'interesse; assicurarsi che il nuovo quadro normativo europeo sulla governance delle piattaforme e la moderazione dei contenuti (il Digital Services Act) sia implementato e applicato in modo efficace; e che i dati provenienti dalla divulgazione di informazioni da parte dei social media possano informare meglio le politiche nazionali.

5. Note

- [1] Fonte: dati.istat.it, "Stranieri residenti al 1 gennaio 2022". I dati si riferiscono agli stranieri ufficialmente residenti. Nel corso del 2022, un numero considerevole di rifugiati dall'Ucraina in seguito alla guerra si è aggiunto alla comunità ucraina che da tempo ha una presenza rilevante nel paese. A metà 2022 c'erano 140.000 rifugiati ucraini in Italia (ISTAT 2022, p. 155).
- [2] Si veda [la comunicazione](#) del ministero dell'Economia.
- [3] UPB, [Audizione](#) della presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del Documento di economia e finanza per il 2023, Commissioni congiunte 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, tesoro e programmazione), p. 34. Attività indipendenti di monitoraggio sui fondi PNRR sono condotte anche da organizzazioni della società civile come, ad esempio, [Openpolis](#).
- [4] L'amministratore delegato della RAI Carlos Fuertes si è dimesso l'8 maggio del 2023, denunciando che "Dall'inizio del 2023 sulla carica da me ricoperta e sulla mia persona si è aperto uno scontro politico che contribuisce a indebolire la Rai". ([Ansa](#))
- [5] Si veda: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/CP_Italy_ENG
- [6] Si possono fare alcuni esempi. Nell'autunno del 2022, dopo le elezioni legislative, la nuova presidente del consiglio Giorgia Meloni ha deciso di proseguire in alcune cause alle quali aveva dato inizio quando era parlamentare: una di queste è contro il giornalista e scrittore Roberto Saviano; un'altra è contro Emiliano Fittipaldi e Stefano Feltri, giornalista e (all'epoca) direttore del quotidiano Domani. In entrambi i casi, la causa per diffamazione era iniziata quando Meloni non era ancora capo del governo. un altro caso che coinvolge Saviano è la causa intentata contro di lui da Matteo Salvini quando era ministro dell'interno (nel 2018). Va precisato che nel passato situazioni simili si erano verificate, su iniziativa di politici appartenenti ad altri e diversi partiti.
- [7] L'8 novembre 2022 la FNSI e l'Ordine nazionale dei giornalisti hanno protestato con una manifestazione a Toma, chiedendo "una corretta lettura attraverso nuove circolari esplicative che non mettano a repentaglio (come sta avvenendo) il diritto di cronaca" e "il ripristino immediato di un adeguato scambio di informazioni che risponda almeno al buon senso piuttosto che alla declinazione fallata e fuorviante di una norma europea il cui spirito (che condividiamo) è stato ampiamente travisato nell'adozione legislativa italiana". (Si veda [il comunicato](#) dell'Ordine dei giornalisti).
- [8] Si vedano:
<https://www.anticorruzione.it/-/denuncia-illeciti-nella-asl-e-subsisce-ritorsioni-interviene-l-anac>,
<https://www.ilfattoquotidiano.it/in-edicola/articoli/2023/02/22/diamanti-mps-il-whistleblower-rischia-il-lavoro-e-pure-di-finire-sotto-processo/7073532/> e
https://espresso.repubblica.it/inchieste/2023/01/30/news/caso_dipendente_atm-385224095/.
- [9] Dati presentati nel corso del XXIX Congresso, 14-16 febbraio 2023, Riccione (FNSI 2023)
- [10] Aeranti-Corallo/FNSI:
<https://www.fnsi.it/upload/9b/9bf31c7ff062936a96d3c8bd1f8f2ff3/a5442fe905c11bf0803da08ea24c3f61.pdf>
- [11] Si veda: <https://www.senzabavaglio.info/2022/11/26/nicoletta-morabito-incapacita-sindacale-sulla-vicenda-equo-compenso/>
- [12] Consiglio d'Europa, [Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists](#); il [Centro di coordinamento sul fenomeno degli atti intimidatori contro i giornalisti](#), presso il ministero dell'interno; [Ossigeno per l'Informazione](#); [Media Freedom Rapid Response](#).
- [13] Si veda: <https://www.ecpmf.eu/call-for-italian-political-forces-to-take-a-stand-against-slapps/>

- [14] Caso nato in seguito alle intercettazioni, da parte della procura di Trapani, delle conversazioni telefoniche (anche con fonti confidenziali e avvocati) di almeno 15 giornalisti, che stavano investigando sulle questioni delle migrazioni nel Mediterraneo. Si veda Sambataro (2022)
- [15] Si veda la decisione della procura di Roma nel 2022, riguardanti l'acquisizione delle intercettazioni telefoniche di due giornalisti di Report, trasmissione RAI di giornalismo di
inchiesta: <https://www.ossigeno.info/report-i-giornalisti-e-il-debole-scudo-del-segreto-profession>
- [16] Le sentenze della Corte di Giustizia hanno ribadito che l'uso generalizzato e indiscriminato della conservazione dei dati sul traffico telefonico e telematico è incompatibile con il Regolamento europeo sulla privacy nelle comunicazioni elettroniche.
- [17] Come evidenziato da Zaccaria (2021), tali dati non sono scaricabili né aggregabili; non viene presentata una sintesi, né ci sono informazioni sui singoli politici.
- [18] Si
veda: <https://www.key4biz.it/e-giomi-agcom-non-me-ne-faccio-una-ragione-denuncio-lerosione-dindipendenza-dellautorita/421364/>
- [19] La sentenza ha annullato la norma dell'articolo 1(15)c della direttiva UE n. 2018/834, nella parte in cui prevede che tali informazioni siano in ogni caso messe a disposizione a chiunque ne faccia richiesta (Case C-37/20, Judgment ECLI:EU:C:2022:912).
- [20] Si veda la [Raccomandazione](#) (UE) della Commissione 2022/1634 del 16 settembre 2022 sulle garanzie interne di indipendenza editoriale e la trasparenza della proprietà nel settore dei media.
- [21] Si veda il sito
AGCOM: <https://www.agcom.it/asseti-proprietari-dichiarati-dalle-impreserichiedenti-i-contributi>
- [22] Alberto Barachini, sottosegretario di stato con la delega per l'editoria, implicitamente ha ammesso l'esistenza di tale problema, annunciando che in futuro anche i media digitali dovrebbero poter avere accesso ai fondi pubblici. Si veda:
<https://www.primaonline.it/2023/01/24/370842/editoria-barachini-finanziamenti-settore/>
- [23] Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno (legge europea per la libertà dei media) e modifica la direttiva 2010/13/UE; raccomandazione EU 2022/1364 del 16 settembre 2022.
- [24] Si veda per esempio il [Comunicato sindacale](#) del CdR del Sole24Ore del 22 dicembre 2022
- [25] Un evento rilevante è sopravvenuto nel 2023, quando Angelucci ha rilevato *Il Giornale* (da Paolo Berlusconi, fratello di Silvio Berlusconi), creando di fatto un polo dei quotidiani di centro-destra (*Il Giornale*, *Liberò* e *Il Tempo*).
https://www.repubblica.it/politica/2023/04/28/news/angelucci_berlusconi_accordo_giornale-398011154/
- [26] La legge Frattini è stata giudicata inefficace dalla Commissione di Venezia sin dal 2005. Si veda: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)017-ita](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)017-ita)
- [27] Il testo unificato del 2020 per la riforma della disciplina non è stato approvato prima della scadenza della XVIII legislatura, arrivata a conclusione nel settembre 2022.
- [28] Angelucci è stato eletto come membro della Commissione Cultura, la quale ha, tra l'altro, competenza sull'editoria. Attraverso la holding Tosinvest (da un punto di vista formale l'amministratore delegato è Giampaolo Angelucci, figlio di Antonio), gli Angelucci controllano Editoriale Libero S.r.l. (editore di *Liberò Quotidiano*), TMS Edizioni S.r.l. e *Il Tempo* S.r.l., editore de *Il Tempo*. Alla fine del 2022, Tosinvest ha venduto il 100% del capitale del Gruppo Corriere S.r.l. (editore di diverse testate locali) a

- Polimedia. Si
veda: <https://www.engage.it/media-industry/tosinvest-angelucci-vende-il-100-di-gruppo-corriere-a-polimedia.aspx>
- [29] Nello specifico, l'articolo 6 del contratto attribuisce al direttore il potere esclusivo di proposta riguardante il licenziamento dei giornalisti, ed è escluso che l'editore, o per esso il direttore generale o amministrativo possano sostituirsi al direttore nell'esercizio di tale potere. Si
veda: <http://www.di-elle.it/giurisprudenza/80-giornalisti/708-cessazione-del-rapporto>
- [30] Un caso di potenziale influenza commerciale su L'Espresso è stato sollevato, dopo la vendita dello storico settimanale da GEDI all'imprenditore Danilo Iervolino - un cambio di proprietà che in sé ha causato le dimissioni del direttore Marco Damilano, sostituito nell'occasione da Lirio Abbate. Lo stesso Abbate si è poi dimesso, si presume a causa di contenuti pubblicati non graditi da alcuni inserzionisti. Si veda: Il Post, <https://www.ilpost.it/charlie/il-licenziamento-del-direttore-dellespresso/>.
- [31] AGCOM Politiche 2022: Approvato il regolamento sulla par condicio - [Comunicato Stampa](#). 3 agosto 2022.
- [32] Si veda l'archivio elezioni dell'AGCOM: <https://www.agcom.it/elezioni-camera-dei-deputati-e-senato-della-repubblica>
- [33] L'AGCOM ha pubblicato ulteriori raccomandazioni con la delibera 299/22/CONS (in particolare, Titolo VI, Art. 28 - Tutela del pluralismo sulle piattaforme di condivisione di video)
- [34] Si veda il caso di *Liberò*, il cui proprietario effettivo è un gruppo industriale (settore sanitario), formalmente edito da una Fondazione con base in Lussemburgo, i cui membri non sono ufficialmente conosciuti. Un caso è stato sollevato quando il direttore di *Liberò* è stato sanzionato dalla AGCOM per hate speech.
- [35] L'editore di Dolomiten, Athesia, controlla diversi giornali, radio, società di pubblicità, ed è attivo inoltre in altre attività economiche nella regione. AGCOM ha di recente autorizzato ulteriori fusioni e acquisizioni, affermando che la quota finale di mercato del gruppo resta al di sotto dei limiti imposti dal TUSMA. Tali limiti, tuttavia, si riferiscono a tutto il mercato a livello nazionale.
- [36] Si vedano: [Il Post](#), e [Governo Italiano - Dipartimento per l'informazione e l'editoria](#).
- [37] Si vedano ad esempio: "Rai, pronto uno tsunami: il Cdx già al lavoro per i nuovi direttori". [affaritaliani.it](https://www.affaritaliani.it), https://www.affaritaliani.it/politica/rai-pronto-uno-tsunami-il-cdx-gia-al-lavoro-per-i-nuovi-direttori-814879.html?refresh_ce e [Il Tempo](#) (2022). "Rivoluzione in Rai con il centrodestra al governo: "Come cambiano i Tg e l'informazione"", <https://www.iltempo.it/politica/2022/07/23/news/rai-nomine-direttori-governo-centrodestra-elezioni-anticipate-meloni-tg1-tg2-informazione-giorgino-sangiuliano-32511613/>
- [38] Si veda: <https://confindustriaradiotv.it/rai-i-vertici-in-audizione-al-senato-sulle-proposte-di-riforma-del-servizio-pubblico/>
- [39] Gli ultimi dati decifrabili risalgono al 2015, per questa regione
- [40] Ai fini della presente valutazione, è bene sottolineare che il consistente flusso di rifugiati dall'Ucraina verso l'Italia ha determinato un forte aumento della presenza di migranti nei servizi di informazione, balzata al 20% (dal 6-7%). Questo è avvenuto in tutti i programmi televisivi e, in particolare, nel servizio pubblico (Carta di Roma, 2022); tuttavia, l'aumento non è sufficiente a determinare una diminuzione del livello di rischio, in questo contesto.

6. Bibliografia

AGCOM (2022). Relazione annuale.

<https://www.agcom.it/documents/10179/27251843/Documento+generico+29-07-2022/c049d0cb-a8ae-4a07-8eb5-7389dd61c288?version=1.0>

AGCOM (2023a). Osservatorio sulle comunicazioni. N. 1.

<https://www.agcom.it/documents/10179/30235902/Documento+generico+14-04-2023/359b4155-8bfb-49ec-9485-a9dab6046b79?version=1.0>

AGCOM (2023b). Focus bilanci 2017-2021.

<https://www.agcom.it/documents/10179/29480836/Documento+generico+23-01-2023/12a04271-5be7-4e47-8671-f5fdcf44dc2c?version=1.1>

ANAC (2022). Relazione annuale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione sull'attività svolta nel 2021.

<https://www.anticorruzione.it/-/relazione-annuale-2021-1>

ANAC (2021). "Whistleblowing, Ecco le nuove linee guida". 25 giugno 2021.

<https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing-ecco-le-nuove-linee-guida>

Article 19 (2022a). "Italy: Improving protections for freedom of expression and information". 21 dicembre 2022.

<https://www.article19.org/resources/italy-improving-protections-for-freedom-of-expression-and-information/>

Article 19 (2022b). "The need to strengthen the protection of the right to freedom of expression and information through legal reforms in Italy".

https://www.article19.org/wp-content/uploads/2022/12/Italy-brief_final_updated-December-2022.pdf

Attolini G. P. (2022). "109 giornaliste minacciate da Gennaio a Luglio 2022". Ossigeno per l'Informazione, 22 novembre 2022.

<https://www.ossigeno.info/rapporto-ossigeno-109-giornaliste-minacciate-da-gennaio-a-luglio-2022/>

Banca d'Italia (2023). Bollettino economico, n. 2.

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-economico/2023-2/boleco-2-2023.pdf>

Cappello M. (ed.) (2020). Media pluralism and competition issues, IRIS Special, European Audiovisual Observatory. <https://rm.coe.int/iris-special-1-2020en-media-pluralism-and-competition-issues/1680a08455>

Carlini, R., Trevisan, M., and Brogi, E. (2022). Il pluralismo dell'informazione nell'era digitale. Applicazione del Media Pluralism Monitor in Albania, Montenegro, Repubblica della Macedonia del Nord, Serbia e Turchia nell'anno 2021. Paese: Italia <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/74694/MPM2022-Italy-IT.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

CENSIS (2022), I media delle crisi, 18mo rapporto sulla comunicazione.

<https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroupp/repository-documenti/ricerche-comportamentali/Sintesi.pdf>

Centro Nazionale di Competenza FOIA (2021). Monitoraggio sull'attuazione del FOIA nel 2020.

<https://foia.gov.it/osservatorio/monitoraggio/articolo/monitoraggio-sullattuazione-del-foia-2020>

Consiglio di Stato (2022). Sentenza N. 07878/2022. 9 settembre 2022.

<https://www.studioruta.it/wp-content/uploads/2022/09/sentenza-cds-7878-2022.pdf>

Commissione di Venezia (2005), Conclusioni del parere sulla compatibilità delle leggi italiane "Gasparri" e "Frattoni" con gli standard del Consiglio d'Europa in materia di libertà di espressione e pluralismo dei media. [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)017-ita](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)017-ita)

Committee to Protect Journalists (CPJ) (2022). "Italian authorities demand prison sentence for three journalists in defamation lawsuit". 2 novembre 2022.

<https://cpj.org/2022/11/italian-authorities-demand-prison-sentence-for-three-journalists-in-defamation-lawsuit/>;

Cornia, A. (2022), Digital News Report - Country report: Italy.

<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2022/italy>

Council of Europe (2023). Status of the signatures and ratifications of Treaty 205. Convention of the Council of Europe on the access to public documents (STCE n° 205).

<https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=205>

Damilano, M. (2022). "Il saluto del direttore Marco Damilano ai lettori dell'Espresso". L'Espresso, 4 marzo 2022, 2022.

https://espresso.repubblica.it/editoriale/2022/03/04/news/arrivederci_marco_damilano-340271682/

Di Giuseppe, L. (2022). Anche la commissione Vigilanza Rai ha paura di esporsi sul caso Orsini. Domani, 12 aprile 2022. <https://www.editorialedomani.it/politica/italia/commissione-vigilanza-rai-caso-orsini-lrdtlhzs>

European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, Parcu, P., Brogi, E., Verza, S., et al., *Study on media plurality and diversity online : final report*, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data-europa-eu.eui.idm.oclc.org/doi/10.2759/529019>

EU Whistleblowing Monitor (2023). Status of transposition, Italy. <https://www.whistleblowingmonitor.eu/>

FNSI (2022). "Presunzione di innocenza, la Fnsi scrive alla Commissione Ue: «Con la legge italiana si imbavaglia la stampa»". February 23, 2022. Available at: <https://fnsi.it/presunzione-di-innocenza-la-fnsi-scrive-alla-commissione-ue-con-la-legge-italiana-si-imbavaglia-la-stampa>

FNSI (2023). Informazione è Democrazia. La mediamorfosi e il lavoro giornalistico. XXIX Congresso Nazionale della Stampa Italiana. Relazione della giunta esecutiva

<https://www.fnsi.it/upload/1f/1f0e3dad99908345f7439f8ffabdfc4/c1fa908f0af37d6bbf13e69cc4d789f1.pdf>

Ferro, S. (2022). "Le forze politiche si impegnino contro le "querelle bavaglio" o SLAPP, uno schiaffo alla libertà di informazione. Transparency International Italy, 20 settembre 2022.

<https://www.transparency.it/stampa/le-forze-politiche-si-impegnino-contro-le-slapp>

Hallin, D.C. and Mancini, P. (2004). *Modelli di giornalismo. Mass media e politica nelle democrazie occidentali*. Laterza.

Garibaldi, A. (2022). "Pubblicità e giornalismo", in Treccani.it,

https://www.treccani.it/magazine/atlanter/societa/Pubblicita_giornalismo.html#:~:text=A%20fine%20settembre%2C%20il%20Cdr%20del%20Corriere%20della,da%20cannibalizzare%20a%20scapito%20dei%20contenuti%20di%20qualit%C3%A0%C2%BB

ISTAT (2022). Rapporto annuale. https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2022/Capitolo_3.pdf

ISTAT (2023). Indicatori demografici - anno 2022. <https://www.istat.it/it/archivio/283229>

Kelner, S. B. (2023). "Le querele del potere minacciano l'informazione", *Domani*, 6 marzo 2023.

Le Pochat, V., Joosen, W., Edelson, L., McCoy, D., Van Goethem, T., Lauinger, T. (2022). An Audit of Facebook's Political Ad Policy Enforcement. Usenix, 2022.

<https://www.usenix.org/system/files/sec22-lepochat.pdf>

Lostorto, V. (2023). Audizione su protezione persone che segnalano violazioni diritto Ue. Camera dei deputati. <https://www.youtube.com/watch?v=2ix546R2QrQ&t=1540s>

Mastrolonardo R. (2022). Un anno di guerra in Ucraina, cosa abbiamo imparato sulla disinformazione. *SkyTG24*. <https://tg24.sky.it/mondo/2023/02/23/guerra-in-ucraina-fake-news>

Mediobanca (2023), Il settore Media & Entertainment (2019-2022).

Minervini, L. F. and Piacentino, D. (2021). The Selection of Regulators, or, the Political Economy of Regulation in Italy. *L'industria, Rivista di economia e politica industriale* 1/2021, pp. 123-147, doi: 10.1430/98709

Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) (2022). Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva.

<https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/galleries/Documenti/Varie/Relazione-sulleconomia-non-osservata-e-sullevasione-fiscale-e-contributiva-anno-2022.pdf>

Openpolis (2019). "Come funziona il FOIA in Italia". <https://www.openpolis.it/come-funziona-il-foia-in-italia/>

Openpolis (2022). Osservatorio FOIA.

https://www.openpolis.it/wp-content/uploads/2019/06/Come-funziona-il-Foia-in-Italia_Openpolis_12_20.pdf
Ossigeno per l'Informazione (2022). "Rapporto Ossigeno Gen-Lug 2022: 431 giornalisti minacciati in Italia". 22 novembre 2022.

<https://www.ossigeno.info/rapporto-ossigeno-gennaio-luglio-2022-431-giornalisti-minacciati-in-italia/>
Pagella Politica (2022). "Il 96 per cento delle promesse nei programmi è senza coperture".

<https://pagellapolitica.it/articoli/programmi-coperture-elezioni-2022>
Pascoletti, M. (2022). "Saviano: cosa dicono del nostro paese i tre processi allo scrittore". *Valigia Blu*, 17 novembre 2022. <https://www.valigiablu.it/roberto-saviano-meloni-salvini-processi/>

Pen International (2022). "Italy: Open letter to Prime Minister Giorgia Meloni in support of Roberto Saviano", 8 novembre 2022. <https://www.pen-international.org/news/italy-open-letter-to-prime-minister-giorgia-meloni>

Preta, A. (2023). L'equo compenso per gli editori. Preta legge il Regolamento Agcom. *Formiche.net*. <https://formiche.net/2023/01/equo-compenso-agcom-direttiva-copyright-preti/>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021. Dipartimento per l'informazione e l'editoria. "Il sostegno all'editoria nei principali paesi d'Europa". https://www.informazioneeditoria.gov.it/media/3613/il-sostegno-all_editoria-nei-principali-paesid_europa.pdf

Primaonline (2023). "Flat la raccolta pubblicitaria 2022 ma senza OTT -2.8%". <https://www.primaonline.it/2023/02/13/372561/flat-la-raccolta-pubblicitaria-2022-ma-senza-ott-2-8-nielsen-e-la-regola-del-pil/>

Salvoro, F. (2022). All'Italia fischiano le orecchie, ma i whistleblower sono soli. *Senza Filtro*, 22 dicembre 2022. <https://www.informazioneenzafiltro.it/italia-whistleblower-soli/>

Saetta, B. (2022). La Direttiva Copyright diventa legge degli Stati europei. *Valigia Blu*. <https://www.valigiablu.it/direttiva-copyright-legge-stati-europei/>

Safety of Journalists Platform (2022): Domani Editor Stefano Feltri and Journalist Emiliano Fittipaldi to Be Tried on Defamation Charges, 2 dicembre 2022. <https://fom.coe.int/en/alerte/detail/107638255>

Sambataro, G. (2022). The Protection of Journalistic Sources in Italian Criminal Proceedings: The "luventa Case". Global Freedom of Expression, Columbia University. <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/updates/2022/07/the-protection-of-journalistic-sources-in-italian-criminal-proceedings-the-trapani-case/>

Santoro, P. L., (2022), "A chi vanno i soldi del Fondo straordinario di sostegno all'editoria", *DataMediaHub* <http://www.datamediahub.it/2022/11/30/a-chi-vanno-i-soldi-del-fondo-straordinario-di-sostegno-alleditoria/#ixzz81g4Bk8oZ>

Stati F. (2022). Da dove viene la disinformazione elettorale in Italia. *Euractive*. <https://euractiv.it/section/digitale/news/da-dove-viene-la-disinformazione-elettorale-in-italia/>

Tartara, V. (2022). "La Corte di giustizia conferma il "divieto di conservazione generalizzata e indiscriminata" dei dati relativi al traffico delle comunicazioni elettroniche per finalità preventive di contrasto alla criminalità. Possibili ricadute nell'ordinamento italiano". *Sistema Penale*, 15 dicembre 2022. <https://www.sistemapenale.it/it/articolo/tartara-corte-giustizia-20-settembre-2022-conservazione-dati-traffico-comunicazioni-ricadute>

Tedeschini Lalli (2023) <https://tedeschini.medium.com/riflessioni-su-un-quarto-di-secolo-di-giornalismo-digitale-le-invarianti-6ac98972106>

Transparency International Italia (2021). *Direttiva Whistleblowing. 30 giorni per la trasposizione*.
Transparency International Italia <https://www.transparency.it/informati/news/direttiva-ue-sul-whistleblowing-30-giorni-al-termine-previsto-per-la-trasposizione>

Transparency International Italia (2019). "Foia4journalists". Available at: <https://www.transparency.it/informati/pubblicazioni>

Zaccaria, R. (2019). *Il diritto e il rovescio. Il servizio pubblico oggi*. Passigli.

APPENDICE I. GRUPPO DI RICERCA

Nome	Cognome	Posizione	Istituzione	MPM2023 CT Leader
<i>Roberta</i>	<i>Carlini</i>	<i>Professoressa associata part-time</i>	<i>Centre for Media Pluralism and Media Freedom, European University Institute</i>	X
<i>Matteo</i>	<i>Trevisan</i>	<i>Ricercatore</i>	<i>Centre for Media Pluralism and Media Freedom, European University Institute</i>	
<i>Elda</i>	<i>Brogi</i>	<i>Coordinatrice scientifica</i>	<i>Centre for Media Pluralism and Media Freedom, European University Institute</i>	
<i>Urbano</i>	<i>Reviglio</i>	<i>Ricercatore</i>	<i>Centre for Media Pluralism and Freedom, European University Institute</i>	
<i>Sofia</i>	<i>Verza</i>	<i>Ricercatrice</i>	<i>Centre for Media Pluralism and 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 MPM2022. 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>Isabella</i>	<i>Splendore</i>	<i>Responsabile Dipartimento legale e affari internazionali</i>	<i>Federazione italiana editori giornali (FIEG)</i>
<i>Marina</i>	<i>Pietrangelo</i>	<i>Ricercatrice</i>	<i>Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica - Consiglio nazionale delle Ricerche</i>
<i>Tommaso</i>	<i>Canetta</i>	<i>Vicedirettore</i>	<i>Pagella Politica</i>

<i>Lorenzo</i>	<i>Chiriatti</i>	<i>Consigliere legale del gruppo</i>	<i>Register S.p.A.</i>
<i>Elena</i>	<i>Cappuccio</i>	<i>Responsabile della Comunicazione</i>	<i>Confindustria Radio Televisioni</i>
<i>Carlo</i>	<i>Bartoli</i>	<i>Presidente</i>	<i>Ordine dei Giornalisti</i>
<i>Giorgio</i>	<i>Greppi</i>	<i>Direttore della Direzione Servizi Media</i>	<i>AGCOM</i>

Rapporto del progetto di ricerca

Volume/Numero -

Luglio 2023



Publications Office
of the European Union

