

Legal and Policy Report

Informazione
bene comune:
perché
la
libertà
dei
media
riguarda
la democrazia



CILD

Coalizione Italiana
Libertà e Diritti civili



Finanziato
dall'Unione europea

Legal and Policy Report

Informazione bene comune: perché la libertà dei media riguarda la democrazia

A cura di Andrea Oleandri

Alcune parti del presente documento sono state realizzate con il supporto di strumenti di intelligenza artificiale generativa, utilizzati esclusivamente per attività di ricerca preliminare, sintesi delle informazioni e revisione linguistica. Tutti i contenuti, le fonti e le informazioni rilevanti sono stati verificati e revisionati dall'autore, che ha approvato la versione finale del documento e ne assume la piena responsabilità.

*Il presente report è stato realizzato nell'ambito del **progetto STRIVE-2026**, sostenuto attraverso un programma di regranting della Civil Liberties Union for Europe (Liberties), con il supporto dell'Unione europea.*

I contenuti del report sono di esclusiva responsabilità degli autori e non riflettono necessariamente le posizioni della Civil Liberties Union for Europe (Liberties) o dell'Unione europea.

Indice

Executive Summary

L'European Media Freedom Act: un cambio di paradigma	2
Il servizio pubblico come banco di prova	2
Dalla conformità normativa a una strategia per il pluralismo	3
Una democrazia vive della qualità del proprio spazio informativo	4

Introduzione

L'informazione come bene comune	5
Dall'informazione all'infrastruttura democratica	6
Un nuovo paradigma europeo	6
Obiettivi del rapporto	7

Capitolo 1 - L'ecosistema dell'informazione in Italia

1.1. Un ecosistema ricco ma strutturalmente fragile	8
1.2. Le vulnerabilità sistemiche dell'ecosistema italiano e il ruolo del servizio pubblico come nodo dell'infrastruttura democratica.	9

Capitolo 2 - L'informazione come infrastruttura democratica

2.1. La libertà di stampa nell'ecosistema informativo contemporaneo	10
2.2. L'informazione genera valore pubblico e valore democratico	12
2.3. L'ecosistema dell'informazione come infrastruttura democratica	13
2.4. Dalle politiche per i media alle politiche per la democrazia	13

Capitolo 3 - Dalla libertà di stampa alla governance dell'ecosistema dell'informazione

3.1. Dalla regolazione del mercato alla tutela del pluralismo	15
3.2. La libertà dei media entra nell'agenda dello Stato di diritto	16
3.3. L'European Media Freedom Act: verso una governance dell'ecosistema informativo	17
3.4. Un percorso aperto	18

Capitolo 4 - Il servizio pubblico come infrastruttura democratica

4.1. Perché la democrazia ha bisogno di un servizio pubblico	20
4.2. La RAI nell'ecosistema dell'informazione italiano	21
4.3. La governance della RAI alla luce degli standard europei	22

Capitolo 5 - L'European Media Freedom Act come opportunità di riforma

5.1. L'attuazione dell'EMFA: oltre l'adeguamento normativo	24
5.2. Un quadro europeo per la governance dell'ecosistema dell'informazione	25
5.3. Le priorità per l'Italia	28
5.4. Verso una governance dell'ecosistema dell'informazione	32

Conclusioni	34
--------------------	-----------

Executive Summary

La qualità di una democrazia dipende anche dalla qualità del suo spazio informativo. Per questa ragione la libertà dei media non riguarda soltanto giornalisti e editori, ma costituisce una condizione essenziale per il funzionamento delle istituzioni democratiche.

Le trasformazioni dell'ecosistema informativo hanno tuttavia ampliato il concetto di libertà dei media oltre gli aspetti che riguardavano censura o interferenze dirette dello Stato. Nuove sfide sono emerse, tra queste quelle riguardanti la concentrazione della proprietà, la crisi economica del giornalismo, la crescente centralità delle piattaforme digitali, le minacce fisiche e legali ai giornalisti e il loro controllo tramite spyware.

Questo rapporto propone quindi di considerare l'informazione come un bene comune e l'ecosistema che ne consente la produzione, la distribuzione e l'accesso come una vera e propria infrastruttura democratica. Proteggere la libertà dei media significa proteggere le condizioni strutturali che permettono all'intero sistema dell'informazione di generare valore pubblico e democratico. È questa la prospettiva attraverso cui il rapporto analizza il caso italiano, con particolare attenzione al servizio pubblico.

L'European Media Freedom Act: un cambio di paradigma

L'adozione dell'European Media Freedom Act (EMFA) rappresenta un passaggio fondamentale nell'evoluzione delle politiche europee per la libertà dei media. Per la prima volta l'Unione europea introduce un quadro normativo organico che interviene su aspetti tradizionalmente affrontati separatamente, con una portata che va oltre l'introduzione di nuovi obblighi regolatori. Il regolamento riconosce che la libertà dei media dipende dalla qualità complessiva dell'infrastruttura nella quale l'informazione viene prodotta e distribuita.

Per l'Italia, l'attuazione dell'EMFA rappresenta un'opportunità che va oltre il necessario adeguamento normativo.

Il servizio pubblico come banco di prova

La RAI costituisce uno dei principali banchi di prova di questa trasformazione, rappresentando il servizio pubblico uno dei nodi centrali dell'infrastruttura democratica dell'informazione. Se può operare secondo principi di indipendenza, pluralismo e responsabilità verso i cittadini, può contribuire ad accrescere la qualità del dibattito pubblico e dell'intero ecosistema informativo. Al contrario, se la sua governance risulta debole e troppo dipendente dal potere politico può ridurre la fiducia dei cittadini e compromettere la funzione democratica che dovrebbe essergli propria.

Una riforma coerente con gli standard europei deve creare quindi le condizioni per un'indipendenza effettiva, attraverso procedure di nomina trasparenti e fondate sulle competenze, stabilità dei mandati, garanzie contro interferenze politiche, autonomia finanziaria e adeguati meccanismi di monitoraggio e accountability.

Dalla conformità normativa a una strategia per il pluralismo

Il rischio è quello legato ad una attuazione minimale dell'EMFA, che potrebbe limitarsi a modificare le disposizioni incompatibili con il diritto europeo, introdurre nuovi obblighi formali e adattare le competenze delle autorità esistenti. Un approccio, appunto minimo, volto esclusivamente a ridurre il rischio di violazioni manifeste del regolamento europeo che, tuttavia, non avrebbero benefici generali nel superare le vulnerabilità strutturali dell'ecosistema informativo.

Una attuazione ambiziosa è invece quella che approfitta dell'occasione per ripensare il rapporto tra informazione, istituzioni e democrazia. Superare la tradizionale frammentazione delle politiche italiane in materia di informazione, lavorando in un'ottica integrata che tenga assieme tutti gli aspetti che rendono il sistema dei media un sistema capace di creare valore pubblico e democratico.

In questa prospettiva, l'attuazione del regolamento dovrebbe essere accompagnata da una strategia nazionale per il pluralismo e la libertà dell'informazione. Strategia che sia in grado di collegare le diverse politiche rilevanti; costruire un sistema permanente di monitoraggio fondato su dati accessibili, aggiornati e comparabili; realizzare un coordinamento stabile tra Parlamento, autorità indipendenti, amministrazioni, università, professioni giornalistiche e società civile; monitorare e valutare le politiche pubbliche anche rispetto alla loro capacità di produrre valore democratico.

L'obiettivo dell'attuazione dell'EMFA dovrebbe essere, dunque, quello di aumentare la capacità dell'ecosistema dell'informazione di produrre valore democratico, proteggendo l'informazione come bene comune e rafforzandola come infrastruttura essenziale della democrazia.

Introduzione

Una democrazia vive della qualità del proprio spazio informativo

Ogni democrazia si fonda sulla possibilità per le persone di partecipare consapevolmente alla vita pubblica. Il diritto di voto, la libertà di associazione, il pluralismo politico e la partecipazione civica hanno tutti bisogno di una condizione preliminare: l'accesso a informazioni libere, affidabili, pluraliste e indipendenti. In assenza di un ecosistema dell'informazione che possa garantire queste condizioni, anche gli strumenti formali della democrazia possono perdere la propria efficacia.

Per lungo tempo il dibattito sulla libertà dei media si è concentrato prevalentemente su due aspetti: da una parte la tutela della libertà di espressione e, dall'altra, l'assenza di censure esercitate dal potere pubblico. Questa prospettiva, pur rappresentando una conquista fondamentale delle democrazie costituzionali europee e continuando a costituire uno dei pilastri della protezione dei diritti fondamentali, non riesce a tenere conto delle profonde trasformazioni intervenute negli ultimi due decenni. Trasformazioni che hanno mostrato come la sola tutela della libertà individuale di esprimersi non sia più sufficiente a garantire un ecosistema informativo realmente libero.

Oggi la qualità dell'informazione è influenzata da fenomeni che vanno oltre al tradizionale rapporto tra Stato e libertà di stampa. Riguarda infatti la crescente concentrazione proprietaria dei media, la crisi economica del giornalismo, la dipendenza dalle piattaforme digitali, la diffusione della disinformazione, l'opacità degli algoritmi che selezionano e distribuiscono le notizie, le pressioni economiche e politiche sugli editori, le minacce fisiche e legali verso i giornalisti, l'uso distorsivo delle risorse pubbliche destinate al settore e il progressivo deterioramento delle condizioni di lavoro dei giornalisti.

Queste dinamiche, intervenendo in maniera ampia e diversificata sull'universo mediale, incidono direttamente sulla capacità dei cittadini di esercitare i propri diritti, di controllare il potere pubblico, di partecipare al dibattito democratico e di maturare opinioni autonome. In altre parole, incidono sulla qualità stessa della democrazia.

In questo contesto la libertà dei media assume una nuova centralità, andando oltre al concetto di libertà negativa (riscontrabile nell'assenza di interferenze), e assumendo una connotazione positiva che richiede istituzioni, regole e politiche pubbliche capaci di garantire un ambiente informativo pluralista, indipendente e resiliente.

L'informazione come bene comune

Guardare all'informazione attraverso la categoria del bene comune significa assumere uno sguardo e una prospettiva diversa. L'informazione non è assimilabile a una qualsiasi

attività economica né può essere valutata esclusivamente secondo criteri di efficienza di mercato, audience o redditività. Essa genera infatti benefici che travalicano gli interessi degli operatori economici (nella maggior parte dei casi privati, che operano in un contesto competitivo) e ricadono sull'intera collettività.

Negli ultimi anni si è fatto strada un nuovo paradigma basato su una concezione più ampia del public value¹, secondo il quale il settore pubblico non si limita a correggere i fallimenti del mercato, ma contribuisce attivamente a creare valore economico, sociale e democratico. Applicata al sistema dell'informazione, questa prospettiva cambia radicalmente il ruolo attribuito alle istituzioni pubbliche e, in particolare, al servizio pubblico radiotelevisivo. Il loro obiettivo diventa quello di contribuire alla costruzione di un ecosistema pluralista, inclusivo e resiliente e non più solo quello di colmare lacune lasciate dal mercato.

Un ecosistema informativo pluralista rende possibile l'esercizio di numerosi altri diritti fondamentali. Favorisce la trasparenza delle istituzioni, sostiene il controllo democratico dell'azione pubblica, amplia gli spazi di partecipazione civica, rafforza la tutela delle minoranze, contribuisce alla lotta contro la corruzione e rappresenta uno degli strumenti più efficaci per contrastare la disinformazione e le forme di manipolazione del dibattito pubblico.

In questo senso, il valore dell'informazione ha poco a che vedere con quello economico prodotto dalle imprese che la producono e, invece, riguarda molto da vicino la funzione democratica che queste svolgono.

Riconoscere l'informazione come bene comune non significa sostenere un modello statalista dei media né mettere in discussione il ruolo del mercato. Significa piuttosto riconoscere che tutte le condizioni che consentono all'informazione di svolgere la propria funzione democratica (pluralismo, indipendenza, accessibilità e qualità) il mercato, da solo, non è sempre in grado di assicurarle. Per questa ragione, il pluralismo dei media costituisce un interesse pubblico e la sua tutela rappresenta una responsabilità condivisa tra istituzioni, operatori del settore e società civile.

Dall'informazione all'infrastruttura democratica

Se si accetta che l'informazione sia un bene comune, allora occorre interrogarsi sulle condizioni che rendono possibile la sua produzione, circolazione e accessibilità. L'informazione in quest'ottica è il risultato dell'interazione tra una pluralità di soggetti, istituzioni e regole che, nel loro insieme, costituiscono l'ecosistema informativo.

¹ In particolare si può fare riferimento al rapporto *Creating and Measuring Dynamic Public Value at the BBC*, realizzato dall'Institute for Innovation and Public Purpose dell'University College London.

Questo ecosistema comprende il lavoro dei giornalisti, gli editori, il servizio pubblico radiotelevisivo, le autorità indipendenti, il quadro normativo, le piattaforme digitali, i sistemi di trasparenza della proprietà dei media, le politiche di sostegno al settore, le organizzazioni della società civile, i programmi di educazione ai media e, sempre più, le tecnologie di intelligenza artificiale che influenzano produzione, distribuzione e fruizione delle informazioni.

La qualità democratica dell'informazione dipende dalle relazioni tra questi elementi e soggetti. Una normativa avanzata sulla libertà di stampa può risultare insufficiente se il mercato è eccessivamente concentrato; un giornalismo di qualità fatica a prosperare in condizioni di precarietà strutturale; un servizio pubblico non può adempiere pienamente alla propria missione se la sua governance è esposta a interferenze politiche; autorità indipendenti prive di adeguate garanzie rischiano di non svolgere efficacemente il proprio ruolo; piattaforme digitali prive di obblighi di trasparenza possono alterare la visibilità delle fonti giornalistiche. Per questo motivo la proposta è quella di considerare l'ecosistema dell'informazione come una infrastruttura democratica.

La democrazia non dipende esclusivamente dalle procedure elettorali o dalle garanzie costituzionali, ma anche dall'esistenza di istituzioni e condizioni materiali che consentano ai diritti fondamentali di essere effettivamente esercitati. In questo contesto un ecosistema informativo libero, pluralista e indipendente rappresenta una componente essenziale del funzionamento democratico, al pari ad esempio di una magistratura indipendente, di una amministrazione trasparente o di processi elettorali integri.

Questa prospettiva, crediamo possa consentire di superare una lettura settoriale delle politiche per i media, collocandole viceversa all'interno delle più ampie strategie europee per la tutela dello Stato di diritto, della partecipazione democratica e dello spazio civico.

Un nuovo paradigma europeo

Del resto questa prospettiva è quella che sembrano aver scelto con crescente chiarezza anche istituzioni e organizzazioni europee. Le relazioni annuali sullo Stato di diritto della Commissione europea, il Media Pluralism Monitor del Centre for Media Pluralism and Media Freedom, il Media Freedom Report della Civil Liberties Union for Europe, i rapporti del Media Freedom Rapid Response, il Piano d'azione europeo per la democrazia e, infine, l'European Media Freedom Act testimoniano un cambiamento significativo in cui, la libertà dei media, non è più considerata esclusivamente una questione di diritti individuali o di regolazione del mercato, ma un elemento strutturale della resilienza democratica dell'Unione.

L'EMFA rappresenta in questo senso la più avanzata espressione di questo cambio di paradigma. Per la prima volta, l'Unione europea ha deciso di definire un quadro organico

di garanzie volto a proteggere non solo l'attività dei media, ma le stesse condizioni sistemiche che rendono possibile un ecosistema informativo indipendente e pluralista.

Obiettivi del rapporto

Muovendo da queste premesse, il presente rapporto propone una lettura dell'European Media Freedom Act non come un semplice intervento regolatorio, ma come un'opportunità per ripensare l'ecosistema dell'informazione italiano in un'ottica in cui l'informazione sia un bene comune e l'ecosistema mediatico rappresenti una infrastruttura democratica.

L'analisi si concentra sul caso italiano, con particolare attenzione al ruolo del servizio pubblico radiotelevisivo, ma adotta una prospettiva sistemica che comprende anche il pluralismo del mercato, la tutela del giornalismo, il ruolo delle autorità indipendenti, l'impatto delle piattaforme digitali e le trasformazioni tecnologiche in corso. L'obiettivo non è soltanto valutare il grado di conformità dell'ordinamento italiano agli standard europei, bensì individuare le riforme necessarie per rafforzare la capacità dell'intero sistema informativo di sostenere la qualità della democrazia.

1. L'ecosistema dell'informazione in Italia

1.1. Un ecosistema ricco ma strutturalmente fragile

L'Italia dispone di un ecosistema dell'informazione articolato e pluralistico, frutto di una lunga tradizione democratica e di un panorama mediatico che, nonostante le profonde trasformazioni degli ultimi decenni, continua a comprendere una pluralità di operatori, un servizio pubblico con una diffusione capillare, una rete di editori nazionali e locali, un giornalismo investigativo riconosciuto e una società civile particolarmente attiva nella difesa della libertà di informazione.

Si tratta di elementi che costituiscono un patrimonio democratico rilevante costruito anche sulla base di una significativa ricchezza professionale, culturale e istituzionale, alimentata anche dal ruolo svolto dalle università, dalle organizzazioni della società civile, dagli organismi di autoregolamentazione e dalle autorità indipendenti. Tuttavia, questa ricchezza convive con fragilità strutturali che incidono sulla capacità complessiva del sistema di svolgere la propria funzione democratica.

Negli ultimi anni il settore ha attraversato profonde trasformazioni economiche, tecnologiche e sociali. Si è assistito ad una progressiva riduzione dei ricavi editoriali, alla crisi della stampa locale, ad una crescente dipendenza dalle piattaforme digitali per la distribuzione delle notizie. Non da meno sono state la precarizzazione del lavoro giornalistico e il calo della fiducia nei confronti dei media, in una crescente polarizzazione del dibattito pubblico che ha modificato profondamente il contesto entro cui opera il giornalismo.

A queste dinamiche si aggiungono ampie criticità di natura istituzionali: la persistente influenza politica sul servizio pubblico; la concentrazione proprietaria in alcuni segmenti del mercato; la limitata trasparenza di determinati assetti societari; il ricorso alle azioni giudiziarie intimidatorie nei confronti dei giornalisti; le difficoltà nel garantire un'effettiva sostenibilità economica dell'informazione di interesse pubblico.

Partendo da questi presupposti si può dunque affermare come il principale limite dell'ecosistema italiano non risieda tanto nell'assenza di pluralismo formale, quanto nella sua limitata capacità di trasformare tale pluralismo in un'infrastruttura democratica pienamente resiliente. In altre parole, il problema non consiste esclusivamente nell'esistenza di specifiche criticità, ma nella loro capacità di rafforzarsi reciprocamente, incidendo sulla qualità complessiva dello spazio pubblico.

1.2. Le vulnerabilità sistemiche dell'ecosistema italiano e il ruolo del servizio pubblico come nodo dell'infrastruttura democratica.

Le criticità che caratterizzano il sistema dell'informazione italiano sono spesso analizzate separatamente. L'approccio proposto in questo rapporto suggerisce invece una lettura sistemica.

Fenomeni quali la governance del servizio pubblico, la concentrazione del mercato, la crisi dell'editoria, la sicurezza dei giornalisti, ecc. non rappresentano vulnerabilità indipendenti, ma elementi di un medesimo ecosistema, capaci di influenzarsi reciprocamente. Laddove una governance debole del servizio pubblico può ridurre il pluralismo complessivo dell'informazione, la precarizzazione del lavoro giornalistico può aumentare la dipendenza economica delle redazioni. La concentrazione della raccolta pubblicitaria sulle piattaforme digitali può, di contrappasso, compromettere la sostenibilità dell'informazione locale. Le intimidazioni nei confronti dei giornalisti possono limitare la capacità del sistema di esercitare un efficace controllo democratico e questo può incidere sulla fiducia dei cittadini. L'effetto complessivo è superiore alla somma delle singole criticità.

Indubbiamente, tra tutti gli elementi che compongono l'ecosistema dell'informazione, il servizio pubblico occupa una posizione peculiare. Nelle democrazie europee rappresenta infatti il principale investimento collettivo destinato a garantire la disponibilità di un'informazione accessibile, pluralista e indipendente dalle sole logiche di mercato. È proprio per questa specifica ragione che il suo ruolo non può essere valutato esclusivamente in termini di ascolti, efficienza gestionale o sostenibilità economica, ma la sua efficacia ed efficienza va compresa anche in relazione al contributo che offre alla qualità complessiva dello spazio pubblico.

Quando il servizio pubblico opera secondo principi di autonomia editoriale, indipendenza istituzionale e responsabilità nei confronti dei cittadini, esso contribuisce a rafforzare l'intero ecosistema dell'informazione. Al contrario, quando la sua governance risulta esposta a interferenze politiche o incapace di garantire un'effettiva autonomia, gli effetti si riflettono sull'intera infrastruttura democratica. Per questa ragione, l'analisi del servizio pubblico rappresenta uno degli snodi attraverso cui è possibile comprendere la capacità dell'ecosistema italiano di produrre valore democratico.

2. L'informazione come infrastruttura democratica

2.1. La libertà di stampa nell'ecosistema informativo contemporaneo

La libertà di stampa rappresenta uno dei pilastri fondamentali delle democrazie costituzionali. Raccogliere informazioni, raccontare fatti, criticare il potere e garantire ai cittadini un accesso pluralistico alle notizie costituisce una preconditione per l'esercizio della sovranità popolare e per l'effettività di numerosi diritti fondamentali. Senza un'informazione libera, indipendente e pluralista, il diritto di voto, la partecipazione politica, la libertà di espressione e il controllo democratico sulle istituzioni possono perdere gran parte della loro sostanza.

Questa consapevolezza attraversa l'intera tradizione democratica europea. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte usato l'espressione di *public watchdog*² in riferimento alla stampa, riconoscendole così una funzione essenziale nel garantire la trasparenza dell'azione pubblica e nell'assicurare che il dibattito democratico si sviluppasse in modo aperto e informato. L'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³, allo stesso modo, tutela non soltanto la libertà di espressione, ma anche la libertà e il pluralismo dei media, riconoscendo così che la qualità dell'informazione è un interesse generale della collettività.

Questi principi mantengono oggi tutta la loro validità. Le minacce alla libertà di stampa non appartengono al passato. Sono numerosi i Paesi europei in cui continuano a manifestarsi forme di censura, intimidazione, sorveglianza, violenza nei confronti dei giornalisti, controllo politico delle redazioni, concentrazione del potere mediatico e utilizzo strumentale della giustizia per limitare l'attività di informazione. Un quadro che interessa anche le democrazie consolidate, non esenti da fenomeni di pressione economica e politica che incidono sulla libertà editoriale e sulla capacità del giornalismo di svolgere la propria funzione.

² Alcune sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo sono: *Goodwin c. Regno Unito*, ric. n. 17488/90, 27 marzo 1996, § 39; *Bladet Tromsø and Stensaas c. Norvegia* [GC], ric. n. 21980/93, 20 maggio 1999, § 59; *Manole e altri c. Moldova*, ric. n. 13936/02, 17 settembre 2009, §§ 95-102; *Axel Springer AG c. Germania* [GC], ric. n. 39954/08, 7 febbraio 2012, §§ 79-81.

³ Articolo 11 - Libertà di espressione e d'informazione. 1. Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. 2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati.

Tuttavia questi non sono gli unici rischi e le uniche minacce. Negli ultimi trent'anni, infatti, il sistema dell'informazione ha subito una trasformazione senza precedenti. La digitalizzazione, la diffusione delle piattaforme online, la crisi dei modelli economici tradizionali dell'editoria, la concentrazione della raccolta pubblicitaria nelle mani dei grandi operatori tecnologici, l'affermazione degli algoritmi come intermediari dell'accesso alle notizie, l'emergere dell'intelligenza artificiale generativa e la crescente polarizzazione dello spazio pubblico hanno modificato profondamente il modo in cui l'informazione viene prodotta, distribuita e consumata.

Se è vero che il giornalismo continua a rappresentare il cuore dell'ecosistema informativo, è altrettanto vero che non ne costituisce più l'unico elemento determinante. La qualità dell'informazione oggi dipende dall'interazione tra molteplici soggetti: editori, piattaforme digitali, autorità indipendenti, servizio pubblico, organismi di autoregolamentazione, università, organizzazioni della società civile, istituzioni europee e cittadini. Ognuno contribuisce, direttamente o indirettamente, alla costruzione dello spazio pubblico nel quale si forma l'opinione democratica.

La conseguenza è che la libertà di stampa deve oggi essere interpretata all'interno di un quadro molto più ampio rispetto al passato.

La domanda da porsi, nell'analizzare un sistema informativo libero, non è più soltanto se un giornalista possa pubblicare liberamente un'inchiesta o se un editore sia protetto dalle interferenze del potere politico. C'è infatti da chiedersi se l'intero ecosistema dell'informazione sia effettivamente in grado di garantire pluralismo, indipendenza, trasparenza, sostenibilità economica e accessibilità dell'informazione. Fino al paradosso, apparente, per cui un sistema informativo può essere formalmente libero e, allo stesso tempo, risultare incapace di assicurare un dibattito pubblico realmente pluralistico. La concentrazione della proprietà, la dipendenza economica dalle piattaforme digitali, la precarizzazione del lavoro giornalistico, l'assenza di trasparenza sugli assetti proprietari, l'indebolimento del servizio pubblico, la diffusione sistemica della disinformazione e l'opacità dei sistemi algoritmici possono compromettere la qualità dell'informazione anche in assenza di forme dirette di censura.

La libertà di stampa rimane quindi una condizione necessaria della democrazia, ma da sola non è più sufficiente. Questa va accompagnata dalla tutela delle condizioni strutturali che consentono all'informazione di svolgere effettivamente la propria funzione democratica. Non va sostituita con nuove categorie, ma collocata all'interno di una visione sistemica dell'ecosistema informativo.

2.2. L'informazione genera valore pubblico e valore democratico

Per comprendere perché sia necessario proteggere l'intero ecosistema dell'informazione occorre interrogarsi sul valore che esso produce.

Tradizionalmente il dibattito pubblico ha considerato l'informazione secondo due prospettive principali. Da un lato, come attività economica disciplinata dalle regole del mercato; dall'altro, come diritto fondamentale tutelato dagli ordinamenti costituzionali. Entrambe queste dimensioni sono indispensabili, ma nessuna delle due è sufficiente a cogliere il contributo che l'informazione offre alla società democratica.

Una notizia accurata migliora la capacità dei cittadini di partecipare al dibattito pubblico; un'inchiesta giornalistica può rafforzare la trasparenza delle istituzioni; un ecosistema pluralistico riduce l'asimmetria informativa tra governanti e governati; un servizio pubblico indipendente contribuisce alla coesione sociale e all'inclusione culturale.

Si tratta di benefici che hanno una natura collettiva, che generano valore per l'intera società, indipendentemente dal fatto che se ne tragga un vantaggio diretto e immediato. È in questa prospettiva che il presente rapporto considera l'informazione un bene comune.

Negli ultimi anni il concetto di public value, inizialmente sviluppato da Mark H. Moore e approfondito e rielaborato da studiosi come Mariana Mazzucato e dall' Institute for Innovation and Public Purpose, ha contribuito a ridefinire il ruolo delle politiche pubbliche⁴. Come già ricordato, in quest'ottica, l'intervento pubblico non è più interpretato esclusivamente come risposta ai fallimenti del mercato, ma come capacità di orientare lo sviluppo economico e sociale verso la produzione di valore collettivo. Applicata all'ecosistema dell'informazione, questa prospettiva suggerisce che il pluralismo, l'indipendenza editoriale, il servizio pubblico, la qualità del giornalismo e l'accessibilità delle informazioni non siano semplicemente dei costi da sostenere o anomalie da correggere, ma investimenti nella qualità della democrazia.

A tal proposito può essere utile introdurre un'ulteriore categoria, quella del "valore democratico"⁵, andando ad intendere la capacità dell'ecosistema dell'informazione di creare le condizioni affinché cittadini, istituzioni e società civile possano esercitare

⁴ Si può vedere. M. H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, 1995; M. Mazzucato, *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, Allen Lane, 2021; UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP), *Rethinking Public Value*, University College London.

⁵ L'idea di "valore democratico" qui proposta prende ispirazione dalla relazione tra pluralismo dell'informazione, libertà di espressione e partecipazione democratica, riconosciuta nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e nella teoria della sfera pubblica. Cfr. Corte EDU, *Manole e altri c. Moldova*, ric. n. 13936/02, 17 settembre 2009, §§ 95-102; J. Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press, 1996; Regolamento (UE) 2024/1083 (*European Media Freedom Act*), considerando 3, 4 e 7.

pienamente i propri diritti, partecipare consapevolmente alla formazione dell'opinione pubblica e controllare l'esercizio del potere. Il valore democratico emergerebbe dall'interazione tra pluralismo, indipendenza, trasparenza, fiducia, alfabetizzazione mediatica, sostenibilità economica e accessibilità dell'informazione, in un quadro in cui l'infrastruttura informativa protegge la democrazia generando fiducia, partecipazione e accountability.

2.3. L'ecosistema dell'informazione come infrastruttura democratica

Le democrazie contemporanee si fondano su un insieme di infrastrutture che rendono possibile l'esercizio dei diritti fondamentali. La separazione dei poteri, il sistema giudiziario, il Parlamento, le autorità indipendenti, la pubblica amministrazione, il sistema educativo e la ricerca costituiscono elementi essenziali dell'architettura democratica. Costruiscono insieme la possibilità che le decisioni siano assunte secondo alcuni principi fondamentali: trasparenza, responsabilità e partecipazione.

L'ecosistema dell'informazione svolge una simile funzione, comprendendo l'insieme delle regole, delle istituzioni, delle organizzazioni, delle professionalità, delle tecnologie e delle relazioni economiche che rendono possibile la produzione, la circolazione e la fruizione di informazioni affidabili. In questo senso l'informazione può essere una infrastruttura democratica solo quando questo ecosistema funziona realmente.

Il presupposto che esistano media formalmente liberi da solo non può più bastare. Occorre invece che, complessivamente, il sistema sia in grado di favorire il pluralismo, proteggere l'indipendenza editoriale, garantire la sostenibilità del giornalismo professionale, assicurare un servizio pubblico autonomo e indipendente, promuovere la trasparenza della proprietà dei media, rendere responsabili le piattaforme digitali e sviluppare competenze affinché i cittadini sappiano orientarsi all'interno dello spazio informativo.

Questa prospettiva comporta un cambiamento significativo nel modo di interpretare la libertà dei media, non più un diritto individuale da proteggere contro le interferenze dello Stato, ma una caratteristica sistemica dell'intera architettura democratica. Quanto più l'infrastruttura mediale è solida, indipendente e resiliente, maggiore sarà la capacità della società di affrontare fenomeni quali disinformazione, manipolazione, polarizzazione, cattura politica e crisi della fiducia.

2.4. Dalle politiche per i media alle politiche per la democrazia

Nell'accettare che l'informazione rappresenti un'infrastruttura democratica, anche il ruolo delle politiche pubbliche deve essere ripensato.

Gli interventi normativi non possono più basarsi esclusivamente sulla regolazione del mercato, sulla disciplina della concorrenza, sul sostegno economico all'editoria o sulla tutela della libertà di espressione. Pur se indispensabili, risultano oggi insufficienti.

Quello che si richiede è un approccio integrato, capace di riconoscere che pluralismo, sostenibilità economica del giornalismo, indipendenza del servizio pubblico, trasparenza della proprietà, regolazione delle piattaforme digitali, protezione dei giornalisti, media literacy e governance dell'intelligenza artificiale sono tutti elementi interdipendenti che, solo se considerati complessivamente, possono concorrere a creare una reale infrastruttura democratica.

Le politiche pubbliche non devono quindi puntare solamente a correggere distorsioni del mercato o a reagire alle violazioni della libertà di stampa. Devono invece contribuire a creare e mantenere quelle condizioni necessarie affinché l'intero ecosistema dell'informazione possa generare valore democratico.

In questo contesto si colloca peraltro la progressiva evoluzione delle politiche dell'Unione europea. Negli ultimi anni, la libertà e il pluralismo dei media sono entrati stabilmente nell'agenda europea sullo Stato di diritto, sulla resilienza democratica e sulla tutela dei diritti fondamentali. L'adozione dell'European Media Freedom Act, come tentativo organico per rafforzare le condizioni sistemiche che consentono all'informazione di svolgere la propria funzione democratica, rappresenta in tal senso un primo punto di arrivo di questo percorso.

3. Dalla libertà di stampa alla governance dell'ecosistema dell'informazione

3.1. Dalla regolazione del mercato alla tutela del pluralismo

Per molto tempo l'Unione europea ha affrontato il tema dei media attraverso le competenze attribuite dai Trattati, privilegiando una prospettiva legata al funzionamento del mercato interno. La disciplina dei servizi audiovisivi, la libera circolazione dei contenuti, la concorrenza e gli aiuti di Stato sono stati gli elementi che per lungo tempo hanno costituito i principali strumenti attraverso cui le istituzioni europee hanno inciso sull'ecosistema dell'informazione.

Questa impostazione rifletteva una precisa architettura istituzionale nella quale la tutela della libertà di stampa, del pluralismo dei media e dell'organizzazione dei servizi pubblici radiotelevisivi erano considerate una responsabilità degli Stati membri, strettamente connessa alle rispettive tradizioni costituzionali e culturali. L'Unione, dal canto proprio, interveniva solo nella misura in cui tali aspetti incidessero sul funzionamento del mercato unico o sulla libera prestazione dei servizi, e solo indirettamente.

Anche l'evoluzione della disciplina audiovisiva europea testimonia questo approccio. Partendo dalla direttiva Television Without Frontiers del 1989 fino ad arrivare all'attuale direttiva sui servizi di media audiovisivi (AVMSD), l'obiettivo è sempre stato quello di favorire la libera circolazione dei contenuti audiovisivi, armonizzando alcune regole minime comuni e garantendo condizioni di concorrenza tra gli operatori.

Questo ovviamente non significa che il pluralismo fosse assente dall'agenda europea. Esso è sempre stato riconosciuto come un valore fondamentale, richiamato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e da numerose risoluzioni del Parlamento europeo. Tuttavia, per molti anni è rimasto soprattutto un principio da promuovere, piuttosto che ambito di una vera politica europea.

L'affermazione delle piattaforme digitali, la trasformazione dei modelli economici dell'editoria, la crescente concentrazione della proprietà dei media e l'indebolimento delle tradizionali fonti di finanziamento del giornalismo, hanno progressivamente mostrato i propri limiti, evidenziando come il funzionamento del mercato non fosse sufficiente a garantire un ecosistema informativo pluralista e indipendente. Parallelamente, si è fatta strada all'interno delle istituzioni europee la consapevolezza che alcune dinamiche nazionali potevano produrre effetti sull'intera architettura democratica dell'Unione. L'indipendenza dei media ha progressivamente assunto una dimensione europea, forti della consapevolezza che il deterioramento del pluralismo informativo in uno Stato

membro può compromettere valori che costituiscono il fondamento stesso dell'Unione. Proprio da questa consapevolezza cambia il paradigma che caratterizza le politiche europee nell'ultimo decennio.

3.2. La libertà dei media entra nell'agenda dello Stato di diritto

La trasformazione dell'approccio europeo rappresenta la risposta a una serie di crisi che hanno investito contemporaneamente il sistema dell'informazione e la qualità della democrazia in diversi Stati membri.

Negli ultimi anni l'Unione europea ha assistito a un progressivo deterioramento delle condizioni in cui operano i media indipendenti: dalle interferenze politiche nella governance dei servizi pubblici, alla concentrazione della proprietà editoriale; dall'utilizzo selettivo della pubblicità istituzionale a campagne di delegittimazione nei confronti dei giornalisti; ancora il ricorso alle azioni giudiziarie strategiche contro la partecipazione pubblica (SLAPP) e l'utilizzo di software di sorveglianza. Tutte queste questioni, accompagnate a una crescente polarizzazione dello spazio pubblico, hanno evidenziato come la libertà dell'informazione possa essere compromessa anche in assenza di forme esplicite di censura.

Alcuni eventi hanno rappresentato punti di svolta nel dibattito europeo. Gli omicidi dei giornalisti Daphne Caruana Galizia a Malta nel 2017 e di Ján Kuciak in Slovacchia nel 2018⁶ hanno mostrato con drammatica evidenza che la tutela dei giornalisti non riguarda esclusivamente la sicurezza individuale, ma la capacità stessa delle istituzioni democratiche di garantire trasparenza e accountability. Accanto a questi casi, le evoluzioni registrate in Paesi come Ungheria e Polonia⁷ hanno messo in risalto come il controllo politico dell'informazione possa rappresentare uno degli strumenti principali attraverso cui si realizza l'erosione dello Stato di diritto.

⁶ Daphne Caruana Galizia, giornalista investigativa maltese impegnata in inchieste sulla corruzione e sui rapporti tra politica e affari, fu uccisa il 16 ottobre 2017 mediante un ordigno collocato nella sua automobile. Ján Kuciak, giornalista investigativo slovacco, e la sua compagna Martina Kušnírová furono assassinati il 21 febbraio 2018. I due omicidi contribuirono a portare al centro dell'agenda europea la sicurezza dei giornalisti e il rapporto tra libertà dei media, corruzione e Stato di diritto. La Commissione europea ha successivamente indicato entrambi i casi come un «segnale d'allarme» per l'Unione europea. Cfr. Commissione europea, *The Commission launches the European News Media Forum with a dialogue on the safety of journalists*, 23 marzo 2021; Commissione europea, *La Vicepresidente Jourová a Bratislava per rendere omaggio al giornalista assassinato Ján Kuciak*, 20 febbraio 2023.

⁷ In Ungheria e in Polonia le istituzioni europee hanno rilevato criticità riguardanti il pluralismo dei media, l'indipendenza dei mezzi d'informazione pubblici, la distribuzione della pubblicità statale, la concentrazione proprietaria e le interferenze politiche nelle decisioni editoriali. Tali sviluppi hanno mostrato come la progressiva acquisizione di influenza sui media pubblici e privati possa indebolire il controllo democratico sull'azione dei governi e inserirsi in più ampi processi di erosione dello Stato di diritto. Cfr. Commissione europea, *Relazioni annuali sullo Stato di diritto*, capitoli relativi a Ungheria e Polonia, in particolare le edizioni 2023-2025.

In questo contesto la Commissione europea ha progressivamente collocato la libertà e il pluralismo dei media all'interno delle proprie politiche sullo Stato di diritto. Il Rule of Law Report, pubblicato ogni anno dal 2020, dedica uno specifico capitolo alla situazione dell'ecosistema informativo, analizzando aspetti quali l'indipendenza delle autorità di regolazione, la trasparenza della proprietà dei media, la sicurezza dei giornalisti e la governance del servizio pubblico.

Un insieme sempre più articolato di iniziative ha visto poi la luce: il Piano d'azione europeo per la democrazia (European Democracy Action Plan), la Raccomandazione sulla protezione, sicurezza ed emancipazione dei giornalisti, la direttiva europea contro le SLAPP, il rafforzamento delle iniziative contro la disinformazione e il dialogo con le piattaforme digitali.

L'obiettivo è diventato non solo quello di garantire la libera concorrenza tra operatori dell'informazione, ma rafforzare le condizioni che consentono ai media di svolgere la propria funzione democratica, in un quadro in cui la libertà dei media diventa componente essenziale della resilienza democratica europea.

3.3. L'European Media Freedom Act: verso una governance dell'ecosistema informativo

Con l'adozione dello European Media Freedom Act l'Unione europea adotta, per la prima volta, un quadro normativo organico dedicato specificamente alla tutela della libertà e del pluralismo dei media, riconoscendo che questi elementi costituiscono condizioni indispensabili per il funzionamento della democrazia europea e del mercato interno.

Il regolamento affronta, infatti, temi che tradizionalmente sono stati considerati a lungo come separati: l'indipendenza editoriale, la protezione delle fonti giornalistiche, la governance dei servizi pubblici di media, la trasparenza della proprietà, la distribuzione della pubblicità pubblica, la misurazione dell'audience, la valutazione delle concentrazioni nel settore dei media, il rapporto tra piattaforme digitali e contenuti giornalistici, il rafforzamento delle autorità indipendenti attraverso il nuovo European Board for Media Services.

Si tratta di disposizioni che, lette nel loro insieme, rivelano una logica comune che va verso il rafforzamento delle condizioni che rendono possibile un ecosistema dell'informazione libero, pluralista e indipendente.

Pur non utilizzando esplicitamente l'espressione ecosistema informativo, l'EMFA si fonda implicitamente su una concezione sistemica della libertà dei media, rappresentando un cambio di paradigma rispetto alle precedenti politiche europee. Non si limita a disciplinare un settore economico, ma interviene sull'architettura istituzionale che sostiene la

circolazione dell'informazione nello spazio democratico europeo.

3.4. Un percorso aperto

L'European Media Freedom Act, pur costituendo una tappa fondamentale nell'evoluzione delle politiche europee, non può essere considerato il punto di arrivo del processo.

Le nuove tecnologie procedono ad una rapidità superiore a quella della produzione normativa, ponendo interrogativi che, già oggi, eccedono il perimetro del regolamento. Allo stesso tempo, la qualità dell'informazione dipende da fattori che vanno oltre la disciplina dei media in senso stretto. Affinché un ecosistema informativo possa generare valore democratico contribuiscono, infatti, l'educazione civica e digitale, la media literacy, la ricerca, la disponibilità di dati pubblici aperti, il sostegno al giornalismo di interesse pubblico, la partecipazione della società civile e le politiche per la trasparenza istituzionale. Questioni che di fatto corrono in parallelo agli aspetti regolatori e istituzionali.

L'EMFA rappresenta dunque il primo tentativo di costruire una governance europea dell'informazione coerente con le sfide della trasformazione digitale. Tuttavia, in un sistema politico-istituzionale come è quello dell'Unione Europea, la sua piena efficacia dipenderà dalla capacità degli Stati membri di attuarne le disposizioni in modo coerente, inserendole all'interno di una più ampia strategia di rafforzamento dell'infrastruttura democratica dell'informazione.

4. Il servizio pubblico come infrastruttura democratica

4.1. Perché la democrazia ha bisogno di un servizio pubblico

C'è una domanda che ricorre nel dibattito pubblico: ha ancora senso finanziare un operatore pubblico dell'informazione nell'epoca delle piattaforme digitali, dei social network e dell'intelligenza artificiale?

La moltiplicazione delle fonti informative e dei broadcaster, l'accesso pressoché illimitato ai contenuti online e la crescente competizione tra operatori pubblici e privati sembrerebbero, infatti, mettere in discussione le ragioni che avevano portato alla nascita dei servizi pubblici radiotelevisivi nel secondo dopoguerra. In un quadro in cui il mercato offre un'offerta sempre più ampia di contenuti e i cittadini possono informarsi attraverso una pluralità di canali, dunque, ha ancora una qualche funzione un servizio pubblico radiotelevisivo?

La risposta risiede nella natura stessa dell'informazione come bene comune e non può che andare oltre al concetto di mercato. Quest'ultimo è infatti in grado di produrre informazione, ma non necessariamente di garantire tutte quelle funzioni che consentono all'informazione di generare valore democratico, laddove l'interesse pubblico, non sempre e non necessariamente, coincide con l'interesse economico. L'informazione locale, il giornalismo investigativo, la copertura delle istituzioni democratiche, la rappresentazione delle minoranze, l'accessibilità universale dei contenuti, la promozione della cultura, l'educazione civica e digitale, la produzione di contenuti destinati a pubblici limitati o geograficamente marginali costituiscono attività che il mercato tende frequentemente a sotto produrre o a non considerare economicamente sostenibili.

In quest'ottica, ridurre il servizio pubblico a un semplice operatore televisivo significherebbe fraintendere la sua funzione costituzionale e il suo obiettivo ultimo: non competere con gli operatori privati secondo logiche commerciali, ma garantire beni pubblici che rafforzano la qualità della vita democratica. Il servizio pubblico produce informazione affidabile, favorisce il pluralismo culturale e linguistico, contribuisce alla coesione sociale, promuove la partecipazione dei cittadini e delle minoranze, garantisce che tutti possano accedere a contenuti di interesse generale indipendentemente dalla propria condizione economica o territoriale. In questa prospettiva, rappresenta una delle principali infrastrutture attraverso cui una democrazia investe nella qualità del proprio ecosistema informativo.

Come già avviene per la scuola pubblica, la sanità, la cultura o la giustizia, rappresenta un investimento istituzionale nella produzione di valore pubblico e di valore democratico. Non dunque un'eccezione alle regole del mercato ma il riconoscimento che l'informazione genera benefici collettivi che non possono essere affidati esclusivamente alla dinamica della domanda e dell'offerta.

Si tratta di una missione che assume particolare importanza nell'attuale contesto digitale dove la diffusione della disinformazione, la personalizzazione algoritmica, e l'emergere dell'intelligenza artificiale rendono ancora più rilevante l'esistenza di un soggetto capace di offrire informazione verificata, accessibile, indipendente e orientata all'interesse generale. Il servizio pubblico non rappresenta dunque un'eredità del passato, ma una componente essenziale dell'infrastruttura democratica del presente.

4.2. La RAI nell'ecosistema dell'informazione italiano

All'interno dell'ecosistema dell'informazione italiano, la RAI occupa una posizione che non trova equivalenti tra gli altri operatori nazionali.

Per dimensioni, diffusione territoriale, capacità produttiva, patrimonio archivistico, offerta informativa, presenza sulle piattaforme digitali e riconoscibilità del marchio, il servizio pubblico rappresenta uno degli attori più influenti nella formazione dello spazio pubblico nazionale. Sono milioni i cittadini che quotidianamente accedono ai suoi contenuti attraverso televisione, radio, piattaforme digitali e servizi on demand⁸. Storicamente la sua presenza contribuisce a definire non soltanto l'agenda informativa, ma anche la rappresentazione della società italiana, delle istituzioni democratiche e del dibattito pubblico, avendo rivestito nel corso della storia italiana del secolo scorso anche un ruolo di agente educativo, ad esempio nella diffusione e conoscenza della lingua italiana.

Questa centralità comporta una responsabilità particolare. La RAI non può essere considerata uno dei tanti operatori presenti nel mercato audiovisivo. Bisogna invece partire dalla consapevolezza che le sue scelte editoriali, la distribuzione delle risorse tra informazione nazionale e locale, gli investimenti nella produzione culturale, l'innovazione tecnologica, la qualità dell'informazione regionale e la capacità di raggiungere pubblici differenti incidono direttamente sulla resilienza dell'intero ecosistema informativo italiano.

⁸ Nel 2024 la Rai ha mantenuto una presenza particolarmente ampia sui diversi mezzi. Sul versante digitale, RaiPlay ha registrato in media 10,6 milioni di utenti unici al mese, mentre il portale RaiNews ha raggiunto una media mensile di 12,5 milioni di utenti unici. Nello stesso anno i canali ufficiali Rai su YouTube hanno generato complessivamente oltre 915 milioni di visualizzazioni. A questi dati si aggiungono gli ascolti dell'offerta televisiva e radiofonica del servizio pubblico. Le diverse rilevazioni non sono tuttavia direttamente sommabili, poiché adottano metriche e periodi di riferimento differenti. Cfr. Rai, *Le decisioni del Consiglio di amministrazione*, 29 maggio 2025.

In poche parole, la RAI rappresenta una componente strutturale dell'infrastruttura democratica dell'informazione.

Quando il servizio pubblico è capace di operare secondo criteri di autonomia editoriale, imparzialità, pluralismo e responsabilità verso i cittadini, rafforza indirettamente anche l'intero sistema dell'informazione. Diventa capace di elevare gli standard qualitativi del dibattito pubblico, di sostenere la produzione di informazione di interesse generale, offrendo e offrendosi come un punto di riferimento rilevante nei momenti di crisi istituzionale, emergenza o forte polarizzazione sociale. Viceversa, eventuali debolezze nella governance del servizio pubblico, oltre a produrre effetti all'organizzazione aziendale, si riverberano sull'intero ecosistema informativo. Un servizio pubblico dal potere politico (o percepito come tale), incapace di garantire piena autonomia editoriale, rischia infatti di compromettere la fiducia dei cittadini, ridurre la propria funzione di riferimento informativo e indebolire una delle principali infrastrutture democratiche del Paese.

È per questa ragione che, pur rappresentando questo un indubbio aspetto centrale, consapevoli di come la governance possa creare le condizioni per una forte indipendenza, il dibattito sulla RAI non può essere ricondotto esclusivamente alle modalità di nomina dei vertici o all'organizzazione interna dell'azienda. La questione va infatti estesa al ruolo che il servizio pubblico è chiamato a svolgere nel garantire il diritto dei cittadini a un'informazione libera, pluralista e indipendente.

4.3. La governance della RAI alla luce degli standard europei

Negli anni più o meno recenti la governance del servizio pubblico italiano è stata oggetto di grande attenzione da parte delle istituzioni europee, degli organismi internazionali e delle principali organizzazioni impegnate nella tutela della libertà dei media.

L'adozione dell'European Media Freedom Act ha ulteriormente rafforzato questa attenzione, introducendo principi comuni destinati a garantire l'indipendenza editoriale e istituzionale dei media di servizio pubblico negli Stati membri. Parallelamente, molti rapporti istituzionali e indipendenti hanno evidenziato nel corso degli anni la necessità di rafforzare le garanzie di autonomia della RAI rispetto al potere politico. Il nodo centrale riguarda la capacità delle regole di impedire che la governance del servizio pubblico possa tradursi in un'influenza sull'indirizzo editoriale.

Da questa prospettiva, il tema della governance assume una valenza pienamente democratica. Procedure trasparenti di nomina, criteri basati sulle competenze, mandati sufficientemente stabili, adeguate garanzie contro interferenze arbitrarie, autonomia finanziaria e sistemi efficaci di accountability rappresentano strumenti in grado di proteggere la capacità del servizio pubblico di operare nell'interesse dei cittadini. È

precisamente in questa direzione che si va ad inserire l'European Media Freedom Act laddove chiede agli Stati membri di assicurare che i media di servizio pubblico dispongano di garanzie effettive di indipendenza editoriale e di finanziamenti adeguati, stabili e prevedibili.

Per l'Italia, che proprio sui temi principali su cui l'EMFA investe aspettative di riforma ha nel tempo dimostrato debolezza, ciò rappresenta un'opportunità che va oltre il semplice - e necessario - adeguamento normativo. La riforma della governance della RAI dovrebbe infatti diventare l'occasione per ridefinire il ruolo del servizio pubblico all'interno dell'infrastruttura democratica dell'informazione, rafforzando la capacità di produrre valore pubblico e valore democratico nel lungo periodo.

5. L'European Media Freedom Act come opportunità di riforma

5.1. L'attuazione dell'EMFA: oltre l'adeguamento normativo

L'European Media Freedom Act rappresenta un passaggio senza precedenti nella politica europea dell'informazione. Come già ricordato, per la prima volta l'Unione europea ha adottato un quadro normativo organico - e direttamente applicabile da parte degli Stati Membri - che affronta l'indipendenza editoriale, il funzionamento dei media di servizio pubblico, la trasparenza degli assetti proprietari, le concentrazioni del mercato, la protezione delle fonti giornalistiche e l'utilizzo delle risorse pubbliche destinate alla pubblicità.

La portata politica e istituzionale dell'EMFA è enorme. Il regolamento non si limita infatti soltanto ad introdurre nuove regole, ma esprime una diversa concezione del ruolo dell'informazione nell'ordinamento europeo.

Il suo fondamento è rintracciabile nell'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che riconosce la libertà di espressione e il diritto di ricevere e comunicare informazioni senza ingerenze delle autorità pubbliche, affermando inoltre che la libertà e il pluralismo dei media devono essere rispettati. Non è dunque sufficiente che le istituzioni si astengano dalla censura, ma è necessario che pongano in essere tutti gli sforzi normativi e istituzionali, affinché l'indipendenza dei media e la diversità delle fonti sia protetta.

In questa prospettiva, l'EMFA traduce un diritto fondamentale in una serie di garanzie operative. Il regolamento riconosce implicitamente un principio fondamentale, cioè che la libertà dei media non dipende soltanto dal comportamento dei singoli attori, ma dalla qualità complessiva dell'infrastruttura democratica dell'informazione.

Per questa ragione, la sua applicazione in Italia non dovrebbe essere ridotta a un esercizio di revisione tecnica della normativa esistente. L'ordinamento nazionale, nell'eliminare quelle disposizioni che risultano incompatibili con il diritto europeo e nell'introdurre strumenti procedurali espressamente richiesti, deve interrogarsi sulla capacità del proprio sistema dell'informazione di garantire concretamente indipendenza, pluralismo e responsabilità pubblica.

L'attuazione dell'EMFA costituisce quindi un'occasione per affrontare le fragilità strutturali, riconducendo gli interventi all'interno di una strategia coerente che portino l'Italia non solo ad essere conforme a questo regolamento, ma a rafforzare la qualità della propria democrazia.

5.2. Un quadro europeo per la governance dell'ecosistema dell'informazione

Come già ricordato l'elemento più innovativo dell'EMFA risiede nella sua natura sistemica, che supera un approccio frammentato, andando a proteggere le condizioni istituzionali, economiche e professionali entro cui l'informazione viene prodotta e distribuita. Un'impostazione che emerge con particolare evidenza da cinque direttrici fondamentali.

La protezione dell'indipendenza editoriale e delle fonti

L'articolo 4 stabilisce che gli Stati membri devono rispettare l'effettiva libertà editoriale e l'indipendenza dei fornitori di servizi di media, senza interferire con le loro politiche e decisioni editoriali. La disposizione rafforza inoltre la protezione delle fonti giornalistiche e delle comunicazioni riservate, introducendo limiti all'utilizzo di perquisizioni, sequestri, intercettazioni e software di sorveglianza intrusiva. Le eventuali deroghe devono essere previste dalla legge, giustificate caso per caso, proporzionate e sottoposte al controllo di un'autorità giudiziaria o indipendente. La norma amplia la prospettiva tradizionale della protezione delle fonti. Non tutela soltanto il giornalista formalmente inserito in una redazione, ma anche le persone che, in virtù di un rapporto professionale regolare con un fornitore di servizi di media, possano disporre di informazioni riservate. Ciò assume particolare rilevanza in un sistema caratterizzato da un crescente ricorso a collaboratori, freelance e figure professionali prive di un rapporto di lavoro stabile.

Nel contesto italiano, la disciplina esistente riconosce il segreto professionale giornalistico, ma è stata costruita prima della diffusione degli spyware e non contiene una regolazione specificamente calibrata sull'invasività di questi strumenti. Il quadro normativo nazionale deve quindi essere valutato non soltanto in relazione alla protezione formale delle fonti, ma anche alla capacità di prevenire forme tecnologicamente avanzate di sorveglianza.

L'indipendenza del servizio pubblico

L'articolo 5 attribuisce agli Stati membri la responsabilità di garantire che i media di servizio pubblico siano indipendenti dal punto di vista editoriale e funzionale e offrano, in maniera imparziale, una pluralità di informazioni e opinioni.

Le procedure di nomina e revoca dei vertici devono essere trasparenti, aperte, efficaci e non discriminatorie. I criteri devono essere oggettivi, proporzionati e stabiliti in anticipo; la durata del mandato deve essere sufficiente a proteggere l'indipendenza effettiva; le revoche anticipate possono avvenire soltanto in circostanze eccezionali e devono essere sottoponibili a controllo giurisdizionale. Il finanziamento deve inoltre essere adeguato, sostenibile e prevedibile, sulla base di criteri trasparenti e predeterminati.

La disposizione incide direttamente sul modello italiano. Come evidenziato nel capitolo precedente, la questione non riguarda esclusivamente la presenza formale di rappresentanti governativi o parlamentari negli organi di governance della RAI. Riguarda il sistema complessivo attraverso cui vengono selezionati i vertici, distribuite le responsabilità gestionali, assegnate le risorse economiche e garantita l'autonomia editoriale.

Sono almeno cinque le aree di principale tensione in Italia: il ruolo determinante del Governo nella scelta dei vertici, la concentrazione di poteri nella figura dell'Amministratore Delegato, la durata del mandato dei membri del Consiglio di Amministrazione e dell'Amministratore Delegato, la dipendenza di parte delle risorse da decisioni annuali e il permanere di una forte influenza dei partiti sulla governance.

La trasparenza della proprietà e dei conflitti di interesse

L'articolo 6 impone ai fornitori di servizi di media di rendere facilmente accessibili informazioni aggiornate sulla proprietà diretta e indiretta, sui titolari effettivi e sui fondi pubblici ricevuti attraverso la pubblicità statale. Gli Stati membri devono inoltre istituire banche dati nazionali sulla proprietà dei media. La disposizione richiede anche che i fornitori di notizie e contenuti di attualità adottino misure appropriate per garantire la libertà delle decisioni editoriali e la comunicazione di conflitti di interesse effettivi o potenziali.

La trasparenza proprietaria non rappresenta un adempimento meramente societario. Consente infatti ai cittadini di comprendere quali possano essere gli interessi economici, politici o istituzionali e in che modo questi possano influenzare le linee editoriali di determinati soggetti informativi. Si tratta quindi di una condizione della fiducia pubblica e della possibilità stessa di valutare criticamente le informazioni ricevute.

La disponibilità di dati formali non è tuttavia sufficiente. Le informazioni devono essere complete, aggiornate, facilmente consultabili e capaci di ricostruire anche le catene proprietarie indirette e i rapporti con soggetti pubblici. La banca dati prevista dal regolamento dovrebbe essere concepita non come un archivio amministrativo, ma come uno strumento di accountability democratica.

La tutela del pluralismo nelle concentrazioni

Gli articoli 21, 22 e 23 introducono una nuova prospettiva nella regolazione delle concentrazioni del mercato dei media.

L'articolo 21 richiede che le misure legislative, regolamentari o amministrative capaci di incidere sul pluralismo e l'indipendenza editoriale siano giustificate, proporzionate, trasparenti, oggettive e non discriminatorie. Deve inoltre essere garantita la possibilità di ricorrere davanti a un organo indipendente da pressioni politiche o interferenze esterne.

L'articolo 22 impone invece agli Stati membri di introdurre procedure specifiche per valutare le concentrazioni che possano avere un impatto significativo sul pluralismo o sull'indipendenza editoriale. Tale valutazione deve essere distinta dal controllo antitrust ordinario e deve considerare non soltanto le quote di mercato, ma anche gli effetti sulla formazione dell'opinione pubblica, sulla diversità dell'offerta, sull'autonomia delle redazioni e sulla sostenibilità economica degli operatori coinvolti.

Si tratta di un cambiamento di notevole rilievo. Nel settore dell'informazione, la concentrazione economica non produce esclusivamente effetti sui prezzi, sull'efficienza o sulla concorrenza. Può determinare una riduzione delle fonti disponibili, una maggiore uniformità delle agende editoriali, una concentrazione del potere di influenzare il dibattito pubblico e una maggiore esposizione delle redazioni agli interessi proprietari.

Per questa ragione, l'EMFA affianca alla tradizionale analisi concorrenziale una valutazione propriamente democratica. L'ordinamento italiano già dispone di strumenti in qualche modo analoghi, affidati ad AGCOM nell'ambito del Sistema integrato delle comunicazioni. Rimane tuttavia necessario integrare pienamente la valutazione dell'indipendenza editoriale come dimensione autonoma, superando un modello prevalentemente basato su fatturato, quote di mercato e pluralismo esterno.

L'articolo 23, infine, completa questo sistema attribuendo al Comitato europeo per i servizi di media e alla Commissione la possibilità di formulare pareri sulle concentrazioni quando la valutazione nazionale manchi o risulti insufficiente. Pur non trattandosi di decisioni formalmente sostitutive di quelle nazionali, il meccanismo rafforza il controllo europeo e incentiva le autorità degli Stati membri a svolgere analisi tempestive e sostanziali.

La trasparenza della pubblicità statale

L'articolo 25 affronta uno dei canali meno visibili attraverso cui il potere pubblico può condizionare l'ecosistema informativo: l'allocazione della pubblicità istituzionale e dei contratti pubblici con i media e le piattaforme online.

Le risorse devono essere attribuite attraverso criteri trasparenti, oggettivi, proporzionati e non discriminatori, pubblicati anticipatamente. Gli Stati devono adoperarsi affinché la spesa sia distribuita tra una pluralità di fornitori, tenendo conto anche delle specificità locali. Le autorità pubbliche devono rendere noti annualmente i beneficiari, i gruppi societari di appartenenza e gli importi assegnati. Il monitoraggio deve essere affidato alle autorità nazionali di regolazione o ad altri organismi indipendenti, con relazioni pubbliche e facilmente accessibili.

La norma risponde ad un rischio concreto, cioè che la pubblicità statale venga impiegata come strumento di media capture, ovvero premiando gli operatori favorevoli al Governo e

penalizzando quelli critici, o ancora alterando indirettamente la sostenibilità di testate particolarmente dipendenti dalle risorse pubbliche. Guarda inoltre verso la tutela del giornalismo indipendente di inchiesta che, spesso, proprio per la sua natura, fatica a costruire sostenibilità finanziaria attraverso la vendita di spazi commerciali ad aziende profit.

L'innovazione dell'articolo 25 consiste nel collegare tre dimensioni spesso trattate separatamente: la trasparenza amministrativa, il funzionamento del mercato e la tutela del pluralismo. In questo modo, la pubblicità istituzionale non è più considerata come una voce di spesa, ma diventa componente strutturale della politica democratica dell'informazione.

5.3. Le priorità per l'Italia

L'ordinamento italiano dispone già di una pluralità di norme in materia di servizio pubblico, trasparenza amministrativa, proprietà dei media, concentrazioni e pubblicità istituzionale. Il problema non riguarda quindi l'assenza totale di regole, quanto la loro piena soddisfazione dei principi affermati dal regolamento europeo.

In numerosi ambiti, la distanza del quadro normativo attualmente in vigore in Italia dalle disposizioni dell'EMFA emerge, ad esempio, dalla frammentazione delle disposizioni, dalla debolezza dei meccanismi di controllo, dall'insufficiente tempestività delle autorità competenti o dall'incapacità delle norme esistenti di proteggere sostanzialmente l'indipendenza editoriale. Per questa ragione l'attuazione del regolamento dovrebbe concentrarsi su alcune priorità interdipendenti.

Riformare il servizio pubblico

La riforma della RAI costituisce il banco di prova più immediato della capacità italiana di applicare l'EMFA in modo sostanziale.

Il modello vigente di governance collega direttamente una parte rilevante del Consiglio di amministrazione agli organi politici. Due componenti sono eletti dalla Camera, due dal Senato, due sono designati dal Consiglio dei ministri su proposta del Ministero dell'Economia e uno è eletto dai dipendenti dell'azienda. Questo ovviamente comporta che la maggioranza di governo possa contare su, almeno, quattro componenti su sette e dunque su una maggioranza qualificata. Inoltre, l'Amministratore Delegato è nominato dal Consiglio di amministrazione su proposta dell'assemblea, nella quale il Ministero dell'Economia esercita il ruolo derivante dalla partecipazione quasi totalitaria dello Stato nella società.

Il problema non può essere risolto limitandosi a trasferire le nomine dal Governo al Parlamento, cosa che in effetti cambierebbe poco lo stato delle cose, o aumentando formalmente le maggioranze richieste. Una riforma coerente con l'articolo 5 dovrebbe garantire:

- criteri professionali rigorosi e stabiliti in anticipo;
- procedure pubbliche e realmente competitive;
- valutazioni comparative e motivate delle candidature;
- mandati sufficientemente lunghi e non dipendenti dal ciclo politico;
- condizioni di revoca tassative e verificabili;
- un finanziamento pluriennale adeguato alla missione;
- un meccanismo di monitoraggio libero da influenze governative.

Il testo unificato discusso in Parlamento nel 2025⁹ contiene alcuni elementi potenzialmente positivi, tra cui l'estensione del mandato e la rimozione delle nomine governative dirette. Tuttavia, la possibilità di eleggere i componenti parlamentari a maggioranza assoluta dopo i primi scrutini rischia di attribuire alla coalizione di governo un controllo sostanziale sul Consiglio di amministrazione. Mancano inoltre del tutto riferimenti a procedure comparative fondate su criteri professionali sufficientemente determinati.

Anche sul finanziamento le garanzie previste risultano parziali. Limitare le riduzioni annuali del canone al cinque per cento non rende automaticamente le risorse adeguate, sostenibili e prevedibili. Una diminuzione reiterata, pur entro tale soglia, potrebbe produrre nel tempo un'erosione significativa della capacità operativa del servizio pubblico. Inoltre, resterebbe assente un vero sistema pluriennale di finanziamento, rimanendo lo stesso annuale. L'aspetto temporale, abbinato all'ente erogatore (il Ministero dell'Economia e delle Finanze) costruiscono una dipendenza diretta (estendendo anche il possibile controllo governativo) e non garantisce una programmabilità di medio periodo.

Rafforzare la protezione delle fonti e prevenire la sorveglianza abusiva

L'applicabilità diretta dell'articolo 4 non elimina la necessità di intervenire sul piano nazionale. Occorre garantire che le autorità giudiziarie, gli organismi di controllo e gli operatori dispongano di regole procedurali chiare sull'utilizzo di strumenti di sorveglianza nei confronti dei giornalisti e delle persone connesse professionalmente alle redazioni.

⁹ Senato della Repubblica, Atto Senato n. 1570 – Modifiche al testo unico dei servizi di media audiovisivi, di cui al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, in materia di riforma della governance della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A. e valorizzazione delle partecipazioni societarie, XIX Legislatura, esame congiunto con i disegni di legge sulla riforma del servizio pubblico radiotelevisivo.

L'ordinamento dovrebbe prevedere espressamente:

- il divieto di utilizzo di spyware al di fuori delle condizioni tassativamente ammesse dal diritto europeo;
- un'autorizzazione giudiziaria preventiva effettiva;
- una valutazione rigorosa di necessità e proporzionalità;
- controlli periodici sulla permanenza delle condizioni;
- meccanismi di ricorso accessibili;
- un organismo indipendente in grado di assistere le persone coinvolte.

Una tutela efficace non può essere costruita esclusivamente attraverso la possibilità di contestare la sorveglianza dopo che essa è avvenuta. La prevenzione deve costituire il principio guida, partendo dalla consapevolezza che la riservatezza delle fonti, una volta compromessa, non può essere pienamente ripristinata.

Rendere effettiva la trasparenza proprietaria

L'Italia dovrebbe utilizzare l'articolo 6 per costruire un sistema unitario e facilmente accessibile di trasparenza della proprietà dei media.

La banca dati nazionale dovrebbe consentire di conoscere:

- i proprietari diretti;
- i titolari effettivi;
- le partecipazioni indirette;
- gli eventuali rapporti con autorità pubbliche;
- i fondi ricevuti attraverso la pubblicità statale;
- i principali conflitti di interesse dichiarati.

L'obiettivo non è solo rendere possibile lo svolgimento dei controlli da parte delle autorità, ma rendere le informazioni comprensibili anche ai cittadini, ai giornalisti, ai ricercatori e alle organizzazioni della società civile.

Integrare l'indipendenza editoriale nella valutazione delle concentrazioni

Come spiegato precedentemente, l'articolo 22 richiede di superare una lettura esclusivamente economica del pluralismo. Per questo motivo, il mandato di AGCOM dovrebbe essere esteso, non soltanto nella valutazione della dimensione degli operatori o della loro quota nel Sistema integrato delle comunicazioni, ma anche nell'analizzare l'impatto delle operazioni sulla libertà delle redazioni, sulla diversità dell'offerta e sulla formazione dell'opinione pubblica.

L'indipendenza editoriale deve diventare una categoria autonoma di valutazione. Non può essere presunta sulla base della semplice presenza di più testate all'interno dello stesso mercato, né ricondotta automaticamente alla sostenibilità economica delle imprese coinvolte. Andrebbe inoltre rafforzata la tempestività delle analisi e la pubblicità delle decisioni. Un monitoraggio svolto con eccessivi ritardi può infatti ridurre la capacità delle istituzioni di intervenire prima che le trasformazioni del mercato producano effetti difficilmente reversibili.

Trasformare la raccolta dei dati sulla pubblicità pubblica in un sistema di accountability

L'Italia dispone già di obblighi relativi alla comunicazione ad AGCOM degli investimenti pubblicitari delle amministrazioni e di regole generali sulla trasparenza amministrativa. Nonostante ciò il sistema presenta alcune significative lacune.

In primo luogo, le disposizioni nazionali non coprono in maniera pienamente coerente le società controllate o partecipate dal settore pubblico, che possono rappresentare una quota di grande rilievo nel mercato delle inserzioni pubblicitarie. Inoltre, è necessario un monitoraggio sostanziale dei criteri attraverso cui le risorse vengono distribuite, cosa che una raccolta dei dati non necessariamente comporta. Infine, non è sufficiente pubblicare a posteriori quanto è stato speso. In linea con l'articolo 25 sarebbe necessario operare per rendere noti anticipatamente i criteri di allocazione, assicurare procedure non discriminatorie, includere la spesa destinata alle piattaforme digitali e verificare che le risorse raggiungano una pluralità di operatori.

AGCOM dovrebbe quindi:

- integrare i dati provenienti dalle diverse amministrazioni;
- includere gli enti e le società pubbliche rilevanti;
- distinguere la spesa destinata ai media tradizionali da quella destinata alle piattaforme;
- pubblicare informazioni in formato aperto;
- valutare la concentrazione delle risorse;
- segnalare eventuali distribuzioni anomale o discriminatorie;
- produrre una relazione annuale specificamente dedicata all'applicazione dell'articolo 25.

Rafforzare capacità e indipendenza delle autorità di garanzia

Quasi tutte le aree considerate dall'EMFA presuppongono la presenza di autorità nazionali capaci di agire tempestivamente, in modo competente e indipendente.

L'Italia da tempo si è dotata di un'autorità indipendente, l'AGCOM (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), il cui rafforzamento non può essere in questa sede valutato soltanto

in termini di poteri aggiuntivi. Occorre invece garantire che l'autorità disponga di risorse professionali, strumenti analitici e procedure adeguate alla complessità del nuovo quadro europeo.

Partendo dal presupposto che la qualità del regolatore costituisce componente essenziale della qualità democratica dell'ecosistema regolato, l'attribuzione di nuove competenze deve essere accompagnata da solide garanzie di indipendenza istituzionale e da una maggiore apertura alla società civile, alla ricerca e alle organizzazioni professionali.

5.4. Verso una governance dell'ecosistema dell'informazione

Come già ricordato in precedenza, le riforme richieste dall'EMFA riguardano ambiti interconnessi per un cambiamento sistemico. La protezione delle fonti è connessa alla capacità del giornalismo di esercitare il controllo sul potere. La trasparenza proprietaria consente di rendere visibili possibili conflitti di interesse. La regolazione delle concentrazioni tutela la diversità delle fonti. La diversificazione dei soggetti destinatari di pubblicità pubblica può sostenere il pluralismo. L'indipendenza del servizio pubblico incide sulla qualità dell'intero spazio informativo.

La loro interdipendenza rende evidente il limite dell'approccio tradizionale adottato in Italia. Le politiche per il servizio pubblico, l'editoria, le piattaforme, la concorrenza, la pubblicità istituzionale, la sicurezza dei giornalisti e la media literacy sono state spesso sviluppate separatamente, con testi normativi diversi e vengono gestite da istituzioni differenti con obiettivi che non sempre sono coordinati.

L'EMFA offre l'occasione per superare questa frammentazione. Il che non significa creare un'unica autorità o concentrare competenze in una sola istituzione. Bensì costruire una visione "politica" comune, all'interno della quale regolazione economica, tutela dei diritti, politiche industriali e obiettivi democratici siano orientati nella stessa direzione.

Questa governance dovrebbe basarsi almeno su quattro elementi:

1. Varare una strategia nazionale per il pluralismo e la libertà dell'informazione, capace di collegare gli obblighi dell'EMFA alle altre politiche rilevanti.
2. Creare un sistema permanente di monitoraggio che sia fondato su dati accessibili, aggiornati e comparabili. Questo dovrebbe consentire di valutare nel tempo l'indipendenza, la sostenibilità e il pluralismo dell'ecosistema.
3. Strutturare un coordinamento istituzionale stabile tra Parlamento, autorità indipendenti, amministrazioni competenti, università, professioni giornalistiche e società civile.

4. Valutare le politiche pubbliche, analizzando ogni provvedimento non soltanto in relazione alla sua legittimità formale o al suo impatto economico, ma anche rispetto alla capacità di produrre valore democratico.

Conclusioni

L'European Media Freedom Act non può risolvere, da solo, le fragilità dell'ecosistema dell'informazione italiano. Le sue disposizioni, lo abbiamo già ricordato, lasciano agli Stati membri margini rilevanti di autonomia nella definizione delle procedure, degli organismi di controllo e delle garanzie istituzionali. Di conseguenza, la qualità della sua applicazione dipenderà dalle scelte politiche e normative adottate a livello nazionale.

Un'attuazione minimale potrebbe limitarsi a modificare alcune disposizioni, introdurre nuovi obblighi formali e adattare le competenze delle autorità esistenti. Tuttavia, una simile impostazione, se da una parte ridurrebbe il rischio di violazioni manifeste, dall'altra difficilmente inciderebbe sulle vulnerabilità strutturali e le debolezze del sistema mediatico italiano.

Un'attuazione ambiziosa dovrebbe invece cogliere la grande occasione offerta dall'EMFA per ripensare il rapporto tra informazione, istituzioni e democrazia: proteggendo il giornalismo dalle interferenze e dalla sorveglianza; garantendo un servizio pubblico indipendente e adeguatamente finanziato; rendendo trasparenti proprietà e conflitti di interesse; valutando le concentrazioni anche per i loro effetti sull'autonomia editoriale; impedendo che le risorse pubbliche diventino strumenti di condizionamento e viceversa contribuiscano al pluralismo informativo; rafforzando le autorità incaricate di proteggere il pluralismo.

L'obiettivo dovrebbe consistere nell'aumentare la capacità dell'ecosistema dell'informazione di produrre valore democratico, proteggendo l'informazione come bene comune e rafforzandola come infrastruttura essenziale della democrazia.



INFORMAZIONE BENE COMUNE

