

Camera delle regioni

27^a SESSIONE
Strasburgo, 14-16 ottobre 2014

CPR(27)3PROV
30 settembre 2014

Il ruolo dei media regionali nella costruzione della democrazia partecipativa

Commissione Questioni di attualità
Relatore: Johan van den HOUT, Paesi Bassi (R, SOC¹)

Progetto di risoluzione (da mettere ai voti)	2
Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti)	5

Sintesi

È di vitale importanza il ruolo svolto dai media nelle società democratiche pluralistiche, data la loro capacità di diffondere informazioni e idee e di fornire un forum per il dibattito pubblico. Nelle democrazie, tale ruolo assume una particolare rilevanza a livello regionale, in considerazione del rapporto di vicinanza dei mezzi di comunicazione regionali con la popolazione del territorio. L'importanza del pluralismo dei media e della diversità dei loro contenuti e della loro proprietà è soprattutto evidente a livello regionale, viste le riflessioni politiche ed economiche specifiche sviluppate dai media regionali. Nel contempo, i cambiamenti straordinari nel settore dei media, grazie ai progressi tecnologici, hanno portato a livelli di interazione e di coinvolgimento (*engagement*) dei cittadini senza precedenti, aprendo nuove opportunità per la loro partecipazione democratica. L'evoluzione dei rapporti tra i media tradizionali e i nuovi media richiede un riesame delle attuali politiche in materia di mass media a ogni livello di governo, al fine di proporre un quadro politico che possa garantire un adeguato grado di protezione a tutti gli operatori dei media e fornire una chiara indicazione dei loro doveri e delle loro responsabilità.

Il rapporto raccomanda di adattare gli attuali quadri normativi regionali al contesto dei nuovi media, garantire un continuo supporto ai mass media regionali del servizio pubblico, favorire lo sviluppo dei media senza fini di lucro e in particolare dei media comunitari (*community media*), modificare le norme relative alla proprietà dei media, per garantire maggiore trasparenza e pluralismo e adottare misure per sanare la "frattura digitale" e promuovere l'alfabetizzazione mediatica. Il rapporto invita inoltre a effettuare una revisione degli attuali strumenti del Consiglio d'Europa relativi ai mass media, prestando un'attenzione particolare alla situazione e alle prospettive future dei media regionali nel contesto della riconfigurazione dell'ambiente mediatico, e a elaborare una nuova raccomandazione agli Stati membri del Consiglio d'Europa sugli aspetti salienti della situazione dei media regionali. Al riguardo, il Congresso presenta alcune proposte e raccomanda nel rapporto di integrare l'aspetto della sicurezza dei giornalisti e del giornalismo nel concetto più ampio della libertà dei media.

1 L: Camera dei poteri locali /R: Camera delle Regioni
PPE/CCE: Gruppo Partito Popolare Europeo del Congresso
SOC: Gruppo socialista
GILD: Gruppo indipendente e Liberaldemocratico del Congresso
CRE: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei
NI: Membro non iscritto ad alcun partito politico del Congresso

PROGETTO DI RISOLUZIONE²

1. La democrazia pluralista richiede necessariamente una pluralità di fonti, voci e funzionalità nel settore dei mass media. Se è vero che l'esistenza di media indipendenti e diversificati è la condizione necessaria perché possa crescere e svilupparsi la libertà di espressione, è anche vero che la libertà di espressione e la libertà dei media sono a loro volta strettamente collegate con la partecipazione dei cittadini. Il diritto alla libertà di espressione e il diritto di partecipare agli affari pubblici costituiscono, insieme, l'elemento cruciale della democrazia pluralistica.

2. I mass media svolgono un ruolo vitale nelle società democratiche pluralistiche, in quanto vigilano sugli interessi pubblici o sociali, diffondono informazioni e idee e forniscono un forum per il dibattito pubblico. Negli ultimi anni, il settore dei mass media ha conosciuto cambiamenti straordinari grazie ai progressi tecnologici, basti pensare alla digitalizzazione dei servizi offerti dai media, all'emergere dei nuovi media e del 'giornalismo partecipativo', e allo sviluppo dei media comunitari (community media). Tali trasformazioni hanno portato a livelli di interazione e di engagement dei lettori senza precedenti, offrendo nuove opportunità per la cittadinanza democratica e per la partecipazione degli utenti alla produzione e diffusione di informazioni e contenuti, rendendo sempre più labile la distinzione tra comunicazione pubblica e privata. L'evoluzione dei rapporti tra i media tradizionali e i nuovi media richiede un riesame delle attuali politiche in materia di mass media a ogni livello di governo, al fine di proporre un quadro politico che possa garantire un adeguato grado di protezione a tutti gli operatori dei media e fornire una chiara indicazione dei loro doveri e delle loro responsabilità.

3. Il ruolo democratico dei media assume una particolare rilevanza a livello regionale, in considerazione del rapporto di vicinanza dei mezzi di comunicazione regionali con le popolazioni dei territori e delle comunità a cui sono rivolti, che accresce il potenziale delle forme di partecipazione dei cittadini. Tale rapporto tende ad essere più stretto, più forte e più rappresentativo di quello che si riscontra a livello nazionale. La vicinanza dei mass media regionali alla comunità dei loro utenti riveste inoltre un carattere politico, poiché il giornalismo regionale favorisce l'impegno in politiche e questioni regionali scarsamente trattate o assenti nei media nazionali. L'importanza del pluralismo dei media e della diversità dei loro contenuti è soprattutto evidente a livello regionale, viste le considerazioni politiche ed economiche specifiche sviluppate dai mass media regionali.

4. Il Consiglio d'Europa ha adottato una serie di strumenti riguardanti il funzionamento dei media nei suoi 47 Stati membri, ugualmente applicabili ai media regionali. Al riguardo, il Congresso sottolinea in particolare le Raccomandazioni del Comitato dei Ministri R(99)14 sul servizio universale comunitario, relativa ai nuovi servizi di comunicazione e di informazione, Rec(2003)9 sulle misure volte a promuovere il contributo democratico e sociale della radiodiffusione digitale, la Dichiarazione del Comitato dei Ministri del 2007 relativa alla protezione del ruolo dei mezzi di comunicazione in democrazia nel contesto della concentrazione mediatica, la Raccomandazione CM/Rec(2007)2 sul pluralismo dei media e la diversità dei contenuti mediatici, la Raccomandazione CM/Rec(2007)11 relativa alla promozione della libertà di espressione e di informazione nel nuovo ambiente dell'informazione e della comunicazione, la Dichiarazione del 2008 sul ruolo dei media comunitari nella promozione della coesione sociale e del dialogo interculturale, la Raccomandazione CM/Rec (2011)7 relativa a un nuovo concetto di media e la Dichiarazione e la Raccomandazione del 2012 sulla governance dei media del servizio pubblico.

² Progetti preliminari di risoluzione e di raccomandazione approvati dalla Commissione Questioni di attualità l'11 giugno 2014.

Membri della Commissione (unicamente Camera delle Regioni):

F. Mukhametshin (Presidente), E. Ozkarsli (4^e Vicepresidente), A. Boff (5th Vicepresidente), C. Abela Baldacchino, E. Ampe, P. B. Andersen, L. Andrysiak, E. Argiris, L. Blaskovicova, K. Bille, E. Campbell-Clark, L. Caveri, Y. Celik, P. Chesneau, Z. Damjanovski, Z. Dragunkina, N. Dirginciene, J.-N. Gaultier, J. V. Den Hout, J.-N. Gaultier, K. Gloanec-Maurin, G. Grzelak, M. Gombosi, D. Healy-McGowan, M. Kazandzhiev, V. Konstantinov, H. Kuhn-Theis, V. Lazary, J. Landberg, I. Linge (sostituta: Y. Renström), M. Mahnke, G.M. Mallia, H. Marva (sostituta: S. Janatuinen), C. Naudi Baixench, J. Neumann, C. Oppitz-Plörer, S. Orlova (sostituta: M. Orgeeva), E. Ozkarsli, I. Parea, E. Pajaziti, L. Perikli (sostituta: F. Armosti), C. Popa, C. Raimbert, F. Ramos, M. Reyes Lopez, P. Receveur, R. Rohr, N. Rybak, Y. Rzayeva, G. Tkemaladze, R. Toccaceli, M. Toscani, L. Vecchi, J. Watson, P. Weidig, J. Warmisham, E. Yeritsyan

N.B.: I nomi dei membri che hanno partecipato al voto sono indicati in corsivo.
Segretariato della Commissione: S.Cankoçak, J. Hunting

5. Il Congresso sottolinea inoltre le conclusioni della Prima Conferenza del Consiglio d'Europa dei Ministri competenti in materia di media e società dell'informazione (Belgrado, 7-8 novembre 2013), e segnatamente la Dichiarazione politica relativa alla "Libertà di espressione e democrazia nell'era digitale: opportunità, diritti, responsabilità", nonché le risoluzioni riguardanti "la libertà di internet", "preservare il ruolo essenziale dei media nell'era digitale" e "la sicurezza dei giornalisti". Il Congresso ribadisce altresì la continua rilevanza della propria Risoluzione 145(2002) sulla situazione della stampa scritta regionale in Europa– Pluralismo, indipendenza e libertà nella stampa regionale, e rammenta le proprie Risoluzioni 203(2005) sui media regionali e la cooperazione transfrontaliera e 282(2009) sulla frattura digitale e la e-inclusion nelle regioni.

6. Nel contempo, il Congresso rileva con preoccupazione che la situazione generale in materia di libertà dei media e di sicurezza dei giornalisti in Europa sta diventando sempre più inquietante. I ministri competenti in materia di media e società dell'informazione, nella loro Risoluzione relativa alla sicurezza dei giornalisti, hanno espresso profonda preoccupazione per le frequenti violenze fisiche cui sono esposti, inclusi assassini, trattamenti disumani, persecuzioni, intimidazioni giudiziarie, minacce, nonché misure arbitrarie, come detenzioni, espulsioni, sorveglianza, perquisizioni e sequestri. Il pluralismo dei media e la diversità dei contenuti mediatici, ivi compreso a livello regionale, continuano inoltre a essere minacciati dalla crescente monopolizzazione del mercato dei media e dall'insufficienza dei mezzi finanziari, oltre che dall'eccessiva concentrazione della proprietà dei media e dal controllo centralizzato esercitato sui media, che possono condurre a una perdita dell'indipendenza editoriale e a una censura nascosta.

7. Il Congresso è persuaso che un nuovo sistema solido e lungimirante di governance dei media sia essenziale per garantire il successo della transizione dei media del servizio pubblico verso un nuovo ambiente mediatico e per lo sviluppo di nuovi media, ivi compreso a livello regionale. In considerazione di quanto esposto, il Congresso invita gli enti regionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa a:

a. riconoscere il ruolo svolto dai media regionali per la promozione della democrazia partecipativa e modificare gli attuali quadri normativi regionali per adattarli al nuovo ambiente mediatico, tenendo conto delle disposizioni pertinenti delle raccomandazioni dei Comitato dei Ministri citate nel precedente paragrafo 4, nonché delle Risoluzioni 145(2002) e 203(2005) del Congresso;

b. garantire un continuo supporto ai media regionali del servizio pubblico, che godono di un'indipendenza editoriale e di un'autonomia organizzativa e propongono contenuti specifici su ogni tipo di piattaforme e servizi;

c. sostenere e favorire lo sviluppo dei media senza fini di lucro e in particolare dei media comunitari, evitando in particolare i regimi di concessione di licenze per i nuovi media, garantendo loro un'assegnazione sufficiente delle frequenze e vagliando le diverse possibilità di finanziamento – ad esempio, utilizzando un 'modello basato sul volontariato', in base al quale un numero limitato di professionisti forma e assiste dei volontari che sono i principali responsabili della produzione dei contenuti;

d. stabilire meccanismi destinati a garantire la sicurezza e la protezione dei giornalisti e del giornalismo a livello locale e regionale e a prevenire le violazioni della libertà dei media o ad avviare tempestivamente le dovute indagini in caso di presunte violazioni;

e. modificare, ove necessario, le norme relative alla proprietà dei media, per garantire maggiore trasparenza, in modo da tutelare e promuovere il pluralismo strutturale dei media audiovisivi e della stampa scritta;

f. istituire un sistema di garanzie efficaci per prevenire il rischio di ingerenze politiche e di scarsa trasparenza dei media regionali, ad esempio dichiarando l'incompatibilità tra una funzione dirigenziale presso un media regionale e un mandato politico e integrando la supervisione politica dei finanziamenti dei mass media in un sistema di controlli che garantisca l'indipendenza editoriale;

g. adottare provvedimenti volti a sanare la "frattura digitale" e promuovere l'alfabetizzazione mediatica, riferendosi alla Risoluzione 282(2009) del Congresso sulla frattura digitale e la e-inclusion nelle regioni, nonché alle buone prassi elaborate dall'Unione europea di radiotelevisione (*European Broadcasting Union*) (EBU) per stimolare il coinvolgimento online e facilitare le interazioni e la creatività, al fine di promuovere l'alfabetizzazione mediatica.

8. Il Congresso incarica la propria Commissione per le Questioni di attualità di continuare ad affrontare le questioni riguardanti il miglioramento del funzionamento dei media regionali e di garantire che le buone prassi pertinenti siano diffuse presso gli enti regionali, tramite, tra l'altro, le loro associazioni nazionali ed europee.

9. Il Congresso invita inoltre la propria Commissione per la Governance a includere nel suo programma di attività, in quanto aspetti di una buona governance regionale, la questione del buon funzionamento dei media regionali e di avviare una revisione dei quadri normativi e delle prassi esistenti, al fine di elaborare una nuova risoluzione e una nuova raccomandazione sulla situazione e le prospettive future dei media regionali nel contesto della riconfigurazione dell'ambiente mediatico.

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE³

1. I mass media svolgono un ruolo vitale nelle società democratiche pluralistiche, in quanto vigilano sugli interessi pubblici o sociali, diffondono informazioni e idee e forniscono un forum per il dibattito pubblico. Tale ruolo democratico assume una particolare rilevanza a livello regionale, in considerazione del rapporto di vicinanza dei mezzi di comunicazione regionali con le popolazioni dei territori e delle comunità a cui sono rivolti, che tende ad essere più stretto, più forte e più rappresentativo di quello che si riscontra a livello nazionale. La vicinanza dei mass media regionali alla comunità dei loro utenti riveste inoltre un carattere politico, poiché il giornalismo regionale favorisce l'impegno in politiche e questioni regionali scarsamente trattate o assenti nei media nazionali. L'importanza del pluralismo dei media e della diversità dei loro contenuti è soprattutto evidente a livello regionale, viste le considerazioni politiche ed economiche specifiche sviluppate dai mass media regionali.

2. Negli ultimi anni, il settore dei mass media ha conosciuto cambiamenti straordinari grazie ai progressi tecnologici, basti pensare alla digitalizzazione dei servizi offerti dai media, all'emergere dei nuovi media e del 'giornalismo partecipativo', e allo sviluppo dei media comunitari (*community media*). Tali trasformazioni hanno portato a livelli di interazione e di *engagement* dei lettori senza precedenti, offrendo nuove opportunità per la cittadinanza democratica e la partecipazione degli utenti alla produzione e diffusione di informazioni e contenuti, rendendo sempre più labile la distinzione tra comunicazione pubblica e privata. L'evoluzione dei rapporti tra i media tradizionali e i nuovi media richiede un riesame delle attuali politiche in materia di mass media a ogni livello di governo, al fine di proporre un quadro politico che possa garantire un adeguato grado di protezione a tutti gli operatori dei media e fornire una chiara indicazione dei loro doveri e delle loro responsabilità.

3. Il Consiglio d'Europa ha adottato una serie di strumenti riguardanti il funzionamento dei mass media nei suoi 47 Stati membri. Il Congresso sottolinea al riguardo le recenti conclusioni della Prima Conferenza del Consiglio d'Europa dei Ministri competenti in materia di media e società dell'informazione (Belgrado, 7-8 novembre 2013), e segnatamente la Dichiarazione politica relativa alla "Libertà di espressione e democrazia nell'era digitale: opportunità, diritti, responsabilità", nonché le risoluzioni riguardanti "la libertà di internet", "preservare il ruolo essenziale dei media nell'era digitale" e "la sicurezza dei giornalisti". Tuttavia, visto che i riferimenti ai media regionali si ritrovano sparsi nelle varie disposizioni pertinenti dei suddetti testi, occorre un notevole lavoro di ricerca e analisi per tracciare un quadro coerente della situazione.

4. Nel contempo, il Congresso rileva con preoccupazione che la situazione generale in materia di libertà dei media e di sicurezza dei giornalisti in Europa sta diventando sempre più inquietante. I ministri competenti in materia di media e società dell'informazione, nella loro Risoluzione relativa alla sicurezza dei giornalisti, hanno espresso profonda preoccupazione per le frequenti violenze fisiche cui sono esposti, inclusi assassini, trattamenti disumani, persecuzioni, intimidazioni giudiziarie, minacce, nonché misure arbitrarie, come detenzioni, espulsioni, sorveglianza, perquisizioni e sequestri. Il pluralismo dei media e la diversità dei contenuti mediatici, ivi compreso a livello regionale, continuano inoltre ad essere minacciati dalla crescente monopolizzazione del mercato dei media e dall'insufficienza dei mezzi finanziari, oltre che dall'eccessiva concentrazione della proprietà dei media e dal controllo centralizzato esercitato sui media, che possono condurre a una perdita dell'indipendenza editoriale e a una censura nascosta.

5. Il Congresso sottolinea al riguardo le attività del Consiglio d'Europa attualmente in corso, volte a proteggere la libertà dei media e a garantire la sicurezza dei giornalisti, e in particolare: la decisione del Comitato dei Ministri di sviluppare una piattaforma di informazione del Consiglio d'Europa basata sul web, dedicata alle violazioni della libertà dei media, l'organizzazione della Tavola rotonda sul tema "La sicurezza dei giornalisti: passare dall'impegno all'azione", che si è svolta a Strasburgo il 19 maggio 2014, e la conferenza sulla libertà dei media e la sicurezza dei giornalisti, che sarà organizzata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nel dicembre 2014.

6. Il Congresso, riferendosi alla propria Risoluzione XXX(2014) sul ruolo dei media regionali nella costruzione della democrazia partecipativa, si dichiara convinto che il miglioramento del funzionamento dei media regionali è un fattore importante per la promozione della libertà dei media e richiede una modifica dei quadri normativi per adattarli al nuovo ambiente mediatico, prendendo in considerazione le raccomandazioni e gli orientamenti elaborati dal Consiglio d'Europa.

³ Vedi nota a piè di pagina 2.

7. Alla luce di quanto sopra esposto, il Congresso invita il Comitato dei Ministri ad avviare una revisione degli strumenti esistenti, con particolare attenzione alla situazione e alle prospettive future dei media regionali nel contesto della riconfigurazione dell'ambiente mediatico ed elaborare una nuova raccomandazione agli Stati membri del Consiglio d'Europa sugli aspetti salienti della situazione dei media regionali.

8. Il Congresso raccomanda inoltre al Comitato dei Ministri di invitare gli Stati membri del Consiglio d'Europa a:

a. riconoscere il ruolo svolto dai media regionali per la promozione della democrazia partecipativa nelle regioni europee e a modificare gli attuali quadri normativi, per adattarli alla situazione specifica dei media regionali in un nuovo ambiente mediatico, prendendo in considerazione le disposizioni pertinenti delle raccomandazioni del Comitato dei Ministri relative ai mass media, le conclusioni della Prima Conferenza del Consiglio d'Europa dei Ministri competenti in materia di media e società dell'informazione (Belgrado, 7-8 novembre 2013), e le Raccomandazioni 119(2002), 173(2005) e 263(2009) del Congresso;

b. integrare l'aspetto della sicurezza dei giornalisti e del giornalismo nel concetto più ampio della libertà dei media, non limitato cioè unicamente alle questioni riguardanti le minacce e le aggressioni fisiche, ma riguardante anche le legislazioni e le prassi che sono in contrasto con le norme del Consiglio d'Europa in materia di libertà di espressione, e stabilire dei meccanismi destinati a garantire la sicurezza e la protezione dei giornalisti e del giornalismo e a prevenire le violazioni della libertà dei media, o ad avviare tempestivamente le dovute indagini in caso di presunte violazioni;

c. fare beneficiare i media regionali delle misure esistenti in materia di sovvenzioni a favore dei media e utilizzare sovvenzioni specifiche per promuovere il giornalismo regionale;

d. sostenere gli sforzi regionali per mantenere un servizio pubblico di media regionali e favorire lo sviluppo dei media senza fini di lucro, in particolare dei media comunitari;

e. adottare le misure finanziarie e normative necessarie per tutelare e promuovere il pluralismo strutturale dei media audiovisivi e della stampa scritta, per garantire una maggiore trasparenza delle norme relative alla proprietà dei media;

f. sostenere le misure destinate a sanare la "frattura digitale" e a promuovere l'alfabetizzazione mediatica a livello regionale, prendendo in considerazione la Raccomandazione 263(2009) del Congresso sulla frattura digitale e la e-inclusion nelle regioni.