

# La proposta di riforma del settore televisivo del Ministro Gentiloni

*Paolo Gentiloni*

L'autore espone le criticità del sistema televisivo nazionale, rappresentate dalla concentrazione degli operatori e dal mercato della pubblicità. L'apertura della televisione al digitale, approvata in modo insoddisfacente dalla cosiddetta Legge Gasparri, richiede una nuova sistemazione legislativa, sostenuta dall'autore stesso nella qualità di Ministro delle Comunicazioni.

Questo articolo intende illustrare ai lettori di *Consumatori Diritti e Mercato* i presupposti, i contenuti e le finalità del disegno di legge recante «*disposizioni per la disciplina del settore televisivo nella fase di transizione alla tecnologia digitale*» che ho presentato in Consiglio dei Ministri a metà ottobre e che si accinge ora a muovere i primi passi del suo iter, presso le Commissioni Trasporti e Cultura della Camera dei Deputati (AC1825).

Nell'accingermi a tale compito su questa rivista non posso non esordire con un riferimento all'esposto che l'Associazione Altroconsumo promosse, nel maggio del 2005, nei riguardi della Direzione Concorrenza della Commissione europea.

Quell'esposto, a conclusione di una dettagliata disamina della situazione del sistema radiotelevisivo italiano, metteva in fila una serie di rilievi di illegittimità dell'ordinamento interno rispetto alla disciplina comunitaria. In particolare, esso denunciava il carattere discriminatorio e lesivo della concorrenza della Legge n. 112/04 (la cosiddetta Legge Gasparri) e poi del Testo Unico della radiotelevisione, nella parte intesa a stabilire le regole della transizione della televisione dalla tecnologia trasmissiva analogica a quella digitale.

L'esposto di Altroconsumo ha conseguito un'eco e un successo che forse nemmeno i suoi stessi proponenti si aspettavano. La denuncia, dopo un primo esame in Commissione, è stata infatti "girata", nel dicembre del 2005, alle autorità italiane, con la rituale richiesta di informazioni e osservazioni nel merito. Il Governo Berlusconi rispose con una nota del 17 febbraio 2006. Ma la risposta risultò evidentemente del tutto insoddisfacente per la Commissione europea che, infatti, decise di aprire una procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano per violazione della direttiva quadro e della direttiva autorizzazioni in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica e della direttiva in materia di concorrenza.

L'avvio formale della procedura di infrazione, con la cosiddetta "lettera di costituzione in mora", è stato notificato alle autorità italiane il 19 luglio 2006. I contenuti della nota costituiscono una sequenza impressionante di contestazioni alle regole volute e diseguate dal precedente Governo per regolare la delicatissima fase del passaggio dalla televisione analogica a quella digitale. In dodici fittissime pagine di osservazioni e rilievi condotti alla luce dell'ordinamento comunitario in materia, la Commissione ha contestato la compatibilità dell'ordinamento italiano con le regole europee in materia di gestione efficiente dello spettro e di accesso non discriminatorio alle risorse frequenziali e ai relativi diritti d'uso, con reiterati riferimenti alle barriere frapposte dalla legge italiana all'ingresso nel mercato televisivo di nuovi operatori, al privilegio concesso agli operatori già presenti sul mercato, alle discriminazioni che ne derivano, al *vulnus* perpetrato a danno della concorrenzialità dei mercati e, quindi, agli interessi di tutti i cittadini. La nota della Commissione si concludeva con una pressante richiesta di rimuovere sollecitamente tale situazione attraverso le opportune iniziative, per evitare la prosecuzione della procedura di infrazione.

Questa è la situazione ereditata dal nuovo Governo, insediatosi appena due mesi prima. Questa è la situazione che ho trovato sul mio tavolo in avvio della mia esperienza di Ministro.

Il Governo italiano, che doveva rispondere entro sessanta giorni, ha replicato alla Commissione europea con una lunga nota del 13 settembre scorso, in cui si prendeva atto dei rilievi formulati, si riconoscevano le lacune dell'ordinamento interno sotto il profilo del corretto recepimento delle disposizioni comunitarie in materia di gestione dello spettro frequenziale e si assumeva un impegno formale a tradurre quei rilievi in un'iniziativa legislativa idonea a corrispondere alle richieste delle istituzioni comunitarie e a riallineare la legge nazionale ai principi europei, rimuovendo i profili discriminatori e anticoncorrenziali oggetto di contestazione.

Credo sia importante richiamare le conclusioni di questa nota di risposta, perché in essa risiedono alcune delle ragioni fondamentali cui il nuovo Governo si è ispirato nel presentare in Parlamento, nei tempi solleciti richiesti dalla Commissione europea, il disegno di legge di riforma del settore televisivo.

«*Il Governo italiano*», è scritto in conclusione della nota del 13 settembre, «*dichiara la volontà di adeguare l'ordinamento interno alle disposizioni di cui all'articolo 9 della direttiva quadro, agli articoli 3, 5 e 7 della direttiva autorizzazioni e agli articoli 2 e 4 della direttiva sulla concorrenza, promuovendo a tal fine, con la massima sollecitudine, le necessarie iniziative legislative intese a conseguire obiettivi coerenti con le osservazioni di questa Commissione. In particolare il Governo si impegna a presentare entro ottobre 2006 un disegno di legge di riforma del sistema radiotelevisivo finalizzato a disciplinare la fase transitoria del passaggio dalla tecnologia analogica alla tecnologia digitale secondo i principi dell'ordinamento comunitario. I punti qualificanti della proposta del Governo saranno:*

- *il superamento delle barriere all'ingresso nel mercato della televisione digitale segnalate dalla lettera di codesta Commissione europea, in funzione della massima apertura ai nuovi soggetti interessati a operare nel nuovo scenario tecnologico;*
- *la limitazione dei fenomeni di sovrapposizione e ridondanza nell'utilizzo delle risorse frequenziali da parte dei singoli operatori, in conformità ai principi comunitari e nazionali di uso efficiente dello spettro radioelettrico;*
- *il divieto di posizioni dominanti nel mercato delle reti radiotelevisive e l'assicurazione di generali condizioni di obiettività, trasparenza, proporzionalità e non discriminazione nell'accesso e nell'uso delle risorse frequenziali».*

Ecco qui, dunque, un primo passaggio fondamentale nella genesi del disegno di legge da me predisposto. Un atto in certa misura richiesto e sollecitato dalle istituzioni comunitarie al fine di interrompere, e chiudere positivamente, la procedura di infrazione avviata nel 2005. Sappiamo che questo obiettivo non è stato ancora conseguito e che la procedura è tuttora aperta. Il 25 ottobre 2006 la Commissione ha formalmente richiesto l'invio del testo del disegno di legge, per un suo primo esame inteso a valutarne l'effettiva idoneità a corrispondere ai rilievi formulati, e ha aggiunto un'ulteriore serie di osservazioni e richieste di chiarimenti. È in questo contesto, aggiungo, che si inquadrano anche i colloqui intrapresi nei giorni scorsi a Bruxelles tra i funzionari del mio Ministero e la delegazione della Commissione europea. Come prima valutazione da offrire ai lettori possiamo allora dire che il disegno di legge costituisce lo strumento che l'Italia sta utilizzando a Bruxelles per evitare l'ennesima sanzione di illegittimità dell'ordinamento televisivo nazionale rispetto al diritto comunitario.

Ma la forte sollecitazione arrivata dalle istituzioni comunitarie è solo uno degli elementi che hanno spinto il Governo a promuovere la riforma della Legge Gasparri. L'altra determinante spinta deriva, infatti, da una valutazione di sistema sugli attuali assetti del mercato televisivo nazionale, condotta dal Governo rigorosamente alla luce di atti e documenti di natura istituzionale.

Si tratta di una valutazione di sistema che porta a una prima conclusione: la televisione italiana ha un problema strutturale di assetto, nel senso che il mercato televisivo continua ad avere una struttura oligopolistica. Tutto ciò non è affatto indifferente per i cittadini e i consumatori, perché l'assenza di dinamiche concorrenziali forti determina danni al pluralismo dei contenuti e impoverisce i contenuti stessi. Se un operatore detiene una posizione dominante, e sa che le sue condotte commerciali sono sostanzialmente libere dal vincolo concorrenziale, nel senso che non deve temere che i suoi comportamenti gli facciano perdere quote di mercato, egli modella i suoi comportamenti unicamente nell'interesse del suo business. Ciò vuol dire poter aumentare la pressione della pubblicità e poter spendere meno in produzioni di qualità, senza pagare grossi prezzi sul grande mercato della tv generalista. Ecco perché una scelta strategica, quale quella compiuta dal mio progetto di riforma, di liberare risorse economiche e tecniche in funzione della rivitalizzazione della concorrenza nel

settore televisivo non è una scelta che possa lasciare indifferente e neutrale la grande platea dei consumatori italiani.

È questa la premessa assai semplice da cui parte la mia proposta. Il sistema radiotelevisivo italiano ha bisogno di più concorrenza e di più pluralismo. È solo per questa via che ci saranno maggiori opportunità di crescita per il complesso delle aziende del settore, nonché una diversa qualità dell'offerta televisiva e un maggiore gradimento da parte dei cittadini.

A vario titolo e a vario livello, in questi anni tutte le più autorevoli istituzioni nazionali si sono pronunciate criticamente sull'assetto attuale. Lo hanno fatto, come vedremo, il Presidente della Repubblica, la Corte Costituzionale, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. Il disegno di legge intende dare una risposta a questo complesso di esigenze e criticità. Nel farlo non compie alcun gesto di rottura; non richiede misure intollerabili; non sacrifica le esigenze di sviluppo economico del mercato televisivo. Al contrario, esso interviene avendo ben chiara l'esigenza di sviluppo economico e tecnologico del settore, e agisce, come vedremo, nel solco e in conformità alle tesi espresse da tutte le più autorevoli istituzioni italiane, e non già secondo spirito di parte.

Due sono le debolezze strutturali su cui il disegno di legge intende intervenire: l'assetto oligopolistico del sistema, che vede una concentrazione di risorse economiche, tecniche e di *audience* senza paragoni in Europa in capo ai due maggiori *broadcaster*, e la situazione largamente compromessa dello spettro frequenziale, la cui gestione efficiente, secondo i principi dell'ordinamento vigente, è ostacolata da una storica e consolidata situazione di occupazione di fatto delle frequenze.

Nel nostro Paese, in termini di quote di mercato pubblicitario, la televisione è ormai salita al 55%, mentre la stampa è scesa al 38%. Nel 2005 in Francia sono andati alla stampa 5 miliardi di euro di pubblicità rispetto ai 3 destinati alla tv. In Gran Bretagna 8 miliardi contro 4,5. In Germania 12 miliardi contro 4,5. Al contrario in Italia alla stampa sono andati 3 miliardi e alla televisione 5. Oltre il 90% del fatturato pubblicitario televisivo è diviso tra due soli soggetti, Rai e Mediaset. L'attuale incidenza di Mediaset sul mercato pubblicitario tv è di oltre il 60%. Quella Rai è di circa il 29%. Complessivamente Mediaset e Rai controllano oltre il 90% di tutto il mercato della pubblicità tv. In altri paesi UE il rapporto è di gran lunga più equilibrato, con la presenza di almeno 3-4 operatori che competono sul mercato. Questa, in estrema sintesi, la situazione di grave squilibrio sul fronte delle risorse economiche.

Non diversa la situazione sotto il profilo delle risorse tecniche, ossia della disponibilità di frequenze trasmissive e della distribuzione dell'*audience*. Anche in questo caso l'Italia detiene il poco invidiabile primato europeo del massimo livello di concentrazione di risorse televisive, con Rai e Mediaset che controllano circa il 90% delle frequenze e l'85% dell'*audience*. Si tratta di un assetto squilibrato, che incide negativamente sulla qualità dei programmi e, in definitiva, sul pluralismo dell'intero sistema.

Sulle implicazioni profonde di questa situazione, sui rischi per il pluralismo informativo che ne derivano, sull'urgenza di rimuoverne le cause si sono soffermati a più riprese, come abbiamo ricordato, il Presidente Ciampi, con l'importante messaggio alle Camere del 23 luglio 2002; il Presidente Napolitano, che in occasione della presentazione del disegno di legge ha richiamato i contenuti di quel messaggio; poi tutte le maggiori istituzioni nazionali e comunitarie destinatarie di competenze in materia di mercati televisivi; e, infine, con un complesso di pronunce univoche più che ventennale, la Corte Costituzionale.

A proposito della giurisprudenza della Corte Costituzionale non si può non rilevare, da parte di osservatori attenti ed equanimi, lo stretto nesso finalistico che si stabilisce tra la materia oggetto del disegno di legge da me presentato e la giurisprudenza della Corte in materia di pluralismo televisivo che si è sviluppata nell'arco dell'ultimo quarto di secolo.

Le prime rilevanti pronunce della Corte in materia televisiva risalgono, come è noto, a oltre vent'anni fa. Con la sentenza n. 148 del 1981, la Corte Costituzionale ammetteva la possibilità di un sistema misto pubblico-privato, ma solo a condizione che l'ordinamento si dotasse di un adeguato sistema di regole e garanzie idonee a contrastare il formarsi di monopoli e oligopoli.

Nel 1988, con la storica sentenza n. 826 che sancisce il definitivo superamento della riserva statale, la Corte subordinava espressamente tale superamento all'approvazione di un *corpus* organico di regole inteso a stabilire garanzie forti nei confronti delle tendenze monopolistiche, assicurando «*il massimo di pluralismo esterno, onde soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all'informazione*». In tal senso la Corte raccomandava «*la necessità di regolamentare la pubblicità televisiva*», e quella, contestuale, di «*realizzare un razionale ed ordinato governo dell'etere, [...] assicurando il rispetto degli obblighi internazionali, il coordinamento e la compatibilità reciproca*». Un'agenda che sembra scritta oggi!

Una volta entrata in vigore, nel 1990, la prima disciplina del sistema radiotelevisivo privato (si tratta della Legge 5 agosto 1990, n. 223, c.d. "*Legge Mammi*"), con la sentenza n. 420 del 1994 la Corte Costituzionale dichiarava incostituzionale, nel contesto televisivo italiano, il possesso in capo a un unico soggetto di tre reti televisive. La sentenza non lasciava adito a dubbi: «*Il legislatore del 1990 ben poteva - tenendo presente la peculiarità della situazione italiana, che aveva visto di fatto l'insorgenza di una posizione dominante - operare un bilanciamento allo stato tra la necessità di allargare le voci cui assentire l'accesso all'emittenza nazionale privata e l'esigenza di tenere conto di una realtà economica comunque esistente. Ma per essere rispettoso dei principi espressi dalla giurisprudenza di questa Corte doveva comunque muoversi nella direzione di contenere e gradualmente ridimensionare la concentrazione esistente e non già nella direzione (opposta) di legittimarla stabilmente, non potendo esimersi dal considerare che la posizione dominante data dalla titolarità di tre reti su nove - resa possibile dalla norma censurata - assegna un esorbitante vantaggio nell'utilizzazione delle risorse e nella raccolta della pubblicità*». La predisposizio-

ne di idonei dispositivi antitrust veniva qualificata dalla Corte Costituzionale, in quella sentenza del 1994, alla stregua di «*condizione indefettibile per il superamento della riserva statale*», come a dire che la stessa legittimità dell'iniziativa privata nel settore televisivo era condizionata all'esistenza di una nuova legge capace di contenere e ridimensionare la presenza del maggiore operatore televisivo privato.

Nel 2002, otto anni dopo quella pronuncia, la Corte stessa è nuovamente intervenuta in materia, stigmatizzando il perdurante assetto oligopolistico del mercato televisivo italiano e censurando con forza l'assenza, nell'ordinamento, di un limite temporale al mantenimento delle reti televisive considerate "eccedenti" dallo stesso legislatore. Tale situazione, responsabile di aver permesso la conservazione di un assetto di mercato considerato in contrasto con i principi del pluralismo, veniva sottoposta a dura critica da parte del giudice delle leggi e qualificata addirittura in termini di «*incompatibilità con i principi costituzionali*». Il protrarsi della situazione «*esige*», così si esprime la Corte nel 2002, «*che sia previsto un termine finale, assolutamente certo, definitivo e dunque non eludibile*» per la fine di quel regime transitorio che consente il possesso contestuale di tre emittenti televisive nazionali a un medesimo soggetto. Tale termine, come è noto, venne fissato al 31 dicembre del 2003, con la sola subordinata legata all'eventuale «*diverso futuro assetto che potrebbe derivare dallo sviluppo della tecnica di trasmissione digitale terrestre, con conseguente aumento delle risorse tecniche disponibili*».

Insomma, per dirla in due parole, la Corte Costituzionale, ossia il giudice delle leggi, il supremo garante dei valori costituzionali, ha sancito la illegittimità del possesso di tre emittenti televisive in capo a un unico soggetto e ha ripetutamente richiesto al legislatore di adoperarsi in tal senso. A fronte di ciò appare davvero paradossale che allorché un Ministro delle Comunicazioni si fa carico di tradurre quegli indirizzi in proposte di legge, e lo fa con grande misura, attraverso una rilettura storicizzata di quelle sentenze e, quindi, con soluzioni assolutamente meno invasive, venga investito da critiche ingenerose e da accuse di "banditismo". Se si accetta di entrare nel merito, se si abbandona il terreno della disputa a priori, non dubito che l'equilibrio e la ragionevolezza del disegno di riforma da me proposto verrà in piena luce.

Anche perché non è solo la Corte Costituzionale ad aver guidato gli interventi di riequilibrio pro concorrenziale e di tutela del pluralismo promossi con il disegno di legge. La giurisprudenza della Corte, infatti, soprattutto in quest'ultimo quinquennio, si è intrecciata con altri autorevoli interventi istituzionali di tenore non dissimile. E il Governo ha voluto tenere presenti anche questi interventi, nel formulare la sua proposta di legge ora all'esame del Parlamento.

Solo un mese dopo la sentenza n. 466/2002 della Corte, nel dicembre del 2002, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in una segnalazione al Governo in merito al disegno di legge di riforma dell'assetto radiotelevisivo (la futura Legge Gasparri), sottolineava come il mercato televisivo italiano, in quanto fortemente concentrato, poco dinamico e caratterizzato da una scarsa

propensione all'innovazione, si caratterizzasse nei termini di un vero e proprio "oligopolio strutturato", aggiungendo al riguardo come il graduale superamento del monopolio televisivo statale, realizzatosi in un contesto di sostanziale assenza di regole a partire dalla metà degli anni '70, avesse in definitiva *«prodotto un esito ancora largamente insoddisfacente sotto il profilo concorrenziale e non adeguato a garantire il pluralismo dell'informazione»*.

Su un aspetto specifico delle questioni sul tappeto, quello della raccolta pubblicitaria, si era espressa, qualche mese dopo l'Antitrust, la stessa Presidenza della Repubblica, con il messaggio alle Camere del 15 dicembre 2003. In quella sede il Capo dello Stato affermava, con riferimento al tema della concentrazione dei mezzi finanziari, che le dimensioni del Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC), previsto dalla proposta di legge dell'allora Governo Berlusconi quale base di riferimento per il calcolo dei ricavi dei singoli operatori di comunicazione, erano tali da determinare in capo a un unico soggetto una disponibilità di strumenti di comunicazione idonei a consentire la formazione di posizioni dominanti.

Nel medesimo messaggio veniva richiamata la giurisprudenza costituzionale e, in particolare, la sentenza n. 231 del 1985, con la quale era segnalato il rischio *«che la radiotelevisione, inaridendo una tradizionale fonte di finanziamento della libera stampa, rechi grave pregiudizio a una libertà che la Costituzione fa oggetto di energica tutela»*.

Tali autorevoli pronunciamenti hanno ricevuto una conferma nel corso dell'indagine conoscitiva sul settore televisivo promossa dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato tra maggio 2003 e novembre 2004. Esprimendosi sulle dinamiche concorrenziali del mercato della raccolta pubblicitaria televisiva, l'Antitrust definiva in quell'occasione tale mercato come caratterizzato *«da un'elevata concentrazione, che non ha riscontro negli altri Paesi europei nonché dalla presenza di elevate barriere all'ingresso»*; un mercato *«contraddistinto, a differenza degli altri mercati pubblicitari, da elevate rendite monopolistiche»*. Tale complesso di circostanze ha costituito, per espressa ammissione dell'Autorità stessa, il "presupposto fattuale" in base al quale l'indagine è stata avviata.

A conclusioni non dissimili è ripetutamente pervenuta anche l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. Nella Relazione al Parlamento del 30 giugno 1999 essa osservava, con riferimento al mercato televisivo nazionale, che *«i due principali operatori controllano larga parte dell'offerta e delle risorse economiche, mentre gli altri soggetti della televisione in chiaro occupano posizioni marginali»*. In quella del 30 giugno 2002 il tema era ulteriormente approfondito in questi termini: *«Si deve continuare a rilevare come risulti particolarmente difficile per un nuovo entrante contendere quote di audience e, quindi, delle risorse pubblicitarie ai due operatori dominanti che, assieme, continuano ad assorbire circa il 90% del totale delle risorse pubblicitarie destinate al settore televisivo [...]. Peraltro, restano particolarmente elevate le barriere all'entrata che un operatore deve affrontare per posizionarsi sul mercato con un'offerta adeguata a raggiungere quote di audience compatibili con una gestione economica in equilibrio»*.

Più di recente, nella relazione al Parlamento del 30 aprile 2004 sul grado di diffusione della televisione digitale terrestre, l'Autorità ha osservato come, anche nella prospettiva dei nuovi scenari tecnologici, siano ancora «*di piena attualità i problemi della garanzia dell'accesso alle reti e della distribuzione delle risorse economiche per consentire un equilibrato sviluppo del sistema anche con l'ingresso di nuovi soggetti*». E ancora, nella coeva delibera 30 aprile 2004 n. 117/04/CONS, recante l'analisi della distribuzione delle risorse economiche del settore televisivo nel triennio 2001-2003, essa rilevava come, anche tenendo conto delle dinamiche dei mercati emergenti, «*l'accertamento sulla distribuzione delle risorse economiche conferma sostanzialmente gli assetti di mercato già rilevati nell'analisi 1998-2000 [...]. In particolare risulta confermata la valutazione del Consiglio dell'Autorità in merito all'assetto del mercato televisivo italiano comunque caratterizzato da una struttura oligopolistica con le caratteristiche proprie del duopolio, ove peraltro risultano confermate anche le difficoltà degli operatori minori ad acquisire quote di audience e di risorse pubblicitarie significative, soprattutto con riferimento al settore dell'offerta di trasmissioni televisive terrestri in chiaro. A seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 66/01 si è inoltre verificata una ulteriore concentrazione derivante dalla cessione di rami d'azienda e di impianti da parte di numerose emittenti locali a favore delle maggiori emittenti televisive nazionali*».

È noto come da queste premesse dell'AGCOM siano scaturite sia le delibere dell'Autorità dell'8 marzo 2005 con le quali è stata accertata e multata tale posizione dominante dei due maggiori *broadcaster* privati (ancorché tali delibere nell'ottobre del 2006 siano state annullate in via definitiva dal Consiglio di Stato per vizi formali); sia le misure di tutela del pluralismo e di contenimento delle posizioni dominanti nel nuovo scenario tecnologico digitale adottate sempre dall'Autorità con la delibera 136/05 del 2 marzo 2005; sia, infine, le risultanze, non ancora conclusive, cui l'Autorità stessa è pervenuta all'esito dell'analisi delle condizioni concorrenziali del mercato delle reti e dei servizi di diffusione radiotelevisiva (c.d. mercato 18), con specifico riferimento alla posizione di dominanza congiunta esercitata dai due maggiori *broadcaster* privati nel mercato delle reti per la trasmissione del segnale televisivo analogico.

Nella scorsa legislatura, il Governo italiano, e la maggioranza parlamentare di cui esso era espressione, hanno manifestato scarso interesse e scarsa capacità di ascolto rispetto a questi autorevoli interventi istituzionali. La Legge n. 112/04, con soluzioni giuridico-formali giocate sul filo delle asserite acquisizioni indotte dal mutamento di scenario tecnologico connesso al passaggio al digitale, è riuscita infatti nell'intento di protrarre il termine fissato dalla Corte Costituzionale e di annettere, alla lunga fase di transizione, il merito di aver risolto d'incanto i problemi di assetto del sistema radiotelevisivo. Ma si è trattato di una strategia di corto respiro che, rivelando assai presto la propria intrinseca debolezza e la sua sostanziale inconciliabilità con i principi dell'ordinamento comunitario in materia, ha suscitato da ultimo, come abbiamo visto, anche l'intervento delle istituzioni comunitarie con l'avvio della procedura di infrazione del luglio 2006.



Il disegno di legge da me predisposto, inteso a dettare le regole del sistema televisivo nella fase di transizione dalla tecnica analogica a quella digitale, si inserisce in questo articolato e complesso quadro di insieme; ne presuppone l'intera ricca trama di riferimenti, osservazioni e rilievi; guarda con attenzione all'evoluzione dello scenario tecnologico e all'ingresso delle nuove tecnologie trasmissive nel mercato del *broadcaster* televisivo; si misura con le esigenze di crescita e con le compatibilità delle imprese del settore, e opera in tal senso in una logica contestuale di promozione della concorrenza e di valorizzazione delle risorse esistenti. Volendo riassumerne i punti qualificanti direi che essi sono:

- l'adozione di misure intese a contenere la raccolta di risorse pubblicitarie nel settore televisivo in capo a ciascun soggetto entro limiti idonei a tutelare il pluralismo informativo, nonché a contrastare il consolidamento di posizioni dominanti e la frapposizione di insuperabili barriere all'ingresso dei nuovi operatori;
- il superamento delle barriere normative e regolamentari all'ingresso di nuovi soggetti nel mercato della televisione digitale terrestre, in funzione della massima apertura del mercato;
- la limitazione dei fenomeni di sovrapposizione e ridondanza nell'utilizzo delle risorse frequenziali da parte dei singoli operatori, in conformità ai principi comunitari e nazionali di uso efficiente dello spettro radioelettrico;
- l'adozione di misure idonee a consentire la deconcentrazione del mercato delle reti radiotelevisive, la liberazione di frequenze e l'assicurazione di generali condizioni di obiettività, trasparenza, proporzionalità e non discriminazione nell'accesso e nell'uso delle risorse frequenziali, secondo quanto richiesto dalla Commissione europea;
- l'assicurazione dell'accesso alla banda larga a tutti gli operatori interessati secondo condizioni e criteri di obiettività, trasparenza, proporzionalità e non discriminazione;
- una disciplina della rilevazione degli indici di ascolto televisivo secondo criteri intesi ad assicurare la massima rappresentatività di tutte le piattaforme trasmissive e di tutti gli operatori presenti sul mercato;
- un rafforzamento dei poteri di vigilanza dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni;
- un sistema sanzionatorio più efficiente quanto ai meccanismi del presidio e più efficace quanto alla misura delle sanzioni, in linea con i rilievi e le sollecitazioni formulate in argomento dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni nella sua segnalazione al Governo del 12 luglio 2006.

Nel complesso, l'intervento proposto, si caratterizza per la sua semplicità ed efficacia. L'obiettivo è quello di dettare le regole della fase di transizione della vecchia televisione generalista analogica nel nuovo scenario tecnologico digitale. Quindi la consapevolezza che, in questa fase di passaggio, servano poche

regole semplici, idonee a consentire una gestione ordinata e pro concorrenziale della transizione. Solo una volta consumato il passaggio analogico-digitale, nel 2012, diverrà di attualità completare tutte le regole della tv del futuro, di una tv tecnologica e interattiva diversa da quella che conosciamo.

La proposta di legge si compone di soli otto articoli, ma il cuore del provvedimento si riduce alla metà. Nell'articolo 1 sono, infatti, richiamati i fondamenti costituzionali del sistema televisivo e individuati i principi cui il disegno di legge si ispira; l'articolo 5 richiama i compiti di vigilanza dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni sull'applicazione delle nuove disposizioni; infine, i due articoli conclusivi, il 7 e l'8, riguardano la copertura finanziaria e l'entrata in vigore.

L'articolo 2 si prefigge di contenere la concentrazione delle risorse pubblicitarie in capo al maggiore *broadcaster* privato, al solo scopo di liberare risorse economiche in grado di far crescere gli altri competitori e, soprattutto, aprire il mercato a eventuali nuovi soggetti e rendere il contesto televisivo italiano più pluralista e più allineato agli standard europei. In tal senso, l'articolo 2 stabilisce che il controllo di una quota del mercato pubblicitario televisivo superiore al 45% dell'intero mercato costituisce posizione dominante e richiede l'adozione di misure di contenimento, quali la riduzione di due punti percentuali del tetto agli affollamenti orari (dal 18% al 16% di ogni ora) e la migrazione di una rete tv su una nuova piattaforma tecnologica (digitale terrestre, cavo o satellite). Inoltre è stabilito che le telepromozioni debbano rientrare nel limite di affollamento degli spot e non godere più della franchigia regalata loro dalla Legge Gasparri, trattandosi di pubblicità a tutti gli effetti.

L'obiettivo dell'articolo 3 è districare l'enorme groviglio dell'assetto frequenziale italiano e determinare le condizioni per una gestione efficiente dello spettro radioelettrico, in conformità all'ordinamento comunitario. Le disposizioni dell'articolo 3 tengono conto delle conclusioni assunte in sede di Conferenza regionale delle radiocomunicazioni di Ginevra e, soprattutto, costituiscono una risposta puntuale ai rilievi contenuti nella procedura di infrazione avviata, sul tema, dalla Commissione europea nel luglio 2006. Nei decenni passati, attraverso l'occupazione senza regole dello spettro frequenziale, fuori da qualunque logica di pianificazione, si è determinata una situazione di disordine senza eguali in Europa, che sta rendendo assai problematico il passaggio al digitale. Le regole individuate dall'articolo 3 del disegno di legge sono intese a rendere nuovamente possibile la pianificazione delle frequenze e accompagnano, a tal fine, la predisposizione del catasto generale delle frequenze in corso di realizzazione in questi mesi da parte del Ministero e dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. Per dirla con un'immagine, stavolta la "città delle frequenze digitali" la si vuole progettare prima, invece che risanarla poi attraverso i condoni a posteriori, come è avvenuto sinora con la "città delle frequenze analogiche".

Più nello specifico, l'articolo 3 prevede un'articolata serie di misure di razionalizzazione nell'uso delle frequenze. In primo luogo esso stabilisce il principio

che le frequenze non coordinate a livello internazionale, e ridondanti per almeno il 98% del proprio bacino di servizio (in altri termini si tratta di frequenze che coprono fasce di popolazione già servite attraverso altri impianti), devono essere liberate e restituite al Ministero entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge. Inoltre, obbliga i soggetti che possiedono almeno tre emittenti nazionali analogiche (ossia Rai, Mediaset e Telecom Italia) a trasferirne una sul digitale terrestre (o su satellite o cavo) entro 15 mesi dall'approvazione della legge, sulla base di un progetto di migrazione che prevede la liberazione di frequenze da destinare ad altri operatori. Ciò permette di sollecitare la conversione dell'intero sistema televisivo nazionale e locale al nuovo standard trasmissivo. In altri termini, la proposta di legge del Governo non espropria nessuno, ma semplicemente crea le condizioni per liberare frequenze attraverso la migrazione, per ognuno dei tre maggiori operatori, di una rete nazionale dalla piattaforma analogica a quella digitale. È unanime la valutazione secondo cui quello della televisione analogica è da tempo un mercato maturo e chiuso quanto ai soggetti che esprime e quanto al livello qualitativo che è in grado di offrire. Potenzialmente, è dunque il settore della tv digitale quello che offre l'opportunità di una riapertura del mercato televisivo, di una sua nuova fase di sviluppo, di inedite opportunità di ingresso e di crescita ai nuovi soggetti. Condizione essenziale per il raggiungimento di questo obiettivo è il superamento della barriera d'ingresso al mercato propria della tv analogica, dove è richiesta l'integrazione verticale dei *broadcaster*, ossia il possesso contestuale della rete trasmissiva e dei contenuti. A questo riguardo, la proposta di legge, assecondando una caratteristica intrinseca del digitale, richiede espressamente, ai soggetti verticalmente integrati, la separazione societaria tra le attività di gestione della rete e l'attività di produzione e fornitura di contenuti. Infine, l'articolo 3 prevede lo stop alla possibilità di acquisire nuove frequenze da parte dei soggetti già titolari di almeno tre emittenti nazionali; la possibilità, mai prevista fino a ora, di acquisire frequenze anche da parte di nuovi soggetti interessati a entrare nel settore televisivo; l'obbligo, entro il 2012, della separazione societaria tra le attività di gestione della rete e quelle di fornitura dei contenuti; un limite del 20% alla capacità trasmissiva utilizzabile dopo il 2012 da parte di ciascun fornitore di contenuti in ambito nazionale. Infine, l'articolo 3 stabilisce in capo a Telecom l'obbligo di offrire l'accesso alla rete a banda larga, per la distribuzione di contenuti televisivi e multimediali lineari (ossia in modalità *broadcast*) a tutti i soggetti titolari di autorizzazione generale che ne facciano richiesta. Questo per evitare all'origine il formarsi di posizioni di monopolio sulla piattaforma Internet. Sarà l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni a stabilire i criteri per una formulazione trasparente e non discriminatoria di tale offerta da parte di Telecom.

L'articolo 4 fissa nuove regole in materia di rilevazione degli indici di ascolto e diffusione dei mezzi di comunicazione, secondo criteri intesi ad assicurare la massima rappresentatività di tutte le piattaforme trasmissive e di tutti gli operatori presenti sul mercato, e l'attribuzione di nuove funzioni in materia all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. In particolare, la nuova disciplina

stabilisce che l'attività di rilevazione degli indici di ascolto e di diffusione dei diversi media costituisce un servizio di interesse generale a garanzia del pluralismo e della concorrenza nel settore della comunicazione. La proposta prevede una delega al Governo a emanare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge un decreto legislativo, che definisca le modalità attraverso le quali l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni cura i sistemi di rilevamento sui diversi mezzi. La necessità di riformare l'organizzazione dei sistemi di rilevamento, e Auditel in particolare, è data dal fatto che quest'ultima è costituita dagli stessi soggetti - Rai e Mediaset - oggetto del rilevamento. La società, inoltre, è l'unica operante sul mercato, il che impedisce un riscontro comparato dei dati diffusi. Ciò pone l'esigenza, quantomeno, di un controllo rafforzato sulle modalità di svolgimento delle indagini e di una maggiore pluralità nella composizione societaria. Un percorso in questo senso, peraltro, è già iniziato nei mesi scorsi su sollecitazione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

L'articolo 6 della proposta, infine, contiene l'abrogazione di alcune disposizioni contenute nella Legge Gasparri e nel Testo Unico della radiotelevisione. In particolare, l'articolo abroga il "Sistema Integrato delle Comunicazioni", voluto dalla Legge Gasparri e oggetto di critiche diffuse da parte delle due Autorità delle Comunicazioni e della Concorrenza, sostituendolo con un più snello "Settore delle Comunicazioni" che restringe il paniere dei ricavi rilevanti, secondo più rigorosi criteri mutuati dal diritto della concorrenza. È anche abrogato il limite più restrittivo alla raccolta delle risorse economiche nel settore televisivo già previsto in capo a Telecom e vietata contestualmente, sempre in funzione *antitrust*, la possibilità che si determinino situazioni di collegamento o controllo tra la stessa Telecom e società in posizione dominante nel settore televisivo. Attraverso altre abrogazioni dell'ordinamento vigente, si consegue inoltre l'obiettivo di rendere più efficiente il sistema sanzionatorio nel settore televisivo, con un intervento che punta a rendere più semplici le procedure e più rigorose le sanzioni in caso di violazioni della legge, in coerenza con quanto richiesto dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni nella sua segnalazione al Governo del 12 luglio 2006.

Ritengo di aver spiegato con abbondanza di argomenti il senso della proposta di riforma del sistema televisivo che ho predisposto. Credo di aver dimostrato, con un ampio apparato di citazioni, lo sforzo compiuto di costruire una soluzione in linea con le sollecitazioni, i rilievi, le proposte formulate in questi anni da tutte le più autorevoli istituzioni nazionali e comunitarie.

Nessun esproprio dell'etere, anche perché l'etere è un bene pubblico, come le spiagge, le foreste, il mare. Semmai la ragionevole richiesta ai privati che lo utilizzano di fare finalmente di questo bene pubblico un uso ragionevole, equo, efficiente, ordinato.

Nessun esproprio di azienda. In nessun paese democratico del mondo c'è una concentrazione di frequenze, risorse economiche e *audience* paragonabile a quella del nostro paese. Stabilire un limite *antitrust* al 45% di un mercato è misura talmente scontata che in nessuna democrazia occidentale sarebbe oggetto di dibattito. Pretendere una televisione meno affogata di pubblicità e più

pluralista e un mercato più dinamico e vitale è il minimo che i cittadini italiani devono aspettarsi.

Due ultime risposte ad altrettante domande circolate qua e là: se è vero che i programmi in modalità *pay* sul digitale terrestre rischiano di essere bloccati e per quale ragione il disegno di legge non si occupa dell'assetto interno della Rai.

L'inserimento dei programmi *pay per view* nel limite del 20% dei programmi complessivamente ammessi in capo a ciascun soggetto non intende affatto cancellare tali offerte innovative nella tv digitale terrestre. Premesso, infatti, che il tetto del 20% è già contemplato nella legislazione vigente, e segnatamente nella Legge Gasparri, la proposta che ho formulato si limita a precisare, in coerenza con la normativa europea, che i programmi *pay per view* fanno parte dell'insieme generale dei programmi c.d. "lineari". Gli editori che propongono formule *pay per view*, pertanto, potranno continuare a farlo, fermo restando l'obbligo di non superare, tra programmi *free* e programmi *pay*, la disposizione di legge che richiede a ciascun soggetto di non detenere più di 1/5 del totale dei programmi. Qualunque altra soluzione eluderebbe il vincolo normativo e provocherebbe una violazione del pluralismo informativo richiesto dall'ordinamento e ripetutamente richiamato dalla Corte Costituzionale.

Sulla Rai il disegno di legge di riforma compie una prima scelta molto coraggiosa, scommettendo sul nuovo scenario tecnologico e chiedendo al servizio pubblico di concorrere in misura determinante al suo sviluppo, attraverso la migrazione di una rete su piattaforma digitale entro 15 mesi dal varo della legge. Esso, inoltre, prende atto del fallimento del progetto di privatizzazione delineato nell'articolo 21 della Legge Gasparri e abroga questa disposizione. La riforma non si occupa invece del riassetto della Rai, ossia dei temi della *governance* e dell'assetto interno del servizio pubblico, perché la questione sarà affrontata con un separato provvedimento legislativo, cui si giungerà - questo il punto qualificante e di novità - solo all'esito di un confronto pubblico svolto con tutti gli interlocutori interessati (istituzioni, università, imprese, associazioni di utenti e consumatori) sulla base delle linee guida elaborate nelle prossime settimane dal Ministero delle Comunicazioni.

Il disegno di legge di riforma del sistema televisivo inizia il suo iter formale in Parlamento, con l'avvio dell'esame presso le Commissioni Cultura e Trasporti della Camera. Sarà un percorso né breve, né semplice. Il mio auspicio, e l'impegno che assumo con i lettori di questa rivista, è di riparlarne su queste colonne all'indomani della sua definitiva conversione in legge.