

La televisione in Europa:
regolamentazione, politiche e
indipendenza

Italia

(versione provvisoria)

Indice

1. Introduzione	6
2. Il contesto	9
2.1 Il background: le premesse dell'attuale duopolio televisivo	9
2.2 La struttura del mercato televisivo italiano	19
2.3 I principali attori del mercato radiotelevisivo	22
2.3.1 Televisione analogica generalista	22
2.3.2 Pay-TV	26
2.3.3 Televisione digitale terrestre	27
3. La regolamentazione e la struttura del settore radiotelevisivo	
3.1 Gli organi di regolazione del settore televisivo	
3.1.1 Il Parlamento: la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi	30
3.1.2 Il Governo	33
3.1.3 L' l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)	34
3.1.4 L'Autorità garante della concorrenza e del mercato e le Regioni	40
3.2 Occupazione delle frequenze e assegnazione delle concessioni	41
3.3 L'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo	47
3.3.1 Dalla riforma della RAI del 1975 alla legge di riforma radiotelevisiva del 1990	47
3.3.2 Dalla legge di riforma del 1990 agli anni di Berlusconi	33
4. Disciplina ed organizzazione del servizio pubblico	56

4.1	Il servizio pubblico radiotelevisivo	56
4.2	Il finanziamento della RAI	61
4.3	La struttura di governo della RAI	64
4.3.1	L'attuale struttura di governo	64
4.3.2	Le novità della legge Gasparri	66
4.4	La programmazione del servizio pubblico	69
4.4.1	La produzione	
4.4.2	Linee-guida della programmazione RAI	71
4.5	Standard editoriali	73
5.	Disciplina ed organizzazione della televisione commerciale	73
5.1	Il sistema della televisione commerciale	73
5.2	La proprietà delle televisioni commerciali	81
5.2.1	Struttura proprietaria dei principali attori e proprietà incrociate	84
5.3	Dati economici	86
5.4	L'offerta televisiva	91
5.4.1	Indipendenza e imparzialità dell'informazione	93
5.4.2	Indirizzi per la programmazione televisiva commerciale	96
6.	La conformità alle politiche comunitarie	98
7.	L'impatto delle nuove tecnologie e dei nuovi servizi	103
7.1	La televisione digitale	104
7.2	I nuovi media	108
7.3	Il dibattito pubblico sul digitale	113
8.	Conclusioni	
9.	Raccomandazioni	115
9.1	Politiche di settore	117
9.2	Authorities di settore	117

9.3 Emittenti pubbliche e private ..	118
9.4 Servizio pubblico radiotelevisivo	120
9.5 Emittenti private	80
Appendice 1. Tabella	124
Appendice 2. Normativa citata nel Rapporto	127
Appendice 3. Bibliografia	131

Indice delle Tabelle e Figure

Tabella 1.Panorama del mercato televisivo italiano	15
Tabella 2.Mappa delle reti televisive nazionali	16
Tabella 3.Dati medi di ascolto annuale delle principali reti (2002-2003)	19
Tabella 4.Fonti finanziamento RAI (2002-2003)	40
Tabella 5.Ore di trasmissione televisiva (2001-2002)	46
Tabella 6.Programmazione radiofonica della RAI (2003)	47
Tabella 7.Ricavi delle principali emittenti televisive (2002- 2003)	58
Tabella 8.Risorse del mercato televisivo (2002-2003)	59
Tabella 9.Ripartizione degli investimenti pubblicitari sui media (2003) 59	
Tabella 10.Quote di mercato pubblicitario (2003)	61
Tabella 11.Utenti Internet (2001-2004)	73
Figura 1.Struttura del Gruppo Mediaset SpA (2004)	57

Acronimi

AGCOM	l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
RAI	Radiotelevisione Italiana S.p.A.
SIC	Sistema integrato delle comunicazioni

Il rapporto è frutto del lavoro comune di Gianpietro Mazzoleni e Giulio Enea Vigevani. Sono comunque da attribuirsi individualmente a Gianpietro Mazzoleni i cap. 1, 2.2, 2.3, 4.2, 4.4, 4.5, 5.2.1, 5.3, 5.4, 7, 8, a Giulio Enea Vigevani i cap. 2.1, 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 4.3, 5.1, 5.2, 6, 9.

1. INTRODUZIONE

Il sistema italiano del broadcasting è caratterizzato da una controversa attenzione del mondo politico specialmente verso la RAI, che è sempre rimasta sotto stretto controllo di governi e partiti. La nascita della televisione commerciale alla fine degli anni '70, in una situazione di de-regulation selvaggia, ha rivoluzionato il sistema dei media e il mercato pubblicitario, ha scatenato nuovi appetiti politici e ha dato modo di rafforzarsi ad un imprenditore, Silvio Berlusconi, che - forte del suo potere mediatico - a metà degli anni '90 ha dato la scalata al potere politico.

L'attuale mercato televisivo ha come attori primari la RAI e Mediaset, che, forti del sistema duopolistico costruito nell'alleanza tra politici e media, si dividono la maggior parte delle risorse pubblicitarie e dell'ascolto. Altri attori sono di recente entrati nel mercato del broadcasting ma sono a forte distanza dai due principali attori quanto a quote di mercato e possibilità di accesso alle infrastrutture.

La eccezionale concentrazione che caratterizza il settore del broadcasting italiano, il pasticcio creato dalla collusione tra media e sistema politico, e l'eccessiva attenzione del governo alla gestione del servizio pubblico non sono soltanto "anomalie italiane". Questi problemi rappresentano una minaccia potenziale alla democrazia stessa, e possono influenzare negativamente lo sviluppo delle nuove democrazie nell'Europa Centrale e Orientale. L'Italia è la linea del fronte della lotta per il varo e l'applicazione di regole comuni per governare il rapporto tra media e potere politico. Gli italiani sono abituati al "problema delle televisione" - da almeno trent'anni e non sembra che la soluzione sia vicina.

La impossibilità di rompere il duo-polio e aprirlo ad una pluralità più equilibrata di operatori, ha fatto puntare il governo di centrodestra su un ripiego: lanciare la televisione digitale terrestre, onde aumentare il numero dei canali. Tuttavia, i due attori principali si sono già assicurati una grande

quantità di frequenze, continuando così la propria egemonia.

La regolamentazione del settore televisivo rimane una regolamentazione molto lacunosa, episodica e non sempre in linea con le politiche EU. Questo fatto e la presenza al governo del proprietario dell'impero televisivo commerciale ha suscitato forti preoccupazioni per la libertà dei media. La comunità internazionale - il Parlamento Europeo, il Consiglio d'Europa e altre autorevoli organizzazioni attive a difesa della libertà di informazione - ha reagito con diffide formali e raccomandazioni varie perché l'Italia risolvesse le anomalie del proprio sistema dei media. Berlusconi può aver ceduto la direzione del suo impero ad altri - membri della sua famiglia - ma finché rimane l'azionista principale di Fininvest e dunque anche di Mediaset, l'indipendenza delle reazioni giornalistiche nelle sue reti e nelle sue riviste è tutt'altro che assicurata.

Inoltre, se, come è spesso avvenuto, Berlusconi esterna con franchezza le sue opinioni sui problemi dell'informazione e non si fa scrupoli ad influenzare le sue reti, emerge con chiarezza l'inefficacia delle norme per garantire un'informazione corretta, pluralista ed equilibrata. La Legge Gasparri, che disciplina molti aspetti dell'evoluzione del mercato televisivo, nonché avvia una timida privatizzazione della RAI, non ha migliorato lo stato di cose, essendo stata vista come un prodotto del "conflitto di interessi", che affligge da tempo il panorama politico italiano.

Il fatto che esista una Autorità per le garanzie nelle comunicazioni lascerebbe supporre che il sistema dei media e il mercato della comunicazione e dell'informazione sia ben governato. In realtà le competenze sono frammentate tra una Commissione parlamentare di vigilanza (che ha poteri sulla RAI), il Ministero delle comunicazioni (che concede le licenze e le autorizzazioni), l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (anti-trust), e da pochi anni anche le Regioni.

In questo contesto normativo un po' caotico le imprese televisive più forti riescono a ritagliarsi notevoli

spazi di autonomia per quanto concerne le politiche industriali e commerciali, a cui non corrisponde altrettanta indipendenza editoriale. Il broadcasting italiano appare strutturalmente legato agli attori e alle stagioni della politica, e il giornalismo che vi opera è ancora affetto da una subalternità alle logiche della politica, diversamente da quello della carta stampata - che mantiene una sua autodeterminazione, grazie al fatto che nella stampa c'è maggiore pluralismo di soggetti.

In particolare la RAI è legata a doppio filo al potere politico. Il "contratto di servizio" che essa sottoscrive con il governo la obbliga ad una serie di comportamenti che sulla carta dovrebbero garantire pluralismo interno e informazione equilibrata, ma che nella pratica rispondono piuttosto alle logiche della "lottizzazione", ossia della spartizione di reti, posti di comando, programmisti e giornalisti secondo le logiche partitiche e in sintonia con il governo in carica. Mediaset, come impresa privata e con scopi che non sono di servizio pubblico, per se si potrebbe permettere maggiore libertà di azione e potrebbe sottrarsi all'abbraccio mortale della politica. Ma l'essere il suo proprietario leader politico e attuale capo del governo la rende ancora più legata alle esigenze prioritarie della partita per il potere che il suo patron sta giocando a livello nazionale. Tuttavia, sia per quanto riguarda la RAI, sia per quanto riguarda Mediaset, ciò non significa automaticamente che tutta l'informazione prodotta dalle loro reti sia supinamente "la voce del padrone" [*his master's voice*]. Molti giornalisti combattono giornalmente una dura battaglia per preservare la propria autonomia, spesso pagando di persona con il licenziamento, come è successo in alcuni clamorosi casi.

I nuovi media elettronici (televisione digitale, broadband, Internet, satellite) stanno però avanzando a grandi passi e iniziano a cambiare le abitudini di consumo mediale degli italiani. Nuovi operatori si affacciano, nuovi servizi vengono "messi in linea", all'insegna della convergenza tra telecomunicazioni e

comunicazioni di massa. Dove la politica non ha voluto o non è riuscita a creare le condizioni del pluralismo esterno potrebbero riuscirci le nuove tecnologie della comunicazione, ossia il mercato - che è sempre più globale e prescinde dalle politiche di piccolo cabotaggio dei singoli contesti nazionali. Anche qui, però, vi sono dei chiaroscuri, perché è pericoloso affidare le sorti della democrazia alle sole logiche di mercato.

Rimane il dubbio, nel peculiare caso italiano, se la politica di promozione del digitale terrestre da parte del governo sia davvero una premessa per un maggiore pluralismo, stante l'interesse di alcuni policy-makers di mantenere il controllo dei media e a fronte di clamorosi fallimenti di questa tecnologia in alcuni paesi-chiave.

Nel complesso il broadcasting italiano (analogico e digitale) soffre di sazietà: la torta delle risorse è stata per troppo tempo appannaggio succulento di un club ristrettissimo. Ma si possono cogliere i segni che altri soggetti vogliono partecipare al ricco banchetto. Ci proveranno, e se non riusciranno per via politica, tenteranno con l'aiuto delle nuove tecnologie.

2. IL CONTESTO

2.1 Il background: le premesse dell'attuale duopolio radiotelevisivo

Nel 2004, il Parlamento europeo¹ e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa hanno quasi

¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2004 sui rischi di violazione, nell'UE e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione (articolo 11, paragrafo 2 della Carta dei diritti fondamentali) (2003/2237(INI)), A5-0230/2004).

contemporaneamente approvato due Risoluzioni, che deplorano l'anomalia italiana della «concentration of political, commercial and media power in Italy in the hands of one person» (così il Consiglio d'Europa). Le Risoluzioni evidenziano altresì il deficit di indipendenza del servizio pubblico televisivo e manifestano serie preoccupazioni sullo stato della libertà e del pluralismo dei media in Italia².

Accade raramente che tali consessi, usati ad agire con prudenza ed inclini a ricercare soluzioni compromissorie, esprimano giudizi così drastici su uno Stato che è tra i fondatori delle due organizzazioni e che viene universalmente annoverato tra le "established democracies".

La severità di tali pronunce mostrano l'ampiezza della preoccupazione fuori d'Italia circa la posizione di Silvio Berlusconi, il magnate dei media che ha detenuto la carica di Presidente del Consiglio nel 1994 e la detiene dal 2001 ad oggi.

Berlusconi ha utilizzato la propria carica di governo per esercitare una notevole influenza sulla televisione pubblica, mentre ha continuato a detenere il controllo del maggior gruppo televisivo privato. Ha mantenuto tale controllo, malgrado la promessa, risalente a quando divenne per la prima volta Presidente del consiglio, di distaccarsi totalmente dai propri interessi economici e di creare un blind trust per le sue proprietà. La

La Risoluzione del Parlamento europeo al punto 60. «rileva pertanto che il sistema italiano presenta un'anomalia dovuta a una combinazione unica di poteri economico, politico e mediatico nelle mani di un solo uomo, l'attuale Presidente del Consiglio dei Ministri italiano e al fatto che il governo italiano è, direttamente o indirettamente, in controllo di tutti i canali televisivi nazionali» al punto 59 «lamenta le ripetute e documentate ingerenze, pressioni e censure governative nell'organigramma e nella programmazione del servizio televisivo pubblico RAI».

² Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1387 (2004) of the on 24 giugno 2004, Monopolisation of the Electronic media and Possible Abuse of Power in Italy (Report by the Council of Europe Committee on Culture, Science and Education (Rapp: Mooney), , Doc. 10195, 3 giugno 2004).

soluzione del blind trust fu proposta per la prima volta dal governo Berlusconi nell'autunno del 1994 e quattro anni più tardi in una proposta di legge presentata da Forza Italia, che fu approvata dalla Camera dei deputati ma respinta dal Senato. In queste proposte, la figura del trustee era simile a quella di un mero fiduciario, con l'obbligo di rendere conto delle decisioni assunte.

Tuttavia, l'anomalia del caso Berlusconi ha radici profonde che si possono rinvenire nell'evoluzione complessa e contraddittoria del sistema dei media dal 1945. In particolare, il virtuale monopolio televisivo di Berlusconi riflette la difficoltà di disegnare un quadro normativo idoneo ad accompagnare lo sviluppo tecnologico e di controllare la tendenza delle forze politiche al potere di dominare la televisione pubblica³. Benché non vi siano soluzioni giuridiche ideali a tali questioni, l'Italia sembra aver fallito il raggiungimento di tali obiettivi in un modo che non ha uguali in altri ordinamenti democratici.

In altre parole, la situazione di eccezionale concentrazione di potere che si è determinata nell'ultimo decennio in Italia appare il risultato tutto sommato non imprevedibile di una serie di peculiarità e contraddizioni che connotano la storia e la disciplina giuridica della radiotelevisione italiana, le cui origini possono rinvenirsi già nel testo costituzionale.

La Costituzione italiana del 1947⁴ riconosce con la massima ampiezza il diritto alla libera manifestazione

³ G. Mazzoleni, "Medienpluralismus in Italien zwischen Politik und Marktwettbewerb", in *Media Perspektiven*, 11/2003, p. 517-529.

⁴ Art. 21 della Costituzione italiana: Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.

Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l'indicazione dei responsabili.

del pensiero con ogni mezzo di diffusione affronta con timidezza⁵ le problematiche più nuove dell'informazione.

A differenza di altre Carte coeve, la Costituzione italiana non prevede un'esplicita affermazione della libertà di ricevere e diffondere informazioni ed idee, è priva di qualsivoglia riferimento alla radiodiffusione e non considera con la dovuta attenzione il fatto che i media sono un potere, che deve essere sottoposto a limiti e controlli a garanzia della tenuta stessa del regime democratico⁶. quest'assenza ha contribuito all'idea che le libertà del pluralismo dei media non siano questioni costituzionali, ma lasciate alla discrezionalità del legislatore ordinario.

Non è tuttavia alla Costituzione che deve essere addebitata la responsabilità per la perdurante assenza di una efficace normativa antitrust e di un servizio pubblico non asservito ad interessi partigiani. È certamente irrealistico attribuire l'ascesa di

In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro s'intende revocato e privo d'ogni effetto.

La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.

Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni.

⁵ Costanzo P., *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto disc. Pubbl.*, VIII, 1993, p. 326.

⁶ Per un maggior approfondimento Zaccaria R., *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano, 1977, pp. 30 ss., Barile P. - Grassi S., *Informazione (libertà di)*, in *NNDI*, App. vol IV, 1983, pp. 199 ss., B. Tonoletti, *Principi costituzionali dell'attività radiotelevisiva*, in M. Cuniberti - E. Lamarque - B. Tonoletti - G.E. Vigevani - M. P. Viviani Schlein, *Percorsi di diritto dell'informazione*, Milano, 2003., pp. 215 ss. e G. E. Vigevani, *Introduzione: informazione e democrazia*", *ibidem*, pp. 1 ss.

Berlusconi a queste ambiguità della Costituzione. Ben maggiori sono le colpe del legislatore, che ha sempre agito con grave ritardo e nella prospettiva di conservare gli equilibri esistenti, piuttosto che innovare nella direzione di un maggior pluralismo. Tutte le leggi approvate dal 1975 ad oggi sono ricche di affermazioni retoriche sul valore della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione e sono pervase di regole giuridiche volte sulla carta ad assicurare la pluralità l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione, ma si sono rivelate in concreto incapaci di dare attuazione a tali principi ed hanno permesso la perpetuazione del duopolio RAI-Mediaset.

Un ruolo importante di supplenza ha avuto la Corte costituzionale, che ha costruito elaborazioni teoriche avanzatissime sul ruolo della radiotelevisione pubblica e privata nei sistemi democratici, è stata prodiga di moniti ed indicazioni al legislatore per giungere ad una disciplina coerente con i principi del pluralismo. Ha in più occasioni dichiarato l'incostituzionalità delle norme antitrust. Essa, tuttavia, non è mai riuscita ad imporre al legislatore una riforma della materia che potesse dare attuazione ai principi da essa elaborati. Questo fallimento sembra essere dovuto ad un eccesso di prudenza ed all'assenza di collaborazione del Parlamento.

Nell'ultimo decennio è stata perseguita la soluzione di "neutralizzare" la materia, affidando rilevanti compiti di regolazione e di controllo ad autorità indipendenti. Questi tentativi non si sono sinora rilevati in grado di ridurre l'oligopolio nel settore televisivo, né l'ingerenza partitica sulla RAI. Le autorità di settore hanno agito con sostanziale autonomia, ma si sono trovate in situazioni di obiettiva difficoltà, quando hanno dovuto confrontarsi con questioni particolarmente delicate sul piano politico, finendo con l'operare con ritardo e forse eccessiva timidezza.

In questo quadro si collocano gli attori del sistema dei media in Italia: una televisione di Stato ricca di talenti giornalistici e, specie nei primi decenni, in grado di svolgere un ruolo informativo ed educativo nella società, ma sempre «subalterna alla centralità

della logica politica» e progressivamente sempre più dominata dalla logica degli ascolti e sempre meno "servizio pubblico". Una televisione privata che si è mossa sempre in modo vivace e con successo, ma sempre sostanzialmente monopolio di un solo soggetto, il Gruppo Mediaset; le altre reti nazionali e locali hanno sempre raccolto quote irrisorie di ascolti e di risorse pubblicitarie, giocando un ruolo del tutto marginale sia a livello economico che politico-culturale. Questo scenario incide anche sulla conformazione della stampa periodica.

Sebbene la stampa periodica sia tradizionalmente plurale e nel complesso libera, essa è povera di risorse, con tirature modeste rispetto agli standard europei. Inoltre, essa è in gran parte controllata da gruppi industriali che hanno il centro dei loro interessi in altri settori.

Tali contraddizioni rendono particolarmente preoccupante lo stato dei media in Italia. Pur senza condividere una visione totalmente negativa della democrazia italiana e della libertà di informazione in Italia, la confusione tra potere politico e potere mediatico e la connessa questione del pluralismo devono essere valutati assai severamente. Il sistema coinvolge politica e mercato in una commistione che ha lasciato un segno indelebile nell'evoluzione delle vicende del broadcasting e rappresenta un elemento di turbolenza negli instabili equilibri politici. Al di là delle difficoltà storiche e delle anomalie contingenti, l'Italia rimane un ordinamento con un'opinione pubblica vivace, non privo di anticorpi di fronte ad un uso sempre più partigiano del mezzo televisivo, una alta partecipazione dei cittadini alla vita politica. La partecipazione alle elezioni politiche è sempre stata superiore all'ottanta per cento. Soprattutto, gli italiani sono avvezzi alla "questione televisiva": esiste da decenni e appare tuttora lontana dall'essere risolta.

Dal 1976 - quando una sentenza della Corte Costituzionale ammise la libertà di antenna a livello

locale⁷ - all'entrata in vigore della legge Gasparri del 2004⁸, è stato un susseguirsi di colpi di mano e colpi di scena che hanno plasmato l'attuale quadro, caratterizzato da un solido duopolio RAI-Mediaset e da una sostanziale impossibilità di instaurare un regime normativo che garantisca un effettivo pluralismo.

È utile ricordare come si è giunti all'attuale situazione. All'inizio fu la legge di riforma della RAI del 1975⁹. Il fine della legge era di sottrarre la concessionaria pubblica al controllo dell'esecutivo per metterlo nelle mani dei partiti rappresentati in Parlamento. Questa riforma era vista come un segnale di apertura al mutato clima politico e sociale e politico italiano. Si sperava che la nuova legge potesse assicurare che gli organi di governo della RAI avessero la maggior rappresentatività possibile delle varie componenti politiche e sociali.

Al fine di perseguire il pluralismo, il legislatore affidò il controllo della RAI ad una commissione parlamentare ad hoc, la Commissione bicamerale di indirizzo e vigilanza, in cui erano rappresentati tutti i partiti, e stabilì una diversa modalità di composizione del consiglio di amministrazione della RAI. Il consiglio era formato in modo che potessero partecipare, in proporzione, componenti designati da forze politiche di maggioranza e di opposizione. Lo spirito della legge venne tuttavia travisato dalla cd. "lottizzazione", in origine un vocabolo utilizzato in agricoltura per indicare la spartizione delle terre e ora per sottolineare la consuetudine di distribuire le poltrone del consiglio di amministrazione con criteri di affiliazione partitica, in proporzione al peso delle

⁷ Corte cost., 28 luglio 1976 n. 202, in Gazzetta Ufficiale n. 205 del 4 agosto 1976.

⁸ Legge 3 maggio 2004, n. 112, Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione, in Gazzetta Ufficiale n. 104 del 5 maggio 2004. (cd. legge Gasparri).

⁹ Legge 14 aprile 1975, n. 103, Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva, in Gazzetta Ufficiale n. 102 del 17 aprile 1975, n. 102.

forze politiche, piuttosto che secondo il merito o l'anzianità.

La stessa legge del 1975, aprendo timidamente alla televisione via cavo, provocava una falla nella tenuta del monopolio radiotelevisivo, dando adito ad alcune imprese televisive dotate di capitali che attendevano di essere investiti nel settore, di pretendere di avere accesso all'etere. Nel 1976, la Corte Costituzionale riconobbe il diritto di trasmissione a soggetti privati, riconfermando alla concessionaria pubblica l'esclusiva del broadcasting nazionale¹⁰. La sentenza inaugurava di diritto e di fatto il mercato radiotelevisivo italiano, all'insegna del pluralismo. Il legislatore era però forse troppo impegnato nel mantenere il controllo sulla RAI e comunque si dimostrò politicamente miope. Fu incapace di elaborare una strategia complessiva per il settore radiotelevisivo o di varare un piano di riforma strutturale del broadcasting, come invece avveniva in altri paesi quali Germania e Regno Unito. Il parlamento italiano non è stata in grado di fornire al mercato un quadro normativo certo e stabile - una necessità che è stata individuata anche dall'Unione, in particolare nella direttiva "Televisione senza frontiere" del 1989¹¹.

Fino al varo della Legge Mammi del 1990¹², l'unico provvedimento legislativo fu di natura emergenziale: la Legge del 1985, conosciuta meglio con il nome significativo di "Decreto Berlusconi"¹³. Mediante essa, il governo presieduto da Bettino Craxi, politico molto intimo di Berlusconi, evitava l'oscuramento dei canali

¹⁰ Corte Cost., sent. 202/1976.

¹¹ Direttiva "Televisione senza frontiere Directive": Direttiva del Consiglio del 3 ottobre 1989 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive(89/552/CEE).

¹² Legge 6 agosto 1990, n. 223, Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato, in Gazzetta Ufficiale, 9 agosto 1990, n. 185 (cd. Legge Mammi).

¹³ Legge 4 Febbraio 1985 n. 10, di conversione del d.l. 6 dicembre 1984, n. 807, recante disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive, in Gazzetta Ufficiale 5 Febbraio 1985, n. 30.

televisivi delle emittenti commerciali dello stesso Berlusconi. Fu un caso emblematico di "consociativismo": in cambio dell'approvazione del "decreto", le forze alleate di governo (la DC) e l'opposizione (il PCI), ottennero mano ancor più libera sulla RAI: alla DC andò la potente direzione generale e il controllo su RAI Uno, e ai comunisti il controllo RAI Tre, la rete che avrebbe dovuto essere trasformata in network regionale ma che divenne la terza nazionale.

Con la Legge Mammi il legislatore finalmente poneva mano ad una policy più organica, seppure con molte ombre e poche luci. Infatti venne etichettata "legge-fotocopia" perché veniva a riconoscere e legittimare il duopolio televisivo RAI-Fininvest. Il duopolio si era consolidato, in assenza di regole, nei quindici anni precedenti. Infatti fu proprio in quegli anni che Silvio Berlusconi emerse da piccolo proprietario di un'emittente milanese a magnate dei media. Il suo impero mediatico partì con Canale 5, una rete che copriva virtualmente il territorio nazionale, aggirando la limitazione locale imposta dalla Corte Costituzionale. Successivamente acquisì Rete 4 di Mondadori e Italia Uno di Rusconi.

La mancanza di una legislazione che regolasse la crescita ordinata di un mercato concorrenziale televisivo è dunque all'origine del difetto di pluralismo che caratterizzava e continua a caratterizzare il broadcasting italiano. Tra la Legge Mammi (1990) e la Legge Maccanico¹⁴ (1997) vi sono sul versante politico le vicende di Tangentopoli e la discesa in campo politico dell'imprenditore televisivo Silvio Berlusconi. Su quello radiotelevisivo il Decreto Salva-RAI del 1993¹⁵, che mirava a salvare la televisione pubblica con aiuti economici. Quest'ultimo

¹⁴ Legge n. 249 del 31 luglio 1997, Istituzione dell' Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo, in Gazzetta Ufficiale n. 177 del 31 luglio 1997(cd. Legge Maccanico).

¹⁵ Legge 25 giugno 1993 n. 206, Disposizioni sulla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, in Gazzetta Ufficiale 26 giugno 1993, n. 148 (cd. Decreto Salva-RAI).

fu un provvedimento ancora una volta emergenziale, per rimettere ordine nei conti economici della concessionaria pubblica, dissanguati da gestioni più all'insegna della convenienza politica che di quella industriale, e per riformare il meccanismo della nomina del consiglio di amministrazione, rivelatosi chiave di volta della lottizzazione.

I cambiamenti nel quadro politico, con Berlusconi al governo nel 1994, portano in primo piano un problema sin qui inedito nel panorama politico italiano: il conflitto di interesse. Il duopolio RAI-Mediaset viene a sciogliersi in un preoccupante monopolio nella persona del Presidente del Consiglio, proprietario di Mediaset e - in quanto capo del governo - azionista di maggioranza assoluta della RAI (tramite il ministero dell'economia) nonché detentore di un forte potere di influenza sulla gestione della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. Il problema si ripresenterà negli stessi immutati termini nel 2001, quando Berlusconi riconquisterà il governo. L'approvazione nel luglio scorso della Legge sul conflitto di interesse, com'è stato autorevolmente osservato da più parti, non risolve la vexata quaestio, dal momento che i vincoli introdotti non si applicano ai proprietari bensì ai gestori delle imprese che possono suscitare il conflitto di interesse¹⁶.

Il governo di centro-sinistra con la Legge Meccanico aveva introdotto dei correttivi al duopolio. La legge prefigurava anche una parziale privatizzazione della RAI, e concedeva tempi molto lunghi per l'entrata in vigore di misure quali la dismissione di una rete commerciale (Rete 4) e la trasformazione di RAI Tre in canale senza pubblicità. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale del 2002 che imponeva dei termini precisi¹⁷, il governo Berlusconi ha varato la Legge Gasparri, approvata nel dicembre 2003. La legge fu rinviata alla Camere del Presidente della Repubblica,

¹⁶ Legge 20 luglio 2004, n. 215, Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi, in Gazzetta Ufficiale n. 193 del 18 agosto 2004.

¹⁷ Corte cost., 20 Novembre 2002, n. 466, in Gazzetta Ufficiale, 27 Novembre 2002, n. 47.

specie per la vaghezza delle misure antitrust. Tuttavia, la proposta di legge fu definitivamente approvata nel maggio del 2004. Il duopolio esistente venne nella sostanza confermato, anche se venne prospettato un significativo ampliamento del mercato televisivo attraverso il lancio del digitale terrestre, nuovo territorio su cui costruire il pluralismo dei canali, delle imprese e dei contenuti mai riuscito nel settore della televisione tradizionale.

2.2 La struttura del mercato televisivo italiano

Con riferimento all'anno 2003, alcuni mutamenti nel mercato domestico hanno posto le basi per ulteriori significativi cambiamenti, tra i quali:

- L'ingresso di Sky Italia nel settore della televisione digitale via satellite. L'acquisizione da parte di Sky Italia dei precedenti operatori Tele+ e Stream ha creato una situazione di monopolio nei servizi di televisione a pagamento ed è stata accompagnata da un'accelerazione degli abbonamenti e da un contenimento dell'accesso illecito alle trasmissioni codificate.
- Lo sviluppo delle reti in fibra ottica e le trasmissioni in ADSL iniziano a contribuire sensibilmente alla crescita ed alla diversificazione dell'offerta di servizi televisivi multicanale e interattivi.
- L'acquisizione di frequenze da parte di reti nazionali (per esempio quelle della Rai e di Mediaset) da destinare alla realizzazione di reti digitali terrestri a copertura nazionale ha determinato l'uscita dal mercato di un buon numero di emittenti minori che si trovavano in precarie condizioni economiche.
- La sperimentazione da parte dei maggiori *broadcaster* nazionali di trasmissioni televisive terrestri in tecnica digitale, con una crescente copertura della popolazione ed un ampliamento dell'offerta.

- La ristrutturazione del settore televisivo regionale e locale, in vista della transizione alla televisione digitale terrestre, con la formazione di nuove aggregazioni di emittenti in forma di *network* multi-regionali e nazionali.

Sulla scorta dell'elenco stilato dall' l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nella sua Relazione del 2004 (Cfr. il par. 3.1) possiamo sintetizzare come segue le caratteristiche del mercato del broadcasting italiano:¹⁸

- L'offerta televisiva gratuita è sovrabbondante: ogni telespettatore ha a disposizione ben 12 canali nazionali e 10-15 canali regionali e locali.
- I due principali operatori della televisione analogica, Rai e Mediaset, controllano la metà dei canali televisivi nazionali in chiaro, circa il 90 per cento dell'audience televisiva media e circa il 75 per cento delle risorse complessive del settore.
- L'elevato numero di operatori televisivi nazionali e locali determina barriere tecniche all'entrata e costituisce un vincolo allo sviluppo della televisione digitale terrestre.
- La televisione assorbe oltre la metà dell'investimento pubblicitario complessivo destinato ai mass media.
- Una presenza ancora relativamente contenuta, rispetto ai maggiori partner europei, delle piattaforme televisive multicanale: il cablaggio interessa un numero di famiglie ancora marginale, mentre l'espansione della televisione via satellite a pagamento è stata tradizionalmente ostacolata dalle dimensioni dell'accesso illegale.

¹⁸ AGCOM, Rapporto annuale 2004, Roma, 30 giugno 2004, reperibile sul sito dell' AGCOM, http://www.agcom.it/rel_04/rel04_02.pdf (visitato il 19 Aprile 2005), pp. 110-111 (da qui in poi, AGCOM, Rapporto annuale 2004).

Tabella 1. Panorama del mercato televisivo italiano

Ascoltatori	Totale famiglie con TV (TVHH)	21,320,000
	Percentuale famiglie con TV sul totale famiglie	98.5
	Numero di canali ricevuti dal 70 per cento della popolazione	9
Percentuale delle famiglie con TV Households (TVHH) che possiedono:		
Apparecchiature TV	TV Color	99.8
	Più televisori	55.3
	VCR	66.7
	DVD	11.4
	Teletext	78.6
	Telecomando	99.6
Diffusione TV	Connessione via cavo	0.3
	Ricevitore privato Satellite	13.0
	Ricevitore collettivo Satellite	4.0

	Via terrestre	N/A
Abbonamenti TV	Abbonati alla pay TV	N/A
	Digital TV subscribers	13.8
TV digitale	Digitale terrestre	0.3
	Satellite digital	11.8
	Cable digital	0.2

Fonte: Datamonitor; Auditel RdB 2003B; Audistar 2003 Eurisko.¹⁹

2.3 I principali attori del mercato radiotelevisivo italiano

Il mercato italiano del broadcasting è tra i meno competitivi dei paesi dell'Unione Europea. La costruzione del duopolio Rai-Mediaset ha lasciato sul campo numerose vittime, tra le quali soprattutto gli esperimenti e gli investimenti nella televisione generalista dei grandi editori italiani quali Mondadori, Rusconi e prima ancora Rizzoli. Quindi quando l'Autorità per le Comunicazioni afferma che il telespettatore italiano ha almeno 12 canali nazionali, questo dato va letto nel senso che 6 di questi canali sono della Rai e di Mediaset. Gli altri, ad eccezione di La7, sono sì diffusi a livello nazionale, ma si dividono meno del 3 per cento dell'audience nazionale. Quindi il numero di canali (circa 600 emittenti locali) significa poco se si usa l'audience come criterio di misura. Infatti, la stessa Autorità riconosce che i sei canali nazionali di Rai e Mediaset controllano il 90 per cento del mercato dell'ascolto.²⁰

2.3.1 Televisione analogica generalista

Poiché la televisione commerciale in chiaro offre programmi gratuiti e la televisione pubblica a costi contenuti (canone), è altamente probabile che questo tipo di televisione, generalista, prevalga sulla televisione a pagamento ancora per molti anni a venire.

¹⁹ IP International Marketing Committee, Television 2004. International Key Facts, ottobre 2004, p. 174.

²⁰ AGCOM, Rapporto annuale 2004, p. 111.

Ciononostante, il mercato televisivo nazionale sta registrando significativi cambiamenti, grazie soprattutto alla diffusione delle nuove tecnologie, come la televisione digitale e la banda larga, che stanno dando impulso all'industria del video on demand.

Tabella 2. Mappa delle reti televisive nazionali

Rete	Anno inizi o	Diffus ione	Penetraz ione tecnica (per cento)	Lingua	Programma zione	Fonte di finanz iament o
Pubblico:						
RAI 1	1954	T, S	100	Italiano	Generalis ta	C/P
RAI 2	1954	T, S	100	Italiano	Generalis ta	C/P
RAI 3	1954	T, S	100	Italiano	Generalis ta	C/P
Privato:						
Canale 5	1980	T, S	100	Italiano	Generalis ta	P
Italia 1	1981	T, S	100	Italiano	Generalis ta	P
Rete 4	1982	T, S	100	Italiano	Generalis	P

					ta	
La 7	2001	T	81	Italiano	Generalis ta	P
Europa 7	NA	T	NA	NA	NA	NA
MTV	1997	T	84	Italiano / Inglese	Musica	P
Retecapri	1977	T	NA	Italiano	Generalis ta	P
Rete A/ All Music ²¹	2001	T	NA	Italiano	Musica	P
Rete Mia	NA	T	75	Italiano	Tele- shopping	NA

Legenda: T: Via etere, S: Satellite; C: canone, P: pubblicità
Fonte: Auditel AGB Italy²²

RAI

La concessionaria del servizio pubblico dispone di tre reti (Rai Uno, Rai Due, Rai Tre). La Rai è la più importante azienda dell'industria culturale domestica, storicamente legata allo sviluppo della comunicazione di massa nazionale, molto di più della stampa - per i bassi indici di lettura che tradizionalmente caratterizzano il mercato italiano rispetto a quello di altri paesi europei.

La Rai controlla una serie di aziende connesse alla attività di broadcasting: *Sipra*, per la raccolta pubblicitaria; *Rai Trade* è la società mandataria per la valorizzazione e commercializzazione del prodotto Rai. *Rai Cinema* cura l'acquisizione e commercializzazione di diritti su opere audiovisive e multimediali principalmente in funzione delle esigenze produttive ed editoriali del Gruppo Rai. *Rai Sat*, *Rai Net*, *Rai New Media*, *Rai Click* curano la produzione e la distribuzione dei relativi servizi

²¹ Dopo che VIVA aveva sospeso le trasmissioni dei programmi di RETE A/VIVA in maggio 2003, RETE A lanciò RETE A/ALL MUSIC sulle stesse frequenze.

²² IP International Marketing Committee, Television 2004. International Key Facts, ottobre 2004, p. 175.

satellitari, interattivi ed ora anche digitali. Rai Way gestisce la diffusione del segnale Rai. La concessionaria ha a libro paga circa 13.000 addetti, il doppio di quanti ne ha Mediaset (6500), pur producendo le stesse ore di trasmissione. Oltre alle tre reti televisive, la Rai possiede quattro reti radiofoniche (Radiouno, Radiodue, Radiotre e Isoradio), che raccolgono il 30 per cento dell'ascolto nazionale nel giorno medio.²³

Mediaset

Questa società di proprietà di Berlusconi è da sempre la concorrente più tenace della televisione pubblica. I suoi tre canali televisivi Canale 5, Italia Uno e Rete 4, hanno negli anni sfidato la primazia del servizio pubblico sugli stessi terreni una volta saldamente sotto il controllo e l'influenza della Rai, cioè quelli della televisione generalista, ed in particolare dell'entertainment.

Anche Mediaset significa una serie di società controllate e di attività industriali e commerciali di supporto alla produzione televisiva. *Publitalia '80* è stata ed è la cassaforte del gruppo televisivo, una macchina efficiente per la raccolta pubblicitaria, che ha permesso all'inizio dell'avventura televisiva di Berlusconi di andare a raccogliere gli investimenti pubblicitari esistenti e soprattutto a incentivare le imprese italiane a investire molto di più in pubblicità televisiva, dapprima sulle emittenti locali e poi sulle reti nazionali.

RTI è l'ammiraglia televisiva di Mediaset; possiede tre reti nazionali (Canale 5, Italia 1 e Rete4) più alcune reti radio e dopo la Legge Gasparri oltre 20 canali digitali (a Gennaio 2005).

Il gruppo Mediaset possiede una delle più grandi librerie europee di diritti televisivi. Ha un magazzino di 5000 film, 650 serie tv (per un totale di 14.700 episodi), 740 cartoni animati (22.400 episodi), 17 soap operas (3900 episodi), 1900 film per la televisione.

²³ AGCOM, Rapporto annuale 2004, p. 122.

La 7

E' la rete televisiva dell'ex gestore monopolista della telefonia nazionale, Telecom Italia, che ha acquistato negli ultimi anni le frequenze di TMC1 e 2 e gestisce anche il canale MTV. La7, pur avendo alle spalle un'azienda solida come Telecom Italia e un gruppo finanziario come quello controllato da Tronchetti Provera, non è ancora riuscita a conquistarsi una quota rilevante dell'audience nazionale. Molti (tra cui alcune forze della Sinistra) puntano su questa rete come vera alternativa allo strapotere Rai-Mediaset, visto politicamente come tutt'uno, da quando Berlusconi è capo del governo.

Rete A

Nel dicembre 2004 il Gruppo L'Espresso-La Repubblica ha acquistato questo network musicale. Questa mossa è stata vista come il primo passo del gruppo editoriale nel mercato televisivo. Pur rimanendo Rete A un canale musicale, il gruppo intende investire nel digitale terrestre e ha manifestato l'intenzione di lanciare un multiplex di quattro-cinque canali digitali.

2.3.2 Pay-TV

Nel 2003 Rupert Murdoch ha acquistato ciò che rimaneva dei canali satellitari a pagamento di Tele+ e di Stream, sull'orlo del fallimento, e ha lanciato Sky Italia. A fine 2004 la nuova società è riuscita a conquistare alla televisione satellitare almeno 3 milioni di famiglie (su 21,3 milioni esistenti in Italia). L'offerta delle partite di calcio di Serie A è naturalmente l'asso nella manica della televisione a pagamento, che però ha dovuto fare i conti con una situazione di grande incertezza nel calcio italiano e di recente deve affrontare l'agguerrita concorrenza di Mediaset e della 7 che si sono assicurate i diritti televisivi di alcune tra le più popolari partite da

trasmettere sui loro nuovi canali digitali terrestri.

2.3.3 Televisione digitale terrestre

La citata azione di Mediaset e della 7 circa le partite sulla televisione digitale terrestre è una delle conseguenze dei cambiamenti strutturali nel panorama italiano del broadcasting. Come già accennato la Legge Gasparri con determinazione fa leva sulla diffusione della televisione digitale terrestre per promuovere un maggiore pluralismo televisivo. Nella Relazione dell'Autorità si afferma che a cavallo del 2004 sono stati realizzati 5 multiplex (ciascuno con la capacità di 4-5 canali) e resi disponibili 15 canali digitali a copertura nazionale.²⁴ Rai, Mediaset e Telecom Italia Media sono state molto attive nell'accaparrarsi il maggior numero di frequenze, acquistandole dalle emittenti locali più deboli. Secondo i critici, tuttavia, "la politica di acquisto di frequenze da parte di Rai e Mediaset assomiglia molto ad una tipica azione preventiva, volta a sottrarre una risorsa essenziale a potenziali entranti".²⁵ "Ciò permetterà al duopolio esistente di espandersi oltremodo" è il commento diffuso di molti osservatori.²⁶

Dati dell'ascolto

Fin dagli anni '80 le reti pubbliche e le reti commerciali hanno ingaggiato una serrata competizione per conquistare il primato degli ascolti. La guerra

²⁴ AGCOM, Rapporto annuale 2004, pp. 115-116.

²⁵ L. Prosperetti "Tv, tentazioni dominanti", in Il Sole 24 Ore, 10 luglio 2004, p. 1.

²⁶ OSI Roundtable meeting, Milano, 29 ottobre 2004, da qui in poi "OSI roundtable comment". Nota esplicativa: OSI ha organizzato tavole rotonde in ciascun paese monitorato dal progetto, nelle quali ha sottoposto la prima versione dei rapporti nazionali a critiche e osservazioni. Gli esperti invitati hanno incluso rappresentanti dei governi e delle reti televisive, professionisti, docenti universitari e rappresentanti di ONG. Questo rapporto ha tenuto in considerazione i loro commenti scritti e orali.

continua tuttora. La Rai, pur mantenendo il primato assoluto, lo vede però assediato da molti anni da Mediaset, dalla quale si distanzia di soli pochi punti. Nel 2003 le tre reti Rai hanno ottenuto complessivamente il 45,7 per cento dello share mentre le reti Mediaset/RTI hanno raggiunto il 43,2. Soltanto l'8,8 per cento del mercato dell'audience è stato lasciato alle altre sei reti commerciali. La 7, tra le più grandi, si è assicurata non più del 2 per cento.

Tabella 3: Dati medi di ascolto annuale delle principali reti (2002-2003)

Reti	Dati di share (per cento)	
	2002	2003
RAI 1	24.4	24.2
Canale 5	22.8	23.2
RAI 2	13.0	12.0
ITALIA 1	10.1	10.5
RAI 3	9.9	9.5
RETE 4	9.4	9.5
La 7	1.9	2.3
Altri	8.5	8.8

Fonte: AGB Auditel²⁷

²⁷ IP International Marketing Committee, Television 2004. International Key Facts, ottobre 2004, p. 178

3. LA REGOLAMENTAZIONE E LA STRUTTURA DEL SETTORE RADIOTELEVISIVO

Il governo del sistema radiotelevisivo in Italia è caratterizzato dalla presenza di una pluralità di soggetti regolatori. Questa situazione è il frutto di una stratificazione di interventi e di un'ambiguità del legislatore, che non ha mai reciso il cordone ombelicale con il passato, anche quando ha dovuto adattare la legislazione ai principi costituzionali e comunitari²⁸.

3.1 Gli organi di regolazione del settore televisivo

Anche in Italia, come in altri ordinamenti europei, l'evoluzione legislativa recente ha condotto ad una tendenziale concentrazione di competenze di regolazione, di controllo, di vigilanza e di sanzione nel settore delle telecomunicazioni in capo ad un unico organo indipendente, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni²⁹.

Le ragioni di questa scelta derivano dalla pressione del diritto comunitario, in primis la direttiva 90/387,³⁰ ma altresì dalla crisi politica degli anni novanta, che ha condotto ad un forte accrescimento del ruolo degli organismi neutrali³¹.

²⁸ Per una ampia panoramica, cfr. R. Zaccaria, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2002, pp. 149 ss. e O. Grandinetti, *Radiotelevisione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003.

²⁹ Art. 1, Legge 249 del 1997.

³⁰ Direttiva 90/387/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1990, sull'istituzione del mercato interno per i servizi delle telecomunicazioni mediante la realizzazione della fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni.

³¹ P. Caretti, *L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: problemi e prospettive*, in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione*, Napoli, Jovene, 2004.

Restano tuttavia rilevanti le funzioni attribuite ad organi politici: così il Governo, *dominus* della materia sino alla metà degli anni settanta, ha conservato anche nel periodo successivo importanti poteri di regolazione, sino a ritornare a giocare un ruolo di primo piano con la legge Gasparri. Il Parlamento, che dal 1975 ha assunto funzioni fondamentali di indirizzo e controllo della RAI, ha mantenuto rilevanti attribuzioni anche dopo il radicale mutamento di indirizzo dell'ultimo decennio.

Se dunque la tendenza di fondo è stata quella di neutralizzare politicamente la materia radiotelevisiva e attribuire a organi indipendenti il governo della televisione pubblica e privata, le eccezioni sono tali da rendere il quadro assai più sfumato e complesso. Anzi, negli ultimi anni sembra rafforzarsi la posizione di coloro che tendono a ricondurre nel circuito della rappresentanza politica le scelte fondamentali in materia radiotelevisiva. Nemmeno sono da ignorare le competenze esercitate dall' Autorità garante della concorrenza e del mercato e, specie dopo la riforma del titolo quinto della seconda parte della Costituzione, dalle regioni, alle quali sono stati attribuiti maggiori poteri³². Ciò tende inevitabilmente a creare sovrapposizioni e conflitti che rendono particolarmente difficile il governo del sistema.

Prima di analizzare in modo più analitico la composizione e le funzioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni occorre dunque fornire un quadro del ruolo degli altri soggetti che intervengono nella disciplina del sistema.

3.1.1 Il Parlamento: la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

³² L'intero Titolo V della Parte II della Cost. è stato modificato con la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, in Gazzetta Ufficiale 24 ottobre 2001, n. 248.

L'evoluzione del ruolo del Parlamento nel governo del sistema radiotelevisivo discende dalle diverse interpretazioni che in tempi storici diversi sono state date ai concetti di pluralismo informativo e di servizio pubblico. La "scoperta" di tali valori da parte della Corte costituzionale nella storica sentenza n. 225 del 10 luglio 1974³³. Questa decisione apre le porte ad un ruolo attivo del Parlamento nella nomina degli organi direttivi, nella predisposizione degli indirizzi e nell'attività di controllo della concessionaria del servizio pubblico. Il giudice delle leggi attribuisce al Parlamento, che istituzionalmente rappresenta l'intera collettività nazionale, la funzione di garante dell'imparzialità dei programmi di informazione e dell'apertura del mezzo ai gruppi politici, religiosi, culturali nei quali si esprimono le varie ideologie presenti nella società. In altre parole, la Corte ritiene che la garanzia del pluralismo interno sia assicurato attraverso l'emarginazione dell'esecutivo, che sino ad allora aveva saldamente in mano le redini della RAI, e l'attribuzione al Parlamento delle scelte politiche fondamentali.

La risposta del legislatore ai comandamenti della Corte si è avuta con la legge 103/1975. Tale legge istituisce una *Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*, composta da venti deputati e venti senatori³⁴. La legge attribuiva alla Commissione poteri di indirizzo, controllo e vigilanza, per garantire che la società concessionaria del servizio pubblico rispetti i principi fondamentali del sistema radiotelevisivo (pluralismo, obiettività, completezza e imparzialità dell'informazione, apertura alle diverse opinioni, etc.). I poteri di indirizzo si

³³ Corte cost., 10 luglio 1974, n. 225, in Gazzetta Ufficiale 17 luglio 1974 n. n. 187.

³⁴ Legge 14 aprile 1975, n. 103, Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva. I membri della commissione erano designati dai Presidenti delle Camere sulla base delle indicazioni effettuate dai gruppi parlamentari, in modo da assicurarne la rappresentanza proporzionale (art. 4, legge 14 aprile 1975, n. 103); per un approfondimento, cfr. O. Grandinetti, Radiotelevisione, in Trattato di diritto amministrativo, Milano, 2003, pp. 2465 ss.

esplicitano sia nella possibilità di fornire indirizzi generali sulla programmazione e sui messaggi pubblicitari, sia in quella di intervenire più puntualmente per garantire il rispetto dei principi di obiettività ed apertura; i controlli possono riguardare sia i piani editoriali e le nomine, sia i singoli programmi, specie di informazione. Prima dell'adozione della legge Mammi nel 1990, le reti private non erano soggette ad alcuna specifica regolamentazione né ad organi di controllo.

Tra i compiti più rilevanti e criticati della Commissione bicamerale vi era sino al 1993 il potere di nomina del consiglio di amministrazione della società concessionaria del servizio pubblico. Per limitare il condizionamento delle forze politiche sulla RAI, la legge 206 del 1993 attribuì tale funzione ai Presidenti delle camere congiuntamente. Alla Commissione non furono attribuiti compiti relativi alle emittenti private, prive sino al 1990 di una disciplina e di un organo di controllo. Con l'interpretazione radicale del principio maggioritario, dal 1994 i Presidenti delle assemblee sono entrambi esponenti della maggioranza e dunque le garanzie di equilibrata rappresentanza delle diverse tendenze sono venute meno.

Nel 2004, la legge Gasparri ha preso atto di questa realtà, ma non ha trovato altra soluzione che quella di restituire al Governo e alla Commissione di vigilanza tale funzione, "secondo modelli che si sarebbero definiti, alcuni anni fa, consociativi"^{35 36}.

Il ruolo del Parlamento non si esaurisce nelle funzioni della Commissione di vigilanza. Le Commissioni permanenti e l'Assemblea, oltre ad esercitare la funzione legislativa, svolgono indagini conoscitive e forniscono pareri.

³⁵ Il termine "consociativismo" è utilizzato in Italia per descrivere la pratica di trovare un accordo tra maggioranza ed opposizione, così oscurando il processo democratico.

³⁶ Così Sabino Cassese, in un intervento al Seminario di riflessione su "La legge Gasparri al traguardo" organizzato da ISIMM (ottobre 2003), in http://www.isimm.it/documenti/Documenti/SE081003/Cassese_8_10_03.doc.

3.1.2 Il Governo

I poteri di natura amministrativa dell'esecutivo, centrali sino alla riforma del 1975 e ancora decisivi sino al 1997, sono stati ridimensionati con la legge 249/1997. Tuttavia, la legge 66/2001 e soprattutto la legge Gasparri restituiscono al governo rilevanti poteri, distribuendo le funzioni tra vari organi che lo compongono: il Consiglio dei ministri, il Presidente del consiglio, il Ministero delle comunicazioni e quello dell'economia.

Il governo è titolare ovviamente di poteri normativi primari e secondari, attribuiti dalla Costituzione e dalle leggi. Tra essi, assume al momento un rilievo peculiare la delega prevista dall'articolo 16 della legge 112/2004, che consente al consiglio dei ministri di adottare entro la primavera del 2005 il "Testo unico della radiotelevisione". Sino al maggio 2005 tale atto normativo non che era ancora stato adottato. Legge Gasparri rafforza altresì i poteri del governo, attribuendo al ministero dell'economia, che è l'azionista di controllo della RAI, l'indicazione della nomina di due dei nove membri del consiglio di amministrazione, tra i quali il presidente³⁷.

Per quanto concerne le funzioni di natura amministrativa, spettano al governo alcune rilevanti competenze relative al rilascio dei titoli abilitativi (autorizzazioni e licenze). Queste competenze, specialmente riguardo alla televisione digitale, furono restituite al Ministro delle comunicazioni con la legge del 2001. Il governo approva inoltre la Convenzione Stato-RAI ed il contratto di servizio con la RAI. Esso è rinnovato ogni tre anni. La Convenzione è un accordo ventennale che contiene le clausole per la concessione in esclusiva del servizio pubblico radiotelevisivo alla

³⁷ Cfr. il documento "Le incostituzionalità del disegno di legge Gasparri" promosso dall'associazione "Articolo 21", pubblicato in Zaccaria R., Televisione: dal monopolio al monopolio Baldini Castoldi Dalai, Milano, 2003.

RAI. La più recente convenzione è stata firmata nel 1994.³⁸

3.1.3 L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni istituita con la legge n. 249/1997, è l'autorità nazionale indipendente competente nei settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo dell'editoria. L'Autorità ha ereditato le funzioni del precedente Garante per l'editoria e la radiotelevisione; ne ha assunte di assai più consistenti, ponendosi quale "autorità di garanzia" delle libertà fondamentali dei cittadini e della competizione tra gli operatori. e "autorità della convergenza", nella logica di un sempre maggiore attenuazione delle differenze fra i diversi mezzi. Con le parole di uno studioso del diritto dei media, essa è dotata di «poteri così rilevanti innanzitutto di regolazione, oltre che di poteri di controllo, vigilanza e sanzione, che si presenta come il vero "organo di governo" di questo settore»³⁹.

Composizione e struttura

L'Autorità è un organo collegiale composta da nove membri. Il presidente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministro delle Comunicazioni. Benché la nomina del presidente debba essere approvata dalle commissioni parlamentari competenti, a maggioranza dei due terzi dei componenti,

³⁸ Cfr. la Convenzione tra lo Stato e la RAI - Radiotelevisione italiana S.p.a., approvata con decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1994. Riguardo al contratto di servizio, il più recente, valido per il triennio 2003-2005, è stato approvato con D.P.R. 14 febbraio 2003, in Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 2003.

³⁹ P. Caretti, *L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: problemi e prospettive*, in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione*, Napoli, Jovene, 2004.

in realtà la decisione del Presidente del consiglio assume con grande peso⁴⁰. Gli altri otto componenti sono eletti per metà dalla Camera e per metà dal Senato, con una formula elettorale che conduce di regola ad una rappresentanza paritaria di membri indicati dal governo e dall'opposizione⁴¹.

I membri durano in carica sette anni e non possono essere confermati. La legge prevede i requisiti, invero generici, per poter essere designati (alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore). Stabilisce anche il regime delle incompatibilità anche successive. Per esempio, i membri dell'AGCOM non possono avere rapporti di collaborazione o di impiego con imprese operanti nel settore per i quattro anni successivi alla cessazione del mandato.⁴²

È forte il dubbio se tale disciplina garantisca effettivamente l'indipendenza dell'Autorità dagli operatori del mercato e dal potere politico, così come imposto anche dall'art. 3, della direttiva 2002/21/CE⁴³ (cd. "direttiva quadro"), il quale prevede che l'Autorità nazionale eserciti i suoi poteri imparzialmente in modo trasparente⁴⁴.

⁴⁰ Cfr. Legge n. 481 del 14 novembre 1995 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. istituzione delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità) in Gazzetta Ufficiale n. 270 del 18 novembre 1995, art. 2.

⁴¹ L'art. 1, comma 3 della legge 249 del 1997, sancisce che Senato e Camera eleggano ciascuno 4 commissari e che ciascun senatore e deputato esprima il proprio voto con l'indicazione di due nominativi, uno per la Commissione per le infrastrutture e le reti e l'altro per la Commissione per i servizi e prodotti.

⁴² Art. 1, comma 5, legge 249 del 1997, che rinvia all'art. art. 2, comma 8, 9, 10 e 11, legge 481/1995.

⁴³ Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), in Gazzetta ufficiale n. L 108 del 24/04/2002.

⁴⁴ Cfr. S. Cassese, Il concerto regolamentare europeo delle telecomunicazioni, in Morbidelli - F. Donati (a cura di), Comunicazioni: verso il diritto della convergenza?, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 33 ss.

La logica prescelta dal legislatore relativa alla composizione dell'AGCOM lascia invero perplessi. Il sistema di nomina rischia di riprodurre all'interno dell'Autorità la divisione in schieramenti politici propria della vita parlamentare. In tale situazione diviene decisivo il voto del presidente, espressione del governo in quanto nominato su proposta congiunta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle Comunicazioni. Come nel caso del consiglio di amministrazione della RAI dopo la legge Gasparri, non si è voluto erigere uno steccato tra rappresentanza politica e organi di garanzia. Si è preferito mantenere un legame d'origine, che indubbiamente indebolisce nel complesso le garanzie di imparzialità e di indipendenza dell'organo.

Secondo gli esperti, la prima esperienza dell'AGCOM, presieduta da Enzo Cheli e in carica dal 1998 al 2005, può essere giudicata positivamente per quanto riguarda l'indipendenza e l'autorevolezza del presidente e dei commissari. Tuttavia, le nomine della primavera del 2005 mostrano un maggiore coinvolgimento dei partiti, al fine di accrescere il proprio controllo sull'autorità. Benché il nuovo Presidente dell'AGCOM, Corrado Calabró, ex-Presidente del TAR del Lazio, è senza dubbio competente in questo settore, e tutti i nuovi membri nominati nel 2005 sono con ogni probabilità capaci di svolgere un buon lavoro, le nomine sembrano ispirati maggiormente che in passato a criteri di fedeltà politica.

L'Autorità una propria struttura ed un proprio personale, al momento pari a 257 unità. Ha la possibilità di avvalersi di strutture dell'amministrazione per esercitare le proprie funzioni e svolgere indagini. La trasparenza dell'attività regolamentare e sanzionatoria è garantita da un Bollettino bimestrale, cartaceo ed elettronico e dalla Relazione annuale. Le decisioni sono pubblicate in Gazzetta ufficiale e particolarmente ricco ed aggiornato è il sito web⁴⁵.

Per favorire un più stretto legame con la "società civile", presso l'Autorità è sorto un Consiglio

⁴⁵ www.agcom.it.

nazionale degli utenti, che agisce come una sorta di difensore civico. Composto da esperti designati dalle associazioni rappresentative degli utenti, può esprimere pareri e formulare proposte all'Autorità, al Parlamento, al Governo e ad organismi pubblici e privati. La legge prevede inoltre l'istituzione in ogni regione di un Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM), che opera sul territorio come organo funzionale dell'Autorità, nella logica di un maggior decentramento⁴⁶.

Le competenze

L'AGCOM ha le seguenti competenze:

- stabilire le regole per gli operatori;
- controllare il mercato;
- attribuire licenze e autorizzazioni; e
- segnalare al Parlamento e al Governo l'opportunità di interventi, anche legislativi.

L'AGCOM detiene anche poteri paragiurisdizionali e consultivi. Essi sono esercitati dal Consiglio e da due Commissioni: la Commissione per le infrastrutture e le reti e la Commissione per i servizi e i prodotti.

Alla Commissione per le infrastrutture e le reti sono attribuite funzioni relative al settore delle telecomunicazioni riguardanti la gestione dello spettro radioelettrico, le tariffe per interconnessione e accesso, la vigilanza sulla gestione delle reti ed i problemi relativi ai danni sulla salute operati dalle interferenze elettromagnetiche, la determinazione dei criteri per la definizione dei piani di numerazione nazionale di reti e servizi di telecomunicazione, la tenuta del registro degli operatori di comunicazione.

⁴⁶ Art. 1, comma 28, legge 249 del 1997.

Più rilevanti per quanto concerne il settore radiotelevisivo sono le competenze della Commissione per i servizi e i prodotti: essa vigila sul rispetto della legge da parte di tutti i destinatari delle concessioni, garantisce il rispetto delle norme in materia di parità di accesso alla propaganda e all'informazione politica ed elettorale, di quelle a tutela dei minori, delle minoranze linguistiche e del diritto di rettifica; cura le rilevazioni degli indici d'ascolto e di diffusione dei media e disciplina i criteri per l'effettuazione di sondaggi d'opinione⁴⁷.

Il *Consiglio*, composto dal Presidente e da tutti i commissari, è titolare della competenza residuale per tutte le funzioni di non espressamente attribuite alle commissioni. Ad esso sono attribuiti funzioni consultive, di vigilanza e coordinamento generale dell'attività dell'Autorità, di promozione di studi e ricerche nei settori della comunicazione, di segnalazione⁴⁸. Particolarmente incisivi sono i poteri relativi alle concessioni e alle autorizzazioni e i poteri antitrust. Per quanto concerne questi ultimi, la legge attribuisce al consiglio il compito di vigilare sull'andamento sull'evoluzione dei mercati e di accertare "l'effettiva sussistenza di posizioni dominanti nel settore radiotelevisivo e comunque vietate adottando i conseguenti provvedimenti" (art. 1, comma 6, lettera c, n. 8 legge n. 249 del 1997).⁴⁹

Con la legge Gasparri, il Consiglio ha acquisito la funzione di definire il mercato rilevante conformemente ai principi di cui agli artt. 15 e 16 della dir. 2002/21/CE, e di verificare la sussistenza di posizioni dominanti nel sistema integrato delle comunicazioni e nei mercati che lo compongono⁵⁰. La legge Gasparri attribuisce altresì all'AGCOM la funzione di intervenire qualora accerti l'esistenza di posizioni dominanti. Essa

⁴⁷ Art. 1, comma 6, lettera b, legge 249 del 1997.

⁴⁸ G. Montella, *La collaborazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni all'attuazione della disciplina comunitaria*, in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione*, Napoli, Jovene, 2004.

⁴⁹ Art. 1, comma 6, lettera c, n. 8 legge n. 249 del 1997

⁵⁰ Art. 14, legge n. 112 del 2004.

può adottare le misure per favorire la concorrenza ed il pluralismo aprendo un'istruttoria e adottando i "provvedimenti necessari per eliminare o impedire il formarsi delle posizioni dominanti".⁵¹

Il ruolo particolarmente rilevante e delicato dell'Autorità discende dal fatto che la normativa antitrust sia ispirata ad un criterio di flessibilità, lasciando un'ampia discrezionalità nell'esercizio dei poteri normativi e sanzionatori: in questo senso, appaiono assai fondate le obiezioni di chi lamenta il mancato rispetto del principio della riserva di legge, in una materia fortemente intrecciata con la tutela di diritti costituzionali⁵²; appare inoltre realistico ritenere che tale discrezionalità abbia consentito all'Autorità di evitare decisioni eccessivamente severe nei confronti delle emittenti maggiori.

L'Autorità si è dimostrata meno indulgente, nel marzo 2005, proprio negli ultimi giorni della presidenza di Enzo Cheli, quando ha compiuto una serie di passi per favorire la concorrenza. Tali passi includono una delibera che predispone gli interventi per una maggiore concorrenza nel mercato televisivo digitale⁵³ e severe sanzioni a RAI, RTI (Mediaset) e Publitalia '80, la concessionaria pubblicitaria del Gruppo Fininvest, ovvero aver violato l'articolo 2 della legge Maccanico, relativo al divieto di posizioni dominanti.⁵⁴ Ai sensi dell'art. 1, comma 31 della legge n. 249 del 1997, RAI, RTI and Publitalia '80 furono sanzionate con una multa

⁵¹ Art. 14, legge n. 112 del 2004 (che rinvia all'art. 2(7), legge n. 249 del 1997).

⁵² P. Caretti, L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: problemi e prospettive, in M. Manetti (a cura di), Europa e Informazione, cit.

⁵³ AGCOM, Delibera 136/05, in Gazzetta Ufficiale, supplemento n. 35, 11 marzo 2005.

⁵⁴ Ai sensi dell'art. 1, comma 31 della legge n. 249 del 1997, RAI, RTI e Publitalia '80 furono sanzionate con una multa pari al 2% del fatturato nel settore pubblicitario realizzato nell'esercizio 2003 (Cfr. AGCOM, "Posizioni dominanti: sanzionata RAI, RTI e Publitalia '80", Roma, 8 marzo 2005, disponibile online all'indirizzo http://www.agcom.it/comunicati/cs_080305.htm (accesso 15 maggio 2005)).

pari al 2 per cento del fatturato nel settore pubblicitario realizzato nell'esercizio 2003.

3.1.4 L'Autorità garante della concorrenza e del mercato e le Regioni

Le competenze dell'Autorità per le comunicazioni tendono talvolta a intrecciarsi e sovrapporsi con quelle di un'altra Authority, l'*Autorità garante della concorrenza e del mercato*, istituita dalla legge n. 287 del 1990⁵⁵ e competente in materia di intese restrittiva della concorrenza e di abusi di posizione dominante anche relativamente al settore delle comunicazioni. In questi casi, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha solamente un potere consultivo.

Dopo la riforma del 2001 del Titolo V della Parte II, l'art.117 della Costituzione annovera tra le materie di competenza concorrente delle Regioni anche l'"ordinamento della comunicazione", seguendo un percorso che aveva già attribuito alle Regioni un ruolo nel settore. L'attribuzione della disciplina di dettaglio al legislatore regionale pone, oltre a questioni interpretative di estrema difficoltà, alcune già affrontate dalla Corte costituzionale (Corte cost. n. 303 e 312 del 2003), evidenti problemi di compatibilità con i poteri regolativi dell'Autorità, che dovranno essere risolti dal Governo nel testo unico della radiotelevisione, che fisserà i principi fondamentali in materia. In questa prospettiva, appare degna di considerazione l'idea di una valorizzazione dei Corecom, insieme organi regionali ma anche organi di decentramento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni⁵⁶.

⁵⁵ Legge 10 ottobre 1990, n. 287, Norme per la tutela della concorrenza e del mercato, in Gazzetta Ufficiale n. 240 del 13 ottobre 1990.

⁵⁶ P. Caretti, L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: problemi e prospettive, in M. Manetti (a cura di), Europa e Informazione, cit.

3.2 Occupazione delle frequenze e assegnazione delle concessioni

La pianificazione dell'etere, il rilascio delle concessioni e l'assegnazione delle frequenze rappresentano buchi neri dell'ordinamento giuridico italiano, che connotano la storia della radiotelevisione italiana dalla metà degli anni settanta e che non hanno ancora trovato una soluzione.

Prima di esaminare l'attuale assetto normativo, è utile dare un cenno a questa intricata ed infinita vicenda, che nasce dalla storica sentenza del 1976, con la quale la Corte costituzionale permise ai privati l'attività di diffusione radiotelevisivo in ambito locale⁵⁷. Tale apertura doveva essere accompagnata da un intervento di pianificazione o di autorizzazione. L'inerzia del legislatore aprì la strada ad una occupazione abusiva delle frequenze radioelettriche, che vennero accaparrate dai maggiori *networks* che erano sorti grazie al sistema dell'interconnessione⁵⁸.

L'assenza di ogni pianificazione è proseguita anche dopo l'entrata in vigore della legge 6 agosto 1990, n. 223, la prima normativa che riconosce e disciplina il sistema radiotelevisivo misto pubblico-privato. Essa pone il principio fondamentale che l'attività televisiva via etere anche su scala nazionale può essere esercitata anche dai privati, sulla base di una concessione. La legge prevedeva invero i criteri per il rilascio e gli obblighi a carico dei concessionari e stabiliva soprattutto l'obbligo di ripartire ed assegnare le bande di frequenza. Ciò si è rivelato politicamente impossibile e coloro che in passato avevano abusivamente occupato l'etere sono riusciti nei fatti a conservare

⁵⁷ Corte cost., sent. 202/1976.

⁵⁸ Su questa vicenda, cfr. Pace A., *La radiotelevisione in Italia con particolare riguardo alla emittenza privata*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1987, 615 ss., Pace A., *Il sistema televisivo italiano*, in Pol. dir., 1997, 97 ss., O. Grandinetti, *Radiotelevisione*, in Trattato di diritto amministrativo, cit., pp. 2454 ss., B. Tonoletti, *Principi costituzionali dell'attività radiotelevisiva*, in M. Cuniberti - E. Lamarque - B. Tonoletti - G.E. Vigevani - M. P. Viviani Schlein, *Percorsi di diritto dell'informazione*, cit., pp. 244 ss.

sino ad oggi le medesime frequenze, in una concezione proprietaria che è in evidente contrasto con il principio che l'etere è un bene pubblico. Inutili si sono rivelate le pronunce della Corte costituzionale che hanno sancito il principio dell'equa distribuzione delle frequenze e della tendenziale parità di trattamento tra i concessionari nella copertura del territorio nazionale⁵⁹.

Un primo piano di assegnazione delle frequenze elaborato dal Ministero delle poste nel 1992 non fu mai attuato. Un secondo piano di assegnazione per la radiodiffusione televisiva via etere terrestre in tecnica analogica (Delibera n°68/98 Piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva) è stato adottato dall'Autorità nel 1998 e sulla base di questo piano il Ministro delle comunicazioni ha rilasciato nel luglio 1999 le concessioni per gli operatori televisivi privati in ambito nazionale.

Per garantire la concorrenza fra le 11 reti nazionali private (otto in chiaro, tre criptate), l'articolo 3, comma 5 della legge 249 del 1997 prevedeva che contestualmente al rilascio delle concessioni, il concedente doveva assegnare ad ogni emittente frequenze idonee in ambito nazionale ad irradiare il segnale in un'area geografica che comprendeva almeno l'ottanta per cento del territorio⁶⁰. Le concessioni sono state rilasciate senza predisporre il trasferimento delle frequenze e garantire l'eguale copertura del territorio. Nei fatti, i networks privati che avevano occupato illegalmente le frequenze furono autorizzate a continuare a trasmettere via etere e alcune reti che

⁵⁹ Corte cost. n. 420 del 1994 ove si legge che: «Deve infatti ritenersi che il rispetto del principio del pluralismo, coniugato con quello di eguaglianza, imponga - in tal senso orientando la discrezionalità della pubblica amministrazione - che le reti assentite siano - nei limiti delle compatibilità tecniche - tendenzialmente equivalenti e che l'eventuale insufficienza di frequenze disponibili in alcune aree di servizio gravi, per quanto possibile, in modo complessivamente bilanciato su tutte le reti medesime».

⁶⁰ O. Grandinetti, Radiotelevisione, in Trattato di diritto amministrativo, cit., pp. 2473 ss.

avevano ricevuto la concessione non poterono operare perché prive di frequenze.

La situazione si è ulteriormente complicata con la previsione, contenuta nella legge n. 66 del 2001 e ribadita dalla legge 112/2004, del passaggio delle trasmissioni alla tecnica esclusivamente digitale. La legge n. 66 del 2001 contempla infatti piano di assegnazione delle frequenze per le trasmissioni in tecnica digitale, senza prospettare alcun principio sostanziale per la sua elaborazione, né per l'assegnazione delle frequenze singole operatori. Ne è disceso che emittenti prive di concessione hanno potuto sinora proseguire ad occupare le frequenze e le reti televisive titolari di concessione in ambito nazionale abbiano continuato a trasmettere con le sole frequenze già censite nel 1990. Di conseguenza, l'emittente Centro Europa 7 fu impossibilitata a trasmettere in quanto priva di frequenze oltre che oggettivamente di impianti in esercizio⁶¹.

La legge Gasparri conferma e addirittura rende più critico il quadro delineato dalla legge del 2001. Come saggiamente temeva uno studioso del diritto amministrativo, Bruno Tonoletti⁶², il monopolista privato Mediaset è riuscito ad arrivare ad ottenere la licenza per operatore di rete in tecnica digitale avendo a disposizione tutte le frequenze possedute - o occupate - dalle sue tre reti televisive analogiche.

Ciò in sfregio alla sent. n. 466 del 2002 della Corte costituzionale, che aveva imposto la cessazione delle trasmissioni analogiche in chiaro delle reti "eccedenti" (Rete 4) entro il 31 dicembre 2003. Per ottenere questo risultato, il Governo ha addirittura adottato il 23 dicembre 2003, ad una settimana dalla data prevista come

⁶¹ Il Tar Lazio, nella sentenza 13 settembre 2004 nelle cause promosse dalla soc. Centro Europa 7 contro il Ministero delle Comunicazioni ha in verità negato il risarcimento dei danni all'emittente, affermando tra l'altro che l'annullamento dell'abilitazione rilasciata per Retequattro non avrebbe determinato un'automatica attribuzione di frequenze a Centro Europa 7.

⁶² B. Tonoletti, Principi costituzionali dell'attività radiotelevisiva, cit., p. 308.

ineludibile dalla Corte, un decreto-legge, per evitare l'abbandono delle frequenze terrestri da parte di una rete di proprietà del gruppo Mediaset, nel protrarsi dell'iter legis, dovuto al rinvio da parte del Presidente della Repubblica del testo approvato dalle Camere il 2 dicembre 2003⁶³. La legge Gasparri prevede infatti l'autorizzazione a proseguire le trasmissioni anche da parte delle emittenti che non hanno ottenuto la concessione, «a scapito di quei soggetti che, pur in possesso del titolo concessorio, all'esito di una procedura di selezione concorsuale, non sono stati tuttavia posti in grado di esercitare l'attività economica, non essendo stati immessi nell'uso delle frequenze»⁶⁴.

Tale sanatoria *de facto* dell'illegittima occupazione delle frequenze appare in contrasto anche con le direttive 2002/21/CE e 2002/22/CE, che prevedono procedure *trasparenti*, non discriminatorie e *proporzionate* per l'assegnazione delle frequenze⁶⁵.

⁶³ Sulla questione, cfr. R. Mastroianni, I "vincoli" europei nella definizione della struttura del sistema radiotelevisivo e della missione del servizio pubblico, in M. Manetti (a cura di), Europa e Informazione, Napoli, Jovene, 2004.

⁶⁴ Segnalazione AGCOM, n. AS 247, "Assetto del sistema radiotelevisivo e della società RAI - Radiotelevisione Italiana", relativa al d.d.l. governativo C 3184, in www.agcom.it. Per un commento particolarmente acuto, cfr. O. Grandinetti, Principi costituzionali in materia radiotelevisiva e d.d.l. Gasparri, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 2, 2003.

⁶⁵ Cfr. R. Mastroianni, I "vincoli" europei nella definizione della struttura del sistema radiotelevisivo e della missione del servizio pubblico, in M. Manetti (a cura di), Europa e Informazione, 2004, cit. In questo senso appare anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2004, che al n. 65. diplomaticamente formula l'auspicio che «il "sistema di assegnazione delle frequenze", previsto dal progetto di legge Gasparri, non costituisca una mera legittimazione della situazione di fatto e che non si ponga in contrasto in particolare con la direttiva 2002/21/CE, con l'articolo 7 della direttiva 2002/20/CE3 e con la direttiva 2002/77/CE4, le quali prevedono, fra l'altro, che l'attribuzione delle frequenze radio per i servizi di comunicazione elettronica si debba fondare su criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati».

Essa soprattutto esaspera la disuguaglianza tra le emittenti, impedendo lo sviluppo degli operatori minori e l'ingresso di nuovi operatori nel mercato. In questo senso, l'ultima Relazione dell'AGCM sottolinea che:

l'attuale assetto del mercato delle reti per la trasmissione del segnale televisivo risulta caratterizzato da un'allocazione fortemente diseguale della capacità frequenziale, con la presenza di due operatori, RAI e Mediaset, che dispongono di risorse e reti in misura molto maggiore rispetto agli altri⁶⁶.

Come si è già ricordato, il servizio di diffusione radiotelevisiva può di regola essere esercitato in Italia sulla base di una concessione, in ragione del fatto che esso utilizza necessariamente un bene pubblico e scarso quale l'etere. In relazione a ciò, svolgono un ruolo fondamentale l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e il Ministero delle comunicazioni. La legge attribuisce all'Autorità l'elaborazione e l'approvazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze. Il Ministro detiene la competenza relativa al rilascio dei titoli abilitativi (autorizzazioni e licenze). I requisiti, le condizioni e gli obblighi dei concessionari per la diffusione via etere in tecnica analogica sono stabiliti in particolare da un Regolamento dell'AGCOM del 1998, che prevede tra l'altro che⁶⁷:

- le concessioni hanno durata di sei anni e possono essere rilasciate a società di nazionalità italiana o di uno Stato dell'Unione;
- il controllo delle società da parte di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione è consentito a condizione che

⁶⁶ Relazione annuale Autorità garante della concorrenza e del mercato 30 aprile 2004, in www.agcm.it, p. 100.

⁶⁷ Regolamento AGCOM n. 78/98/Cons., per il rilascio delle concessioni, adottato il 10 dicembre 1998.

detti Stati praticano nei confronti dell'Italia un trattamento di effettiva reciprocità, fatte salve le disposizioni derivanti da accordi internazionali;⁶⁸

- la selezione viene attuata tenendo in considerazione le risorse economiche, la capacità tecnologica, ma anche il progetto editoriale.

Tra gli obblighi più rilevanti dei titolari di una concessione in ambito nazionale vi sono quelli:

- di trasmettere almeno tre edizioni quotidiane di telegiornale;
- di rispettare le quote di produzione europea;
- di mantenere un determinata qualità nella programmazione
- di garantire il diritto di rettifica.

Inoltre, essi devono garantire la parità di accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione, trasmettere i comunicati degli organi costituzionali, osservare le disposizioni per la tutela dei minori previste dal Codice di autoregolamentazione TV e minori approvato il 29 novembre 2002⁶⁹.

Tali prescrizioni si inseriscono in una logica "funzionale", che tende a concepire ogni emittente anche privata come servizio pubblico in senso oggettivo e ad imporre un numero crescente di obblighi, quali la "presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni..."⁷⁰ (art. 6, n. 2, legge n. 112 del 2004). L'impressione è che il legislatore, rinunciando a perseguire il pluralismo esterno, ponga come surrogato

⁶⁸ G. B. Garrone, *Profili giuridici del sistema dell'informazione e della comunicazione*, Torino, 2002, pp. 109 ss. e R. Zaccaria, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., pp. 249 ss.

⁶⁹ Codice di autoregolamentazione TV e minori approvato il 29 novembre 2002.

⁷⁰ Art. 6, n. 2, legge n. 112 del 2004.

vincoli e direttive alla televisione commerciale, per evitare uno squilibrio troppo evidente.

Il monitoraggio dei contenuti dei programmi e del rispetto degli obblighi dei concessionari è affidato all'Autorità. Essa stabilisce anche l'ammontare delle sanzioni, che può variare da €5,000 a €50,000. Queste sono le uniche sanzioni che l'AGCOM può irrogare in relazione alla programmazione. L'attività di monitoraggio ha riguardato la protezione degli utenti, i tempi e le modalità di calcolo dei limiti alla pubblicità, la tutela del pluralismo e della par condicio. Già in molte occasioni l'Autorità ha rinvenuto violazioni gravi di tali norme, irrogando tuttavia sanzioni pecuniarie di basso ammontare e dunque poco efficaci.

3.3 L'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo

3.3.1 Dalla riforma della RAI del 1975 alla legge di riforma radiotelevisiva del 1990

Nelle diverse fasi dell'evoluzione politica e normativa del paese, la missione del servizio pubblico radiotelevisivo è stata variamente interpretata; il grado di indipendenza dell'azienda concessionaria ha così avuto un andamento ciclico.

La prima elaborazione legislativa del concetto di servizio pubblico risale alla legge di riforma n. 103 del 1975, in presenza ancora del monopolio pubblico e in una fase politica contrassegnata dal "compromesso storico" tra democristiani e comunisti e più in generale dall'idea che il Parlamento, specchio del paese, fosse in grado di dare forma alla pluralità delle istanze culturali emergenti nella società. La legge del 1975 definiva la diffusione di programmi televisivi ai sensi dell'art. 43 della Costituzione

un servizio pubblico essenziale ed a
carattere di preminente interesse generale,
in quanto volta ad ampliare la

partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese in conformità ai principi sanciti dalla Costituzione.⁷¹

Per tale motivo la legge riservava il servizio allo Stato. Essa accoglieva dunque una concezione "soggettiva" e "finalistica" del servizio pubblico: questo era affidato ad una società interamente di proprietà pubblica, la RAI, sotto il controllo della Commissione bicamerale di vigilanza. L'indirizzo politico-editoriale doveva essere prefigurato per legge, in modo da evitare un'interpretazione partigiana da parte di chi avrebbe avuto un ruolo direttivo. In altre parole, il principio-cardine del sistema dell'informazione pubblica doveva essere il pluralismo informativo, che postula la diffusione di ogni ideologia «quale momento irrinunciabile del metodo democratico»⁷². Secondo la legge del 1975, solo un soggetto rientrante nella sfera pubblica poteva garantire «l'indipendenza, l'obiettività e l'apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali, nel rispetto delle libertà garantite dalla Costituzione»⁷³.

La legge di riforma del 1975 non ha risolto tuttavia l'interrogativo di come si possa conciliare l'obiettività e un'effettiva presenza di tutte le componenti culturali presenti nella società con l'istintiva tendenza delle forze politiche presenti in Parlamento a controllare un mezzo di comunicazione così pervasivo come la televisione. L'esito complessivo della riforma è stato certamente una maggiore apertura del servizio pubblico, rispetto a quando era sotto lo stretto controllo governativo, ma anche il progressivo emergere di un sistema di "lottizzazione" - ossia di distribuzione di cariche secondo l'appartenenza politica. Ciò ha condotto ad una stretta dipendenza

⁷¹ Art. 1, comma 1, legge 103 del 1975.

⁷² P. Barile, Libertà di manifestazione del pensiero, in Enc. dir., XXIV, 1974, 424 ss.

⁷³ Art. 1, comma 2, legge 103 del 1975.

delle reti televisive pubbliche dalle maggiori formazioni politiche presenti in Parlamento⁷⁴.

Il nodo irrisolto è la rinuncia a porre concretamente la RAI tra le istituzioni di garanzia, sul modello della Corte costituzionale, della Banca d'Italia o, in tempi più vicini, delle autorità indipendenti. La RAI è rimasta sotto il diretto controllo del Parlamento e quindi delle forze politiche. Le ragioni di questo fenomeno vanno individuate senza dubbio nella naturale volontà del potere di occupare postazioni decisive nella formazione del consenso.

La consacrazione legislativa del sistema televisivo misto determinatasi con la legge n. 223 del 1990 incide sulla stessa concezione di servizio pubblico. La funzione di servizio pubblico rimane affidata mediante concessione ad una società a capitale interamente pubblico, ma i principi fondamentali del sistema radiotelevisivo - il pluralismo, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione, l'apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali, religiose - si realizzano con il concorso di soggetti pubblici e privati⁷⁵. Un'affermazione che, se presa alla lettera, indurrebbe a ritenere che ogni emittente radiotelevisiva sia da considerare "servizio pubblico" ed il pluralismo interno sia un imperativo costituzionale anche per i privati, con esiti poco compatibili con i principi della libertà di informazione e di iniziativa economica privata.

Nella realtà questi principi hanno un valore solo declamatorio e non sono accompagnati da ulteriori sanzioni⁷⁶. Ne è prova che gli indirizzi editoriali delle tre emittenti private del Gruppo Mediaset non subiscono alcuna evoluzione nel senso di una maggior apertura e imparzialità. Vi è di più: due di esse tendono da un decennio a svolgere la funzione di megafono delle

⁷⁴ Cfr. A. Pace, *Il sistema televisivo italiano*, in *Politica del diritto*, 1997, pp. 109 ss.

⁷⁵ Art. 1, l. n. 223 del 1990.

⁷⁶ A. Pace, *Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?*, in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione*, Napoli, Jovene, 2004.

posizioni del proprietario, che nel 1993 è divenuto il principale protagonista della politica italiana. Detti principi rappresentano tuttavia un primo indizio di quel "surrogato italiano al pluralismo" che si cercherà di realizzare nel decennio successivo, neutralizzando il più possibile l'autonomia di indirizzo politico-editoriale delle testate ed imponendo vincoli contenutistici anche alla televisione commerciale (cfr. par. 3.2 di questo scritto).

La legge n. 28 del 2000 sulla par condicio costituisce un ulteriore tentativo di promuovere il pluralismo. Essa si prefigge di imporre a tutte le emittenti pubbliche e private il rispetto del principio della parità di accesso delle forze politiche nelle trasmissioni di "comunicazione politica", anche in periodo non elettorale⁷⁷. Invero, i risultati della legge non sono sinora stati esaltanti.⁷⁸

3.3.2 Dalla legge di riforma del 1990 agli anni di Berlusconi

La crisi del sistema politico italiano agli inizi degli anni '90 e la maggiore incidenza del diritto comunitario sembrano almeno per breve tempo aprire la strada ad una positiva rielaborazione del ruolo del servizio pubblico come istituzione di garanzia. L'esperienza della "RAI dei professori", quando il consiglio d'amministrazione fu composto principalmente da accademici indipendenti, fu forse l'unico momento di effettiva indipendenza del servizio pubblico dai partiti. Tale periodo fu tuttavia troppo breve per modificare la cultura istituzionale. La riforma del 1993 del meccanismo di nomina del Consiglio di amministrazione della RAI non produsse quindi l'esito sperato. Dopo la vittoria della coalizione di

⁷⁷ Legge 22 Febbraio 2000, n. 28, Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica", in Gazzetta Ufficiale n. 43 del 22 febbraio 2000.

⁷⁸ Ottavio Grandinetti definisce questa nuova accezione del principio pluralista enunciato dalla Corte costituzionale "pluralismo sostanziale", O. Grandinetti, Principi costituzionali in materia radiotelevisiva e d.d.l. Gasparri, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 2, 2003.

centrodestra nelle elezioni politiche del 1994, il principio di spartizione partitica della RAI è riemerso in una nuova versione più consona al sistema elettorale tendenzialmente maggioritario adottato nel 1993, il principio del "winner takes all"⁷⁹. Tale minor pluralismo si è sommato al referendum del 1995, che ha visto prevalere l'opzione favorevole alla privatizzazione della RAI, e alla crisi finanziaria della RAI, che ha spinto l'azienda ad una ricerca ossessiva di maggior ascolto e di introiti pubblicitari a scapito della qualità. Ciò ha prodotto complessivamente l'effetto di una profonda crisi nella percezione stessa della natura del servizio pubblico e di un'omologazione della programmazione della RAI a quella dei privati che operano nel ristretto mercato radiotelevisivo⁸⁰.

Negli ultimi anni questo livellamento verso il basso dell'offerta televisiva si è accompagnato ad un conflitto continuo sulle nomine e sui programmi, ad una sempre minore autonomia degli amministratori e degli stessi giornalisti della RAI.

Le vicende del Consiglio di amministrazione degli ultimi tre anni sono indicative della "attenzione" della politica verso la RAI e del minimo livello di indipendenza degli organi di governo: all'inizio del 2002, si dimise il Presidente del Consiglio di amministrazione Roberto Zaccaria. Zaccaria, giurista

⁷⁹ Così l'Explanatory memorandum redatto da Mr. Mooney della citata Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1387, al n. 12.

⁸⁰ Così in modo sintetico ed efficace Ernesto Bettinelli descrive la deriva della Rai: «Come è noto, la via seguita e che si continuerà a seguire è del tutto opposta: il servizio pubblico è soggetto di mercato, diffonde manipolazione e suggestioni con i messaggi pubblicitari e con altri contenuti che poco hanno a che vedere con l'impegno di cui al secondo comma dell'art.3. Anche per la RAI la prima quotidiana esigenza (ed ansia di audience) è quella di far fronte alla concorrenza, con quegli esiti che, non raramente, vengono deplorati da tanti, eppure pressoché unanimemente ritenuti come inevitabili... per non uscire dal mercato.»; E Bettinelli, *Il massimo pluralismo ovvero ... (Alice nel paese delle meraviglie)*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, pp. 303 ss.

grande esperto di diritto costituzionale e diritto dell'informazione, indicato dalla precedente maggioranza di centrosinistra, si era scontrato duramente con la maggioranza parlamentare ed il governo Berlusconi. Il successivo Consiglio, presieduto da Antonio Baldassarre, un autorevole ex-presidente della Corte costituzionale politicamente vicino al centro-destra, ha avuto una vita breve e tormentata, caratterizzata da feroci polemiche con l'opposizione per l'esclusione di alcuni importanti giornalisti invisi al Presidente del Consiglio e dalle dimissioni nel tempo di tre dei cinque consiglieri. (Il Consiglio è ora formato da nove membri - Cfr. il cap. 4.3.1).

Il tentativo di superare lo scontro maggioranza-opposizione fu perseguito dai Presidenti delle Camere formando un Consiglio formato per quattro quinti da persone vicine alla destra, e da un "presidente di garanzia", politicamente vicino all'opposizione. Per detta carica, dopo il rifiuto dell'ex direttore del Corriere della Sera Paolo Mieli, fu nominata Lucia Annunziata, nota giornalista di tendenze progressiste. L'esito di quest'operazione è stato assai deludente. Dopo un interminabile conflitto con il resto del Consiglio e soprattutto con il direttore generale, anch'egli di area governativa, Lucia Annunziata si è dimessa nella primavera del 2004. Il resto del Consiglio, interamente riconducibile alla maggioranza, è rimasto in carica.

Nel luglio 2004, la Commissione bicamerale di vigilanza ha approvato una mozione che invitava il Consiglio a rimettere il mandato dopo l'estate, perché se ne potesse nominare uno nuovo con le regole introdotte dalla legge Gasparri. Nonostante le forti pressioni esercitate sia dall'opposizione che da membri della stessa maggioranza, per lungo tempo nulla è accaduto. Sino al maggio del 2005, il Consiglio d'amministrazione della RAI è stato composto da quattro membri, tutti molto vicini alla coalizione di centro destra. Solo nel maggio del 2005, la commissione parlamentare di vigilanza ha eletto sette nuovi membri, mentre a quella data di governo doveva ancora nominare i suoi due. Quattro dei sette nuovi componenti nominati nel maggio 2005 sono molto vicini al governo, di altre tre sono legati a forze politiche di

opposizione, secondo il perfetto modello di lottizzazione.⁸¹

L'assenza in RAI negli ultimi anni di una guida autorevole e indipendente dal potere politico ha reso assai più difficile proteggere la libertà e l'autonomia degli operatori dell'informazione. Le vicende che hanno avuto maggiore eco, anche sulla stampa internazionale, sono state quelle di Enzo Biagi e di Michele Santoro, due tra i più popolari ed autorevoli giornalisti italiani "scomparsi" dal video dopo che il Presidente del Consiglio Berlusconi aveva manifestato la propria ostilità nei loro confronti.

Enzo Biagi, decano dei giornalisti italiani e persona di idee moderate, conduceva dal 1995 un breve programma quotidiano "Il Fatto" in un orario di massimo ascolto con un buon successo di critica e di pubblico. Durante la campagna elettorale del 2001, Biagi aveva trasmesso un'intervista nella quale il popolare regista e attore Roberto Benigni ironizzava su Berlusconi. Biagi fu di conseguenza escluso dalla programmazione ed il programma è stato sostituito con un gioco a premi, con ascolti inferiori. Michele Santoro, giornalista di dichiarata fede progressista, era il conduttore su Raidue del programma settimanale di informazione di maggior successo della Rai (Sciuscià). Il programma era molto discusso e criticato, ma capace di porre all'attenzione dell'opinione pubblica temi affrontati raramente nella televisione italiana, quali le questioni sociali e i rapporti tra mafia e politica. Anche addirittura dopo una pronuncia della Tribunale di Roma del 3 giugno 2003, che imponeva alla Rai di reintegrare nelle mansioni di conduttore di programmi di approfondimento giornalistico, il giornalista non è più comparso in video, sino alla sua candidatura alle elezioni europee del 2004 nella maggiore formazione di centro-sinistra. In un'ulteriore decisione del 26 gennaio 2005, lo stesso Tribunale del lavoro di Roma, ha deciso che Santoro deve essere reintegrato con le medesime sanzioni e deve essere risarcito per un danno di €1.5 milioni. Al

⁸¹ D. Di Vico, "Ponzio Pilato e la RAI", in Corriere della sera, 19 maggio 2005, p 1 e 29 e C. Maltese, "RAI, esce Bonolis, entra Cancelli", in La Repubblica, 18 maggio 2005, p. 1.

momento della stesura di questo rapporto, Santoro non è stato ancora reintegrato.

Dopo Santoro, l'informazione politica su Raidue è stata affidata ad un giornalista cattolico con simpatie di destra, Antonio Socci, il cui programma "Excalibur" non ha riscosso alcun successo di pubblico. Dal 2004, il più importante programma di approfondimento politico di Raidue è condotto da due giornalisti, Giovanni Masotti e Daniela Vergara, entrambi molto vicini alla destra. Un altro popolare giornalista Rai, Bruno Vespa, di posizione tendenzialmente filo governativa, ha visto ulteriormente esteso il proprio spazio di approfondimento politico. Nel complesso, gli spazi di informazione ed il pluralismo in Rai si sono ristretti, anche se la libertà di informazione non è del tutto compromessa e i telegiornali e i programmi Rai sono sempre stati e ancora oggi rimangono la più importante fonte informativa in Italia.

I casi Biagi e Santoro non sono tuttavia isolati, ma bene rappresentano la tendenza a esercitare pressioni sui giornalisti e ad emarginare coloro che si permettono di esprimere forti critiche nei confronti della maggioranza⁸². vi sono molti casi di giornalisti e autori satirici,- tra cui Massimo Fini, Paolo Rossi, Sabina Guzzanti e Daniele Luttazzi - che sono invisibili da parte della elite politica e di conseguenza rimossi dalla televisione negli ultimi anni. Ciò assume una particolare gravità, in ragione del fatto che l'assenza di soggetti effettivi alternativi a RAI e Mediaset impedisce agli "epurati" di esercitare la propria professione in un'altra rete. Quasi solo gli organi di garanzia dell'ordinamento hanno cercato di riaffermare il ruolo del servizio pubblico e gli imperativi costituzionali che esso deve perseguire.

La Corte costituzionale, in una importante pronuncia del 2002 sulla legittimità costituzionale del canone,

⁸² European Federation of Journalists, Crisis in Italian Media: How Poor Politics and Flawed Legislation Put Journalism Under Pressure, Report of the IFJ/EFJ Mission to Italy of 6-8 Novembre 2003, in <http://www.ifj.org/pdfs/Italy%20Mission%20Final.pdf> (accesso 1 aprile 2005).

ribadisce l'obbligo di mantenere nella sfera pubblica la RAI. Al contempo essa invita a ritrovare l'essenza e la qualità del servizio pubblico⁸³: afferma la Corte che «l'esistenza di un servizio radiotelevisivo pubblico, cioè promosso e organizzato dallo Stato, non più a titolo di monopolista legale della diffusione di programmi televisivi, ma nell'ambito di un sistema misto pubblico-privato, si giustifica però solo in quanto chi esercita tale servizio sia tenuto ad operare non come uno qualsiasi dei soggetti del limitato pluralismo di emittenti, ...».

In una sentenza del 2002 in materia di *par condicio*, conferma che «il pluralismo esterno, anche nella sua migliore realizzazione concreta, non è idoneo ad assicurare la possibilità di espressione della pluralità delle opinioni nel settore politico».⁸⁴ Analogamente, il Presidente della Repubblica, nell'unico suo messaggio sinora inviato alle Camere, ha sottolineato i concetti di imparzialità e di pluralismo interno e richiamato l'essenziale funzione dello Stato di salvaguardia della identità culturale italiana e la missione specifica del servizio pubblico. Egli osservava che «la sola presenza dell'emittenza privata (cosiddetto pluralismo "esterno") non è sufficiente a garantire la completezza e l'obiettività della comunicazione politica, ove non concorrano ulteriori misure "sostanzialmente ispirate al principio della parità di accesso delle forze politiche" (cosiddetto pluralismo "interno")»⁸⁵.

⁸³ Corte cost. 26 giugno 2002, n. 284 in Gazzetta Ufficiale n. 26 del 3 luglio 2002.

⁸⁴ Corte cost. 7 maggio 2002, n. 155, in Gazzetta Ufficiale 15 maggio 2002, n. 19.

⁸⁵ Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, in materia di pluralismo e imparzialità dell'informazione del 23 Luglio 2002, disponibile sul sito <http://www.quirinale.it/Discorsi/Discorso.asp?id=20101>.

4. DISCIPLINA ED ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO

La RAI non sembra possedere un'identità nettamente distinta dagli altri attori nazionali presenti nel panorama televisivo italiano. Non si distingue chiaramente dal suo principale concorrente per quanto concerne la programmazione. Ciò è in parte dovuto ad un quadro normativo privo di una chiara definizione del ruolo e delle responsabilità del servizio pubblico, in parte a ragioni culturali, politiche e professionali. Sebbene la RAI rimanga la più importante "industria culturale" italiana l'emittente pubblica è spesso oggetto di aspre critiche per l'attenzione spesso eccessiva agli ascolti, piuttosto che alla qualità della programmazione.

4.1 Il servizio pubblico radiotelevisivo

Secondo le direttive ricavabili dalle pronunce della Corte e dal messaggio del Capo dello Stato, il legislatore avrebbe dovuto concepire un servizio pubblico indipendente e imparziale, ma ciò non è mai accaduto. La RAI avrebbe dovuto avere un indirizzo editoriale per quanto possibile imposto dalla legge e non dalle maggioranze politiche, ma l'indicazione contenuta nella legge del 1975 non fu realizzata. In altre parole, la RAI avrebbe dovuto trasformarsi «da azienda pubblica a servizio pubblico indipendente (non governativo)».⁸⁶ Il servizio pubblico avrebbe dovuto avere un ruolo centrale nel sistema dell'informazione. Esso sarebbe dovuto restare saldamente in mano pubblica, a difesa delle esigenze democratiche, sociali e culturali. A *contrario*, la RAI è assai simile alle televisioni commerciali.

Avrebbe dovuto accentuare la missione di servizio pubblico sul piano qualitativo, rendendo effettiva la distinzione tra emittente di servizio pubblico ed

⁸⁶ E. Bettinelli, *Il massimo pluralismo ovvero ... (Alice nel paese delle meraviglie)*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 303 ss.

emittenti commerciali, magistralmente riassunta da Alessandro Pace:

«Mentre la programmazione del servizio pubblico persegue delle «funzioni» (oltre a quella informativa e di intrattenimento, anche quella formativa e culturale) allo scopo di presentare un "insieme equilibrato di intrattenimento, cultura, divertimento e informazione", la programmazione delle emittenti private si muove in una logica di "libertà", considerata però come valore, e non come puntuale situazione giuridica soggettiva (e ciò è tanto vero, che l'attenzione della Corte costituzionale è soprattutto rivolta alla salvaguardia del "pluralismo", che è cosa diversa dalla salvaguardia di puntuali diritti di libertà). Conseguentemente, mentre la programmazione di servizio pubblico può ben essere caratterizzata dal doveroso rispetto di indirizzi e di limiti sia modali che contenutistici, altrettanto non può dirsi per le emittenti commerciali. Quest'ultime, ancorché sottoponibili non solo a divieti, ma addirittura ad obblighi - poiché, essendo titolari di una concessione, godono di una situazione di «privilegio legale» nei confronti di tutti gli altri soggetti dell'ordinamento -, devono potersi muovere in piena autonomia imprenditoriale»⁸⁷.

Tuttavia, la legge Gasparri muove in tutt'altra direzione. La legge non specifica con coerenza la nozione e i compiti del servizio pubblico, né delinea la distinzione tra il "servizio" esercitato in alcuni casi dai privati e quello esercitato in via generale dalla concessionaria pubblica. Infatti, la legge sancisce che «l'attività di informazione radiotelevisiva, da qualsiasi emittente esercitata, costituisce un servizio di interesse generale».⁸⁸ Essa impone a tutte le emittenti il rispetto dei principi generali dell'informazione radiotelevisiva e di alcuni obblighi tipici del servizio pubblico.

⁸⁷ A. Pace, Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?, cit.

⁸⁸ Art. 6, n. 1, legge n. 112 del 2004.

La legge Gasparri individua tra i principi generali dell'informazione radiotelevisiva:⁸⁹

- la presentazione leale dei fatti e degli avvenimenti nei telegiornali e nei giornali radio, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni;
- il divieto di sponsorizzazione dei notiziari;
- la trasmissione quotidiana di telegiornali o giornali radio da parte dei soggetti abilitati a fornire contenuti in ambito nazionale o locale su frequenze terrestri;
- l'accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione e di propaganda elettorale e politica in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme e secondo le modalità indicate dalla legge;
- la trasmissione dei comunicati e delle dichiarazioni ufficiali degli organi costituzionali indicati dalla legge;
- l'assoluto divieto di utilizzare metodologie e tecniche capaci di manipolare in maniera non riconoscibile allo spettatore il contenuto delle informazioni.

Inoltre, la legge individua "gli ulteriori e specifici compiti e obblighi di pubblico servizio che la società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo è tenuta ad adempiere nell'ambito della sua complessiva programmazione".⁹⁰ In tal modo il ruolo distintivo del servizio pubblico sembra sempre più svanire e confondersi; tale impressione aumenta se si considera che il servizio pubblico «viene caratterizzato non già finalisticamente, bensì con esclusivo riferimento oggettivo agli specifici compiti assegnati alla concessionaria»⁹¹.

⁸⁹ Art. 6, n. 2, legge n. 112 del 2004.

⁹⁰ Art. 6, comma 4, legge n. 112 del 2004.

⁹¹ A. Pace, Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?, cit.

La legge, la Convenzione-concessione ed il Contratto di servizio tra Ministero delle comunicazioni e RAI prevedono un lungo ed analitico elenco di prescrizioni relative alla programmazione del servizio pubblico. Essi attribuiscono inoltre, per dodici anni, il servizio pubblico radiotelevisivo in concessione alla RAI-Radiotelevisione italiana Spa.⁹²

La legge Gasparri prevede inoltre gli ulteriori e specifici compiti e obblighi del pubblico servizio⁹³. Essi includono:

- la diffusione di tutte le trasmissioni televisive e radiofoniche di pubblico servizio della società concessionaria con copertura integrale del territorio nazionale, per quanto consentito dallo stato della scienza e della tecnica;
- la trasmissione di un numero adeguato di ore di trasmissioni televisive e radiofoniche dedicate all'educazione, all'informazione, alla formazione, alla promozione culturale, con particolare riguardo alla valorizzazione delle opere teatrali, cinematografiche, televisive, anche in lingua originale, e musicali riconosciute di alto livello artistico o maggiormente innovative. Il numero di ore è definito ogni tre anni con deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Dal computo di tali ore sono escluse le trasmissioni di intrattenimento per i minori;
- l'accesso alla programmazione, secondo la legge, in favore dei partiti e dei gruppi rappresentati in Parlamento e nei consigli regionali, delle organizzazioni associative delle autonomie locali, dei sindacati nazionali, delle confessioni religiose, dei movimenti politici, degli enti e delle associazioni politici e culturali, delle associazioni nazionali del movimento cooperativo giuridicamente riconosciute, delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale e regionali, dei gruppi etnici e linguistici e

⁹² Contratto di servizio RAI 2003.

⁹³ Art. 17, legge n. 112 del 2004.

degli altri gruppi di rilevante interesse sociale che ne facciano richiesta;

- la costituzione di una società per la produzione, la distribuzione e la trasmissione di programmi radiotelevisivi all'estero;
- la diffusione di trasmissioni radiofoniche e televisive in lingua tedesca e ladina per la provincia autonoma di Bolzano, in lingua ladina per la provincia autonoma di Trento, in lingua francese per la regione autonoma Valle d'Aosta e in lingua slovena per la regione autonoma Friuli Venezia Giulia;
- la trasmissione gratuita dei messaggi di utilità sociale ovvero di interesse pubblico che siano richiesti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e la trasmissione di informazioni sulla viabilità delle strade e delle autostrade italiane;
- la trasmissione, in orari appropriati, di programmi per minori;
- la conservazione degli archivi storici radiofonici e televisivi, garantendo l'accesso del pubblico agli stessi;
- la destinazione di una quota non inferiore al 15 per cento dei ricavi complessivi annui alla produzione di opere europee, ivi comprese quelle realizzate da produttori indipendenti;
- la realizzazione delle infrastrutture per la trasmissione radiotelevisiva su frequenze terrestri in tecnica digitale;
- l'adozione di idonee misure di tutela delle persone portatrici di *handicap* sensoriali;
- la valorizzazione e il potenziamento dei centri di produzione decentrati;
- la realizzazione di attività di insegnamento a distanza.

Inoltre, si affida all' Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il compito di stabilire il numero di ore dedicate all'educazione, all'informazione, alla

formazione, alla promozione culturale. Non si rinvencono nella legge univoche indicazioni circa la "missione globale" del servizio pubblico radiotelevisivo, la garanzia che sia svolto con imparzialità, il finanziamento. Sparisce ogni riferimento al principio dell'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo, che almeno sulla carta costituiva un valore fondante della precedente normativa italiana e che è sancito da numerosi atti internazionali⁹⁴. Nel complesso, la Rai è vista come una televisione analoga alle altre. La sola differenza tra Rai ed emittente privata sembra essere che la prima, per legge e per contratto, svolge specifici compiti, finanziati con il canone.

4.2 Il finanziamento della RAI

La RAI è una delle più grandi aziende di servizio pubblico in Europa, ha alle sue dipendenze circa 4000 giornalisti e svolge sia attività di servizio pubblico, sia attività commerciali, per cui è finanziata sia dal canone sia dalla pubblicità.

Tabella 4. Fonti finanziamento RAI (2002-2003)

	2002		2003	
	Ricavi (€ milioni)	Quota sul totale ricavi (per cento)	Ricavi (€ milioni)	Quota sul totale ricavi (per cento)

⁹⁴ Cfr. in particolare la Risoluzione del Consiglio d'Europa in merito alla indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo (R 96/10), che raccomanda agli Stati membri di garantire l'indipendenza editoriale ed istituzionale del servizio pubblico radiotelevisivo, in particolare dal potere governativo, e l'esclusione di ogni forma di controllo a priori della sua attività, nonché il Protocollo interpretativo sul sistema di radiodiffusione pubblica, allegato al Trattato CE, la Risoluzione del Consiglio dei ministri sulle emissioni di servizio pubblico, del 25 gennaio 1999, nonché da ultimo la Council of Europe Assembly Recommendation 1641 (2004) on public service broadcasting; per un approfondimento, cfr. R. Mastroianni, I "vincoli" europei nella definizione della struttura del sistema radiotelevisivo e della missione del servizio pubblico, in M. Manetti (a cura di), Europa e Informazione, Napoli, Jovene, 2004.

Canone	1,382.5	53.9	1,432.0	55.2
Pubblicità	1,038.5	40.5	1,005.3	38.8
Altre fonti	144.9	5.6	156.2	6.0
Totale	2,565.9	100	2,593.5	100

Fonte: RAI⁹⁵

Il canone rimane comunque la fonte principale di finanziamento. L'ammontare del canone è fissato ogni anno dal Ministro delle Comunicazioni. La tendenza negli ultimi anni è stata quella di lasciarlo invariato o di incrementarlo di poco, a causa anche di una crescente opposizione da parte di vari settori del pubblico televisivo italiano verso l'obbligatorietà di tale tassa. Le altre voci di entrata della RAI riguardano la raccolta pubblicitaria e altre attività commerciali. La legge, tuttavia, impone alla RAI un tetto preciso alla sua raccolta di proventi dalla pubblicità, al fine di non nuocere all'impresa privata. Le fonti di finanziamento della RAI sono diverse da quelle di altri enti televisivi europei pubblici. Infatti in alcuni paesi le reti pubbliche sono interamente o in larga misura finanziate dal canone. Ciò permette ai broadcaster pubblici di sottrarsi agli imperativi della commercializzazione e di una fonte di sostentamento indipendente dai governi. In Italia il canone o, più precisamente, l'imposta relativa al possesso dell'apparecchio televisivo, è assai inferiore a quello esistente in molti altri mercati televisivi europei, come il Regno Unito, la Germania e la Francia. Nel 2003 era €97.10. Nello stesso anno nel Regno Unito era di ben €178, in Francia €116.50 e in Germania €193.80.⁹⁶ Nel 2004 il canone è aumentato a €99.60, pari al 60 per cento delle entrate complessive della concessionaria. Potrebbe in realtà essere una quota più ampia se non sussistesse una endemica evasione di questa tassa. Considerando anche l'alto numero di dipendenti, la RAI si trova così condizionata dalla "legge dell'audience" a rincorrere le

⁹⁵ RAI, Rapporto annuale 2003, p. 36.

⁹⁶ RAI, Rapporto annuale 2003, p. 15.

più diffuse inclinazioni dell'utenza radiotelevisiva di «massa»⁹⁷.

La legge Gasparri non interviene radicalmente sull'equilibrio complessivo del finanziamento della RAI: impone alla concessionaria di predisporre un bilancio di esercizio che preveda in una contabilità separata i ricavi derivanti dal gettito del canone e gli oneri sostenuti nell'anno solare precedente per la fornitura del servizio e conferma il tetto massimo all'affollamento pubblicitario, pari al 4 per cento dell'orario settimanale di programmazione e il 12 per cento di ogni ora.⁹⁸

Qualche novità è comunque stata introdotta e merita di essere sottolineata: essa elimina la previsione di una rete senza pubblicità contenuta nella legge n. 249 del 1997, abbandonando così il disegno di creare un canale solamente informativo e di servizio, con una vocazione regionale; soprattutto, nella logica della Gasparri, il finanziamento pubblico della RAI non discende dalla differenza ontologica tra reti pubbliche e private, ma si ricollega strettamente agli specifici obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo previsti dall'art. 17 della legge. Non è un caso che l'ammontare del canone di abbonamento è deciso dal Ministro delle comunicazioni in misura tale da consentire alla società concessionaria della fornitura del servizio di coprire i costi che prevedibilmente verranno sostenuti in tale anno per adempiere gli specifici obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo.

Si colgono qui le differenze con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 284 del 2002, secondo la quale il finanziamento mediante il canone consente ed impone alla RAI non solo di adempiere agli obblighi particolari ad esso connessi ma,

più in generale, di adeguare la tipologia e la qualità della propria programmazione alle specifiche finalità di tale servizio, non piegandole alle sole esigenze quantitative

⁹⁷ Su questo aspetto del problema Cfr.: A. Pace, "Comunicazioni di massa (diritto)", in Enc. sc. sociali, vol. II, Ist. Enc. Italiana, Roma, 1992, da p. 172.

⁹⁸ Come previsto nella Legge Mammi.

dell'ascolto e della raccolta pubblicitaria, e non omologando le proprie scelte di programmazione a quelle proprie dei soggetti privati che operano nel ristretto e imperfetto "mercato" radiotelevisivo [...]⁹⁹.

Anche il Consiglio d'Europa, nella Risoluzione del 25 gennaio 1999, dichiara che «le emissioni di servizio pubblico, date le funzioni culturali, sociali e democratiche che assolvono per il bene comune, hanno un'importanza essenziale nel garantire la democrazia, il pluralismo, la coesione sociale e la diversità culturale e linguistica».¹⁰⁰ Del resto, anche la Commissione Europea ritiene che anche la funzione complessiva e non solo gli obblighi specifici giustifichino il ricorso alla risorsa pubblica rappresentata dal canone.¹⁰¹

4.3 La struttura di governo della RAI

4.3.1 L'attuale struttura di governo

La legge Gasparri restituisce pienamente alle forze politiche il potere di nominare al Consiglio di amministrazione. L'esito è che la maggioranza del Consiglio è eletta dalla maggioranza governativa.

Il Consiglio d'amministrazione

Il Consiglio d'amministrazione è l'organo di amministrazione della società e svolge anche funzioni di controllo e di garanzia circa il corretto adempimento delle finalità e degli obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo.

Il Consiglio è composto da nove membri, due dei quali designati dal socio di maggioranza (il Ministro dell'economia). Prima della legge, i componenti erano cinque. Il Presidente è uno dei membri designati dal Ministro. Gli altri sette membri sono eletti dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza,

⁹⁹ Corte cost. 284/2002, cit.

¹⁰⁰ Risoluzione CoE 1999/C 30/01 on PSB, p. 1.

¹⁰¹ Decisione della Commissione del 15/10/2003 sulle misure (attuate dall'Italia) in favore di RAI S.p.A., in G.U.C.E., L 119, volume 47, 23 aprile 2004.

con voto limitato a uno - ciò significa che quattro saranno riconducibili alla maggioranza, tre all'opposizione.¹⁰² Il Ministero dell'economia e delle finanze possiede il 99.55 per cento di RAI Holding, la società che controlla la RAI. Il rimanente è posseduto dalla Società Italiana degli Autori ed Editori - SIAE.

Al fine di garantire parzialmente la rappresentanza delle minoranze politiche, la nomina del Presidente diviene efficace dopo l'acquisizione del parere favorevole, espresso a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti. Questa scelta realizza un ritorno alla logica della legge del 1975, che nasceva in un contesto politico ben diverso. Determina una consacrazione del metodo della ingerenza politica nella RAI, quasi che i partiti siano i soci che si dividono le poltrone. Ancor più grave, la legge assegna al Governo un ruolo determinante nelle nomine, in palese contraddizione con quello che la Corte costituzionale aveva sentenziato nella sentenza del 1974 a tutela del pluralismo¹⁰³.

Circa il controllo del Consiglio, tra i poteri della Commissione bicamerale di vigilanza, vi sono quello di proporre a maggioranza dei due terzi la revoca del Consiglio, di formulare proposte sul rispetto delle linee e degli obiettivi del piano editoriale di convocare gli organi dirigenti¹⁰⁴.

Costituisce un aspetto positivo della legge Gasparri l'aver affidato all'AGCOM il compito di controllare l'operato del consiglio. L'AGCOM può sanzionare i membri del Consiglio e verificare che il servizio pubblico generale radiotelevisivo venga effettivamente e correttamente prestato

¹⁰² Art. 20, comma 9, legge n. 112 del 2004.

¹⁰³ Corte cost. 225/1974; cfr. anche A. Pace, *Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?*, in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione*, Napoli, Jovene, 2004 e P. Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 169 ss.

¹⁰⁴ Per un ampio approfondimento, cfr. E. Lehner, *La riforma degli organi di governo della RAI*, in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione*, cit.

Il direttore generale

L'altra carica decisiva all'interno della RAI, il direttore generale, permane sostanzialmente nell'orbita governativa. Il direttore generale esercita compiti decisivi per quanto concerne le nomine, le assunzioni, la gestione societaria e detiene un potere di proposta in ordine agli atti più rilevanti del Consiglio di amministrazione; Il direttore generale è nominato dal Consiglio di amministrazione d'intesa con l'Assemblea dei soci - il ministro dell'economia. Ha un mandato di durata uguale a quella del Consiglio e risponde allo stesso e al governo della gestione aziendale¹⁰⁵.

4.3.2 Le novità della legge Gasparri

Una delle novità qualificanti e maggiormente contestate della legge n. 112 del 2004 è la previsione della progressiva dismissione della partecipazione dello Stato nella RAI, in linea con la filosofia di fondo del legislatore del 2004, secondo il quale lo sviluppo della tecnica digitale è in grado di assicurare in un prossimo futuro una tale pluralità di programmi da rendere superflua la funzione della concessionaria pubblica¹⁰⁶.

La legge Gasparri prevede la fusione per incorporazione della RAI-Radiotelevisione italiana Spa nella società RAI-Holding Spa entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge. la legge, inoltre, prevede, entro quattro mesi dalla data di completamento della fusione per incorporazione, l'avvio del procedimento per l'alienazione mediante offerta pubblica di vendita. Nella prospettiva di creare una *public company*, fissa all'uno per cento il tetto massimo del possesso delle azioni con diritto di voto. Conseguentemente, la Gasparri prevede che il Consiglio d'amministrazione

¹⁰⁵ Cfr. R. Zaccaria, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova 2002, pp. 329.

¹⁰⁶ Cfr. A. Parigi, *Prospettive di privatizzazione della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo fra ordinamento comunitario ed interno*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali*. Scritti in memoria di Paolo Barile, Cedam, Padova, 2003, pp. 636 ss.

della RAI privatizzata sarà composto da nove membri, nominati dall'assemblea dei soci.

La privatizzazione è in ogni caso un evento futuro e difficile da realizzarsi. I primi passi sono stati molto lenti. Nel febbraio del 2005 il Ministro dell'economia ha dichiarato che la prima quota non potrà essere collocata sul mercato prima dell'autunno del 2005.

Oltre che irrealistica, la privatizzazione totale sembra essere di dubbia costituzionalità. In una sentenza del 2002, la Corte costituzionale ha affermato che il servizio pubblico televisivo deve rimanere «nella sfera pubblica», per quanto concerne la struttura ed il modo di formazione degli organi di indirizzo e gestione¹⁰⁷. La legittimità costituzionale della privatizzazione totale è contestata da chi, sulla base di tale sentenza, ritiene che il perseguimento della funzione generale del servizio pubblico - la realizzazione del diritto all'informazione e l'ampliamento della partecipazione dei cittadini - sia incompatibile con la logica del profitto propria degli investimenti finanziari¹⁰⁸. Le raccomandazioni contenute in un rapporto del 2004 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono assai significative in questo senso:¹⁰⁹

L'attuale normativa in materia di servizio pubblico radiotelevisivo deve essere ripensata, ritenendo di interesse per la RAI la soluzione adottata nel Regno Unito, con la creazione di due società distinte: la prima con obblighi di servizio pubblico generale, finanziata attraverso il canone, la seconda, a carattere commerciale, che sostiene le proprie attività attraverso la

¹⁰⁷ Corte cost. n. 284 del 2002.

¹⁰⁸ R. Zaccaria, Servizio pubblico radiotelevisivo, garanzia del diritto all'informazione e istituzioni di effettiva tutela, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali*. Scritti in memoria di Paolo Barile, Cedam, Padova, 2003, pp. 927 ss. e A. Pace, Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?, in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione*, cit.

¹⁰⁹ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Comunicato stampa sulle Conclusioni dell'indagine conoscitiva sul settore televisivo: la raccolta pubblicitaria (IC 23), Provvedimento n. 13770, 26 Novembre 2004, disponibile in <http://www.agcm.it/eng/index.htm>.

raccolta pubblicitaria e compete con gli altri operatori con le medesime regole sui tetti pubblicitari; per quest'ultima sarebbe auspicabile sia il collocamento delle azioni sul mercato borsistico sia la definizione di regole di corporate governance che garantiscano un effettivo controllo dell'operato del management. Questo intervento deve essere effettuato urgentemente, prima del collocamento in borsa di una quota di minoranza del capitale azionario della società RAI, attualmente previsto non prima della primavera 2005.

Una posizione non dissimile è stata espressa da Romano Prodi, l'ex Presidente della Commissione europea ora leader della coalizione di centro sinistra. In una lettera inviata al principale quotidiano italiano, il Corriere della sera, Prodi si è dichiarato favorevole alla separazione della RAI in due società, dapprima con soli obblighi di servizio pubblico e la seconda con una natura maggiormente commerciale. La prima società dovrebbe restare in mano pubblica di finanziare le proprie attività con il canone, mentre la seconda dovrebbe essere venduta a imprenditori privati.¹¹⁰ La coalizione di centro sinistra ha altresì dichiarato di voler arrestare la privatizzazione della Rai prevista dalla legge Gasparri e di voler rafforzare le misure antimonopolistiche.¹¹¹

In ogni caso, la trasformazione della Rai da longa manus del potere politico a servizio pubblico indipendente è un obiettivo sempre dichiarato e mai realizzato dal legislatore. Tuttavia, la legge elettorale tendenzialmente maggioritaria e l'evoluzione del quadro politico in senso bipolare rendono ineludibile la questione, al fine di garantire le minoranze presenti nelle istituzioni e, più in generale, i diritti politici dei singoli e la circolazione delle idee nuove e anticonformiste.

¹¹⁰ Cfr. la lettera di Prodi in Corriere della Sera, 30 dicembre 2004.

¹¹¹ Cfr. la lettera di Pierluigi Bersani e Enrico Letta, in Il Riformista, 29 gennaio 2005, p. 3 e l'articolo di Franco De Benedetti, in Il Riformista, 4 febbraio 2005, p. 4.

4.4 La Programmazione del Servizio Pubblico

4.4.1 La produzione

La RAI è ancora la più grande industria culturale italiana. La sua tradizionale attività nel broadcasting si è ulteriormente allargata ad altri settori che la convergenza e la multimedialità hanno reso interessanti per il mercato dell'audiovisivo e per la promozione della cultura.

Tabella 5. Ore di trasmissione televisiva della RAI (2002-2003)

		2003		2002	
		Valore assoluto	Quota percentuale	Valore assoluto	Quota percentuale
Diffusione via etere	RAI Uno RAI Due RAI Tre	26,006	32.9	26,006	37.1
Diffusione via satellite	RAI Sport RAI News 24 SAT Educational RAI Med	37,230	47.1	28,470	40.6
Diffusione regionale	In Italiano In Tedesco In Ladino In Sloveno In Francese	7,013	8.9	6,690	9.8
Per l'estero		8,760	11.1	8.760	12.5
Totale		79,009	100	69,926	100

Fonte: RAI¹¹²

Pur avendo ceduto ai gusti correnti e ai "diktat" della pubblicità in molta programmazione sia di fiction che di entertainment, la RAI produce un volume considerevole di ore di news, informazione e assimilati (cultura e sport): "Questi generi rappresentano il 76,7 per cento dell'offerta complessiva, quota che raggiunge il 93,4 per cento per Raitre".¹¹³ Inoltre, per statuto e in forza del contratto di servizio, produce una serie di programmi per le minoranze linguistiche (Tedesco, Ladino, Sloveno, Francese).

Anche la radio rappresenta un punto di forza del servizio pubblico, nonostante che negli ultimi anni le centinaia di emittenti e reti radiofoniche abbiano sottratto quote rilevanti di ascolto. La musica è naturalmente il maggiore contenuto. Tuttavia, comparando la produzione

¹¹² RAI, Rapporto annuale 2003, p. 22.

¹¹³ RAI, Rapporto annuale 2003, p. 21.

RAI a quella delle altre emittenti radiofoniche commerciali - che dedicano l'80 per cento del loro tempo di trasmissione alla musica, la programmazione della RAI è molto più bilanciata. La RAI è imbattuta negli spazi non musicali, ossia nell'informazione e nei programmi culturali.

Tabella 6. Programmazione radiofonica della RAI, per genere (2003)

Genere	Quota percentuale sul totale annuo
Musica	30
Informazione	14
Cultura	14
Intrattenimento	14
Servizio	11
Altro	17
Totale ore di trasmissione (valore assoluto)	66,855

Fonte: RAI¹¹⁴

4.4.2 Linee-guida della programmazione RAI

La RAI è vincolata dal Contratto di servizio che stipula con il governo ogni 3 anni ad una serie di compiti e adempimenti che vanno ad aggiungersi a quelli indicati nelle leggi di riferimento (specialmente la già citata n. 103/1975) e ai vari codici di autoregolamentazione giornalistica elaborati nell'ultimo decennio (come per es. la "Carta di Treviso", per la protezione dei minori).¹¹⁵

In particolare l'ultimo Contratto di servizio per il triennio 2003-2005 disciplina in dettaglio i doveri della

¹¹⁴ RAI, Rapporto annuale 2003, p. 21

¹¹⁵ La Carta di Treviso, elaborata dalla FNSI e dall'Ordine dei Giornalisti, è stata a suo tempo adottata anche dalla RAI.

RAI per quanto riguarda la programmazione e l'informazione.¹¹⁶ L'articolo 1 definisce i compiti prioritari assegnati al servizio pubblico, tra i quali "assicurare una programmazione equilibrata e varia in grado di mantenere il livello di ascolto idoneo per l'adempimento delle funzioni e garantire il raggiungimento della qualità dell'offerta nell'insieme dei generi della programmazione".

Un punto dell'articolo concerne la qualità dei programmi. Vi viene ribadito che la qualità costituisce un "fine strategico della missione di servizio pubblico", per cui la RAI dovrà "avviare un sistema di verifica interna che accerti il grado di raggiungimento della qualità dell'offerta televisiva e radiofonica".

Per quanto attiene al pubblico, il contratto prevede che la RAI dedichi particolare attenzione, sia qualitativa che quantitativa, ai minori riservando a essi il 10 per cento del palinsesto nella fascia oraria dalle 7 alle 22.30. Nei confronti delle persone con disabilità la RAI dovrà accrescere del 10 per cento annuo l'investimento nello sviluppo di iniziative specifiche. Il contratto, infine, stabilisce i criteri per la stipula di convenzioni su basi locali finalizzate alla valorizzazione delle culture regionali e locali.

In che misura la RAI rispetti l'esigenza di una programmazione bilanciata è spesso material di discussione nei circuiti politici e mediatici. La RAI naturalmente sostiene che la sua offerta è ricca, e che copre abbondantemente quasi tutte le aree di interesse generale, mentre i critici l'accusano spesso di essere troppo attenta agli indici di ascolto-

I dati del 2003 mostrano come lo sport rappresenti per la RAI - ma anche per Mediaset - il settore di maggiore interesse popolare. Tuttavia, altri generi considerato di qualità, tra cui film e intrattenimento, che peraltro sono strutturali ad un'offerta tipica del servizio pubblico, sono ben rappresentati nel palinsesto delle reti RAI. Nel 2002 la RAI ha impegnato il 24 per cento dei proventi del

¹¹⁶ Cfr.: RAI, Rapporto annuale 2002, Roma, Settembre 2003 (da qui in poi, RAI, Rapporto annuale 2002), p. 15-16.

canone a favore di produzioni italiane o europee,¹¹⁷ anche se il Contratto di servizio richiedeva il 20 per cento.

La RAI però produce anche programmi di bassa qualità e in alcuni casi anche volgari quali "L'Isola dei famosi", che hanno sollevato proteste e critiche da varie parti, e l'accusa di essere schiava dell'Auditel e di rincorrere Mediaset nel peggio.

4.5 Standard Editoriali

La RAI ha adottato nel 1999 un codice deontologico interno che si basa fundamentalmente sul citato Contratto di servizio e sugli esistenti codici professionali (dei giornalisti, della privacy, della autodisciplina pubblicitaria, etc.).¹¹⁸ Le norme sono assai dettagliate e disciplinano materie quali il pluralismo, le campagne elettorali, la protezione della privacy, gli obiettivi sociali della programmazione, l'equilibrio dell'informazione, il contenuto della pubblicità e la protezione dei minori. Il codice non menziona alcun organismo incaricato di controllare l'applicazione delle norme e sanzionare i comportamenti scorretti. La "Consulta-Qualità" ha il compito di monitorare il rispetto da parte dei programmi dei principi del codice. Comunque, essa non ha poteri sanzionatori. La stessa Autorità per le garanzie nelle comunicazioni non ha alcun potere sanzionatorio laddove si tratti di violazioni dei codici interni della concessionaria.

Vi sono stati alcuni casi di denunce relative a programmi della RAI da parte di associazioni di consumatori, spettatori, cittadini, opinionisti, politici. Comunque, i dirigenti della RAI tendono a reagire con una chiusura a difesa dell'azienda, che finisce con il bloccare ogni procedimento sanzionatorio. Complessivamente, la RAI gode di una ampia immunità. I casi di effettive sanzioni sono

¹¹⁷ RAI, Rapporto annuale 2002, p. 16.

¹¹⁸ RAI, Carta dei doveri e degli obblighi degli operatori del servizio pubblico radiotelevisivo, Roma, RAI-Eri, 1999.

così rari che difficilmente sono riportati dalla dottrina.

5. DISCIPLINA ED ORGANIZZAZIONE DELLA TELEVISIONE COMMERCIALE

Il settore privato è dominato dall'impero Mediaset. La maggior debolezza del mercato televisivo è la concentrazione di potere nelle mani del proprietario di Mediaset - e attuale Presidente del consiglio - Silvio Berlusconi. I suoi interessi in Mediaset hanno una formidabile influenza sull'indipendenza della redazione nei canali televisivi e nell'editoria di sua proprietà.

5.1 Il sistema della televisione commerciale

La caratteristica di fondo della legislazione italiana è di prevedere limiti assai blandi, facilmente aggirabili e comunque mai rispettati. La televisione privata nazionale è nata ed è cresciuta in un contesto privo di regole - in un "far west" nel quale le frequenze sono state occupate abusivamente e le emittenti nazionali si sono sviluppate mediante forme di interconnessione, in assenza di ogni disciplina antitrust. Tale situazione si è prodotta a causa di collateralismi tra una ampia fetta del potere politico di allora (il partito socialista di Bettino Craxi, per lungo tempo Presidente del consiglio) e le correnti più moderate della Democrazia cristiana) e l'imprenditore che aveva acquisito il controllo dei tre principali network televisivi (Berlusconi).

In questo quadro, fu adottata la legge n. 223 del 1990 (cd. legge Mammì). Essa costituisce la prima normativa che disciplina organicamente la radiotelevisione pubblica e privata. La legge non intervenne radicalmente sulle posizioni dominanti che si erano create. Si limitò invece a fotografare la situazione esistente e a legittimare il duopolio venutosi a creare tra RAI e Fininvest, consentendo ad uno stesso soggetto di detenere tre concessioni nazionali. L'unico limite che poteva incidere sulla realtà esistente, il divieto di controllo incrociato di tre reti televisive e di quotidiani, produsse come effetto la cessione da parte

del proprietario di Fininvest della testata *Il Giornale* al fratello Paolo Berlusconi.

La legge n. 249 del 1997 (cd. legge Maccanico), affermava il fine di evitare la «costituzione o il mantenimento di una posizione dominante» e prevedeva regole più incisive rispetto alla precedente. Riduceva dal 25 al 20 per cento la percentuale massima di concessioni assegnabili ad un unico soggetto (in sostanza, fissava il limite di due reti nazionali analogiche in chiaro per un soggetto). Tale legge introduceva anche il tetto massimo del 30 per cento delle risorse raccolte quale criterio per individuare posizioni dominanti nel settore televisivo e nel mercato delle pubblicità¹¹⁹.

Secondo questa legge, una rete del Gruppo Mediaset (Rete 4) si sarebbe dovuta trasferire sul satellite e una rete RAI sarebbe stata finanziata dal solo canone. Questi limiti, tuttavia, non erano immediatamente applicabili, ma erano procrastinati dalla stessa legge ad una data futura ed incerta, lasciata alla discrezionalità dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni "in relazione all'effettivo e congruo sviluppo dell'utenza dei programmi radiotelevisivi via satellite e via cavo".

Anche la previsione concernente il divieto di superare la soglia del 30 per cento nel settore televisivo ha avuto un'applicazione quantomeno anomala e dunque ha prodotto un impatto limitato nel settore radiotelevisivo. Dal 1997 in poi sia Mediaset che RAI hanno sempre ampiamente superato questa soglia; tuttavia le sanzioni previste non sono mai state concretamente irrogate.

Nel 2003, dopo una lunga istruttoria, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha rivolto a RAI e Mediaset un mero "richiamo formale" per il triennio 1998-2000, diffidandoli a ridurre le rispettive posizioni dominanti e annunciando una nuova istruttoria per il triennio successivo¹²⁰. In una successiva delibera del 2004,¹²¹

¹¹⁹ Art. 2, legge n. 249 del 1997.

¹²⁰ Delibera n. 226/03/CONS.

L'AGCOM ha accertato il superamento da parte RAI, RTI (Mediaset) e Publitalia (la concessionaria pubblicitaria del gruppo Fininvest) dei limiti previsti dalla legge n. 249 del 1997¹²² L'AGCOM ha irrogato severe sanzioni per la prima volta l'8 marzo 2005. Queste ammontavano a 20 milioni di euro per la RAI e 45 milioni di euro per Mediaset. Tuttavia, queste sanzioni erano relative solamente alle violazioni commesse nel 2003 e non riguardavano gli illeciti compiuti nei precedenti anni. Se l'Autorità avesse esteso le sanzioni per la sussistenza di posizioni dominanti nella raccolta pubblicitaria all'intero periodo 1998-2003, ciò avrebbe determinato un immenso esborso per le casse degli operatori oligopolisti.

Il secondo dato peculiare dell'esperienza italiana è costituito dalla continua sfida tra il potere politico - che ha sempre mirato a rinviare la definizione delle soglie massime di concentrazione o a legittimare lo status quo - e la Corte costituzionale. La Corte ha sempre evidenziato il contrasto tra la situazione esistente e i principi costituzionali, invitando in più occasioni il legislatore ad introdurre una disciplina specifica di settore, che prevedesse il divieto di superare determinate dimensioni o di operare in differenti mercati, per evitare la formazione, non necessariamente l'abuso, di posizioni dominanti.

La Corte costituzionale italiana ha elaborato in materia radiotelevisiva una delle più imponenti e ricche giurisprudenze anche a livello comparato, cogliendo i principi fondamentali del sistema radiotelevisivo costituzionale e il peculiare potere dei media nelle società democratiche. Già nel 1988¹²³ la Corte affermava che il pluralismo in sede nazionale non poteva considerarsi realizzato dal concorso tra un polo pubblico e un polo privato rappresentato da un soggetto unico e che comunque detenga una posizione dominante nel settore privato.

¹²¹ Delibera n. 117/04/CONS.

¹²² Art. 2, comma 8 della legge n. 249 del 1997.

¹²³ Corte cost. n. 826 del 14 luglio 1988, in Gazzetta Ufficiale n. 29 del 20 luglio 1988.

In un'altra occasione, la Corte affermava costituire un "imperativo costituzionale":

il vincolo del legislatore ad impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del numero massimo possibile di voci diverse, in modo che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti ed orientamenti culturali contrastanti¹²⁴.

La Corte non si è limitata a inviare moniti al legislatore o a elaborare sofisticate dottrine in materia di pluralismo. Ha anche adottato decisioni che miravano concretamente per ad assicurare il pluralismo dei media. Ad esempio, nel 1994 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione della legge del 1990 che permetteva ad un unico soggetto di essere titolare di tre reti¹²⁵. Nel 2002¹²⁶, richiamando anche i principi di riforma contenuti nelle direttive europee sulla comunicazione elettronica, ha fissato il termine *ineludibile* del 31 dicembre 2003 per il definitivo superamento della disciplina transitoria e per l'applicazione delle regole antitrust previste dalla legge del 1997.¹²⁷

Nei fatti, tuttavia, i ripetuti sforzi della Corte per rendere la normativa italiana compatibile con il principio del pluralismo esterno o almeno con le regole generali sulla concorrenza sono sempre stati vani. La situazione italiana è tale soprattutto perché il legislatore ha voluto mantenere lo status quo per convenienze politiche e perché gli oligopolisti sono stati capaci di trovare nelle pieghe della normativa il

¹²⁴ Corte cost. 26 marzo 1993, n. 112, in Gazzetta Ufficiale n. 14 del 31 marzo 1993.

¹²⁵ Corte cost. 7 dicembre 1994, n. 420, in Gazzetta Ufficiale n. 51 del 14 dicembre 1994.

¹²⁶ C. cost. 20 novembre 2002, n. 466, in Giur. cost., 2002, con nota di P. Costanzo, La libertà di informazione non può più attendere: ma la Corte continua ad ammettere il provvisorio pur censurando l'indefinito.

¹²⁷ Corte cost. of 20 Novembre 2002, n. 466, in Gazzetta Ufficiale n. 47 del 27 Novembre 2002.

modo per mantenere le proprie posizioni. Qualche responsabilità è da attribuirsi anche alla Corte stessa, che in ogni occasione ha salvato la "normativa transitoria" o ha concesso al legislatore una fiducia evidentemente mal riposta. La Corte non ha mostrato abbastanza coraggio per intervenire drasticamente e imporre immediatamente una disciplina coerente con i precetti costituzionali.¹²⁸

Molti costituzionalisti hanno criticato la Corte proprio per non aver utilizzato il solo strumento effettivo che la Costituzione prevede: la dichiarazione di incostituzionalità delle leggi, siano esse transitorie o definitive.

La vicenda dell'aggiramento della sent. 466 del 2002 da parte della legge Gasparri e del decreto legge del dicembre 2003¹²⁹ è l'ultimo esempio della "ingenuità" della Corte di fronte «a forze politiche che si sono dimostrate, o inclini a "piegare" ad altri fini la legislazione in materia o, addirittura, "organicamente" controinteressate a risolvere la situazione di patente illegittimità»¹³⁰.

La legge Gasparri, infatti, non rappresenta solo l'ultima vittoria del legislatore sulla Corte costituzionale, ma ancor più una palese sfida al giudice delle leggi e a quanto indicato nella sentenza n. 466. Il legislatore abbandona il sistema - invero un po' ipocrita - di prevedere rigidi limiti proprietari e poi neutralizzarli e consentire il mantenimento dello status

¹²⁸ G. Azzariti, La temporaneità perpetua, ovvero la giurisprudenza costituzionale in materia radiotelevisiva (rassegna critica), in *Giur. cost.*, 1995, pp. 3037 ss

¹²⁹ Decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 352, Disposizioni urgenti concernenti modalità di definitiva cessazione del regime transitorio della legge 31 luglio 1997, n. 249, in *Gazzetta Ufficiale* n. 300 del 29 dicembre 2003, convertito con la Legge 24 febbraio 2004, n. 43.

¹³⁰ O. Grandinetti, Principi costituzionali in materia radiotelevisiva e d.d.l. Gasparri, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, cit.

quo per indefiniti periodi transitori¹³¹. La legge Gasparri va oltre ed elimina la gran parte delle regole che potevano concretamente garantire un minimo di pluralismo e limitare l'espansione di un soggetto privato nel settore dei media, sostituendole con norme assai meno cogenti. In altre parole, elimina la discrasia tra proclamazione legislativa e realtà fattuale, consentendo *ex lege* ai duopolisti di conservare e addirittura consolidare le attuali posizioni dominanti nel settore radiotelevisivo.

Molte, e complessivamente fondate, sono state le obiezioni di natura costituzionale alla parte della

¹³¹ Per rendersi conto del livello di pluralismo in Italia prima della legge Gasparri, è sufficiente leggere la relazione annuale dell'Autorità per le Comunicazioni, presentata dal presidente Enzo Cheli il 10 luglio 2003, in <http://www.agcom.it>. Tale relazione sottolinea come «sul piano del pluralismo informativo la situazione è rimasta, nel corso dell'ultimo quinquennio, sostanzialmente immutata e quindi - anche comparativamente al restante quadro europeo - insoddisfacente. Su questo piano permane, infatti, la rigidità dell'originario impianto duopolista del nostro sistema misto televisivo, già ripetutamente denunciata dalla Corte costituzionale (specialmente nelle sentenze n. 826 del 1988 e n. 420 del 1994). E sempre la Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 466 del 2002, ha rilevato, con riferimento alla disponibilità delle frequenze terrestri in tecnica analogica, come le condizioni di ristrettezza delle risorse già messe in luce nel 1994, con la sentenza n. 420, si siano addirittura accentuate con effetti ulteriormente negativi sul rispetto dei principi del pluralismo e della concorrenza e con aggravamento delle concentrazioni».

legge che disciplina i limiti antitrust¹³². Queste stesse perplessità hanno indotto il Presidente della Repubblica a rinviare alle Camere a norma dell'articolo 74 Cost. il primo testo approvato dal Parlamento nel dicembre del 2003¹³³. Nel messaggio, il Presidente Ciampi sottolinea come la proroga sancita dalla legge contrasti con la sent. 466/2002, nella quale la Corte aveva fissato un termine inderogabile per il definitivo superamento della disciplina transitoria.

Osserva inoltre che:

il sistema integrato delle comunicazioni (SIC) - assunto della legge in esame come base di riferimento per il calcolo dei ricavi dei singoli operatori di comunicazione - potrebbe consentire, a causa della sua dimensione, a chi ne detenga il 20 per cento di disporre di strumenti di comunicazione in misura tale da dar luogo alla formazione di posizioni dominanti.¹³⁴

Il Sic è un paniere ampio ed eterogeneo che contiene tutte le forme di pubblicità sui diversi media: dalla televisione alla stampa, dalla radio a Internet, ma anche le attività di pubblicità diretta, le

¹³² Per tutti il documento "Le incostituzionalità del disegno di legge Gasparri" promosso dall'associazione "Articolo 21", pubblicato in R. Zaccaria, *Televisione: dal monopolio al monopolio*, cit. Cfr. anche R. Mastroianni, I "vincoli" europei nella definizione della struttura del sistema radiotelevisivo e della missione del servizio pubblico, in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione*, Napoli, Jovene, 2004, O. Grandinetti, *Pluralismo e concorrenza del sistema radiotelevisivo in un quadro tecnologico e normativo in evoluzione*, in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione*, cit., S. Bartole, *Relazione conclusiva al convegno Televisione e Costituzione. Un dibattito sulla "riforma Gasparri"*, in www.forumcostituzionale.it. Difende, invece, le scelte di fondo del legislatore V. Zeno Zencovich, *La disciplina della radiotelevisione nella società della comunicazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, pp. 325 ss.

¹³³ Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'articolo 74 della Costituzione trasmesso alla Presidenza della Camera dei deputati il 15 dicembre 2003, in <http://www.quirinale.it>

¹³⁴ Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 15 dicembre 2003, cit.

sponsorizzazioni, i biglietti venduti al cinema e le videocassette e i Dvd noleggiati o venduti. Trovano spazio anche gli aiuti dello Stato erogati direttamente agli editori di quotidiani e periodici, al cinema e alle radiotelevisioni locali, i contributi ai giornali di partito e a quelli in cooperativa. Rispetto al testo approvato nel dicembre 2003, non fanno più parte del SIC, tra l'altro, i libri e i dischi.

Il messaggio presidenziale richiama la giurisprudenza costituzionale per evidenziare il pericolo che la raccolta pubblicitaria da parte della radiotelevisione, in assenza di seri limiti, arrechi grave pregiudizio alla libera stampa, inaridendone una tradizionale fonte di finanziamento. Osserva, inoltre, come la legge non fornisca indicazioni in ordine al tipo e agli effetti dei provvedimenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che dovrebbero seguire all'eventuale esito negativo dell'accertamento del pluralismo nel settore televisivo.

Tuttavia, le modifiche introdotte dalle Camere in seguito al rinvio presidenziale non hanno peraltro incrinato l'impianto complessivo della normativa e dunque nemmeno dissolto i dubbi di costituzionalità. Il più importante cambiamento è stato la riduzione del SIC. Resta tuttavia praticamente impossibile che un singolo operatore possa superare la soglia del 20 per cento prevista dalla legge, anche nella versione definitiva.

5.2 La proprietà delle televisioni commerciali

A detta dei suoi ispiratori, i partiti di centro destra e alcuni studiosi, la ratio legis che muove la riforma Gasparri è la modifica dell'attuale sistema della radiocomunicazione nazionale alla luce dell'evoluzione tecnologica digitale e della convergenza tra sistemi e servizi di comunicazioni, circostanza che azionerebbe l'esigenza di una nuova tutela concorrenziale. In questo quadro, il legislatore italiano disconosce la specificità del mezzo radiotelevisivo rispetto alle telecomunicazioni e sottovaluta la necessità di norme ad hoc, che perseguano i fini di interesse generale quali la diversità culturale ed il pluralismo dei media. In altre parole, il Parlamento si limita a prevedere per la

televisione l'applicazione della normativa generale antitrust, così confondendo i profili di tutela della concorrenza con quelli di tutela del pluralismo¹³⁵.

Dal momento che si limita ad applicare le regole generali antitrust, la legge n. 112 del 2004 prevede quale regola generale l'eliminazione dei limiti agli incroci proprietari tra stampa quotidiana ed emittenti televisive. La sola eccezione, introdotta su pressione degli editori della carta stampata, pone tuttavia per i soggetti che esercitano l'attività televisiva in ambito nazionale il divieto di acquisire partecipazioni in imprese editrici di giornali quotidiani o partecipare alla costituzione di nuove imprese editrici di giornali quotidiani prima del 31 dicembre 2010¹³⁶.

La legge fissa una soglia per ogni operatore del 20 per cento dei programmi nazionali irradiati. Ne rinvia, tuttavia, l'operatività al momento dell'attuazione del piano di assegnazione delle frequenze di tecnica digitale. Nel presumibilmente lungo periodo transitorio, tale soglia si calcola tuttavia sul numero complessivo dei programmi televisivi concessi o irradiati in ambito nazionale su frequenze terrestri indifferente in tecnica analogica o in tecnica digitale¹³⁷, senza distinguere tra emittenti generaliste, emittenti di sole televendite o addirittura criptate.¹³⁸.

Utilizzando questa soglia fondata sul numero di programmi irradiati, il legislatore ignora parametri quali l'*audience* o lo *share*, adottati in molti ordinamenti e particolarmente in grado di cogliere l'effettiva capacità di penetrazione di un mezzo.

¹³⁵ Non si comprende perché la legge Gasparri lasci immutati i più severi limiti antitrust per l'editoria previsti dalla legge 25 febbraio 1987, n. 67; sulla questione, cfr. R. Mastroianni, I "vincoli" europei nella definizione della struttura del sistema radiotelevisivo e della missione del servizio pubblico, cit.

¹³⁶ Art. 15, comma 6, legge n. 112 del 2004.

¹³⁷ Art. 25, comma 8, legge n. 112 del 2004.

¹³⁸ S. Santoli, Pluralismo e disciplina degli "incroci" proprietari stampa-radiotelevisione, in M. Manetti (a cura di), Europa e Informazione, Napoli, Jovene, 2004.

Inoltre, la legge abroga i limiti concernenti la raccolta di risorse economiche riferiti al solo settore radiotelevisivo o delle concessionarie di pubblicità e li sostituisce con un generalissimo limite: nessun operatore può "conseguire ricavi superiori al 20 per cento dei ricavi complessivi del sistema integrato delle comunicazioni (SIC)".¹³⁹ Il compito di controllare il rispetto di tale limite è affidato all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Il valore del SIC è stato calcolato in circa 26 miliardi all'anno.¹⁴⁰ Non sono ancora disponibili stime ufficiali.

AGCOM ha criticato il sistema del SIC, aggregato di prodotti e servizi di natura alquanto eterogenea, in quanto contrasterebbe con la nozione di mercato rilevante, come definita dalla Commissione europea - che suddivide i servizi della telecomunicazione in diciotto differenti mercati.¹⁴¹ Eliminando il tetto del 30 per cento delle risorse pubblicitarie, previsto dalla legge Maccanico quale criterio per identificare una "posizione dominante" nel settore radiotelevisivo e nel mercato pubblicitario, l'adozione del SIC non risponde ad alcuna funzione antimonopolista. Nei fatti, è probabile che rafforzi il duopolio RAI-Mediaset e soprattutto ponga il monopolista privato in una posizione particolarmente favorevole per acquisire nuove opportunità e crescere ulteriormente.

La sola via per controllare l'emersione di una posizione dominante in un singolo mercato è offerta dall'art. 14 della legge Gasparri, che vieta la costituzione di posizioni dominanti nei singoli mercati che compongono il sistema integrato delle comunicazioni. La legge italiana non definisce la "posizione dominante" nel mercato televisivo. Tuttavia, l'AGCOM considera che essa

¹³⁹ Art. 15, comma 2, legge n. 112 del 2004.

¹⁴⁰ Cfr. "Ecco quanto vale la comunicazione", in *Il sole 24 ore*, 4 agosto 2003.

¹⁴¹ Cfr. la Segnalazione AS 247 dell'AGCOM "Assetto del sistema radiotelevisivo e della società RAI-Radiotelevisione Italiana", l'Audizione del suo Presidente Enzo Cheli alla Camera dei deputati del 12 dicembre 2002 e l'audizione presso la IX Commissione della Camera dei Deputati del Presidente dell'AGCM del 10 settembre 2003.

possa essere dedotta dalle indicazioni formulate dalla Commissione europea, ed in particolar modo da quelle contenute nelle "Linee direttrici della Commissione per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del nuovo quadro normativo comunitario per le reti e i servizi di comunicazione elettronica" del 2002.¹⁴² secondo tali linee direttrici, l'occupazione di una "posizione dominante" è considerata improbabile quando un'impresa ha una quota inferiore al 25 per cento del mercato, è presunta oltre il 40 per cento ed è considerata provata oltre il 50 per cento.¹⁴³

5.2.1 Struttura proprietaria dei principali attori e proprietà incrociate

RAI

La RAI-Radiotelevisione italiana SpA, è stata da sempre controllata al 99,55 per cento dallo Stato italiano. La legge Gasparri prevede una timida privatizzazione, laddove (art. 21) permette la dismissione di quote non superiori all'1per cento dell'intero capitale - che rimane in maggioranza nelle mani pubbliche. Il consiglio di amministrazione sarà sempre di nomina politica, ossia prerogativa dell'azionista di maggioranza (il ministero dell'economia) e del parlamento. Soltanto quando il 20per cento del capitale sarà passato in mani private, sarà ammesso nel consiglio anche un rappresentante non politico. Economisti, intellettuali e rappresentanti dell'opposizione ritengono che questo tipo di privatizzazione è destinata al fallimento. Per essi si

¹⁴² "Linee direttrici della Commissione per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del nuovo quadro normativo comunitario per le reti e i servizi di comunicazione elettronica", in Gazzetta ufficiale, 11 luglio 2002, C 165/6.

¹⁴³ "Linee direttrici della Commissione per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del nuovo quadro normativo comunitario per le reti e i servizi di comunicazione elettronica", cit., p. 15. Cfr. anche Delibera AGCOM n. 326/04/CONS Avvio del procedimento per l'accertamento della sussistenza di posizioni dominanti ai sensi dell'art. 14 della legge 3 maggio 2004, n. 112. (www.agcom.it) e M. Cuniberti e G.E. Vigevani, La riforma del sistema radiotelevisivo, Torino, 2004, pp. 25 ss.

tratta di un'operazione in cui l'establishment politico manterrà comunque il suo ferreo controllo sulla RAI.

Con le elezioni 2006 alle porte la privatizzazione della RAI diventerà un tema scottante della battaglia pre-elettorale. Romano Prodi ha espresso il suo parere in una lettera al Corriere della Sera alla fine del 2004, sostenendo che prima vadano separate chiaramente le attività di servizio pubblico da quelle commerciali.¹⁴⁴ I partiti dell'opposizione si sono schierati contro la vendita anche di piccole quote di azioni della RAI nella primavera 2005, come richiesto dalla legge Gasparri.

Anche alcuni partiti della maggioranza, come l'UDC e AN, non vedono con favore la vendita di quote RAI nel periodo pre-elettorale, per paura di perdere il controllo di uno strumento così importante di influenza politica. Sicuramente, come ha dichiarato il Ministro dell'Economia nel Febbraio 2005, la privatizzazione della RAI non avverrà prima dell'autunno 2005.

Mediaset

E' il gioiello del tesoro della Fininvest, di proprietà della famiglia Berlusconi. Il capitale di Mediaset è controllato per il 51 per cento da Fininvest, per il 2,3 per cento da Lehman Brothers e per un altro 2 per cento da Capital Research and Management, mentre il resto è sul mercato azionario.¹⁴⁵ Va ricordato che la Fininvest è un vero gigante della editoria e della comunicazione, possedendo quote di maggioranza nella Mondadori (che controlla il 30 per cento del mercato librario e pubblica 50 riviste), Medusa Film, la Banca Mediolanum e la squadra di calcio AC Milan. Queste attività hanno fruttato al proprietario di Fininvest nel 2003 circa 200 milioni di euro.¹⁴⁶ Mediaset

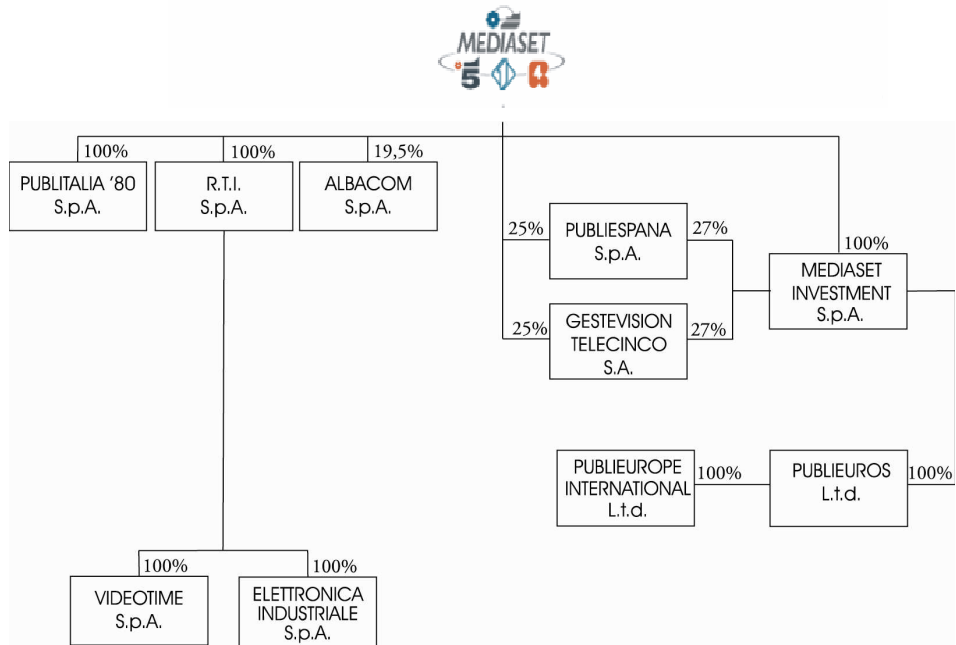
¹⁴⁴ "Prodi: la RAI va divisa in due. Allo Stato il servizio pubblico", in Corriere della Sera, 30 dicembre 2004.

¹⁴⁵ Il 13 Aprile 2005 Fininvest ha venduto il 16,66 per cento delle azioni Mediaset, incassando circa €2 miliardi, e mantenendo il controllo della società.

¹⁴⁶ Dati pubblicati in "Il Cavaliere si stacca un assegno da 194 milioni", in Corriere della Sera, 19 giugno 2003.

controlla anche il 52 per cento del capitale di Telecinco, il canale commerciale spagnolo.

Figura 1. Struttura del Gruppo Mediaset SpA (2004)



Fonte: Mediaset¹⁴⁷

Il fatto che nè Fininvest nè Mediaset posseggano quote di maggioranza nella proprietà di quotidiani è dovuto alle norme antitrust della legge Mammi che imponevano limiti agli incroci proprietari tra attività televisive e giornali quotidiani. Il quotidiano prima posseduto da Silvio Berlusconi, Il Giornale, fu di conseguenza "venduto a terzi", cioè al fratello di Silvio, Paolo, che oggi detiene la maggioranza delle azioni del quotidiano.

¹⁴⁷ Informazione reperibile sul sito Mediaset <http://www.gruppomediaset.it> (visitato 6 luglio 2005).

La7

L'ultima rete di televisione generalista nata sulle ceneri di Telemontecarlo di proprietà del produttore cinematografico Cecchi Gori, dopo varie traversie iniziali è passata sotto il controllo della maggiore società telefonica, che ha costituito la holding Telecom Italia Media. Quest'ultima è anche proprietaria del canale televisivo MTV Italia.

Pay-TV

Se nella televisione generalista tradizionale c'è un duopolio, in questo settore esiste un monopolio regolarmente riconosciuto dalla Commissione Europea, anche se in via eccezionale e con precisi termini temporali. La società è all'80,1 per cento nelle mani della News Corp. Inc. di Murdoch e al 19,9 per cento in quelle di Telecom Italia Media.

Stampa

Né Telecom Italia né Murdoch sembrano mostrare interesse per il mondo dell'editoria a stampa e dunque non hanno alcuna partecipazione nell'industria dei quotidiani o dei periodici. Interessi e quote rilevanti detengono invece l'impero mediatico-finanziario di Berlusconi e altri esponenti del capitalismo italiano.

I due gruppi editoriali più importanti (nel settore quotidiani) sono RCS Media Group - che edita il Corriere della Sera e la Gazzetta dello Sport e Gruppo Editoriale L'Espresso - che edita La Repubblica e una catena di giornali locali. Per quanto riguarda la stampa periodica, questi due gruppi editoriali, insieme alla Fininvest (tramite la controllata Mondadori), controllano oltre tre quarti della diffusione delle riviste settimanali e mensili.

5.3 Dati economici

Il mercato italiano del broadcasting ha raggiunto nel 2003 una dimensione pari a circa 5,9 miliardi di euro, in netta crescita rispetto agli ultimi due anni.

Tabella 7. Ricavi delle principali emittenti televisive (2002-2003)

	Ricavi (€ milioni)		Variazione 2003/2002 (per cento)
	2002	2003	
RAI	2,385	2,394	0.4
Mediaset	1,851	1,973	6.6
Telepiù/Sky	928	1,098	18.3
MTV/La 7	70	95	35.7
Altre	316	319	1.3
Totale	5,550	5,879	5.9

Fonte: AGCOM¹⁴⁸

Mediaset appare crescere in misura maggiore della RAI, anche se è lontana dal superare il volume di ricavi della concessionaria pubblica, che dunque mantiene saldo il primato di principale azienda del mercato radiotelevisivo italiano.

In forte crescita sono i nuovi operatori (Sky e La7), grazie ad una politica espansiva molto aggressiva.

Com'è noto, il motore dell'industria del broadcasting non solo in Italia è la pubblicità, che resta la componente prevalente tra le fonti di finanziamento del settore (57,3 per cento). Il canone, tra l'altro la fonte principale di finanziamento della RAI, "continua il suo declino, rappresentando ormai meno del 25 per cento delle risorse del sistema".¹⁴⁹

¹⁴⁸ AGCOM Rapporto annuale 2004, p. 112

¹⁴⁹ AGCOM, Rapporto annuale 2004, p. 113.

Tabella 8. Risorse del mercato televisivo
(2002-2003)

	Anno				Differenza 2003/2004 (per cento)
	2002		2003		
	Ricavi (€ milioni)	Per cento	Ricavi (€ milioni)	Per cento	
Pubblicità ¹⁵⁰	3,240	58.4	3,367	57.3	4
Canone	1,383	24.9	1,423	24.2	2.9
Abbonamento	887	16	1,049	17.8	18.3
Convenzioni ¹⁵¹	40	0.7	40	0.7	0
Totale	5,550	100	5,879	100	5.9

Fonte: AGCOM¹⁵²

La televisione generalista continua ad attirare la fetta maggiore degli investimenti pubblicitari italiani, 4,335 milioni di euro, pari al 51 per cento del totale. Insieme RAI e Mediaset, come già osservato, si accaparrano ben l'85 per cento.

Questo controllo dupolistico delle risorse pubblicitarie è stato spesso oggetto di indagine e di critica da parte delle Authorities. In particolare, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato in un documento del 2004 ha affermato che la raccolta pubblicitaria televisiva in

¹⁵⁰ La fonte dei dati sulla pubblicità è Nielsen Media Research e riguarda i valori al netto delle quote delle agenzie e delle concessionarie, AGCOM, Rapporto annuale 2004, p. 113.

¹⁵¹ Ricavi da accesso ai mezzi televisivi da parte di istituzioni ed enti pubblici nazionali e locali.

¹⁵² AGCOM, Rapporto annuale 2004, p. 113.

Tabella 9. Ripartizione degli investimenti pubblicitari sui media italiani (2003)

		Investimenti (€ milioni)	Variazione 2003/2002 (per cento)
Stampa	Totale	2,871	-0.4
	Quotidiani	1,706	-1.3
	Periodici	1,165	1
Televisione		4,335	4.5
Radio		479	8.9
Outdoor		687	2.7
Cinema		75	8.7
Internet		92	5.1
Total		8,539	2.9

Fonti: Stima UPA e Stima Fieg¹⁵³

Italia ha una concentrazione che non ha riscontro in altri paesi della UE, ¹⁵⁴ con una percentuale di raccolta pari al 65 per cento per il Gruppo Fininvest-Mediaset e del 29 per cento per la RAI.¹⁵⁵

L'indagine della Autorità ha rivelato che il mercato nazionale della pubblicità televisiva, e specialmente quello degli spot commerciali, è "fortemente concentrato" e che esistono "barriere di entrata molto alte, specialmente a causa dei fattori strutturali che hanno impedito uno sviluppo equilibrato del mercato." Secondo l'indagine il mercato pubblicitario della stampa e della radio ha invece una "struttura sufficientemente

¹⁵³ AGCOM, Rapporto annuale 2004, p. 171.

¹⁵⁴ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Comunicato stampa sulle Conclusioni dell'indagine conoscitiva sul settore televisivo: la raccolta pubblicitaria (IC 23), Provvedimento n. 13770, 26 Novembre 2004, cit., sezione II.

¹⁵⁵ AGCM, Comunicato stampa "The Competition Authority has concluded its fact-finding investigation into the sale of television commercials", 26 Novembre 2004, disponibile nel sito <http://www.agcm.it/eng> (accesso 15 maggio 2005).

competitiva".¹⁵⁶ Nello stesso rapporto l'Autorità ha presentato una serie di raccomandazioni per migliorare la concorrenza nel mercato nazionale della pubblicità, tra cui: riesaminare le regole che governano il servizio pubblico (Cfr. Sezione 4.3); implementare il passaggio al digitale in modo da non perpetuare il duopolio nel mercato della televisione digitale; intervenire sul controllo di Auditel.

Quanto a raccolta pubblicitaria, Mediaset rimane sicuramente leader del mercato. Nel 2001 è stato registrato un balzo nelle risorse pubblicitarie raccolte da Mediaset in coincidenza con la vittoria elettorale di

¹⁵⁶ Secondo tale indagine, le cause della raccolta pubblicitaria nelle mani di due operatori, specifici del contesto italiano, discendono da una serie di fattori: un contesto di scarsità della risorsa frequenziale, che ha consentito a Fininvest e RAI di attuare strategie che hanno limitato l'entrata e la crescita di nuovi concorrenti; la disciplina che regola le condotte della società cui è affidato il servizio pubblico radiotelevisivo, che ha favorito la creazione di un duopolio simmetrico nel versante dell'offerta di contenuti televisivi; una scarsa penetrazione delle piattaforme trasmissive alternative a quella terrestre, che ha limitato le possibilità di accesso al mercato della raccolta pubblicitaria televisiva; la fitta rete di partecipazioni azionarie e di legami di tipo non azionario attraverso cui Fininvest riesce ad esercitare una propria influenza sulle decisioni di alcuni importanti operatori, ed in particolare delle società neo-entranti Telecom Italia e TF1-HCSC. AGCM, Comunicato stampa, cit.

Berlusconi,¹⁵⁷ un fatto questo che è stato messo in evidenza dal Parlamento Europeo: "Le principali società italiane hanno trasferito gran parte degli investimenti pubblicitari dalla carta stampata alle reti Mediaset e dalla RAI a Mediaset."¹⁵⁸

Tabella 10. Quote di mercato pubblicitario (2003)

Rete	Quota percentuale
Canale 5	40.5
Italia 1	17.4
RAI 1	16.5
Rete 4	8.9
RAI 2	8.5
RAI 3	4.2
MTV	1.8
La 7	1.6
TV All Music	0.6

Fonte: Adex Nielsen¹⁵⁹

La forte dipendenza delle reti private e pubbliche dalla pubblicità è sempre stata motivo di dibattito e di attrito anche forti tra le forze politiche. Nei confronti della televisione commerciale la policy più condivisa è stata di porre dei tetti alla messa in onda

¹⁵⁷ Per esempio nel 2003 la Barilla ha investito l'86,8 per cento in meno sui quotidiani e nello stesso tempo ha speso 20,6 per cento in più per spot sulle reti Mediaset, la Procter & Gamble meno 90,5 per cento sui quotidiani e 37 per cento in più sulle reti Mediaset; anche una società pubblica come la telefonica Wind ha tagliato del 55,3 per cento la spesa pubblicitaria sui giornali e l'ha aumentata del 10 per cento sui network di Mediaset; inoltre la RAI nel 2003 ha perso l'8 per cento delle risorse pubblicitarie a vantaggio di Mediaset, con un mancato introito di 80 milioni di euro. Fonte: Corriere della Sera, 24 giugno 2003.

¹⁵⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2004 sui rischi di violazione, nell'UE e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione, cit., par. 57.

¹⁵⁹ IP International Marketing Committee, Television 2004. International Key Facts, ottobre 2004, p. 184.

di pubblicità nei programmi, nella convinzione che ciò limitasse anche l'erosione degli investimenti pubblicitari degli altri settori, soprattutto quello della stampa. Nei confronti della televisione pubblica l'interrogativo è spesso stato se la RAI non dovesse vivere di solo canone e quindi si limitasse ad erogare il servizio pubblico radiotelevisivo, lasciando ai privati le attività più commerciali. La questione del canone come fonte privilegiata di finanziamento a fronte di una programmazione che si distingue poco da quella della televisione commerciale (che vive di sola pubblicità), ha suscitato non solo polemiche ma anche ricorsi all'antitrust europeo (da parte di Mediaset) per l'individuazione di profili di concorrenza sleale.

Tuttavia la classe politica italiana è contraria all'abolizione del canone e in cambio alla RAI continueranno ad essere imposti dei tetti alla raccolta pubblicitaria. Un altro aspetto della questione pubblicità e televisione è di tipo culturale e in parte anche politico. Non è un mistero che molta programmazione sia prodotta a beneficio primario degli sponsor e degli inserzionisti. La critica che è stata ed è sollevata soprattutto da ambienti intellettuali liberal-progressisti che chiedono un ridimensionamento del populismo culturale della RAI.

5.4 L'offerta televisiva

5.4.1 Indipendenza e imparzialità dell'informazione

Alla questione della dipendenza dei programmi dalla pubblicità si aggiunge quella della indipendenza e dell'imparzialità dell'informazione televisiva. La tradizionale subalternità della RAI dal potere politico, largamente inevitabile dato l'assetto proprietario pubblico della concessionaria, ha indotto il legislatore (in un singolare "conflitto di interessi") a emanare normative a ripetizione per garantire che il servizio pubblico producesse un'informazione *super partes*. Tutta la legislazione già citata, dalla legge 103/1975 alla Gasparri, passando da quella sulla par condicio (n. 28/2000) contiene dichiarazioni solenni sul valore

dell'indipendenza dei giornalisti e del rispetto del pluralismo dell'informazione, come pure molti, dettagliati articoli su come applicare quei principi. Una Commissione parlamentare bicamerale ha anche il compito di vigilare sul rispetto da parte della RAI delle normative. Nonostante questo notevole "apparato retorico" le polemiche sull'informazione RAI faziosa e lottizzata sono praticamente da sempre un fatto quotidiano, con soventi dichiarazioni di fuoco degli esponenti di una parte o dell'altra che si ritengono danneggiate dal comportamento di direttori, giornalisti, commentatori e così via. La soluzione evidentemente non è stato possibile elaborarla in tutti questi anni di legislazione sull'informazione televisiva pubblica. Una delle ragioni va cercata nella debolezza se non nell'assenza di un sistema sanzionatorio. Sono stati rari i casi di condanne nei tribunali o di sanzioni amministrative per manifesta informazione faziosa.¹⁶⁰

Se prescindiamo dal vizio di molto giornalismo di accettare un asservimento agli interessi dei partiti, magari in cambio di una assunzione o di una promozione, appare nelle sua gravità il problema dei problemi dell'informazione radio-televisiva italiana, e cioè il conflitto di interessi di cui è portatore l'imprenditore televisivo e capo del governo, Silvio Berlusconi. Come osserva Marco Garbaro, i problemi dell'anti-monopolio e del pluralismo sono comuni in Europa; ma il conflitto di interessi è un problema italiano, anche se più discusso all'estero che in Italia.¹⁶¹

La legge sul conflitto di interessi, approvata nel luglio 2004, non ha risolto il vero nodo del conflitto di Berlusconi, perchè ha lasciato intatta la sua proprietà dei mezzi di comunicazione, e non impedisce il sorgere di situazioni simili. Esiste un'ampia gamma di casi di

¹⁶⁰Un recente esempio sono i 116 procedimenti di ammonimento (dunque non molte) dell'Autorità per le Comunicazioni nei confronti di RAI e di Mediaset per alcune trasmissioni (*Sciuscìa, Tg4, Studio Aperto, Primo piano*) che avrebbero violato il principio del pluralismo politico. Cfr. Corriere della Sera, 10 luglio 2004.

¹⁶¹ Commento alla tavola rotonda OSI.

incompatibilità tra l'occupare posizioni di governo e l'essere al tempo stesso coinvolto in attività imprenditoriali o professionali.¹⁶² La legge proibisce agli imprenditori di occupare contemporaneamente posizioni all'interno dell'azienda e incarichi di governo. Tuttavia, lo stesso tipo di proibizione non si applica a chi è proprietario di imprese private. Un caso particolare di conflitto di interesse si verifica quando un membro del governo usa la sua posizione per vantaggi personali, a danno dell'interesse pubblico generale. Gli strumenti previsti dalla legge sono l'astensione del membro di governo quando sia coinvolto in decisioni su materie che sono in conflitto di interesse e la dichiarazione di variazione dei dati patrimoniali.¹⁶³ Il compito di determinare se sussista un conflitto di interessi è assegnato all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ma l'Autorità può solo riferire il conflitto al Parlamento, cui spetta la soluzione del conflitto.¹⁶⁴

La pretesa di Berlusconi che l'essere semplice proprietario non influenza le linee editoriali di un'azienda di informazione è stata contraddetta dalla rimozione da direttore del TG5 di Enrico Mentana, rimpiazzato da Carlo Rossella, ritenuto un giornalista molto vicino al Premier. Alla fine del 2004, tutte le redazioni Mediaset erano dirette da giornalisti allineati su posizioni politiche di centro-destra.

Le differenze di linea editoriale tra i canali Mediaset e quelli RAI non sono molto sensibili, ad eccezione di RAI Tre, che mantiene una visione di servizio pubblico. I canali RAI sono molto simili a quelli Mediaset: tutti sono allineati dietro la ricerca di ascolti di massa e si fanno concorrenza per conquistare i migliori indici di ascolto.

¹⁶² Art. 2, legge 20 luglio 2004, n. 215.

¹⁶³ Art. 3, legge 20 luglio 2004, n. 215.

¹⁶⁴ Art. 6, legge 20 luglio 2004, n. 215.

5.4.2 Linee-guida sulla programmazione televisiva commerciale

L'articolo 6 della legge Gasparri ha riassunto in questo modo le linee-guida delle precedenti leggi (Mammì e Meccanico) sull'informazione delle emittenti commerciali:

1. L'attività di informazione radiotelevisiva, da qualsiasi emittente esercitata, costituisce un servizio di interesse generale ed è svolta nel rispetto dei principi di cui al presente capo.

2. La disciplina dell'informazione radiotelevisiva, comunque, garantisce:

a) la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni, comunque non consentendo la sponsorizzazione dei notiziari;

b) la trasmissione quotidiana di telegiornali o giornali radio da parte dei soggetti abilitati a fornire contenuti in ambito nazionale o locale su frequenze terrestri;

c) l'accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione e di propaganda elettorale e politica in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme e secondo le modalità indicate dalla legge;

d) la trasmissione dei comunicati e delle dichiarazioni ufficiali degli organi costituzionali indicati dalla legge;

e) l'assoluto divieto di utilizzare metodologie e tecniche capaci di manipolare in maniera non riconoscibile allo spettatore il contenuto delle informazioni.

La precedente legislazione riconosceva anche pro-attivamente degli incentivi - generalmente nella forma di sgravi fiscali - alle emittenti nazionali o locali che si impegnavano a trasmettere programmi informativi

riguardanti i territori e gli ambiti culturali dei propri bacini d'utenza.

La Mammi aveva scardinato il monopolio informativo della RAI, obbligando tutte le emittenti che chiedevano la concessione governativa a operare sul mercato a trasmettere notiziari radiofonici o televisivi. Quella norma spinse i canali di Berlusconi a entrare in competizione con i telegiornali Tg1, Tg2, Tg3 e in quegli anni l'impressione generale fu che finalmente era disponibile un'informazione alternativa, non legata ai partiti.

Nel complesso le normative di legge e i regolamenti applicativi delle Autorità recepiscono molte delle norme delle direttive comunitarie sulla programmazione televisiva (come per esempio le quote di produzione europea, ecc.), ma trattano poco a nulla le questioni inerenti l'informazione indipendente e imparziale. L'articolo 6 della legge Gasparri conferma la tendenza alla dichiarazione di principio, scarsamente seguita da efficaci misure di garanzia. L'unica, rilevante eccezione è la normativa sulla *par condicio*, ossia sull'informazione a contenuto politico e soprattutto elettorale. Va osservato che la legge n. 28 del 2000 fu varata dal governo di centro-sinistra, con lo scopo di limitare lo strapotere di Berlusconi e di garantire una comunicazione politico-elettorale equilibrata con obblighi di "equal time", specialmente nelle trasmissioni programmi elettorali. Non è un caso che questa legge non piaccia per nulla all'attuale capo del governo, che non è però riuscito a modificarla, come avrebbe desiderato, prima dell'ultima consultazione europea e amministrativa del giugno 2004. Berlusconi è talmente convinto dell'efficacia di questa legge che è giunto fino al punto di imputare ad essa la sconfitta del suo partito Forza Italia.

Quote

Le televisioni commerciali non sono obbligate a dedicare quote di tempo di trasmissione a favore delle minoranze linguistiche e/o culturali. L'unica regola generale è

quella relativa alle quote di contenuto di origine europea.

6. LA CONFORMITÀ ALLE POLITICHE COMUNITARIE

La legislazione italiana in materia radiotelevisiva non è completamente in linea con le previsioni delle direttive comunitarie, né con i principi fondamentali dell'Unione nel settore dei media.

L'ordinamento italiano ha dato attuazione nel tempo alle direttive CE in materia (l'Italia è stato uno dei primi paesi che ha recepito le direttive sulle comunicazioni elettroniche) e per alcuni aspetti si è posto all'avanguardia nell'affrontare alcuni nodi derivanti dallo sviluppo tecnologico, ad esempio, il passaggio alla televisione digitale terrestre.

Nel 1997, ha anticipato l'assetto organizzativo sancito dalle direttive del 2002¹⁶⁵, adottando un'unica normativa per i settori delle telecomunicazioni e della televisione, la legge Maccanico, e creando un unico organo di governo dell'intero sistema, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Inoltre, come previsto dall'art. 11 della legge Gasparri, i fornitori di contenuti televisivi devono riservare ad opere europee la maggior parte del loro

¹⁶⁵ Cfr.: Direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso), in G.U.C.E., L 108/7, 24 aprile 2004; Direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni) in G.U.C.E., L 108/7, 24 aprile 2004; Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), cit. e Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), cit.

tempo di trasmissione in ambito nazionale su frequenze terrestri. È escluso dal calcolo il tempo destinato a notiziari, a manifestazioni sportive, a giochi televisivi, alla pubblicità, a dibattiti e a televendite. La stessa legge garantisce la diffusione su programmi in chiaro, in diretta o in differita, delle trasmissioni televisive che abbiano ad oggetto eventi, nazionali e locali, aventi particolare rilevanza e indicati in un'apposita lista approvata con deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Essa include i giochi olimpici, tutte le partite della nazionale di calcio, la finale e la semifinale della Champion's League e della Coppa Uefa, se vi sono squadre italiane, il Giro d'Italia, il Gran Premio di Monza e il Festival di Sanremo.

Queste luci tendono tuttavia ad essere oscurate dal quadro complessivo del tutto anomalo nel panorama degli Stati dell'Unione. Il "caso italiano" che ha condotto l'Italia sul banco degli imputati al Parlamento europeo, sino a rischiare di essere sottoposta alla procedura di infrazione ex art. 7(1) del Trattato UE, per violazione del diritto fondamentale dei cittadini alla libertà e al pluralismo dell'informazione¹⁶⁶. Il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione nella quale,

sottolinea la sua profonda preoccupazione circa la non applicazione della legge e la non esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale, in violazione del principio di legalità e dello Stato di diritto, nonché circa l'incapacità di riformare il settore audiovisivo, in conseguenza delle quali da decenni risulta considerevolmente indebolito il diritto dei cittadini a un'informazione pluralistica;¹⁶⁷

Né sembra contribuire ad un miglioramento l'entrata in vigore della Legge 112 del 2004.

¹⁶⁶ Cfr. la proposta di Risoluzione sul rischio di gravi violazioni dei diritti fondamentali di libertà di espressione e di informazione in Italia, presentata da Sylviane H. Ainardi e altri 37 in Parlamento europeo, Doc. B5-0363/2003.

¹⁶⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2004 sui rischi di violazione, nell'UE e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione, cit., par. 66.

L'entrata in vigore della legge Gasparri Law non ha invero migliorato la situazione. Al contrario, tale legge sembra in più parti essere in contrasto con le direttive comunitarie. In generale la legge appare incompatibile con i principi che governano l'Unione, inclusa l'affermazione della libertà e del pluralismo dei media, sancita dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali, oltre che con quelli contenuti nelle convenzioni adottate dal Consiglio d'Europa e nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.¹⁶⁸

Alcune perplessità riguardano aspetti singoli della normativa, che costituiscono tuttavia cardini del meccanismo ideato per perpetuare l'assetto duopolistica e gli equilibri attuali¹⁶⁹.

Si possono porre molte questioni: il "generale assentimento" all'uso delle frequenze occupate dagli attuali operatori (art. 23) che occupano di fatto le frequenze è conforme al principio della assegnazione delle frequenze secondo criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati previsto dalle direttive del 2002?¹⁷⁰ L'esclusione delle telepromozioni dai criteri di calcolo dei limiti orari di affollamento pubblicitario rispetta le linee guida dell'Unione previste nella Direttiva "Televisione senza frontiere"? Il contributo statale previsto per l'acquisto dei set-top boxes per il digitale (legge 24 dicembre 2003, n. 350) è compatibile con il divieto di aiuti di Stato? La

¹⁶⁸ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Informationsverein Lentia and Others v. Austria, 24 Novembre 1993.

¹⁶⁹ Un'ampia riflessione sul tema è stata effettuata da uno tra i più attenti studiosi del diritto europeo dei media, Roberto Mastroianni; nel lavoro I "vincoli" europei nella definizione della struttura del sistema radiotelevisivo e della missione del servizio pubblico, cit.

¹⁷⁰ Forti dubbi in questo senso sono stati manifestati da S. Cassese, Il nuovo assetto del sistema televisivo, Intervento al Seminario di riflessione su "La legge Gasparri al traguardo" organizzato da ISIMM (ottobre 2003) e da R. Mastroianni, I "vincoli" europei nella definizione della struttura del sistema radiotelevisivo e della missione del servizio pubblico, cit., cit. Per un approfondimento si rinvia al cap. 3.

previsione di una soglia antitrust calcolata sulla base di un paniere ampio e disomogeneo è compatibile con il concetto di "mercato rilevante" su cui si misurano i tetti antitrust?¹⁷¹

La convinzione alla base della nuova legge che il pluralismo si realizzi naturalmente con lo sviluppo del sistema digitale, senza la necessità di rigide normative antitrust, consente di ritenere adempiuto l'obbligo, discendente dai Trattati e dalla CEDU, di adottare normative *efficaci* per prevenire e reprimere la formazione di posizioni dominanti nelle comunicazioni di massa?¹⁷²

Questi interrogativi sono seri, ma da soli non spiegano le forti preoccupazioni per la situazione italiana e gli aperti richiami a risolvere le anomalie del sistema dei media, che provengono dal Parlamento europeo, dal Consiglio d'Europa, da altre autorevoli organizzazioni internazionali e da gruppi di pressione attivi a difesa della libertà di informazione¹⁷³.

¹⁷¹ Di incompatibilità tra concezione del sistema integrato della comunicazione (SIC) e diritto della concorrenza ha parlato in più occasioni Giuseppe Tesaurò, Presidente dell'Autorità antitrust italiana. Forti dubbi in tal senso si colgono anche nella Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2004 sui rischi di violazione, nell'UE e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione, cit., che al n. 64 «auspica che la definizione legislativa, contenuta nel progetto di legge per la riforma del settore audiovisivo (Legge Gasparri, articolo 2, lettera G), del "sistema integrato delle comunicazioni" quale unico mercato rilevante non sia in contrasto con le regole comunitarie in materia di concorrenza, ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE e di numerose sentenze della Corte di giustizia, e non renda impossibile una definizione chiara e certa del mercato di riferimento».

¹⁷² Per un approfondimento, si rinvia a R. Mastroianni, I "vincoli" europei nella definizione della struttura del sistema radiotelevisivo e della missione del servizio pubblico, cit.

¹⁷³ Cfr. R. Craufurd Smith, Il controllo dell'Unione sulla protezione negli Stati membri della libertà di espressione e di informazione: il caso dei media in Italia, in www.forumcostituzionale.it;

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha espresso un giudizio assai severo sulla situazione italiana:

L'Assemblea è estremamente preoccupata che l'esempio negativo che l'Italia rappresenta sul piano internazionale a causa del conflitto di interessi di Berlusconi possa ostacolare i tentativi del Consiglio d'Europa di promuovere mezzi di comunicazione indipendenti e imparziali nelle nuove democrazie. Si consideri che l'Italia, uno dei più importanti soggetti che hanno contribuito al funzionamento di questa organizzazione, ha una responsabilità peculiare in questo senso.¹⁷⁴

Il 28 ottobre 2004, Ambeyi Ligabo, relatore speciale sulla protezione e la promozione del diritto alla libertà di espressione e di informazione dell'ONU, al termine della sua visita in Italia ha dichiarato:

L'Italia mostra una forte tradizione per quanto riguarda la libertà di parola e di espressione. La carta stampata, in particolare, appare assai libera e pluralista, benché il suo sviluppo appare essere ostacolata dal potere quasi egemonico della televisione. Tuttavia, sulla base dei contatti avuti con varie persone ed istituzioni, molti si sono dimostrati preoccupati che eventi recenti, in particolare la concentrazione dei media e il conflitto di interessi in specie negli ultimi anni, costituiscono una minaccia al diritto di parola e di espressione.¹⁷⁵

Ciò che emerge, più in generale, è un conflitto insanabile tra la filosofia ispiratrice della recente legislazione italiana e la tendenza comunitaria ad individuare nel principio del pluralismo la stella polare della politica europea delle comunicazioni.

¹⁷⁴ Cfr. Council of Europe Resolution 1387(2004), par. 9 e OSCE, Report on Freedom of the Media, 11 dicembre 2003, in http://www.osce.org/documents/rfm/2003/12/1641_en.pdf (accesso 1 aprile 2005).

¹⁷⁵ Dichiarazione di Ambeyi Ligabo, Alto Commissario per i diritti umani dell'ONU, 28 ottobre 2004, Rome, in <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/96007EB02D68C473C1256F500044D829?opendocument>, accesso 20 aprile 2005.

Emblematico in tal senso l'art. 11, n. 2 della Carta europea dei diritti fondamentali che - innovando rispetto all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹⁷⁶ - afferma che l'indipendenza ed il pluralismo dei media debbono essere rispettati¹⁷⁷.

Tale articolo fu adottato su pressione non a caso della componente della delegazione italiana più vicina alla allora maggioranza di centrosinistra, che aveva proposto l'emendamento relativo al pluralismo dei media. L'inclusione nella Carta del principio del pluralismo dimostra la condivisione generale della centralità del tema della concentrazione dei mezzi di comunicazione in Europa e l'attenzione dell'Unione alle ricadute sul sistema democratico della disciplina della radiotelevisione¹⁷⁸. La Carta pone, inoltre, all'ordine del giorno la questione dello spazio di intervento dell'Unione in materia. Pone un ulteriore argomento a favore della possibilità e dell'opportunità di una normativa comunitaria più completa rispetto all'attuale, che affronti su scala europea le questioni del controllo dei mezzi di informazione e dei limiti proprietari.

Il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione "di presentare una proposta di direttiva per la salvaguardia del pluralismo dei media in Europa, in modo da completare il quadro regolamentare, così come richiesto dalla sua precitata risoluzione del 20 novembre 2002".¹⁷⁹ Il Parlamento europeo ha altresì sottolineato che "ritiene che la salvaguardia della diversità dei media debba

¹⁷⁶ Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 3 settembre 1953, in <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm> (accesso 1 marzo 2005).

¹⁷⁷ Art. 11, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali: "La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati".

¹⁷⁸ Cfr. G.E. Vigevani, Il pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa nella Carta dei diritti, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2003, pp. 1247 ss. e R. Craufurd Smith, Rethinking European Union competence in the field of media ownership: the internal market, fundamental rights and European citizenship, in *European Law Review*, in corso di pubblicazione.

¹⁷⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2004, cit. par. 76.

diventare la priorità della legislazione dell'Unione in materia di concorrenza e che la posizione dominante di una società del settore dei media sul mercato di uno Stato membro debba essere considerata un ostacolo al pluralismo dei mezzi di comunicazione nell'Unione".¹⁸⁰ In questa prospettiva, potrebbe essere utile valutare la possibilità per la Commissione europea di intervenire nel suo ruolo di "guardiano dei Trattati", e particolarmente del diritto della concorrenza. Inoltre, dopo la sua inclusione nel Trattato di Nizza e nella Costituzione europea, il pluralismo dei media è divenuto un principio e persino una "policy" dell'Unione. Di conseguenza, una soluzione alla questione del pluralismo, in Italia e in tutta l'Europa, può essere rinvenuta attraverso iniziative dell'Unione.

7. L'IMPATTO DELLE NUOVE TECNOLOGIE E DEI NUOVI SERVIZI

Il passaggio dalla televisione analogica alla televisione digitale terrestre rappresenta la più rilevante novità degli ultimi anni e - a detta del ministro delle comunicazioni Maurizio Gasparri - il principale motivo che ha condotto alla riforma che porta il suo nome; non a caso, l'art. 1 della legge indica tra gli obiettivi l'adeguamento del sistema radiotelevisivo nazionale, regionale e locale "all'avvento della tecnologia digitale e al processo di convergenza tra la radiotelevisione e altri settori delle comunicazioni interpersonali e di massa, quali le telecomunicazioni, l'editoria, anche elettronica, ed internet in tutte le sue applicazioni".

7.1 La televisione digitale

Il passaggio al digitale non è in realtà una novità introdotta dalla legge Gasparri: il legislatore

¹⁸⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2004, cit. par. 77.

italiano, con una solerzia inusuale in materia, aveva già dettato, con la legge n. 66 del 2001, di conversione del decreto-legge n. 5 del 2001, i tempi e le modalità per realizzare questa "rivoluzione". Anche l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni si è mostrata sollecita, approvando il regolamento relativo alla radiodiffusione terrestre in tecnica digitale ed il piano di assegnazione delle frequenze per la radiotelevisione in tecnica digitale.¹⁸¹ Negli ultimi quattro anni, il Ministero delle Comunicazione ha concesso circa 22 licenze per il digitale a varie società, tra cui la RAI, Mediaset, Telecom Italia Media (La 7)e Rete A - un network minore, di recente acquistato dal Gruppo L'Espresso. Si tratta di licenze per la trasmissione sperimentale. Il Ministero prevede di distribuire le licenze operative in un secondo momento. In teoria il piano frequenze renderà disponibili da 48 a 60 canali nazionali, da 480 a 600 regionali e circa 1272 locali su multiplex digitali, che possono ospitare anche cinque canali. Nel panorama italiano dei media, si può al momento ritenere che la prospettiva digitale rappresenti insieme un alibi ed un'opportunità. Può costituire l'alibi per rinviare ad una data ancora una volta futura ed incerta la soluzione del nodo del pluralismo del sistema radiotelevisivo. La tecnica digitale apre anche l'opportunità di risolvere la questione della scarsità di frequenze e di favorire l'integrazione e la convergenza tra i media. La tecnologia digitale, infatti, consente di quadruplicare la capacità trasmissiva e il numero di canali per una stessa banda di frequenza, rendendo più ampia l'offerta di contenuti e di servizi per gli utenti.

Il passaggio alla diffusione esclusivamente in digitale delle trasmissioni televisive (cd. switch off) è fissato dalle leggi del 2001 e del 2004 per l'anno 2006. Tale data, tuttavia, è ritenuta del

¹⁸¹ Cfr. P. Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 150; e R. Zaccaria, *Televisione: dal monopolio al monopolio*, Baldini Castoldi Dalai, Milano, 2003, pp. 138.

tutto irrealistica e molti esperti pronosticano che lo switch off avverrà almeno 4-5 anni più tardi.¹⁸²

Per favorire lo sviluppo e la diffusione nelle case della televisione digitale, la normativa nella "fase di transizione" impone alla Rai una serie di obblighi, tra i quali quello di realizzare entro il 1° gennaio 2004 due blocchi di diffusione di programmi in tecnica digitale di fruibili dal 50 per cento della popolazione italiana.¹⁸³ La RAI ha provveduto in tempi rapidi a quanto imposto dalla legge. La Legge Finanziaria 2004 ha inoltre previsto un incentivo fiscale di 150 euro per coloro che noleggiavano o acquistano il decoder digitale.¹⁸⁴ Molte sono le regole che riguardano le trasmissioni in tecnica digitale e che aprono prospettive di maggior diversificazione: tra le più importanti, la scissione della figura del concessionario in due distinte figure, l' "operatore di rete" ed il "fornitore di contenuti", basate sulla differenza tra le strutture (le reti) ed i servizi (i contenuti). Il primo opera sulla base di una licenza, il secondo sulla base di un'autorizzazione.

Un aspetto discutibile della Legge Gasparri è la sua pretesa di fondo che le nuove tecnologie, di per se stesse, siano in grado di garantire il pluralismo. Già la Direttiva 2002/19/CE metteva in guardia i legislatori nazionali, affermando che «le regole di concorrenza da sole possono non essere sufficienti per garantire la diversità culturale e il pluralismo dei media nel

¹⁸² Cfr. O. Grandinetti, *Pluralismo e concorrenza del sistema radiotelevisivo in un quadro tecnologico e normativo in evoluzione*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, cit., R. Mastroianni, *I "vincoli" europei nella definizione della struttura del sistema radiotelevisivo e della missione del servizio pubblico*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, cit. e S. Ciccotti, *La convergenza tecnologica*, in *Comunicazioni: verso il diritto della convergenza*, a cura di G. Morbidelli e F. Donati, Torino, 2003, p. 1.

¹⁸³ Art. 25, comma 2, legge n. 112 del 2004.

¹⁸⁴ Legge n. 350/2003 (Legge finanziaria 2004), in *Gazzetta Ufficiale*, 27 dicembre 2003, art. 4, comma 1.

settore della televisione digitale»¹⁸⁵. Nel caso italiano, poi, la situazione pregressa aumenta evidentemente il rischio di passare dal duopolio analogico a quello digitale, senza riuscire ad aprire spazi reali alla concorrenza. Appaiono quindi serie le critiche alla legge per non aver affrontato la questione della distribuzione delle risorse pubblicitarie, con l'introduzione di rigorosi limiti alla raccolta di risorse finanziarie, per aver previsto un meccanismo d'assegnazione delle frequenze per il digitale che «sostanzialmente assegna le frequenze agli attuali operatori televisivi in tecnica analogica, consentendo agli stessi di ottenere, a richiesta, le licenze e le autorizzazioni per avviare le trasmissioni in tecnica digitale terrestre».¹⁸⁶ Uno dei problemi messi in evidenza dalla critica è che la legge ha permesso alla RAI e Mediaset di accaparrarsi molte licenze digitali, senza creare strumenti efficaci per favorire la concorrenza permettendo a nuovi operatori di entrare nel mercato.

Di qui, la constatazione di Roberto Mastroianni che "il preteso "aumento" dei canali deriverà principalmente proprio dalle iniziative di questi due operatori (quelli attualmente in posizione dominante), con il marginale apporto, forse, di editori indipendenti".¹⁸⁷ Ottavio Grandinetti ha paventato il rischio che in assenza di interventi correttivi il "il passaggio al digitale potrebbe soltanto aggravare il deficit di concorrenza e

¹⁸⁵ Direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso), cit., art. 10.

¹⁸⁶ Cfr. la dichiarazione del Presidente dell'Autorità per la concorrenza Giuseppe Tesauro ed il Rapporto annuale 2003 della stessa AGCM, p. 100.

¹⁸⁷ R. Mastroianni, I "vincoli" europei nella definizione della struttura del sistema radiotelevisivo e della missione del servizio pubblico, in M. Manetti (a cura di), Europa e Informazione, 2004, cit.

pluralismo".¹⁸⁸ L'acquisizione da parte di Mediaset e di La 7 dei diritti di trasmissione sul digitale terrestre delle partite del campionato di calcio di serie A conferma tale previsione.¹⁸⁹

Il 2 marzo 2005, nel tentativo di limitare il futuro dominio del duopolio Mediaset-RAI nel mercato digitale, l'AGCOM ha adottato una delibera che riafferma la rilevanza del pluralismo nel settore televisivo e in quello delle risorse finanziarie relative allo sviluppo della televisione digitale.¹⁹⁰ L'Autorità aveva iniziato nell'ottobre 2004 un'investigazione, giungendo alla conclusione che il mercato radiotelevisivo è ancora caratterizzato dal duopolio RAI-Mediaset, con tre società, RAI, Mediaset e Publitalia '80, la concessionaria pubblicitaria del gruppo Fininvest, che furono considerate detenere una posizione dominante, in violazione del principio del pluralismo. In particolare, la posizione di Publitalia '80 fu definita come "dominante", detenendo una quota del 62,7 per cento dell'intero mercato pubblicitario televisivo.¹⁹¹

La delibera 136/05 dell'AGCOM ha imposto a RAI e Mediaset di accelerare la transizione al digitale terrestre e di garantire a fornitori indipendenti di contenuti l'accesso alla televisione digitale. Ha richiesto, inoltre, a Publitalia '80 di operare la separazione contabile tra le attività di raccolta pubblicitaria sulle reti analogiche e sulle reti digitali terrestri. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha altresì previsto l'obbligo per Mediaset di avvalersi, per un anno, di una concessionaria di pubblicità diversa da Publitalia per la raccolta pubblicitaria per le trasmissioni in tecnica digitale

¹⁸⁸ O. Grandinetti, *Pluralismo e concorrenza del sistema radiotelevisivo in un quadro tecnologico e normativo in evoluzione*, in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione*, cit.

¹⁸⁹ Cfr. G. Valentini, "Il digitale terrestre assist a Mediaset", in *La Repubblica*, 20 gennaio 2005, p. 19.

¹⁹⁰ AGCOM, *Delibera 136/05*, in *Gazzetta Ufficiale*, supplemento n. 35, 11 marzo 2005.

¹⁹¹ AGCOM, *Delibera 136/05*, cit. art. 126.

terrestre. Tale disciplina è conseguenza della Legge Gasparri.

La televisione terrestre in tecnica analogica e digitale non esauriscono tuttavia le modalità di diffusione radiotelevisiva regolate dal legislatore italiano. La televisione via cavo, ritenuta legittimamente esercitabile dai privati sin dalla sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 1976, ha avuto uno sviluppo importante negli anni novanta in un quadro normativo confuso, sino all'entrata in vigore del regolamento 289/2001 dell'AGCOM. Analogamente, anche la televisione satellitare ha trovato una regolamentazione organica nella legge n. 249 del 1997 e nel citato regolamento 289/2001.

Tali tecniche di trasmissione hanno avuto un particolare sviluppo anche in relazione alla nascita della Pay-TV. Anche la televisione criptata a pagamento ha avuto una regolamentazione tardiva rispetto alla sua evoluzione ed ha trovato un primo quadro normativo coerente solo con la legge n. 249 del 1997, che sancisce la possibilità per le Pay-TV di ottenere una sola concessione su frequenze terrestri, dovendo così trasferire le altre reti su cavo o su satellite.

Nonostante questi interventi legislativi su altri *new media*, la televisione digitale ha monopolizzato la recente attenzione del legislatore, tant'è che poco o nulla si trova su di essi nella legge Gasparri. Il mercato comunque si è mosso da tempo, e grazie ad altri provvedimenti legislativi concernenti la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, nuove realtà imprenditoriali sono sorte nel campo di Internet, della banda larga, del cavo, del satellite. La stessa Autorità per le garanzie nelle comunicazioni registra nella sua Relazione annuale la vivacità di questo comparto, laddove cita la società Fastweb attiva nell'offerta televisiva (*video on demand*, *Pay-TV*, ritrasmissione di canali terrestri e satellitari in qualità digitale) su fibra ottica e su ADSL:

Grazie a tale offerta, l'impresa che la propone è riuscita negli scorsi mesi ad ampliare la propria tipologia di clientela da coloro che erano prevalentemente interessati ad una connessione ad

Internet particolarmente veloce e di banda assai ampia a segmenti di mercato attratti da contenuti televisivi di tipo premium (calcio e cinema). Si tratta di un fenomeno che sembra avere buone opportunità di sviluppo: non sorprende, pertanto, che anche altri operatori abbiano avviato sperimentazioni finalizzate a realizzare simili offerte, come segnalato anche in precedenza.¹⁹²

7.2 I nuovi media

Ciò che è successo in Italia nel campo dei *new media* non è un'eccezione rispetto ai tassi di crescita registrati negli altri paesi europei. Internet, Pay-TV, televisione digitale, ma anche le nuove tecnologie e servizi legati alla telefonia cellulare (GPRS e soprattutto UMTS) stanno diventando parte strutturale del mercato consumer e stanno apportando mutamenti nel costume, nelle abitudini e negli stili di vita di milioni di cittadini.

Non tutti i *new media* penetrano il mercato con la stessa intensità e velocità. Internet, grazie a politiche commerciali che l'hanno associato a bassi costi, è naturalmente il mezzo più diffuso e popolare. Ma anche la Pay-TV, grazie all'appeal che ha il calcio in Italia, ha raggiunto i tre milioni di abbonati. La televisione digitale stenta ancora a decollare perché rinnovare un parco di decine di milioni di apparecchi televisivi richiederà uno sforzo finanziario notevole alle famiglie, nonostante un'aggressiva politica governativa di diffusione dei decoder con uno sconto il cui costo è sostenuto dalle finanze pubbliche. Il calcio rappresenta indubbiamente un fattore di traino della rapida diffusione delle nuove tecnologie, come la televisione digitale. Il 22 Gennaio 2005, per la prima giornata di campionato resa disponibile sui canali digitali, sono andate a ruba centinaia di migliaia di schede prepagate di Mediaset e di La 7.

Convergenza con la telefonia cellulare

¹⁹² AGCOM, Rapporto annuale 2004, p. 91.

La terza generazione della tecnologia telefonica mobile, l'UMTS, comincia a diventare popolare presso i consumatori italiani, resa disponibile al largo pubblico dagli operatori GSM sulle loro reti.

L'accesso al broadband è cresciuto notevolmente tra il 2002 e il 2004. In marzo 2004 la stima era di 3,4 milioni di linee, di cui 2,7 milioni di tipo ADSL.

L'enorme mercato della telefonia cellulare è una base formidabile per il lancio e il successo della tecnologia UMTS, su cui hanno scommesso miliardi di euro i vari gestori negli ultimi anni. Oggi in Italia ci sono circa 61 milioni di abbonamenti, ben oltre uno per ciascuno dei 57 milioni di abitanti. La previsione è di raggiungere 4,5 milioni di abbonati entro il 2005.

Nel 2004, AGCOM prevedeva che l'UMTS avrebbe raggiunto 4,5 milioni di abbonati entro il 2005. "Il dato più significativo - osserva ancora l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni - è l'impegno, da parte dei gestori, nella fornitura di servizi innovativi, dagli MMS ai servizi video. A questi servizi si è aggiunto, prima della fine dell'anno, la "Mobile TV" di Tim (che consente agli utenti dotati di cellulari abilitati di accedere in modalità *streaming*, ai programmi dell'emittente pubblica Rai e di altre emittenti quali La7 e MTV, Coming Soon Television, CNB-CFN, Game Network). La trasmissione avviene in contemporanea alla diffusione del canale in televisione. A questa offerta, ha fatto seguito quella dell'operatore H3G ("3") che ha proposto ai propri utenti la possibilità di seguire sul proprio cellulare alcuni *reality tv* trasmessi da emittenti nazionali."¹⁹³

Internet

Dopo il boom a cavallo del 2000, la crescita degli abbonamenti (gratuiti e a pagamento) registra una tendenza alla stabilizzazione. Gli utenti sono passati dai 19,8 milioni di fine 2002 ai 22,7 milioni di fine 2003. In compenso si sta registrando un notevole successo dell'accesso a banda larga (ADSL), grazie anche

¹⁹³ AGCOM, Rapporto annuale 2004, p. 102.

all'incentivazione governativa con il contributo di 75 euro per ogni nuova connessione.

Tabella 11. Utenti Internet in Italia (2001-2004)

	Totale utenti (milioni)			
	2001	2002	2003	2004 (stima)
Numero utenti effettivo ¹⁹⁴	17.9	19.8	22.7	25.6
Residenziali	12.5	14.4	17.2	20.1
Business	7.1	7.6	8.6	9.6
Scuola ed enti pubblici	3.9	4.1	4.5	5

Fonte: IDC¹⁹⁵

La diffusione capillare dell'accesso broadband permetterà la messa in rete dei programmi televisivi, per cui è prevedibile che si possano realizzare alcuni sogni degli utenti (e dei gestori di telecomunicazioni) irrealizzabili solo qualche anno fa, quello della Internet-TV, e quello del telefono via Internet (VoIP). Un esempio significativo di questa strategia in Italia è il presidio che la maggiore compagnia telefonica (Telecom Italia) mantiene nella televisione con La7 e con la parallela spinta del portale RossoAlice:

Tutto questo porterà ad un graduale cambiamento degli attuali modelli di concorrenza tra gli operatori: accanto al prezzo (canone e contributi di attivazione), assumeranno crescente importanza, come elemento di differenziazione delle offerte degli operatori, i servizi aggiuntivi (contenuti broadband, servizi personali a valore aggiunto quale il deposito dei propri contenuti digitali in rete, ecc.)¹⁹⁶

¹⁹⁴ Al netto delle sovrapposizioni.

¹⁹⁵ AGCOM, Rapporto annuale 2004, p. 107.

¹⁹⁶ AGCOM, Rapporto annuale 2004, p. 108.

Televisione satellitare

In Italia parlare di televisione via satellite significa parlare di Sky Italia. Ne abbiamo già fatto cenno nei paragrafi precedenti. La società di Murdoch ha davvero monopolizzato il settore, e non si vedono all'orizzonte *competitors* in grado di sfidare il gigante globale. La televisione via satellite, soprattutto se a pagamento richiede ingenti risorse, comporta perdite altrettanto ingenti, e gli (incerti) profitti giungono dopo anni di investimenti. Per questi motivi la vera concorrenza alla Pay-Tv di Murdoch viene dalla messa in cantiere di altre forme di fornitura degli stessi servizi e contenuti, come appunto la televisione digitale terrestre e la banda larga. Non è un caso che proprio il primo attacco al monopolio di Sky Italia sia stato sferrato dall'altro gigante televisivo, Mediaset, che ha acquistato i diritti di trasmissione delle partite di Milan, Juve e Inter (finora esclusiva della TV satellitare criptata) sui canali digitali terrestri.

Un aspetto interessante del mercato della tv satellitare criptata è quello della pirateria - che ha imperversato per anni, sin dal suo esordio. Ne fa cenno la stessa Autorità nella sua Relazione 2004. Sky Italia è riuscita a contenere "con successo il fenomeno dell'accesso illegale ai programmi codificati, che aveva contribuito pesantemente all'insuccesso di Tele+ e di Stream. Si stima, tuttavia, che per risolvere completamente il problema sarebbe necessario sostituire oltre la metà dei *decoder* attualmente in uso ed introdurre un sistema di codifica più sicuro".¹⁹⁷

7.3 Il dibattito pubblico sulla digitalizzazione

In Italia il dibattito sui nuovi media si concentra soprattutto sul "passaggio al digitale", ma si tratta complessivamente di un dibattito meno che vivace. Una semplice ragione spiega l'assenza di una polemica sostenuta: a volere l'introduzione della televisione digitale terrestre a marce forzate è stato il governo di

¹⁹⁷ AGCOM, Rapporto annuale 2004, p. 115.

centrosinistra (con la legge n. 66/2001). La decisione del governo di centrodestra di Berlusconi di fare leva sul digitale per ampliare lo spazio per nuovi operatori televisivi ha così colto in contropiede l'opposizione, che - seppur contraria ad alcuni aspetti di questa scelta del governo - non ha potuto bocciarla totalmente.

Molti commentatori hanno criticato il fatto che il governo abbia finanziato l'acquisto dei decoder digitali. L'iniziativa viene ritenuta a vantaggio dei due operatori principali che stanno accaparrandosi le frequenze. Il governo Berlusconi ha stanziato 100 milioni di euro nel 2003 e 150 nel 2005, che vanno a favorire il duopolio - in manifesta contraddizione con le intenzioni della legge Gasparri.

In ogni caso, politici di entrambi gli schieramenti, commentatori e analisti nutrono seri dubbi sul successo della televisione digitale terrestre, notando che questa si è rivelata un mezzo fallimento nei pochi paesi nei quali è stata sperimentata. In particolare in Italia, un mercato nel quale i consumatori sono stati "rovinati" da più di due decenni di sovrabbondante televisione in chiaro, nessuno può realisticamente prevedere quali differenze vi saranno con i nuovi canali. La scadenza stessa del 2006 per lo *switch off* al digitale terrestre è ritenuta dagli esperti del tutto ottimistica.

Marcello Veneziani, un intellettuale conservatore ex-membro del Consiglio di amministrazione della RAI, è stato egli stesso assai scettico: "giudicando dalle esperienze statunitensi, britanniche, spagnole e scandinave, tutte certo non di successo, bisogna essere più scettici."¹⁹⁸

Ancora una volta, la maggior fonte di dubbi deriva dall'atmosfera politica che ha circondato l'astuto passaggio al digitale; essendo il giorno di effettivo passaggio indefinito, e per molti realisticamente non anteriore al 2010, significa che Mediaset rimarrà per i prossimi 4-6 anni un attore in posizione dominante. Non senza ironia, il vero - immediato - successo è già stato

¹⁹⁸ Marcello Veneziani, in *Corriere della Sera*, 6 Agosto 2003.

ottenuto: Rete 4 è stata salvata dalla condanna al satellite.

8. CONCLUSIONI

Sotto il profilo finanziario, il sistema radio-televisivo italiano si presenta come un sistema che gode di buona salute, per le ingenti risorse che esso genera o di cui si avvantaggia. La pubblicità continua a rimanere il motore principale del broadcasting italiano, nutrendo abbondantemente i vari comparti dei media. La RAI può contare su un fiume costante di proventi pubblicitari, nonostante i tetti imposti dalle normative. Mediaset registra ogni anno notevolissimi incrementi nei fatturati e nei profitti - anche grazie all'effetto-trascinamento di Berlusconi capo del governo. La televisione a pagamento, nelle varie piattaforme satellitari, via cavo o digitale terrestre, sta rivelando tassi di crescita che sollecitano l'interesse degli inserzionisti.

Il menù televisivo degli italiani, come ha fatto notare la stessa Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, è uno dei più ricchi d'Europa, per l'abbondanza di canali generalisti e di nicchia, che le nuove tecnologie stanno per moltiplicare ulteriormente.

È assai improbabile che i nuovi operatori saranno in grado di competere nel territorio della televisione analogica ripartito nei due giganti di RAI e Mediaset. Dunque, la televisione digitale terrestre rappresenta la nuova frontiera per nuovi soggetti che vogliono fare televisione in Italia. Questa è la politica dell'attuale governo, che ha suscitato, soprattutto a livello internazionale, molte perplessità e riserve circa i veri obiettivi di tanta insistenza sul digitale terrestre.

Resta il fatto che il digitale terrestre - se le due autorità preposte alla vigilanza ne governeranno correttamente la crescita e se non si ripeteranno per l'Italia le condizioni che l'hanno fatto fallire in UK e Spagna - nei prossimi anni potrebbe rappresentare una rivoluzione nel broadcasting nazionale.

Se la salute, per così dire "fisica", della televisione è buona, vista l'attuale abbondanza di risorse per le imprese e di offerta per il pubblico dei consumatori, altrettanto non sembra di potere affermare che sia quella "politica" e culturale.

L'ingerenza della politica nel sistema dei media e in particolare della televisione è stata da sempre un vizio che ha segnato negativamente lo sviluppo dell'intero sistema. Sino alla metà degli anni '70 la televisione è stata monopolio della classe di governo, tenuta sotto stretto controllo dell'esecutivo che ne ha impedito a lungo la modernizzazione e ha bloccato qualsiasi pluralismo esterno. Dalla metà degli anni '70 alla Legge Mammì (1990) la politica, sazia della conferma del controllo sulla RAI, ha lasciato il campo della televisione commerciale in mano al caos normativo. Tale situazione ha consentito un processo darwiniano che ha visto come "specie vincente" l'impero finanziario del nuovo magnate dei media Berlusconi. Gli anni '90 e l'ultimo decennio sono segnati dall'entrata in politica del magnate dei media e dal conseguente cortocircuito politico-mediatico, che ha reso incandescente la materia e pieno di ostacoli il tentativo delle forze politiche più avvertite dei pericoli per il mercato - e per la stessa democrazia - di varare un sistema di norme che equilibrasse il sistema dei media e garantisse un vero pluralismo.

Seppur non condividendo le denunce più gravi, secondo cui l'Italia sarebbe sull'orlo di una dittatura politico-mediatica - è difficile non ammettere che l'eterna "questione televisiva" dell'Italia repubblicana ora si identifichi con la "questione Berlusconi". La concentrazione in una sola persona di tanto potere è senza precedenti nella storia repubblicana italiana e nelle democrazie liberali. La legge sul conflitto di interessi approvata lo scorso luglio non ha sciolto la "questione". Al contrario, l'ha ulteriormente complicata. Se infatti in passato si poteva dire che certe politiche di Berlusconi erano illegittime e inopportune, oggi egli può farsi scudo di una legislazione che legittima il mantenimento della proprietà dei mezzi di comunicazione.

Il fatto che il capo del governo abbia potente voce in capitolo nelle faccende della Rai accresce il dubbio che dietro certe scelte politiche ci sia il disegno di favorire la sua Mediaset. Nello stesso tempo, appare evidente che il Presidente del Consiglio approfitti del controllo sulle reti televisive Mediaset e RAI per influenzare politicamente l'opinione pubblica e l'elettorato. Decisioni come quelle sul gonfiamento del "sistema integrato della comunicazione" e della scommessa sul digitale terrestre presenti nella Legge Gasparri sembrano andare in questa direzione. Anche il disimpegno di grandi gruppi industriali nel settore televisivo tradizionale possono essere spiegati con una logica scelta di non porsi in una posizione di frizione con gli odierni governanti. Ad esempio, Telecom Italia, il gigante italiano della telefonia, ha rinunciato a rendere competitiva la rete La7, di cui detiene il controllo azionario.

L'improvvisa rimozione nel novembre 2004 di Enrico Mentana, il fondatore e direttore per più di un decennio del più importante telegiornale di Mediaset, il Tg5 di Canale 5, costituisce un inquietante segnale che i media si stanno preparando per le elezioni del 2006. Considerato da amici e nemici come un garante di un'informazione equilibrata, che ha portato autorevolezza e popolarità alle news di Mediaset, Mentana ha osservato che "dopo la legge Gasparri, non c'è stato più bisogno di un telegiornale per tutelare i confini di Mediaset."¹⁹⁹

In sintesi, le profonde preoccupazioni sullo stato della televisione in Italia sono di natura politica. La performance complessiva dell'attuale sistema radiotelevisivo italiano non sembra in sintonia con il ruolo che viene tradizionalmente attribuito ai media di fungere da colonna della democrazia liberale. Vi è un quasi totale controllo da parte della maggioranza dell'informazione televisiva. Va però osservato che l'Italia possiede un sistema dell'informazione a stampa che è realmente pluralista, anche per la presenza di più seri limiti

¹⁹⁹ Intervista ad Enrico Mentana in Corriere della Sera, 14 Novembre 2004.

antitrust per l'editoria, e che fa sentire l'opposizione delle forze politiche e di larghi settori dell'opinione pubblica.

In questo scenario, non è certo difficile formulare un lungo elenco di dettagliate raccomandazioni al legislatore italiano per riformare il sistema radiotelevisivo. A tal fine, sarebbe infatti sufficiente rievocare quanto già osservato da istituzioni internazionali, da organizzazioni non governative e autorità indipendenti.

Particolarmente rilevanti gli inviti rivolti al legislatore italiano dall'Assemblea del Consiglio d'Europa, tra cui quello di porre fine alla lunga pratica di interferenze politiche nei media²⁰⁰. Altrettanto consistenti sono le profonde preoccupazioni espresse dal Parlamento europeo²⁰¹ ed il suo invito ad accelerare i suoi lavori in materia di riforma del settore audiovisivo.²⁰²

Ancor più ponderate e condivisibili appaiono le considerazioni contenute nel Messaggio di Ciampi del 23 luglio 2002, in particolare allorché indica quali parametri per ogni riforma: il pluralismo e l'imparzialità, diretti alla formazione di una opinione pubblica critica e consapevole, in grado di esercitare responsabilmente i diritti della cittadinanza democratica²⁰³.

²⁰⁰ Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1387 (2004), 24 giugno 2004, cit., par. 79.

²⁰¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2004 sui rischi di violazione, nell'UE e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione (articolo 11, paragrafo 2 della Carta dei diritti fondamentali), cit., par. 66.

²⁰² Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2004 sui rischi di violazione, nell'UE e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione (articolo 11, paragrafo 2 della Carta dei diritti fondamentali), cit., par.87.

²⁰³ Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, in materia di pluralismo e imparzialità dell'informazione del 23 Luglio 2002, cit.

Tuttavia, dubitiamo che questa lista di raccomandazioni possa produrre un qualche risultato positivo. Le autorevoli critiche provenienti dall'interno e dall'esterno non hanno prodotto alcuna reale modifica *in melius* nel sistema dei media in Italia. Paradossalmente, a fronte di una così ampia inquietudine, il Parlamento ha varato nel 2004 una legge che pone la Rai ancor più sotto il tallone partitico e consente a Mediaset di espandersi ulteriormente nella pubblicità e negli altri media.

Non è poi nella logica di questo lavoro identificare dall'esterno un modello ideale di sistema dei media, prescindendo dalla reale situazione politica italiana: i partiti, gli organi di governo del sistema e gli operatori della informazione discutono da almeno trent'anni di indipendenza della Rai e di pluralismo televisivo. Nell'ultimo decennio, essi hanno continuamente dibattuto di conflitto di interesse e di rapporti tra media e politica. Gli scienziati del diritto, della politica e della comunicazione hanno piena coscienza degli esempi ricavabili dal diritto comparato e delle ricette che possono favorire il diritto all'informazione e un'effettiva e consapevole partecipazione dei cittadini alla vita pubblica.

Tuttavia, gli interessi di parte sono sempre prevalsi sui principi generali e sulla legalità.

9. RACCOMANDAZIONI

9.1 Politiche di settore

Il processo di digitalizzazione

1. Il governo dovrebbe posticipare il termine per il passaggio definitivo al digitale terrestre, consentendo la trasmissione in analogico per almeno ulteriori cinque o sei anni. Il governo dovrebbe realizzare politiche "neutrali" in relazione ai differenti media, in modo da non penalizzare la televisione via cavo e via

satellite, con un trattamento di favore per la televisione digitale.

9.2 Authorities di settore

Poteri sanzionatori

2. Il Parlamento dovrebbe modificare la legislazione, al fine di rafforzare i poteri delle autorità di settore. In particolare, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dovrebbe essere dotata di maggiori poteri sanzionatori, per dare esecuzione alle proprie decisioni.

Indipendenza

3. Il Parlamento dovrebbe introdurre in cambiamenti nella legislazione, al fine di assicurare l'indipendenza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, modificando la procedura di nomina dei membri in modo tale che il Presidente del consiglio non intervenga più nella nomina del Presidente e il Parlamento non nomini più di altri membri con criteri spartitori tra le forze politiche. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di affidare tale potere al Presidente della Repubblica.

Assegnazione delle frequenze

4. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dovrebbe assicurare l'osservanza delle direttive 2002/21/CE e 2002/22/CE, che prevedono procedure trasparenti, non discriminatorie e proporzionate per l'assegnazione delle frequenze.
5. Il Parlamento dovrebbe modificare nella legislazione in modo da impedire la legalizzazione delle emittenti che occupano illegalmente le frequenze.

9.3 Emittenti pubbliche e private

Emittenti locali

6. Il Parlamento dovrebbe prendere iniziative per introdurre una normativa che dia maggiori aiuti

finanziari e tecnologici alle televisioni private locali, per permettere lo sviluppo di networks effettivamente alternativi alle reti nazionali.

9.4 Servizio pubblico radiotelevisivo

Ristrutturazione

7. Il Parlamento dovrebbe bloccare l'attuale processo di privatizzazione della RAI, che appare irrealistico dal punto di vista economico (poiché la legge Gasparri stabilisce che un azionista non può possedere più per dell'uno per cento delle azioni della Rai) e contrario alla Costituzione (poiché stabilisce una privatizzazione totale del servizio pubblico).
8. Il Parlamento dovrebbe intervenire, dividendo la RAI in due società separate, una con obblighi di servizio pubblico e l'altra con un profilo commerciale, secondo le raccomandazioni contenute nel rapporto del 16 novembre 2004, n. 13770, dell' Autorità garante della concorrenza e del mercato.
9. Il Parlamento dovrebbe prendere iniziative per rendere il servizio pubblico radiotelevisivo offerto dalla "nuova RAI" un servizio pubblico indipendente (non-governativo), con la forma societaria della fondazione, sul modello della British Broadcasting Corporation (BBC). La parte commerciale della Rai dovrebbe essere privatizzata e posta sul mercato, senza vincoli.

Indipendenza

10. Il Parlamento dovrebbe riformare la legge Gasparri, in modo da assicurare che la Rai divenga un'istituzione effettivamente indipendente, come la Corte costituzionale o la Banca d'Italia.
11. Il Parlamento dovrebbe garantire che i membri del Consiglio di amministrazione della RAI Board siano politicamente indipendenti dall'influenza e dal controllo del governo e dei partiti politici. Ciò potrebbe avvenire, per

esempio, se i componenti del Consiglio fossero eletti con una maggioranza qualificata e in tempi diversi. Un'alternativa potrebbe essere quella di attribuire parte delle nomine all'Agcom o all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Competenze professionali

12. Il Parlamento dovrebbe adottare modifiche legislative in modo da assicurare che i componenti del Consiglio di amministrazione della RAI siano nominati secondo criteri di competenza professionale. A tal fine, i candidati dovrebbero essere sottoposti a rigorose audizioni in Parlamento.
13. Il Parlamento dovrebbe riformare la legislazione introducendo cause di incompatibilità più rigorose per i membri del Consiglio di amministrazione della RAI. A coloro che siano stati parlamentari o dirigenti di partito o abbiano interessi in società del mondo della comunicazione dovrebbe essere impedito di divenire membro del Consiglio.
14. Il Parlamento dovrebbe modificare la legge in modo che il direttore generale della Rai sia scelto dal solo Consiglio di amministrazione, senza interferenze del Governo.

9.5 Emittenti private

Diversità e pluralismo

15. Il Parlamento dovrebbe intraprendere le iniziative necessarie per risolvere la "anomalia italiana", rompendo il monopolio di Mediaset sulla televisione privata prima del passaggio definitivo al digitale.
16. Il Parlamento dovrebbe modificare la legge Gasparri, dando seriamente applicazione alla sentenza della Corte costituzionale - che prevede il limite del 20 per cento per operatore privato in analogico, per garantire una

effettiva pluralità di fonti informative ai cittadini- - prima del passaggio al digitale.

17. Il Governo dovrebbe promuovere la diversità nella radiotelevisione, aiutando con incentivi per investimenti coloro che vogliano entrare nel mercato.
18. Il Governo dovrebbe seguire le linee guida europee per la definizione di un monopolio nel mercato televisivo, adottando parametri quali l'audience o la percentuale del mercato pubblicitario televisivo.
19. Il Parlamento dovrebbe modificare le norme della legge Gasparri che definiscono il sistema integrato della comunicazione (SIC), stabilendo una chiara separazione dei differenti mercati in inclusi nel SIC ed introducendo nuove norme che prevedano chiare soglie per individuare una posizione dominante, al fine di proteggere la concorrenza ed il pluralismo. Il Parlamento dovrebbe altresì adottare una normativa che imponga dei tetti alle entrate pubblicitarie che un'emittente può raccogliere.
20. Il Parlamento dovrebbe introdurre una normativa che assicuri che la rilevazione degli ascolti televisivi sia attribuita ad un soggetto indipendente rispetto agli imprenditori del settore. Dovrebbe essere vietata la partecipazione azionaria in questo soggetto delle imprese di comunicazione.
21. La legge sul conflitto di interessi deve essere modificata prevedendo l'incompatibilità tra cariche elettive e di governo ed il controllo di mezzi di comunicazione di massa.

APPENDICE 1. Tabella

Tabella A1. Principali leggi e sentenze italiane in materia radiotelevisiva

Anno	Nome dell'atto	Contenuto	RAI	Emittenti private
1974	Sentenza della Corte costituzionale n. 225 del 1974	Garantisce al Parlamento un potere generale di vigilanza e controllo sulla televisione pubblica.	Garantisce al Parlamento il diritto determinare gli indirizzi politici della RAI.	
14 aprile e 1975	Legge n. 103 del 1975	Dà vita alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, assegnandole ampie funzioni di regolamentazione in relazione alla televisione pubblica.		
1976	Sentenza della Corte costituzionale n. 202 del 1976			Permette ai privati l'attività di diffusione radiotelevisiva in ambito locale.
6 agosto 1990	Legge n. 223 del 1990 (legge Mammi)	Prima normativa che riconosce e disciplina organicamente un sistema misto di radiotelevisione pubblica e privata.	Preserva la funzione di servizio pubblico, affidandola mediante concessione ad una società a capitale interamente pubblico.	<ul style="list-style-type: none"> - Permette ai privati l'attività di diffusione radiotelevisiva su scala nazionale. - Introduce i criteri per l'attribuzione delle concessioni e fissa gli obblighi per i concessionari - legittima il duopolio RAI-Mediaset, consentendo un

				<p>singolo soggetto di detenere tre concessioni nazionali.</p> <p>- Introduce il divieto di controllo incrociato di tre reti televisive e di quotidiani.</p>
25 giugno 1993	Legge n. 206 del 1993		Attribuisce il potere di nomina del consiglio di amministrazione e della Rai ai Presidenti della camera e del Senato.	
31 luglio 1997	Legge n. 249 del 1997 (legge Maccanico)	<p>- Riduce i poteri di natura amministrativa dell'esecutivo.</p> <p>- Istituisce l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), un'autorità nazionale indipendente competente nei settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo dell'editoria.</p>	<p>- Prefigura una cauta privatizzazione della RAI.</p> <p>- Stabilisce un disegno a lungo termine per trasformare RAI Tre in un canale privo di pubblicità.</p>	<p>- Introduce regole più severe rispetto alla precedente sulla concentrazione televisiva, stabilendo il limite di due concessioni per la televisione analogica terrestre per ogni operatore. Introduce anche il tetto massimo del 30 per cento delle risorse raccolte quale criterio per individuare posizioni dominanti nel settore televisivo e nel mercato delle pubblicità</p> <p>- Impone alle Pay-TV di detenere solo una concessione su frequenze terrestri.</p>
22 febr	Legge n. 28 del	Stabilisce le regole per		

aio 2000	2000 (Par Condicio)	garantire la parità di accesso delle forze politiche nelle trasmissioni di "comunicazione politica".		
20 marzo 2001	Legge n. 66 del 2001	- Restituisce al Governo rilevanti poteri. - Prevede un piano di assegnazione delle frequenze per le trasmissioni in tecnica digitale e i tempi e le modalità per il passaggio al digitale.		
3 maggi o 2004	Legge n. 112 del 2004 (legge Gasparri)	- Regola il passaggio alla tecnologia digitale terrestre. - Stabilisce nuove soglie per la concentrazione nel mercato televisivo(20 pe r cento degli introiti del sistema integrato della comunicazione (SIC). - consente al Consiglio dei ministri di adottare entro la primavera del 2005 il "Testo unico della radiotelevisione " per coordinare la legislazione in materia. - Attribuisce all'AGCOM il potere di adottare misure a favore della concorrenza,. - Autorizza la	- Ritrasferisce il potere di nomina del Consiglio della RAI al Governo e alla commissione parlamentare di vigilanza. - Attribuisce prima della privatizzazione , al Ministro dell'economia, azionista di controllo della RAI, il potere di nominare due dei nove membri del Consiglio, tra cui il Presidente. Prevede la privatizzazione della RAI, consentendo la dismissione di quote non superiori all'1per cento dell'intero capitale per ciascun azionista.	

		continuazione delle trasmissioni delle emittenti prive di concessione (quali Retequattro).		
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

APPENDICE 2. Normativa citata nel Rapporto

Legislazione nazionale

La legislazione è rintracciabile nel sito web del Senato www.senato.it e nel sito www.normeinrete.it.

Costituzione

Costituzione della Repubblica italiana, adottata dall'Assemblea costituente il 22 dicembre 1947, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 298, ed. straord., del 27 dicembre 1947, come emendata da ultimo dalla Legge cost. n. 3 del 18 ottobre 2001, in Gazzetta Ufficiale n. 248, 24 ottobre 2001.

Leggi statali

Legge 14 aprile 1975, n. 103, Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva, in Gazzetta Ufficiale n. 102 del 17 aprile 1975, n. 102 .

Legge 4 Febbraio 1985 n. 10, di conversione del d.l. 6 dicembre 1984, n. 807, recante disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive, in Gazzetta Ufficiale 5 Febbraio 1985, n. 30.

Legge 6 agosto 1990, n. 223, Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato, in Gazzetta Ufficiale, 9 agosto 1990, n. 185. (Legge Mammi)

Legge 10 ottobre 1990, n. 287, Norme per la tutela della concorrenza e del mercato, in Gazzetta Ufficiale n. 240 del 13 ottobre 1990.

Legge 25 giugno 1993 n. 206, Disposizioni sulla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, in Gazzetta Ufficiale 26 giugno 1993, n. 148.

Legge n. 481 del 14 novembre 1995 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. istituzione delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità) in Gazzetta Ufficiale n. 270 del 18 novembre 1995

Legge 22 Febbraio 2000, n. 28, Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica, in Gazzetta Ufficiale n. 43 del 22 febbraio 2000. (Legge Maccanico)

Legge 22 Febbraio 2000, n. 28, Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica, in Gazzetta Ufficiale n. 43 del 22 febbraio 2000. (Legge sulla Par Condicio)

Legge n. 66 del 20 Marzo 2001, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, recante disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi, in Gazzetta Ufficiale n. 70 del 24 Marzo 2001.

Legge 3 maggio 2004, n. 112, Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione, in Gazzetta Ufficiale n. 104 del 5 maggio 2004. (Legge Gasparri) (Versione in lingua inglese disponibile in <http://www.comunicazioni.it/en/index.php?IdNews=18>).

Legge 20 luglio 2004, n. 215, Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi, in Gazzetta Ufficiale n. 193 del 18 agosto 2004.

Atti aventi forza di legge e fonti secondarie

Decreto legge 30 Dicembre 1993, n.558, Disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della RAI S.P.A., in Gazzetta Ufficiale, n. 305 del 30 dicembre 1993. (Decreto Salva-RAI)

Decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 2003, Approvazione del contratto di servizio tra il Ministero

delle comunicazioni e la RAI - Radiotelevisione italiana S.p.a. per il triennio 2003-2005, in Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 2003.

Decreto legislativo n. 259 del 1 agosto 2003, Codice delle comunicazioni elettroniche, in Gazzetta Ufficiale n. 214 del 15 settembre 2003.

Decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 352, Disposizioni urgenti concernenti modalità di definitiva cessazione del regime transitorio della legge 31 luglio 1997, n. 249, in Gazzetta Ufficiale n. 300 del 29 dicembre 2003, convertito con la Legge 24 febbraio 2004, n. 43.

Delibere AGCOM

Delibera AGCOM n. 326/04/CONS Avvio del procedimento per l'accertamento della sussistenza di posizioni dominanti ai sensi dell'art. 14 della legge 3 maggio 2004, n. 112. (www.agcom.it).

Atti internazionali

Consiglio d'Europa

Council of Europe Parliamentary Assembly, Resolution 1387 (2004) of the on 24 June 2004, Monopolisation of the Electronic media and Possible Abuse of Power in Italy (Report by the Council of Europe Committee on Culture, Science and Education (Rapp: Mooney), Doc. 10195, 3 June 2004)

Council of Europe Parliamentary Assembly, Recommendation 1641 (2004) of 27 Gennaio 2004 on public service broadcasting,
(<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1641.htm>).

Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (96) 10 to Member States on the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting, adopted on 11 September 1996 at the 573rd meeting of the Ministers' Deputies,
(<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=43083&SecMode=1&Admin=0&DocId=547630>).

Unione europea

Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2004 sui rischi di violazione, nell'UE e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione (articolo 11, paragrafo 2 della Carta dei diritti fondamentali) (2003/2237(INI)), A5-0230/2004).

Direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso), in G.U.C.E., L 108/7, 24 aprile 2004;

Direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni), in G.U.C.E., L 108/7, 24 aprile 2004.

Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), in G.U.C.E., n. L 108 del 24/04/2002.

Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), in G.U.C.E., L 108/7, 24 aprile 2004.

Unione europea, Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 25 gennaio 1999 sulle emissioni di servizio pubblico (1999/C 30/01), in G.U.C.E. C 30/1, 5 febbraio 1999.

APPENDICE 3. Bibliografia

In inglese

Council of Europe Parliamentary Assembly, Report of the Committee on Culture, Science and Education of 3 June 2004 on monopolisation of the electronic media and possible abuse of power in Italy, Rapporteur Paschal Mooney, Doc. 10195 (Strasbourg: CoE, June 2004)

European Federation of Journalists, Crisis in Italian Media: How Poor Politics and Flawed Legislation Put Journalism Under Pressure, Report of the IFJ/EFJ Mission to Italy of 6-8 Novembre 2003 (Brussels: EFJ, 2003)

EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights, Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2002 (Brussels: EU, 2002)

EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights, Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2003 (Brussels: EU, 2003)

OSCE, Report on Freedom of the Media (Vienna: OSCE, 11 Dicembre 2003)

Reporters Without Borders, Annual Report 2003 for Italy (Paris: RSF, 2003)

In italiano

AGCOM, Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro (Roma: AGCOM, 30 giugno 2004)

Amato, G., "Autorità semi-indipendenti ed Autorità di garanzia", in "Autorità indipendenti e principi costituzionali, Atti del Convegno di Sorrento del 30 maggio 1997 (Padova: Cedam, 1999)

Caretti, P., "L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: problemi e prospettive", in M. Manetti (ed.), Europa e Informazione, (Napoli: Jovene, 2004)

Caretti, P., Diritto dell'informazione e della comunicazione, (Bologna: Il Mulino, 2004)

Cassese, S., "Il concerto regolamentare europeo delle telecomunicazioni", in G. Morbidelli and F. Donati (a

- cura di), Comunicazioni: verso il diritto della convergenza?, (Torino: Giappichelli, 2003)
- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Comunicato stampa sulle Conclusioni dell'indagine conoscitiva sul settore televisivo: la raccolta pubblicitaria (IC 23), Provvedimento n. 13770, 26 Novembre 2004
- Cuniberti, M. e G.E. Vigevani, La riforma del sistema radiotelevisivo (Torino: Giappichelli, 2004)
- Di Giovine, A., "Libertà di informazione. O potere?", in M. Bovero (a cura di), Quale libertà, (Bari-Roma: Laterza, 2004)
- Esposito R., "Il complesso intreccio tra libertà e funzioni, diritti ed obblighi, poteri e doveri nella radiotelevisione pubblica e private", in AA.VV., Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile, (Padova: Cedam, 2003)
- Garrone, G. B., Profili giuridici del sistema dell'informazione e della comunicazione, (Torino: Giappichelli, 2002)
- Grandinetti, O., "Radiotelevisione", in Trattato di diritto amministrativo (Milano: 2003)
- Lehner, E., "La riforma degli organi di governo della RAI", in M. Manetti (a cura di), Europa e Informazione, (Napoli: Jovene, 2004)
- Mastroianni, R., "I 'vincoli' europei nella definizione della struttura del sistema radiotelevisivo e della missione del servizio pubblico", in M. Manetti (a cura di), Europa e Informazione, (Napoli: Jovene, 2004)
- Montella, G., "La collaborazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni all'attuazione della disciplina comunitaria", in M. Manetti (a cura di), Europa e Informazione, (Napoli: Jovene, 2004)
- O Grandinetti, O., "Pluralismo e concorrenza del sistema radiotelevisivo in un quadro tecnologico e normativo in evoluzione", in M. Manetti (a cura di), Europa e Informazione, (Napoli, Jovene, 2004)
- Pace, A., "Comunicazioni di massa (diritto)", in Enc. sc. sociali, vol. II, Ist. Enc. Italiana (Roma: Treccani, 1992)

- Pace, A., "Considerazioni finali", in G. Morbidelli and F. Donati (a cura di), *Comunicazioni: verso il diritto della convergenza?*, (Torino: Giappichelli, 2003)
- Pace, A., "Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?", in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione* (Napoli: Jovene, 2004)
- Rapporto Annuale RAI 2003 (Roma: RAI, Novembre 2004)
- Roppo, V., *La sentenza costituzionale n. 466/2002: passato e futuro del sistema televisivo*, in www.libertaegiustizia.it/politica/polit07.htm.
- Santoli, S., "Pluralismo e disciplina degli "incroci" proprietari stampa-radiotelevisione", in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione*, (Napoli: Jovene, 2004)
- Tonoletti, B., "Principi costituzionali dell'attività radiotelevisiva" in M. Cuniberti - E. Lamarque - B. Tonoletti - G.E. Vigevani - M. P. Viviani Schlein, *"Percorsi di diritto dell'informazione"* (Milano: Giappichelli, 2003)
- Valastro, A., "Il futuro dei diritti fondamentali in materia di comunicazione dopo la riforma del Titolo V", in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, (Padova: Cedam, 2003)
- Vigevani, G. E., "Introduzione: informazione e democrazia", in M. Cuniberti - E. Lamarque - B. Tonoletti - G.E. Vigevani - M. P. Viviani Schlein, *Percorsi di diritto dell'informazione*, (Milano: Giappichelli, 2003)
- Vigevani, G.E. "Il pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa nella Carta dei diritti", in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario* (2003)
- Zaccaria, R. *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, (Padova: Cedam, 2002)
- Zaccaria, R. *Radiotelevisione e Costituzione*, (Milano: Giuffré, 1977)
- Zaccaria, R. *Televisione: dal monopolio al monopolio*, (Milano: Baldini Castoldi Dalai, 2003)
- Zaccaria, R., "Servizio pubblico radiotelevisivo, garanzia del diritto all'informazione e istituzioni di effettiva tutela", in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie*,

trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile, (Padova: Cedam, 2003)

V. Zeno Zencovich, "La disciplina della radiotelevisione nella società della comunicazione", in Quaderni costituzionali, 2004, pp. 325

Ulteriori letture

Sull'indipendenza e imparzialità dell'AGCOM, in seguito all'adozione della legge Maccanico, cfr.:

O. Grandinetti, "Radiotelevisione", cit. p. 2488;

A. Pace, "Considerazioni finali", in G. Morbidelli e F. Donati (a cura di), Comunicazioni: verso il diritto della convergenza?, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 181; e

P. Caretti, "L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: problemi e prospettive", cit.

Per uno studio più generale, cfr. anche: G. Amato, "Autorità semi-indipendenti ed Autorità di garanzia", in "Autorità indipendenti e principi costituzionali, Atti del Convegno di Sorrento del 30 maggio 1997", Cedam, Padova, 1999.

Per un approfondimento sulla sentenza della Corte costituzionali del 2002 che ha imposto la cessazione delle trasmissioni analogiche in chiaro delle reti "eccedenti" i limiti antitrust previsti dalla legge Maccanico, cfr.:

R. Mastroianni, "I 'vincoli' europei nella definizione della struttura del sistema radiotelevisivo e della missione del servizio pubblico", in M. Manetti (a cura di), Europa e Informazione, Napoli, 2004.

Sul sistema integrato della comunicazione (SIC):

Particolarmente critico sulla compatibilità tra la concezione del SIC e il diritto della concorrenza è Guido Rossi, un maestro del diritto italiano della concorrenza (cfr. l'intervista in La Repubblica, 4 dicembre 2003). Tali dubbi sono ampiamente condivisi, persino dopo le modifiche alla base di calcolo del SIC.

Cfr. anche: P. Caretti, Diritto dell'informazione e della comunicazione, cit. pp. 169; E. Apa, "Il nodo di Gordio:

informazione televisiva, pluralismo e costituzione" in Quaderni costituzionali, 2004, pp. 362 ss.

Per ulteriori critiche alla situazione dei media in Italia, si veda:

Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2004 sui rischi di violazione, nell'UE e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione (articolo 11, paragrafo 2 della Carta dei diritti fondamentali) (2003/2237(INI)), A5-0230/2004).

EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights, Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2002, in: http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/rappor_t_2002_en.pdf e Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2003, in: http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/report_eu_2003_en.pdf (ultimo accesso 1 aprile 2004);

Reporters Without Borders, Italia, conflitto d'interessi nei mezzi di comunicazione: l'anomalia italiana, Rapporto di Soria Blatmann, Aprile 2003; e

European Federation of Journalists, Crisis in Italian Media: How Poor Politics and Flawed Legislation Put Journalism Under Pressure, Report of the IFJ/EFJ Mission to Italy of 6-8 Novembre 2003 (Brussels: EFJ, 2003).