

I PAPER DI ASTRID

A S T R I D

*Dieci proposte
per la riforma
del sistema radiotelevisivo*

*a cura di
Enzo Cheli e Paola M. Manacorda*



Passigli Editori

INDICE

Premessa	9
----------	---

PARTE PRIMA – IL SISTEMA DELLA COMUNICAZIONE:

UNO SCENARIO IN RAPIDA EVOLUZIONE

1. La transizione al digitale terrestre	15
2. La convergenza	17
3. La concentrazione delle frequenze e della capacità trasmissiva	18
4. L'integrazione verticale degli operatori dominanti	19
5. La concentrazione delle risorse economiche e le posizioni dominanti	21
6. I contenuti veicolati dalle reti	22
7. Il servizio pubblico radiotelevisivo	23
8. La tutela dell'utenza	25
9. La tutela della parità di accesso nella comunicazione politica e i conflitti di interesse	27
10. Un sistema pluricentrico che valorizzi l'emittenza locale	28
11. Un'Autorità più forte ed efficace	30
12. Un governo immediato della transizione	31

PARTE SECONDA – DIECI PROPOSTE/OBIETTIVO PER

LA RIFORMA DEL SISTEMA RADIOTELEVISIVO

Obiettivo 1 – Assicurare il passaggio al digitale
massimizzando l'efficienza della capacità

trasmissiva ed evitando il trasferimento delle posizioni dominanti dall'analogico al digitale	33
<i>Obiettivo 2</i> – Assicurare il pluralismo esterno garantendo l'accesso dei fornitori di contenuti alle reti digitali terrestri	39
<i>Obiettivo 3</i> – Assicurare una equilibrata distribuzione delle risorse economiche evitando il formarsi e il consolidarsi di posizioni dominanti	41
<i>Obiettivo 4</i> – Promuovere la realizzazione di un sistema multiplatforma e multicanale attraverso un ampio accesso degli operatori di rete ai contenuti pregiati	49
<i>Obiettivo 5</i> – Riquilibrare e potenziare il servizio pubblico radiotelevisivo rafforzandone le caratteristiche di qualità, accessibilità e indipendenza dalla sfera politica	55
<i>Obiettivo 6</i> – Introdurre regole in materia di limiti agli affollamenti pubblicitari, posizionamenti della pubblicità e correttezza degli indici di ascolto	61
<i>Obiettivo 7</i> – Garantire un'effettiva parità di accesso nell'informazione e comunicazione politica. Evitare conflitti di interessi nel settore dell'informazione	67
<i>Obiettivo 8</i> – Riquilibrare l'emittenza locale rafforzando il ruolo degli operatori locali e favorendo la loro crescita dimensionale.	

Favorire la transizione della radiofonia verso il sistema digitale	71
<i>Obiettivo 9</i> – Migliorare l'efficacia dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, anche allontanandola dalla sfera politica	75
<i>Obiettivo 10</i> – Governare la transizione al digitale terrestre attraverso alcune misure urgenti volte ad impedire il trasferimento di posizioni dominanti nel nuovo sistema	81

Nell'arco degli ultimi quindici anni, tre leggi di sistema si sono succedute nel nostro Paese al fine di dettare una disciplina organica per l'uso del mezzo radiotelevisivo: la legge Mammì del 1990, la legge Maccanico del 1997 e la legge Gasparri del 2004, poi assorbita nel Testo unico della radiotelevisione del 2005. Ciascuna di queste discipline è nata sotto la pressione di pronunce della Corte costituzionale (o di richiami del Capo dello Stato) che avevano invitato il legislatore a utilizzare lo sviluppo delle tecnologie in funzione dell'arricchimento del pluralismo, così da avviare il superamento di quell'anomalia che, fin dagli anni '80, ha condotto il sistema radiotelevisivo italiano ad allontanarsi sempre più dal contesto europeo. Una anomalia che le istituzioni comunitarie hanno ripetutamente segnalato e censurato (anche con prese di posizione recenti) e che si viene a manifestare nell'eccessiva concentrazione delle risorse tecnologiche ed economiche; nella presenza più che dominante di un solo operatore privato; nella pressione eccessiva sul mezzo del sistema politico; nella configurazione recente, in forme mai registrate in passato o in altri contesti, di un conflitto di in-

teressi in grado di incidere pesantemente nel buon funzionamento delle istituzioni democratiche.

Nessuna delle leggi che si sono succedute nel tempo è riuscita, peraltro, ad avviare a soluzione questi problemi, che nella successione delle diverse discipline organiche, si sono addirittura estesi ed aggravati. La ragione di questo insuccesso del legislatore va riferita al fatto che le tre leggi di sistema, benché ispirate ad obiettivi di lunga durata legati ai percorsi dell'innovazione tecnologica, hanno finito tutte per ripiegare, ancorché in misure diverse, su soluzioni di compromesso ispirate all'esigenza preminente di conservare gli equilibri politici ed economici in atto.

Questa divaricazione tra obiettivi di lunga durata (ispirati all'innovazione) e scelte di politica contingente (ispirate, invece, alla conservazione dell'esistente) appare particolarmente evidente nella legge n. 112 del 2004 e nel conseguente Testo unico n. 177 del 2005. La normativa disposta in questi testi – anche se proiettata verso la transizione del sistema televisivo dalla tecnologia analogica a quella digitale – nelle scelte in concreto operate, ha mirato, infatti, chiaramente, da un lato a consolidare le condizioni attuali di oligopolio, dall'altro ad accentuare la presa della politica

sull'uso del mezzo: effetti questi determinati sia dall'allentamento dei vincoli antitrust già disposti dalla legge Maccanico; sia dalla previsione di una disciplina transitoria diretta essenzialmente a ostacolare l'ingresso nel mercato della televisione digitale di nuovi operatori; sia dalla previsione di una falsa privatizzazione del servizio pubblico radiotelevisivo, destinata a indebolirne la funzione autonoma.

Questa disciplina, ove venisse portata a completa attuazione, non concorrerebbe certamente ad attenuare, bensì ad aggravare i caratteri propri dell'anomalia italiana.

Eppure è certo che, a seguito della digitalizzazione delle reti e dello sviluppo dei processi di convergenza, il mondo della comunicazione radiotelevisiva si sta oggi avvicinando ad un punto di svolta radicale, che offre occasioni nuove e insperate proprio sul terreno della concorrenza e dell'arricchimento del pluralismo, occasioni che una politica che punti a potenziare le basi della nostra democrazia non può permettersi di trascurare.

Queste occasioni passano essenzialmente attraverso le nuove condizioni del mercato e le nuove modalità di fruizione del mezzo, che vengono oggi a emergere dalla nascente concorrenza tra diverse piattaforme tecnologiche (terrestri, satellitari, via cavo, su telefonia mo-

bile) e dall'avvio di un processo di scomposizione verticale dell'impresa radiotelevisiva, scomposizione che conduce sempre più a distinguere i detentori dei mezzi e delle tecnologie (operatori di rete) dai fornitori dei servizi e dei programmi.

Se a questo si aggiunge poi la crescente incidenza del diritto comunitario sul diritto interno che i processi di convergenza stanno sempre più determinando (si pensi alle recenti direttive sulla comunicazione elettronica) nonché, nell'ambito del diritto interno, l'ampliamento della sfera assegnata alle Regioni nel settore delle comunicazioni (ai sensi della recente riforma del titolo V della Costituzione) appare chiaro come stiano, ormai, maturando, su più piani, condizioni favorevoli per scelte politiche in grado di superare quel divario cui sopra si accennava e di aprire, di conseguenza, la strada ad una riforma del sistema realmente innovativa, in grado di rompere, proprio sul terreno dell'innovazione tecnologica e di una corretta concorrenza tra le forze del mercato, le stratificazioni del passato.

A queste linee si ispira il progetto promosso da Astrid che qui presentiamo. Un progetto costruito intorno a dieci obiettivi fondamentali e ad altrettante misure urgenti, che mira a correggere i punti più discutibili della legge n. 112

del 2004 e del T.U. n. 117 del 2005, al fine di favorire un percorso in cui le trasformazioni tecnologiche ed economiche appena avviate possano concorrere, ancorché gradualmente, a superare il blocco della situazione attuale, attraverso la loro utilizzazione come fattori di arricchimento del pluralismo del nostro sistema informativo.

Nota: Il testo è frutto di una riflessione collegiale.

Il gruppo di lavoro di ASTRID che ha elaborato la proposta è stato coordinato da Enzo Cheli e Paola M. Manacorda. Ne hanno fatto parte: Franco Bassanini, Miranda Brugi, Fernando Bruno, Maya Cappello, Paolo Caretti, Enrico Carloni, Davide Colaccino, Lisa Di Felicianantonio, Filippo Donati, Fabio Giglioni, Marco Iezzi, Nicola Lupo, Marco Mena, Roberto Mastroianni, Gilberto Nava, Antonio Sassano, Guido Sirianni, Guido Vannucchi.

PARTE PRIMA
IL SISTEMA DELLA COMUNICAZIONE:
UNO SCENARIO IN RAPIDA EVOLUZIONE

Il sistema della comunicazione radiotelevisiva sta subendo un'evoluzione rapida e profonda, nella quale cambiano le tecnologie, i mercati, le regole. Nell'affrontare una revisione delle regole che governano il sistema è necessario tenere in considerazione alcuni dati fondamentali, che qui vengono sommariamente ricordati, insieme agli interventi che il progetto suggerisce al legislatore.

1. La transizione al digitale terrestre

Lo spegnimento della piattaforma analogica avrà luogo assai probabilmente tra il 2010 e il 2012, come previsto in tutti i Paesi europei e dalla stessa Commissione europea.

Ma poiché prima o poi la piattaforma analogica verrà spenta, alcune strategie che erano state pensate per ridurre le posizioni dominanti nel sistema analogico (come ad esempio il cosiddetto «disarmo bilanciato», vale a dire la cessione di una rete da parte di Rai e Mediaset) diverrebbero prive di effetti nel nuovo sistema digitale.

Tuttavia, il fatto che occorranza alcuni anni

per lo spegnimento dell'analogico non implica che il sistema debba essere lasciato così com'è, con le sue macroscopiche distorsioni. Per evitare che al momento dello *switch-off* dell'analogico le posizioni dominanti siano così radicate anche nel nuovo contesto da risultare irreversibili, sarà fondamentale adottare subito alcune misure urgenti, in attesa della stesura di una organica legge di sistema.

Per governare la transizione occorreranno interventi rapidi (per evitare il consolidamento dell'attuale sistema) ma flessibili, in grado cioè di adattarsi all'evoluzione dei mercati e delle tecnologie. In tal senso alcune norme contenute nella nuova legge dovranno essere transitorie e soggette a revisione. Inoltre le definizioni da porre in testa alla normativa dovranno essere tecnologicamente neutre in modo che le norme dettate siano applicabili a tutte le piattaforme trasmissive. Per quanto riguarda i contenuti, le definizioni dovranno comprendere tutti quelli veicolabili dalle reti, si tratti di programmi lineari (palinsesti) o non lineari (video *on demand*) indipendentemente dalle modalità di offerta.

Le norme più urgenti e necessarie per evitare il trascinarsi delle posizioni dominanti nella nuova fase digitale sono illustrate

nell'*Obiettivo 10* della seconda parte di questo paper. Esse consistono essenzialmente nel bloccare la dominanza degli attuali duopolisti, fermando la acquisizione da parte loro di ulteriori frequenze, ridistribuendo parte della capacità trasmissiva delle loro reti, ed applicando loro i limiti alla raccolta pubblicitaria già previsti dalla legge 249/97¹.

2. La convergenza

È evidente che la convergenza tra telecomunicazioni e televisione è ormai una realtà, resa possibile dall'evoluzione delle tecnologie ma dettata da logiche industriali.

Le emittenti televisive sono consapevoli del fatto che, nel nuovo sistema digitale, la pluralità di piattaforme presenti (terrestre, satellite, internet, mobile) mette a forte rischio la loro dominanza per il controllo delle *audiences* e quindi dei ricavi pubblicitari. Gli operatori di telecomunicazioni, a loro volta, sanno che il trasporto della sola voce, in prospettiva, non assicurerà più i margini fin qui conseguiti e quindi si attrezzano per trasportare contenuti a maggior valore aggiunto, tipicamente le immagini televisive e cinematografiche, la musica,

¹ Cfr. *Obiettivo 10* nella seconda parte di questo paper.

ecc. Regolare un sistema televisivo significa dunque tenere conto anche delle nuove modalità di distribuzione del segnale televisivo, non solo sul terminale domestico, ma anche su pc e sul terminale mobile.

La conseguenza più rilevante di questa integrazione è la nascita di reti convergenti, sulle quali viaggeranno diverse tipologie di contenuti, e che sono soggette alla regolamentazione derivante dalle direttive europee del 2002. Il progetto qui presentato non tende a scoraggiare la nascita e la crescita di queste reti, considerate strutture essenziali in un moderno paese industrializzato, purché, come si vedrà tra poco, esse siano gestite in un regime concorrenziale da operatori non interessati alla diffusione di contenuti.

3. La concentrazione delle frequenze e della capacità trasmissiva

Occorre fare chiarezza sull'equivoco che ritiene che il passaggio al digitale terrestre risolva di per sé il problema della scarsità delle risorse trasmissive. Se è vero che la modalità digitale consente di ottimizzare l'uso dello spettro, è altrettanto vero che i vincoli di compatibilità internazionale della gestione del nostro spettro hanno già fatto intravedere una consistente riduzione delle frequenze disponi-

bili. La circostanza che gran parte di esse siano oggi concentrate nelle mani dei duopolisti richiede un intervento incisivo per una loro ridistribuzione.

Questo intervento è reso problematico dal fatto che le più recenti acquisizioni di frequenze sono avvenute in base ad una legge – n. 66/2001 – tuttora in vigore. Di conseguenza la sola risorsa sulla quale è possibile agire è quella della capacità trasmissiva (misurata in bit/sec e non in numero di frequenze) che tuttavia, opportunamente ridistribuita, è in grado di assicurare un sistema maggiormente concorrenziale².

4. L'integrazione verticale degli operatori dominanti

Il vero rischio per la competizione ed il pluralismo è rappresentato dall'integrazione verticale degli operatori dominanti (Rai e Mediaset nell'analogico e nel digitale terrestre, Sky nel satellitare) che uniscono nello stesso gruppo industriale gestione delle reti e fornitura dei contenuti. In un ambito di risorse scarse quali quelle terrestri, questa integrazione, unica in Europa (con l'eccezione della Grecia) minaccia

² Cfr. *Obiettivi 1 e 2* nella seconda parte di questo paper.

le possibilità di accesso non discriminatorio dei fornitori di contenuti alle reti.

Come indica anche la Commissione europea, è fondamentale infatti, ai fini dello sviluppo equilibrato del sistema della comunicazione, porre una particolare attenzione all'accesso dei fornitori di contenuti alle reti, garantendo a tutti i soggetti la possibilità di essere trasportati a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie.

Senza regole strette di separazione strutturale (societaria o proprietaria) e senza regole altrettanto rigorose sull'accesso alle reti dei fornitori di contenuti, il rischio concreto è che l'integrazione verticale unita alla dominanza sulle reti si traduca in totale discrezionalità nel consentire l'accesso (e quindi il trasporto) ai fornitori di contenuti non appartenenti allo stesso gruppo industriale. Tale discrezionalità può portare i gestori integrati delle reti a escludere dal trasporto quei contenuti potenzialmente in grado di competere con quelli del proprio fornitore di contenuti³.

³ Questo spiega, ad esempio, la proliferazione di canali stranieri (Bbc World, La Chaîne Info, China Television) e di altri canali di nicchia sui *multiplex* del digitale terrestre che, non rivolgendosi al pubblico di massa ma a segmenti molto ristretti dell'audience, non insidiano il mercato della pubblicità, lasciandolo saldamente nelle mani dei due operatori dominanti.

Il progetto qui presentato ritiene che condizione necessaria per superare questo rischio sia la separazione netta tra il ruolo di operatore di rete e quello di fornitore di contenuti e l'affidamento della allocazione della capacità trasmissiva ad un organismo diverso da un operatore integrato. Il progetto suggerisce le modalità per raggiungere questo risultato⁴.

5. La concentrazione delle risorse economiche e le posizioni dominanti

L'accesso alla rete non rappresenta l'unico collo di bottiglia per l'ingresso di nuovi editori nel mercato televisivo. L'esistenza di una molteplicità di operatori è condizione necessaria ma non sufficiente di pluralismo, specialmente, come è il caso in Italia, se si tratta di soggetti molto più deboli di quelli dominanti, che non sono in grado di condurre ad una distribuzione omogenea delle audience e delle risorse.

Questo è il motivo per cui in tutti i paesi europei, anche quelli in cui c'è un contesto multi-canale e multiplatforma pienamente realizzato, con un alto numero di soggetti che operano ai vari livelli della catena del valore, sono mantenute regole anticoncentrative (limiti alle

⁴ Cfr. *Obiettivi 1 e 2* nella seconda parte di questo paper.

quote di mercato o agli incroci proprietari) atte ad impedire il formarsi di eccessive concentrazioni.

L'esistenza di soggetti in posizione dominante nel mercato televisivo dunque continua, anche nel nuovo contesto tecnologico, a rappresentare una minaccia per il pluralismo e per la vita democratica del paese. Le misure previste dal progetto per limitare questa concentrazione vanno dall'abolizione del Sic (Sistema Integrato delle Comunicazioni) alla indicazione di alcune misure minime obbligatorie a carico degli operatori già definiti dall'Autorità come in posizione dominante. Vengono infine previsti due tipi di divieti di incrocio proprietario, a seconda che il mercato nel quale un operatore già forte voglia entrare sia concorrenziale o concentrato⁵.

6. I contenuti veicolati dalle reti

La possibilità per le nuove piattaforme (satellite, cavo, Adsl, Dvb-h) di competere nel mercato delle risorse televisive attirando abbonati è strettamente connessa alla loro capacità di mettere a disposizione dei propri utenti un'offerta ricca e completa, composta sia da

⁵ Cfr. *Obiettivo 3* nella seconda parte di questo paper.

programmi e palinsesti (canali in chiaro, canali basic, canali premium) che da singoli eventi (contenuti distribuiti al di fuori di palinsesti, ad esempio in modalità *pay-per-view*, come una singola partita di calcio o un film).

Questo obiettivo non è finalizzato solo alla tutela dell'utenza e delle sue possibilità di scelta, ma rappresenta un vero obiettivo concorrenziale, considerato che i contenuti sono oggi, insieme alle frequenze e alla pubblicità, la vera risorsa di ogni emittente. Favorirne la circolazione tra le diverse piattaforme (naturalmente senza ledere i diritti di proprietà intellettuale e le strategie di impresa) è, quindi, un obiettivo qualificante di una riforma in senso concorrenziale.

Per raggiungere questo risultato il progetto prevede degli obblighi di offerta di contenuti a carico delle emittenti generaliste terrestri, dei limiti all'acquisto di diritti multiplatforma ed una valorizzazione dei diritti dei produttori indipendenti⁶.

7. Il servizio pubblico radiotelevisivo

Da molto tempo manca alla Rai una visione strategica. La vicinanza stretta alla politica con

⁶ Cfr. *Obiettivo 4* nella seconda parte di questo paper.

le sue incertezze, la limitatezza delle risorse, l'avvicendamento ai vertici aziendali, hanno creato una fase di stallo, nella quale la Rai ha avuto difficoltà a definire una propria visione strategica per il futuro. Di conseguenza gli investimenti sono stati scarsi, la transizione al digitale terrestre affrontata con titubanza.

Ma soprattutto, ed è questo ciò che oggi ci preme rimarcare, il modello nel quale era stata collocata la Rai, quello di una struttura che deve assicurare nello stesso tempo un servizio pubblico di qualità e competere sul mercato della raccolta pubblicitaria, ha generato un abbassamento della qualità complessiva della programmazione da tutti ormai riconosciuto.

La prima scelta che il progetto assume è quella di mantenere e potenziare il servizio pubblico radiotelevisivo, ricordando, con la Corte costituzionale, che rimane «l'esigenza e la giustificazione costituzionale dello specifico servizio pubblico radiotelevisivo [...] chiamato ad ampliare la partecipazione dei cittadini e a concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese» (sentenza n. 224/2002). Si rinuncia cioè all'ipotesi di «spalmarlo» su più emittenti, scelta questa che lo declinerebbe soltanto come sommatoria di programmi e non anche come complessiva impostazione editoriale e produttiva. Il servizio pubblico rimarrà, come

adesso, affidato ad una società a capitale interamente pubblico, finanziata dalla fiscalità generale, con una programmazione priva di pubblicità. Poiché però le risorse necessarie alla Rai, che oggi provengono per circa metà dalla pubblicità, non possono essere messe tutte a carico della finanza pubblica, e poiché, in mancanza di raccolta pubblicitaria da parte della Rai, tutto il suo ammontare verrebbe dirottato verso l'emittenza commerciale privata, si prevede che parte delle risorse strumentali della Rai vengano messe a disposizione di una società, temporaneamente collocata in seno alla Rai ma potenzialmente collocabile sul mercato, finanziata dalla pubblicità con indici di affollamento pari a quelli delle televisioni commerciali private⁷.

8. La tutela dell'utenza

La normativa attuale non tutela sufficientemente l'utenza rispetto all'esigenza di non rendere invasiva la presenza della pubblicità. Oltre ad alcune incongruenze definitorie che andranno comunque sanate, (come la definizione di intervallo, di minispot, ecc.) la normativa attuale non tutela gli utenti soprattutto sotto il

⁷ Cfr. *Obiettivo 5* nella seconda parte di questo paper.

profilo sanzionatorio, mettendo nelle mani dell’Autorità degli strumenti macchinosi e inefficaci (obbligo di diffida prima delle sanzioni, possibilità di oblazione da parte delle emittenti, sanzioni economiche irrisorie).

Per quanto riguarda la correttezza delle rilevazioni degli indici di ascolto, è noto che da più parti viene segnalata la scarsa trasparenza ed affidabilità del meccanismo attuale, tenuto conto del fatto che gli indici di ascolto si sono trasformati, nel tempo, da originari strumenti di valorizzazione degli spazi pubblicitari, in indicatori del successo di interi programmi e quindi in strumenti di orientamento della programmazione televisiva. L’intervento qui ipotizzato si basa sull’indagine preliminare e su alcune proposte già messe in campo dall’Autorità nella passata e nella presente consiliatura e mira a coinvolgere una cerchia più ampia di soggetti nella rilevazione, ed a sottoporre quest’ultima a verifiche indipendenti da parte di organismi tecnici qualificati.

Infine, un ultimo aspetto, ma non trascurabile, di tutela dell’utenza riguarda la sua possibilità di accedere alle reti dei diversi operatori utilizzando un solo decoder, che sia disponibile sul mercato (come è oggi quello del digitale terrestre) e quindi non di proprietà dell’operatore (come è oggi invece quello di Sky). La na-

tura proprietaria del decoder, infatti, è un sistema di fidelizzazione del cliente assai efficace per gli operatori di rete, ma proprio per questo limita le possibilità di scelta e la flessibilità d’uso da parte degli utenti, che invece va loro garantita⁸.

9. La tutela della parità di accesso nella comunicazione politica e i conflitti di interesse

Anche nel nuovo sistema andrà garantita la parità di accesso dei diversi soggetti alla comunicazione politica, rafforzando e completando le previsioni della legge 28/2000, (*par condicio*) che si è dimostrata complessivamente efficace, soprattutto nella parte in cui prevede il ripristino dei diritti di accesso violati dalle emittenti, ma che stranamente non è prevista nel Testo Unico sulla televisione.

Alcuni miglioramenti sono necessari, soprattutto in termini di apparato sanzionatorio e di una miglior definizione della ripartizione di competenze tra le diverse istituzioni ed enti (Commissione di vigilanza sulla Rai, Autorità di settore, codici di autoregolamentazione) tenute ad effettuare i controlli.

Infine, occorre porre rimedio alla situazione

⁸ Cfr. Obiettivo 6 nella seconda parte di questo paper.

di squilibrio posta in essere dalle emittenti locali, che in base ad una recente legge (la n. 313 del 2003) sono esentate dall'obbligo di predisporre adeguati spazi autogestiti gratuiti e spazi di comunicazione politica in contraddittorio, con il risultato di lasciare spazio illimitato solo alle forze politiche disponibili a parlarlo.

Con riferimento al conflitto di interessi, premessa l'evidente insufficienza dell'attuale normativa per arginare fenomeni di indebita commistione tra interessi privati e svolgimento dell'attività radiotelevisiva da parte del titolare di cariche di governo, sul solco delle discipline in vigore in altri Paesi europei si dovrà inserire un divieto generale, a carico di chi detiene dette cariche, di acquisire e mantenere la proprietà o il controllo di imprese che operano nel mercato radiotelevisivo⁹.

10. Un sistema pluricentrico che valorizzi l'emittenza locale

La riforma del titolo V della Costituzione definisce come «concorrente» tra Stato e Regioni il potere legislativo sull'ordinamento della comunicazione. Al di là delle interpreta-

zioni che i costituzionalisti danno di questi termini, è indubbio che il nuovo sistema dovrà tenere conto dell'articolazione territoriale dello Stato e del ruolo delle autonomie locali. Ciò riguarderà sia il servizio pubblico radiotelevisivo, sia gli operatori locali, che ancorché sviluppatasi attraverso percorsi abbastanza casuali, costituiscono oggi una potenzialità per lo sviluppo pluralistico della comunicazione. Occorrerà, inoltre, tenere conto del fatto che proprio la convergenza delle reti e quindi la loro capacità di veicolare servizi di varia natura, pone le autonomie locali nella condizione e nella necessità di offrire sulle nuove reti i servizi ai cittadini, di carattere informativo o interattivo. Per raggiungere questi risultati il progetto prevede nuove opportunità per gli operatori locali, e che gli enti locali possano produrre e distribuire contenuti.

La legge dovrà anche valorizzare il ruolo dei Co.Re.Com, ampliando l'arco delle deleghe ad essi conferibili.

Per quanto riguarda la radiofonia, un mezzo sempre più ascoltato, e utilizzato per più del 50% da ascoltatori in movimento, la transizione al digitale permetterebbe di migliorare di gran lunga la qualità dell'ascolto. Vi è oggi un'incertezza sullo strumento tecnico da adottare tra quelli disponibili o in sperimentazione,

⁹ Cfr. *Obiettivo 7* nella seconda parte di questo paper.

e a fronte di un elevato numero di emittenti locali, spesso a carattere quasi artigianale, vi è una loro debolezza economica ed editoriale rispetto ai grandi network radiofonici che posseggono frequenze e risorse pubblicitarie¹⁰.

11. Un'Autorità più forte ed efficace

Quale che sia il giudizio che si vuole dare sull'attività pregressa ed attuale dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, è indubbio che, a otto anni dalla sua istituzione, qualche lezione vada comunque tratta dalla passata esperienza e qualche correttivo debba essere introdotto.

Per giudizio unanime, il problema più serio dell'attuale formula sembra essere quello della possibile politicizzazione del Consiglio, derivante dagli attuali meccanismi di nomina dei Commissari.

Posizioni diverse si confrontano anche sulla struttura stessa dell'Autorità, vale a dire sul modello di Autorità convergente previsto dalla legge 249/97. Vi sono scuole di pensiero che ritengono consigliabile separare la regolamentazione dei contenuti (con più marcate implicazioni politiche) da quella delle reti (a valenza

prevalentemente economica), inserendo quest'ultima in una più generale Autorità di regolamentazione delle reti e costituendone una diversa per i contenuti.

Infine da più parti è stato sollevato, nel corso di questi anni, il problema della irresponsabilità politica dell'Autorità, che, essendo autorità amministrativa, non risponde ad altri che alla legge, anche se le sue delibere sono appellabili presso il Tar.

A questi interrogativi il progetto tenta di dare una risposta, confermando la scelta per il carattere convergente dell'Autorità, ma indicando meccanismi che potrebbero assicurarne meglio l'indipendenza¹¹.

12. Un governo immediato della transizione

La stesura di una legge che rimodelli il sistema richiederà inevitabilmente tempi lunghi. Come abbiamo chiarito nel primo paragrafo, occorre fermare la deriva attuale del sistema, che vede l'accaparramento indiscriminato delle frequenze, l'utilizzazione irrazionale dello spettro, l'acquisizione di diritti sui contenuti fatta allo scopo di bloccare i concorrenti, in una parola, il consolidarsi delle attuali posizioni do-

¹⁰ Cfr. *Obiettivo 8* nella seconda parte di questo paper.

¹¹ Cfr. *Obiettivo 3* nella seconda parte di questo paper.

minanti.

Ciò può essere fatto dando rapida attuazione alle deliberazioni dell'Autorità, cominciando a ridistribuire almeno parte della capacità trasmissiva, abolendo il Sic per sostituirlo con una valutazione realistica ma efficace dei mercati rilevanti, migliorando la regolamentazione della pubblicità.

Tra queste misure assume particolare importanza quella relativa alla ricostruzione di una capacità conoscitiva da parte delle istituzioni. Non sarà certo possibile governare un sistema così complesso se non si passerà per la ricostruzione cognitiva accurata dell'esistente, compito al quale sono chiamate le principali istituzioni dello Stato (Ministero delle comunicazioni e Autorità per le comunicazioni) e le Regioni, cominciando dalla realizzazione di un catasto delle infrastrutture e delle frequenze in uso¹².

PARTE SECONDA

DIECI PROPOSTE/OBIETTIVO PER LA RIFORMA DEL SISTEMA DELLA COMUNICAZIONE

Obiettivo 1. Assicurare il passaggio al digitale massimizzando l'efficienza della capacità trasmissiva ed evitando il trasferimento delle posizioni dominanti dall'analogico al digitale

La situazione

La legge n. 112 del 2004 (legge Gasparri) consente agli operatori televisivi analogici di realizzare la propria rete digitale (convertendo gli impianti in loro possesso o acquisendone altri con il *trading*), di utilizzare per i propri contenuti il 60% della capacità trasmissiva e di gestire il rimanente 40% in modo discrezionale, decidendo cioè quali editori televisivi trasportare sulla rete.

Oggi il 50% delle frequenze totali e l'80% di quelle attualmente utilizzate dalle reti nazionali è controllata da due soli operatori (Rai e Mediaset) che non hanno interesse, sul piano industriale, ad utilizzare in modo efficiente le risorse frequenziali terrestri per incrementare la capacità trasmissiva e meno che mai a metterla a disposizione di altri editori.

L'obiettivo prioritario di un intervento legi-

¹² Cfr. *Obiettivo 10* nella seconda parte di questo paper.

slativo deve quindi essere quello di eliminare, o almeno disincentivare, l'integrazione verticale degli operatori dominanti o, in via subordinata, di garantire che l'accesso alle reti con capacità limitata (come appunto quelle terrestri) sia gestito in modo neutro e non discriminatorio. Deve inoltre essere quello di incentivare gli operatori in possesso delle frequenze ad ottimizzarne l'uso per aumentare la capacità trasmissiva totale delle reti.

Questi obiettivi possono essere raggiunti con due diversi meccanismi in due diverse fasi.

Le proposte

1) Fase transitoria: separazione societaria e gestionale tra rete e contenuti, gestione della capacità trasmissiva preferibilmente a cura dell'Autorità, che agisce come «gestore» indipendente della capacità trasmissiva sulla rete digitale terrestre.

Nella fase transitoria permane l'obbligo, già oggi presente, di separare in due diverse società la gestione della rete e le attività editoriali (separazione societaria), ma viene introdotta una forma più forte di separazione, una separazione gestionale. La titolarità delle frequenze rimane in capo alle emittenti che l'hanno acquisita attraverso il *trading*, ma l'accesso ad una parte della capacità trasmissiva delle reti

nazionali (chi e come viene trasportato) è gestito operativamente, come funzione indipendente, dall'Autorità, che sulla base di procedure pubbliche ed altri meccanismi alloca di volta in volta la capacità disponibile a soggetti non collegati o controllati dagli operatori integrati. In questa fase a ciascuna emittente in posizione dominante viene imposto di cedere progressivamente quote crescenti di capacità trasmissiva, fino a disporre per i propri contenuti di una percentuale non superiore, ad esempio, al 7% della capacità trasmissiva totale al termine di quattro anni dall'entrata in vigore della legge.

La legge stabilirà cioè delle percentuali decrescenti (partendo al 60% attuale, indicativamente il 40% dopo un anno o sei mesi, il 20% dopo due anni) della capacità dei propri *multiplex* che sono utilizzabili dall'operatore di rete per trasmettere propri contenuti.

La capacità ceduta dagli operatori dominanti è allocata dall'Autorità in modo trasparente e non discriminatorio sulla base delle richieste dei fornitori di contenuti e di servizi nonché di considerazioni di interesse pubblico¹.

¹ Cfr *Obiettivo 4*.

La legge prevederà altresì l'introduzione di meccanismi incentivanti che spingano gli operatori di rete ad accelerare la transizione, ad aumentare il numero delle reti e la loro copertura.

a) Un primo incentivo alla razionalizzazione è rappresentato già dalla percentuale decrescente di capacità utilizzabile dagli operatori verticalmente integrati che, come già detto, li spinge ad aumentare il numero delle reti (convertendo gli impianti a loro disposizione) per creare maggior capacità disponibile e di conseguenza la quota stessa che possono utilizzare in percentuale per i propri contenuti.

b) Inoltre la legge fisserà un obbligo per le reti nazionali di raggiungere determinate soglie di copertura della popolazione, ovvero l'80% della popolazione e tutti i capoluoghi di provincia.

c) La legge introdurrà una tassazione per le frequenze sottoutilizzate, definite come quelle la cui area di servizio è meno del 10% dell'area di copertura (ovvero più del 90% della popolazione coperta è già servita da altri impianti/frequenze).

d) Nella fase transitoria, ai soggetti verticalmente integrati che detengono una percentuale di frequenze superiore ad una determinata soglia stabilita dal legislatore sarà vietato acqui-

sire ulteriori frequenze.

2) Fase a regime: separazione proprietaria tra operatore di rete e fornitore di contenuti.

La legge prevederà che entro 4 anni dalla sua entrata in vigore, i soggetti che svolgono attività di operatore di rete non possono ottenere, direttamente o attraverso società controllate o collegate, autorizzazioni allo svolgimento di attività di fornitore di servizi o di contenuti.

I soggetti verticalmente integrati dovranno dunque scegliere quale delle due attività mantenere e potranno vendere liberamente a terzi (con il rispetto dei soli limiti antitrust) le attività che decideranno di dismettere.

La legge prevederà inoltre che gli operatori di rete non possano essere collegati ad imprese che svolgono l'attività di concessionaria di pubblicità.

Nella situazione a regime verrà meno la necessità che un organismo indipendente come l'Autorità si faccia carico della allocazione della capacità trasmissiva, che potrà essere a quel punto liberamente contrattata tra gestori di rete e fornitori di contenuti.

La legge deve inoltre prevedere l'obbligo per il Ministero delle comunicazioni di procedere entro 6 mesi dalla sua approvazione a redigere un catasto delle frequenze, che riporti il numero di impianti/frequenze utilizzati da cia-

scun operatore e la copertura effettiva di ciascuna rete analogica e digitale. Gli operatori di rete devono inoltre essere obbligati a rispettare i vincoli del Piano nazionale di assegnazione delle frequenze, opportunamente rivisto.

Obiettivo 2. Assicurare il pluralismo esterno garantendo l'accesso dei fornitori di contenuti alle reti digitali terrestri

La situazione

La legge 112 del 2004 stabilisce che durante la fase transitoria gli operatori integrati con più di una concessione debbono mettere a disposizione di operatori terzi (cioè non appartenenti allo stesso gruppo industriale) il 40% della capacità trasmissiva totale. Niente è previsto dopo lo *switch off*.

Questa previsione della legge non garantisce rispetto ad alcuni rischi, il più grave dei quali è, come si è già chiarito, quello legato alla possibile discriminazione, rispetto all'accesso, dei fornitori di contenuti non integrati con gli operatori di rete. Ma è anche possibile che, lasciando tutta la decisione sull'accesso agli operatori di rete, vengano a mancare, nel panorama televisivo complessivo, dei contenuti di qualità, perché poco interessanti in termini pubblicitari (canali a carattere sociale, culturale, ecc). Infine, vi è il rischio, già ampiamente evidente, che sul digitale terrestre l'offerta sia, almeno per i contenuti pregiati, prevalentemente di tipo *pay*, con presumibili risultati di esclusione per le fasce economicamente svantaggiate.

Le proposte

Poiché nella fase transitoria, come specificato nell'*Obiettivo 1*, una parte consistente della capacità trasmissiva sarà gestita dall'Autorità con funzioni di gestore della capacità trasmissiva, la legge indicherà alcuni criteri di base per l'attribuzione della capacità, tra cui:

1) Garantire accesso prioritario ai canali di «particolare valore» (così come definiti dall'Autorità con suo regolamento), con la specifica finalità di assicurare il pluralismo culturale e la tutela di particolari tipologie di utenza (ad es. minori, minoranze culturali o religiose).

2) Stabilire a priori e su base periodica, anche sulla base dell'evoluzione dei mercati, la quantità di programmi che devono essere offerti in chiaro e la percentuale di capacità totale che può essere occupata da programmi/servizi a pagamento.

3) Obbligare gli operatori di rete che offrono trasporto a soggetti indipendenti a pubblicare un listino e delle specifiche tecniche che mettano quei soggetti in grado di scegliere consapevolmente i servizi di rete offerti.

4) Attribuire la capacità a servizi diversi dalla Tv tradizionale (Tv mobile in tecnologia Dvb-h, Tv ad alta definizione) con procedure competitive tra i fornitori di servizi interessati, tenendo conto dell'evoluzione dei diversi mercati.

Obiettivo 3. Assicurare una equilibrata distribuzione delle risorse economiche evitando il formarsi e il consolidarsi di posizioni dominanti

La situazione

La specificità del contesto italiano, caratterizzato da una fortissima concentrazione nel mercato della Tv in chiaro e dal forte rischio che le attuali posizioni dominanti siano trasferite dal contesto analogico a quello digitale, richiede che la nuova legge:

a) introduca direttamente misure deconcentrative nel mercato della Tv in chiaro, prendendo atto delle posizioni dominanti già individuate dall'Autorità di settore e innescando un processo di graduale redistribuzione delle risorse;

b) definisca limiti all'ingresso di soggetti dominanti in mercati collegati, in modo da impedire il trascinarsi di posizioni dominanti da un mercato all'altro;

c) attribuisca all'Autorità di settore poteri ben definiti di condurre analisi periodiche nei mercati della comunicazione sensibili dal punto di vista del pluralismo e di introdurre eventuali misure strutturali e comportamentali;

d) introduca misure (che sono esaminate nell'*Obiettivo 4*) che facilitino l'accesso ai con-

tenuti, in modo da incoraggiare l'ingresso di nuovi soggetti nel mercato televisivo.

Le proposte

1) Introduzione di misure con effetti immediatamente deconcentrativi nel mercato della Tv in chiaro.

In fase di prima applicazione, la legge dovrà introdurre delle misure immediatamente deconcentrative per i soggetti che sono stati riconosciuti dall'Autorità in posizione dominante o lesiva del pluralismo nel mercato televisivo, senza subordinarle ad una nuova verifica da parte della stessa:

a) riduzione dei tetti di affollamento pubblicitari per le emittenti controllate dal soggetto in posizione dominante. La misura della riduzione dovrà essere stabilita dall'Autorità in relazione alla gravità della dominanza, ma la legge indicherà che deve trattarsi di una riduzione significativa, non inferiore ad un punto percentuale per ciascuna delle emittenti che fanno capo al soggetto in posizione dominante;

b) obbligo di raccogliere una quota significativa della pubblicità attraverso concessionarie non controllate o collegate.

2) abrogazione del Sic e introduzione di limiti agli incroci proprietari.

La legge dovrà prevedere in primo luogo

l'abrogazione delle norme relative al Sistema Integrato delle Comunicazioni, e istituire in sua vece dei limiti ad operare in mercati contigui, per soggetti con posizioni rilevanti in un determinato mercato.

3) Limiti assoluti e relativi all'ingresso in mercati contigui.

Nel caso di posizioni rilevanti di uno o più soggetti in uno dei mercati sensibili per il pluralismo, la legge deve stabilire dei limiti alle attività che questi soggetti possono svolgere in mercati contigui, ai fini di ridurre la possibilità di trascinamento della posizione dominante. Possono esserci approcci diversi a seconda dei mercati interessati. In particolare va evitato l'ingresso di un operatore forte in un mercato che abbia già una struttura concorrenziale e aperta, mentre può essere auspicabile l'ingresso di un operatore forte in un mercato che abbia invece una struttura monopolistica o oligopolistica, per aumentarne il grado di concorrenza.

Quindi:

a) divieto «assoluto», per i soggetti che raccolgono più del 30% delle risorse in uno dei mercati, di svolgere attività in un mercato contiguo (può essere opportuno, per esempio, nel caso di incroci tra televisione in chiaro ed editoria: chi raccoglie più del 30% nel mercato

della Tv in chiaro non può entrare nel mercato dell'editoria);

b) divieto «relativo», ovvero divieto a carico di soggetti che raccolgono più del 30% in un mercato, di raccogliere più del 10% delle risorse di un mercato contiguo (può essere adatto all'incrocio tra mercato della Tv in chiaro e Tv a pagamento: chi ha una posizione dominante sul mercato della Tv in chiaro non può superare una quota del 10% nel mercato della Tv a pagamento e viceversa).

4) Individuazione di strumenti dinamici per la verifica e rimozione di posizioni dominanti – definizione di limiti alla raccolta delle risorse economiche.

La nuova legge dovrà individuare meccanismi e regole chiare che consentano all'Autorità di settore di monitorare costantemente e con efficacia il mercato, al fine di individuare l'esistenza di ulteriori nodi competitivi e di introdurre ulteriori misure.

La legge stabilirà il divieto assoluto di posizioni dominanti nell'ambito dei mercati della comunicazione nei quali la posizione dominante può determinare una riduzione del grado di pluralismo. Fin dalla sua entrata in vigore la legge identificherà nel mercato della televisione in chiaro e nel mercato della televisione a pagamento due mercati specificamente

rilevanti ai fini del pluralismo e attribuirà contemporaneamente all'Autorità il compito di individuare eventuali altri mercati sensibili dal punto di vista del pluralismo.

L'individuazione della posizione dominante non avverrà attraverso la fissazione di soglie *ex-ante* ma attraverso un'analisi condotta sulla base dei classici criteri antitrust (quota di mercato, analisi delle barriere all'ingresso, integrazione verticale ecc.). Per quanto riguarda in particolare il mercato della Tv in chiaro, andrà specificato che l'insieme delle risorse, oltre alla pubblicità, deve prendere in considerazione anche il canone del servizio pubblico, benché risorsa non contendibile.

La legge stabilirà l'obbligo per l'Autorità di svolgere l'analisi, almeno per i due mercati inizialmente identificati, ogni 18 mesi.

Una volta individuati i soggetti in posizione dominante, e datane notizia al Parlamento, verrà attribuita all'Autorità la competenza ad adottare obbligatoriamente misure deconcentrative di carattere comportamentale o strutturale.

Per quanto riguarda in particolare i due mercati sensibili identificati dalla legge (mercato della Tv in chiaro e mercato della Tv a pagamento) un set minimo di rimedi obbligatori verrà già definito dalla legge nel modo se-

guente.

Per il mercato della Tv in chiaro le misure minime comporteranno:

a) riduzione percentuale per un determinato periodo degli affollamenti pubblicitari;

b) altre misure (di tipo comportamentale o strutturale) potranno essere individuate direttamente dall'Autorità e potranno comprendere la cessione di rami d'azienda (es: della concessionaria di pubblicità) o altro.

Per il mercato della Tv a pagamento verranno introdotte dalla legge come misure deconcentrative quelle misure previste nell'ambito della fusione Telepiù-Newscorp, ovvero:

a) divieto di acquisto di diritti *pay* per piattaforme diverse da quella gestita dall'operatore dominante;

b) divieto di acquisto esclusivo di diritti *pay-per-view, video on demand e near video on demand*;

c) limite di due anni per i contratti relativi a diritti *premium*;

d) obbligo di cedere in modalità *wholesale*, in modo disaggregato, i diritti *premium*, sulla base del principio *retail minus*.

Ferma restando l'obbligatorietà delle misure minime individuate in ciascun mercato, il mix di misure da adottare sarà lasciato alla valutazione dell'Autorità che, a valle di una valuta-

zione del loro impatto (dopo un anno dalla loro prima adozione), potrà adottare misure ulteriori.

Di tutto ciò sarà data notizia con apposita relazione al Parlamento (Relazione sul pluralismo).

Obiettivo 4. Promuovere la realizzazione di un sistema multiplatforma e multicanale attraverso un ampio accesso degli operatori di rete ai contenuti pregiati

La situazione

L'obiettivo di un intervento normativo in quest'ambito deve essere quello di facilitare la circolazione dei contenuti attraverso le diverse piattaforme, per consentire agli operatori nuovi entranti di offrire ai propri utenti dei contenuti attraenti. Si tratta quindi di eliminare i principali ostacoli a questa circolazione, che derivano in parte dalla integrazione verticale degli operatori dominanti, in parte dai meccanismi commerciali che regolano l'acquisizione dei diritti sui contenuti.

Le proposte

1) Va innanzitutto rafforzata l'attuale previsione di tipo antitrust sui contenuti, stabilendo che gli operatori integrati in posizione dominante possono utilizzare, in qualità di fornitori di contenuti, una percentuale decrescente della capacità totale (attualmente fissata al 20%), per esempio il 20% all'entrata in vigore della legge, il 15% dopo un anno, il 7% dopo due anni.

Per gli altri fornitori di contenuti rimarrà in

vigore un limite unico alla percentuale di capacità totale utilizzabile che viene fissato al 15% anziché all'attuale 20%. Ciò consentirà la presenza di almeno sei fornitori di contenuti rispetto ai cinque previsti dalla normativa attuale.

Gli obiettivi di circolazione dei contenuti sopra individuati possono essere raggiunti con l'introduzione di previsioni legislative di tipo asimmetrico, a carico dei soggetti verticalmente integrati e di alcuni editori, con misure anche di tipo transitorio, fino al ristabilimento di un contesto equilibrato.

In particolare:

2) Introduzione dell'obbligo a carico delle emittenti generaliste terrestri di cedere a titolo gratuito o comunque a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie a tutte le piattaforme, il diritto di ritrasmettere i propri canali in chiaro (obbligo di *must offer*). Ciò garantirebbe la diffusione su tutte le piattaforme (cavo, satellite, telefonia mobile) di un nucleo minimo di canali, quelli che gli utenti sono abituati a ricevere in chiaro sulla rete terrestre analogica².

² Questa misura non comporta l'obbligo da parte dell'emittente di cedere i diritti dei singoli contenuti compresi nel palinsesto (ad esempio una singola intervista ad un personaggio

3) Obbligo di parità di trattamento a carico degli operatori verticalmente integrati. Tale misura comporta l'obbligo per i fornitori di contenuti che siano integrati verticalmente con un operatore di rete di negoziare il proprio trasporto con tutte le piattaforme che lo richiedano, a condizioni eque e non discriminatorie. È evidente il carattere proconcorrenziale di tale misura, che ancora una volta avrebbe come fine quello di attenuare le disparità connesse alla integrazione verticale di alcuni operatori.

4) Per quanto riguarda invece l'accesso da parte di nuovi editori e piattaforme emergenti ai diritti «pregiati» (calcio, cinema, specifici prodotti televisivi, ecc.), la legge dovrebbe prevedere dei limiti all'acquisto dei diritti multi-piattaforma. In particolare la legge dovrà introdurre il divieto per i soggetti dominanti – sia sul mercato della Tv in chiaro che su quello

di rilievo) ad altri editori, che li utilizzerebbero per creare i propri palinsesti, ma comporta invece l'obbligo di consentire a tutte le piattaforme che ne facciano richiesta di diffondere, in modo integrale e simultaneo, l'intero palinsesto, mantenendone il marchio editoriale, a condizioni eque trasparenti e non discriminatorie. Essa quindi non penalizza in alcun modo l'editore del canale in chiaro poiché, essendo quest'ultimo remunerato dalla vendita della pubblicità e non dagli abbonamenti, il fatto di essere ceduto ad un numero ampio di piattaforme ha solo l'effetto di ampliarne la diffusione e aumentare potenzialmente il valore degli spazi pubblicitari.

della Tv a pagamento – di acquisire diritti *premium* per piattaforme diverse da quelle da essi stessi gestite. Sempre per i soggetti in posizione dominante verrà inoltre introdotta una limitazione temporale delle esclusive a due anni. All’Autorità delle comunicazioni è affidato il compito di valutare a cadenza periodica quali tipologie di contenuti televisivi rientrano nella categoria *premium*.

5) Per tipologie specifiche di eventi – ad esempio il calcio – è inoltre ipotizzabile l’introduzione di un «cap» sulla quantità totale di diritti acquistabili da ciascun soggetto insieme a dei meccanismi che impediscano ad un unico soggetto di detenere in esclusiva per tutte le piattaforme più di una determinata percentuale dei diritti pregiati³.

6) Per favorire lo sviluppo di fornitori di contenuti nuovi si può agire anche sulla creazione di un mercato secondario dei diritti, limitando la possibilità degli operatori, dominanti e non, di acquistare i diritti trasmissivi per pe-

riodi illimitati. In questo caso la nuova legge deve rafforzare quanto già previsto dalla legge 122/98 e stabilire una limitazione temporale ben definita all’acquisto dei diritti da parte delle emittenti (ad esempio 7 anni come avviene in Francia), al termine della quale i diritti tornano automaticamente al soggetto che li ha prodotti, che può quindi rimetterli in circolazione su circuiti diversi (emittenti satellitari, private locali, ecc). Si tratta di un meccanismo che avvantaggia allo stesso tempo i produttori indipendenti (che riuscirebbero a costituirsi, a differenza di quanto accade oggi, un proprio catalogo di diritti da gestire) e le emittenti minori (locali e tematiche) che si troverebbero a disposizione contenuti di qualità (fiction, sceneggiati, documentari) con i quali innalzare il proprio livello di attrattività.

³ Questa è la soluzione adottata dalla Commissione europea in relazione alla vendita dei diritti del calcio della Premier League in Gran Bretagna: l’intero blocco di diritti è stato diviso in sei pacchetti diversi che vengono messi all’asta singolarmente. Non è consentito ad un unico soggetto acquistare tutti e sei i pacchetti.

Obiettivo 5. Riquilibrare e potenziare il servizio pubblico radiotelevisivo rafforzandone le caratteristiche di qualità, accessibilità e indipendenza dalla sfera politica

La situazione

Una volta assunta, da parte del progetto, la scelta di mantenere il servizio pubblico in capo ad una concessionaria pubblica, rimangono da sciogliere i nodi relativi alla specificazione della missione del servizio pubblico, al tipo di finanziamento, ai meccanismi di controllo.

Va sottolineato che il modello di una Rai moderna prevede che la sua rete di trasmissione venga scorporata, analogamente a quello che dovrà essere fatto per gli altri operatori, dapprima societariamente (come è attualmente Rai-Way) e in futuro anche proprietariamente, mettendola poi, in tutto o in parte, sul mercato. In tal modo la Rai potrà diventare una forte e prestigiosa impresa di tipo produttivo-editoriale, finanziata dalla fiscalità generale allo stesso titolo della scuola e dell'università, capace di valorizzare le proprie produzioni anche vendendole ad altri soggetti (anche all'estero) in grado di stimolare la produzione nazionale ed europea di contenuti e di ammodernarsi sul piano organizzativo e tecnologico. Al suo interno potrebbero temporaneamente convivere

due aziende, una incaricata del servizio pubblico ed una finanziata dalla pubblicità, con ciò aderendo anche al dettato del Trattato di Amsterdam che impone di separare e rendere chiaramente riconoscibili le due diverse fonti e le due destinazioni di finanziamento (quella pubblica e quella commerciale)⁴.

Le proposte

1) La legge riaffermerà l'esistenza di un servizio pubblico radiotelevisivo, la cui concessione (di durata da definire) è assegnata alla Rai, che rimane di proprietà pubblica.

2) La missione di servizio pubblico sarà definita in maniera oggettiva da alcuni principi e specificata da un apposito Contratto di servizio siglato dalla Rai con lo Stato e con le Regioni.

3) Il servizio pubblico radiotelevisivo sarà fi-

⁴ Va notato che questa proposta si discosta nettamente sia da quella contenuta nella legge 112/2004 di privatizzazione per piccole quote, pari all'1%, peraltro già obsoleta e mai avviata, e da quella, che pure ha avuto spazio nei dibattiti di questi ultimi anni, che prevede la privatizzazione o comunque la separazione di intere «reti» intendendo con ciò i singoli canali televisivi. Mettere sul mercato insieme un'azienda editoriale e la sua rete di trasmissione è contrario allo spirito delle regole europee, spezza l'unitarietà della rete di trasmissione Rai e la impoverisce di risorse. La sola separazione utile e razionale è quella «verticale», cioè dell'azienda che gestisce la rete da quella/quelle che gestiscono i contenuti.

nanziato per la quasi totalità dal finanziamento pubblico, preferibilmente a carico della fiscalità generale (con l'abolizione del canone) e per il restante dalla vendita di prodotti e servizi ad altri soggetti ed eventualmente da sponsorizzazioni.

4) Una parte delle risorse produttive (studi, apparecchiature, talenti, marchi) verrà assegnata ad una diversa società (Rai commerciale) che, pur rimanendo in un primo tempo di proprietà pubblica, si finanzia sul mercato della raccolta pubblicitaria. Ad essa verranno riconosciuti indici di affollamento pubblicitario identici a quelli delle emittenti commerciali private. In una seconda fase questa azienda potrà essere messa sul mercato, con le ipotesi sia di un'azionariato diffuso, sia di una partecipazione delle Regioni all'azionariato.

5) La rete di trasmissione Rai verrà mantenuta in capo alla Rai per un certo numero di anni, con l'obbligo di cedere gradualmente quote crescenti della relativa capacità trasmissiva. In ogni caso la legge prevederà che una porzione definita della capacità trasmissiva totale del Paese, sufficiente ad assicurare la copertura nazionale, venga riservata al servizio pubblico. Al momento in cui scatterà l'obbligo della separazione proprietaria per gli operatori integrati la rete di trasmissione potrà essere

venduta in tutto o in parte⁵.

6) Delle tre reti radiofoniche Rai almeno due, RadioRai1 e RadioRai3, verranno mantenute nell'ambito della Rai di servizio pubblico, in ragione del ruolo di servizio pubblico che esse già svolgono attualmente, la prima nel campo dell'informazione, la seconda in quello culturale.

7) Il meccanismo di nomina dell'organo di governo della Rai potrà essere analogo a quello qui suggerito per la nomina dei componenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni⁶. Il Parlamento eleggerà tali membri (in numero non superiore a cinque) a maggioranza qualificata, con una procedura che renda trasparente e verificabile l'adeguatezza dei nomi proposti rispetto al compito al quale sono chiamati (indicazione dei nomi in un momento diverso dalla nomina vera e propria, che dovrà essere preceduta da audizioni dei candidati).

8) L'ottemperanza della Rai agli obblighi di servizio pubblico indicati nel Contratto di servizio verrà verificata periodicamente. Tre mesi prima che scada la Convenzione con lo Stato, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

verificherà, anche con audizioni delle associazioni degli utenti televisivi e di esperti ed esponenti della cultura, il raggiungimento degli obiettivi di servizio pubblico. A seguito di tale verifica il finanziamento pubblico per il periodo successivo verrà erogato in proporzione al grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati.

⁵ Cfr. *Obiettivo 1*.

⁶ Cfr. *Obiettivo 9*.

Obiettivo 6. Introdurre regole in materia di limiti agli affollamenti pubblicitari, posizionamenti della pubblicità e correttezza degli indici di ascolto

Disciplina degli affollamenti pubblicitari: le proposte

1) Aggiornare e rendere coerenti le definizioni, mantenendo solo le tre tipologie di pubblicità, sponsorizzazioni e televendite, così da ricomprendere al loro interno tutti i tipi di messaggi promozionali, con regole coerenti e uniformi.

2) Abrogare la disposizione del Testo Unico che consente l'inserimento della pubblicità nella trasmissione di opere teatrali, liriche e musicali non solo negli intervalli ma anche durante il corso dell'opera.

3) Definire con chiarezza cosa si intenda per «intervallo» in cui è consentito l'inserimento della pubblicità e possibilmente assegnare un valore numerico (assoluto o percentuale) al criterio dell'eccezionalità, oggi fonte di continua elusione.

4) Indicare regole per evitare la creazione artificiale di «intervalli» (i cosiddetti «programmi panino» inseriti a scatola cinese per creare nuovi fittizi spazi tra un programma e l'altro).

5) Sostituire al concetto di durata lorda programmata, che consente di calcolare il numero di intervalli sulla durata di un programma comprensiva della pubblicità in esso inserita, con il concetto di durata calcolata al netto della pubblicità.

6) Rendere più flessibili le norme sui posizionamenti della pubblicità per le emittenti locali, norme oggi identiche a quelle previste per le emittenti nazionali.

Le nuove forme pubblicitarie: le proposte

Le nuove forme pubblicitarie (*split screen*, pubblicità virtuale, pubblicità interattiva) attualmente non disciplinate, ma consentite da una Comunicazione interpretativa della Commissione europea, ed in attesa della ormai prossima revisione della «Direttiva Tv senza frontiere»⁷, vanno regolate a difesa dell'integrità dei programmi e del beneficio per gli utenti.

In particolare:

1) Limitare il ricorso alla pratica dello schermo ripartito a situazioni espressamente determinate, (ad esempio nelle trasmissioni sportive prive di intervalli come le corse) mini-

mizzando al massimo il disagio per gli utenti. In ogni caso il tempo dello *split screen* va considerato per intero tempo pubblicitario.

2) Vietare in linea di principio il *product placement* (presenza di marchi o prodotti inseriti nella contesto narrativo) almeno nell'intrattenimento, varietà, *reality show*, e regolamentarlo per film, *fiction*, *sitcom*.

3) Consentire la pubblicità interattiva a condizione che essa venga esplicitamente richiesta dallo spettatore cliccando su un apposito comando (*double click*).

4) Consentire la pubblicità virtuale solo nelle posizioni in cui sarebbe presente quella fisica (ad esempio sui pannelli di uno stadio ma non sugli spalti).

5) Limitare o addirittura escludere la pubblicità dai programmi destinati ai minori nelle fasce orarie ad essi destinate.

Per quanto riguarda la vigilanza e il meccanismo sanzionatorio, occorre:

1) Elevare l'ammontare delle sanzioni utilizzando il principio di un minimo ed un massimo edittale in proporzione al fatturato dell'emittente.

2) Eliminare il meccanismo della diffida, rendendo così possibile all'Autorità di controllo di sanzionare ogni singola infrazione.

3) Cancellare la possibilità di ricorso

⁷ Commissione europea (2005) 646 final.

all'oblazione della sanzione. Prevedere che in caso di reiterata violazione delle norme da parte di un'emittente, l'Autorità debba (e non solo possa) revocarle il titolo autorizzatorio.

Indici di ascolto: le proposte

Il Testo unico della radiotelevisione, riprendendo un dettato della legge 249/97, impone all'Autorità di «curare» la rilevazione degli indici di ascolto e comunque di verificarne la correttezza metodologica. Essendo il termine «curare» assai vago, è stata esclusa, almeno per il momento, la possibilità di uno svolgimento diretto delle rilevazioni da parte dell'Autorità, anche a causa del presumibile rilevante costo e delle necessarie competenze tecniche. Tuttavia l'Autorità ha ipotizzato una serie di misure che, se attuate, potrebbero ridare alla rilevazione il rigore richiesto da uno strumento che, rilevando le *audience*, è in grado di orientare i rilevanti flussi economici della pubblicità. Tali misure riguardano prevalentemente un affinamento delle metodologie di campionamento e un intervento sulla composizione societaria attuale, che essendo tripartita (emittenti, concessionarie di pubblicità, aziende utenti di pubblicità) risulta strettamente aderente all'obiettivo prioritario di valorizzare gli spazi, ma non sembra assicurare sufficiente indipendenza dai

grandi operatori del settore. Inoltre va sanata la lacuna che vede esclusi dalla rilevazione (e dalla società che la effettua) gli altri media.

Di conseguenza, pur non escludendo che l'Autorità di settore, dotata delle opportune risorse, possa in futuro essere soggetto attivo nella rilevazione, è opportuno prevedere nella legge alcuni principi che debbono guidare le rilevazioni degli ascolti mantenendo in capo all'Autorità la funzione di garanzia della correttezza delle rilevazioni effettuate da terzi.

Sulla base di quanto ora detto, le proposte avanzate sono le seguenti:

1) Attivare un tavolo tecnico costituito, su iniziativa dell'Autorità, da Istat e Auditel per assicurare corrette modalità di campionamento e rilevazione dati.

2) Individuare forme di partecipazione allargata agli organi amministrativi o tecnici di Auditel (ad esempio un soggetto indipendente opportunamente qualificato da inserire nel Comitato tecnico di Auditel).

3) Assicurare che i soggetti utilizzatori del dato finale (emittenti radiotelevisive ed imprese editoriali) ne diano diffusione al pubblico in forma appropriata, evitando ad esempio fuorvianti estrapolazioni dal campione all'universo (del tipo «xx milioni di spettatori

hanno visto la tale trasmissione» quando è noto che il campione è costituito da 5.000 famiglie). Al riguardo, l'Autorità potrebbe costruire un format di «nota metodologica» (analogo a quello previsto nella diffusione dei sondaggi) che potrebbe accompagnare la diffusione dei dati Auditel.

4) Favorire il *turnover* dei soggetti rilevatori.

5) Estendere la rilevazione ad altri canali e piattaforme come il satellite, il cavo, il digitale terrestre.

Obiettivo 7. Garantire un'effettiva parità di accesso nell'informazione e comunicazione politica. Evitare conflitti di interessi nel settore dell'informazione

Parità d'accesso: le proposte

1) Inserire nel Testo Unico solo le norme di principio sulla parità di accesso, che assicurino tuttavia la necessaria semplicità, chiarezza ed univocità interpretativa.

2) Le norme specificamente rivolte alla Rai (alla quale è logico chiedere un maggiore accesso dei partiti alla comunicazione politica) dovrebbero trovare formulazione nella Convenzione e nel Contratto di servizio.

3) Per i programmi di informazione politica (gestiti dalle testate giornalistiche) dovrebbero essere specificati, nella legge, gli obblighi di imparzialità ed equità dell'accesso.

4) Potenziare e valorizzare i programmi di comunicazione politica (quelli riservati ai partiti), sia definendo, eventualmente in autoregolamentazione, lo spazio gratuito che le emittenti debbono riservare a questa tipologia, sia sottraendone la produzione alle emittenti, lasciandola invece all'autonoma iniziativa dei partiti.

5) Valutare l'opportunità di mantenere la formula attuale dei messaggi autogestiti. In al-

tri Paesi si ritiene che compito della televisione sia quello di trasmettere informazione e non propaganda politica.

6) Quanto alla normativa secondaria, sarebbe opportuno sottrarre la materia dell'accesso alla Commissione di vigilanza Rai, per evidenti rischi di autoreferenzialità, lasciandola all'Autorità di settore, chiedendo però a quest'ultima che prima di regolamentare su di una materia così delicata si proceda ad una consultazione pubblica.

Quanto alla vigilanza e al presidio sanzionatorio, si segnalano i seguenti possibili interventi:

1) Dotare di un dispositivo sanzionatorio dedicato la disciplina generale in materia di principi fondamentali del sistema radiotelevisivo; come ad esempio l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione, in tutti i contesti della programmazione.

2) Attribuire agli organi di vigilanza (opportunamente potenziati) poteri di intervento anche fuori dai periodi di campagna elettorale, analoghi a quelli conferiti in campagna elettorale, nei casi di violazione di detti principi (procedimento abbreviato, obbligo di ripristino dell'equilibrio).

3) Estendere ai cittadini la possibilità di inviare denunce (facoltà oggi riservata a soggetti

politici e candidati).

4) Prefigurare meccanismi di reazione adeguati in caso di grave e reiterata inottemperanza ai provvedimenti dell'Autorità di settore.

5) Ripristinare (come già previsto dalla legge 515/93) un regime di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di violazione della disciplina in materia di diffusione e pubblicazione dei sondaggi in periodo elettorale.

6) Attribuire all'Autorità poteri di intervento in via urgente nei casi di violazione, in periodo elettorale, della disciplina in materia di comunicazione istituzionale.

7) Valutare (quantomeno per i periodi elettorali) l'estensione della disciplina in materia di informazione e comunicazione politica agli altri media (telefonia mobile e internet, adattando alla specificità del mezzo i principi generali.

8) Introdurre correttivi alla disciplina vigente per l'emittenza locale, con norme che, pur tenendo conto della necessità di tale emittenza di valorizzare economicamente i propri spazi, evitino lo squilibrio a favore delle sole forze politiche in grado di pagarli.

Conflitto d'interessi: le proposte

Oltre a rigorose norme di incompatibilità in caso di conflitto di interessi, dovrà essere mo-

dificato e reso più efficace l'art. 7 della legge n. 215 del 2004, eliminando il riferimento al sostegno «privilegiato» offerto al titolare di cariche di governo. Di conseguenza, l'intervento sanzionatorio dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni potrà svolgersi senza la necessità di qualificare il sostegno offerto come «mero» o «privilegiato», distinzione che appare imporre all'Autorità una *probatio diabolica*.

Si indicano qui le principali proposte:

1) Vietare il cumulo tra proprietà e controllo in aziende del settore della comunicazione (proprie e dei parenti fino al grado indicato dall'attuale legge 215/2004) e titolarità di cariche di Governo.

2) Trasformare, nell'art. 7 della suddetta legge, il «sostegno privilegiato» in semplice «sostegno».

3) Prevedere, in caso di violazione della norma di cui in a), sanzioni adeguate di tipo economico ma che possano giungere fino al ritiro del titolo abilitativo per l'azienda sanzionata.

Obiettivo 8. Riqualificare l'emittenza locale rafforzando il ruolo degli operatori locali e favorendo la loro crescita dimensionale. Favorire la transizione della radiofonia verso il sistema digitale

L'emittenza locale: le proposte

Il T.U. prevede, all'art. 8, la riserva di un terzo della capacità trasmissiva a favore dell'emittenza locale, ma la attribuisce «ai soggetti titolari di autorizzazione alla fornitura di contenuti destinati alla diffusione in tale ambito» (quindi locale). Ne deriva che, alla luce di una interpretazione restrittiva della norma in questione, alle emittenti locali sembrerebbe inibito il ruolo di operatori di rete, sia pure locali.

Poiché non sembra esservi nessuna ragione tecnico-economica per questa scelta, si potrebbe consentire agli operatori locali di divenire essi stessi operatori di rete a livello regionale, (essendo il livello inferiore, quello provinciale, nettamente antieconomico), riservando ad essi il terzo della capacità trasmissiva totale previsto dal Piano e dalla legge. Ad essi rimarrebbe inoltre la possibilità, già prevista dalla legge, di diventare fornitori di contenuti a carattere locale, mantenendo separati i due ruoli.

Un fornitore di contenuti in ambito locale

che desideri servire più regioni potrà inserire i suoi contenuti in più blocchi di diffusione regionali (Mux), fino ad un massimo di 15 milioni di utenti coperti e al più in 6 regioni.

Questa scelta potrebbe consentire inoltre l'instaurarsi di un processo «virtuoso» di collaborazione tra gli attuali «*broadcaster*» locali e tutti gli operatori interessati alla diffusione di contenuti su base locale (ad esempio gli operatori di telefonia mobile).

Vanno inoltre previste misure che consentano di superare la debolezza economica degli operatori locali, favorendo, con apposite misure anche fiscali, la loro aggregazione in consorzi di livello regionale.

Le proposte sono le seguenti:

1) Confermare la riserva, a favore degli operatori locali, di un terzo della capacità trasmissiva totale prevista dal Piano digitale, ma senza limitarla ai soggetti fornitori di contenuti.

2) Prevedere la possibilità, per gli operatori locali, di agire come operatori di rete di livello regionale, gestendo dei blocchi di diffusione di livello regionale, realizzati anche attraverso consorzi, la cui costituzione andrà incentivata con misure fiscali.

La radiofonia: le proposte

Anche la radio, come la televisione, sta af-

frontando un cambiamento profondo che riguarda le modalità di fruizione (oltre al tradizionale broadcast esistono anche il *multicast*, una sorta di *pay-radio*, l'*unicast*, una sorta di *radio-on-demand*, nonché, molto popolare tra i giovani, la modalità *podcast*, che permette di scaricare dal web brevi palinsesti musicali).

Dal punto di vista dei sistemi distributivi la radio già oggi viaggia su molti mezzi digitali, da quelli *wired* (cavo, fibra ottica, Adsl) a quelli *wireless* (satellite, digitale terrestre, Wi-Max), mentre per l'utenza mobile e nomadica (che costituisce circa la metà dell'utenza) si confrontano sistemi quali il Dab, il Dvb-h, l'Umts ed il Wi-Fi.

La modalità che oggi sembra affermarsi è quella del Dvb-h, che cresce parallelamente alla crescita della rete televisiva digitale terrestre, alla cui rete la radio può appoggiarsi occupandone una banda molto ridotta. A questo sistema può affiancarsi il Drm (*Digital Radio Mondial*) che assicura un ascolto di media qualità ma che consente di digitalizzare singoli canali, mantenendoli anche accanto agli esistenti canali analogici. Per questa ragione tale sistema, molto più economico e semplice dei precedenti, potrebbe costituire una buona soluzione per le piccole radio locali.

Di conseguenza si suggeriscono le seguenti

azioni:

1) Il Governo dovrà scegliere al più presto tra Dab e Dvb-h. Il mercato sembra andare decisamente nella seconda direzione, e questo comporterebbe la rinuncia ad incentivare la prima scelta, (come invece ha fatto la recente Finanziaria) per evitare una dispersione di risorse.

Poiché nel digitale terrestre sono già presenti operatori integrati e dominanti, occorrerà evitare che essi assumano una posizione dominante anche nel mercato della radio digitale. Anche per la radio, quindi, come per la Tv, occorrerà trovare soluzioni che attenuino i rischi della situazione esistente.

2) Proseguire, da parte di Rai, la sperimentazione dei sistemi Dm, per consentire l'uso di tale sistema da parte delle piccole emittenti.

3) Per le emittenti locali di maggiore dimensione, in condizione di debolezza economica rispetto ai grandi network, favorire, con appositi incentivi, la loro aggregazione in consorzi, finalizzata alla realizzazione di piattaforme di qualità in condivisione, per il trasporto dei loro multipli radiofonici.

4) Inoltre, va ribadita la necessità di mantenere in ambito pubblico (cioè alla Rai pubblica) almeno due, (Radio1 e Radio3) se non addirittura tutte e tre le reti radiofoniche.

Obiettivo 9. Migliorare l'efficacia dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, anche allontanandola dalla sfera politica

Sulla base delle considerazioni svolte nel paragrafo 1 della prima parte di questo progetto si avanzano le seguenti proposte per il rafforzamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni:

1) Mantenere il modello convergente dell'Autorità.

Com'è noto, il modello di Autorità convergente, introdotto dal legislatore con la legge 249/97, è stato successivamente adottato da quasi tutti i Paesi europei, (con l'eccezione della Francia) e recentemente perfino dalla stessa Commissione europea, che ha fuso le due precedenti Direzioni (quella sulle Tlc e quella sui contenuti) in un'unica Direzione sulla società dell'informazione.

Questa uniforme tendenza non può essere frutto di un capriccio, ma risponde a valutazioni meditate. Innanzitutto, separare i due livelli (reti e contenuti) in due distinti organismi renderebbe problematico regolare in modo coerente servizi per loro natura convergenti (ad esempio la Tv su internet o sul mobile) che si vanno affermando come i veri servizi della società dell'informazione.

Secondariamente, ma altrettanto importante, è il fatto che assimilare le reti di comunicazione elettronica alle reti di distribuzione fisica (come quelle energetiche o dell'acqua) appare fuorviante per la natura stessa degli oggetti, il cui unico elemento comune è la struttura a rete⁸. Il punto è che sulle reti di comunicazione elettronica viaggiano (a differenza che sulle altre) contenuti sensibili politicamente, socialmente e culturalmente, e che la regolazione delle reti, ancorché improntata a criteri di tipo tecnico-economico, ha dei riflessi importanti sui contenuti, quindi di natura politica, in quanto implicanti la tutela del pluralismo. Non a caso la stessa Commissione europea dedica alle reti di comunicazione elettronica un intero pacchetto di Direttive, riconoscendone con ciò una specificità rispetto ad altre strutture anch'esse di forma reticolare. Specularmente, pensare che la regolazione dei contenuti abbia soltanto obiettivi politici (difesa del pluralismo e tutela dell'utenza) è limitativo perché, come abbiamo cercato di dimostrare in altri punti di questo lavoro⁹, i contenuti rivestono anche una forte valenza econo-

⁸ Tanto varrebbe allora assimilarle alle strade e ferrovie, anch'esse per definizione strutturate a rete.

⁹ Cfr. *Obiettivo 4*.

mica, costituendo, insieme alla pubblicità, la più importante risorsa delle emittenti televisive. Una regolazione che tenga conto e intrecci in modo corretto i due versanti delle analisi (tecnico-economica e politico-culturale) è quindi la più adatta per raggiungere sia gli obiettivi concorrenziali sia quelli pluralistici.

Infine va ricordato che la stessa Commissione europea, nella Direttiva quadro, fa riferimento alla necessità di avere, in ciascun Paese membro, una sola Autorità di regolamentazione per tutte le reti di comunicazione elettronica¹⁰.

2) Lasciare al Parlamento la responsabilità della nomina dei Commissari, adottando tuttavia una procedura sottoposta alla verifica dell'opinione pubblica.

Dato il carattere «di garanzia» del ruolo dell'Autorità, sembra inevitabile lasciare la designazione dei Commissari al Parlamento, come avviene per i membri di altre Autorità, per alcuni dei giudici costituzionali e dei membri del Csm, essendo il Parlamento la più am-

¹⁰ Su questo tema si veda anche G. NAPOLITANO, *Il disegno istituzionale: il ruolo delle autorità indipendenti di regolazione*, in C. DE VINCENTI e A. VIGNERI (a cura di), *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, Collana «I Quaderni di Astrid», Il Mulino, Bologna, 2006.

pia espressione di pluralismo politico. Affidare la nomina ai Presidenti dei due rami del Parlamento potrebbe essere soluzione opportuna, se essi fossero scelti a maggioranza qualificata (come previsto dal programma dell'Unione) tra personalità di riconosciuta autorevolezza e indipendenza; in caso diverso tale soluzione rischierebbe di lasciare nelle mani della sola maggioranza il potere di nomina di questo delicato organismo. Soluzioni ancora diverse, come quella delle nomine «dal basso» cioè da espressioni della società civile, anche se pregevoli nell'intenzione di garantire a tale nomine un controllo democratico, presentano forti rischi di mancanza di legittimazione.

I correttivi da apportare all'attuale meccanismo appaiono i seguenti:

3) Ridurre il numero dei Commissari a 7 o anche a 5, non solo per migliorare la funzionalità dell'organismo, ma anche per favorire, attraverso la riduzione del numero dei candidati, il raggiungimento di un più ampio consenso tra le forze politiche.

4) Separare il momento della designazione da quello della nomina. La designazione potrebbe spettare al Consiglio dei ministri ed andrebbe fatta almeno un mese prima della nomina, e i relativi *curricula* andrebbero resi pubblici. Durante tale periodo i soggetti indicati

verrebbero sottoposti a scrutinio da parte innanzitutto del Parlamento, attraverso le audizioni, e poi dell'opinione pubblica qualificata (esponenti politici, giornalisti, esperti del settore), così da evidenziare le più macroscopiche controindicazioni (conflitti di interesse, inadeguatezza tecnica, ecc). Solo a seguito di tale scrutinio, con la eventuale selezione conseguente, avverrebbe la vera e propria nomina.

5) Estendere a tutti i Commissari le procedure oggi previste per il solo Presidente, vale a dire audizioni presso le competenti Commissioni parlamentari e soprattutto parere vincolante approvato a maggioranza qualificata di due terzi.

6) Prevedere che l'annuale relazione al Parlamento, al quale l'Autorità è tenuta, non venga solamente illustrata, bensì discussa in audizione dalle competenti Commissioni parlamentari. Questa misura consentirebbe al Parlamento una più consapevole valutazione dei risultati raggiunti dall'Autorità, ed una possibilità, per esso, di indirizzarne le attività, pur senza lederne l'indipendenza. Va invece escluso un meccanismo di approvazione della relazione, che configurerebbe una forma di dipendenza dell'Autorità, sia pure dal Parlamento e non dal Governo.

Obiettivo 10. Governare la transizione al digitale terrestre attraverso alcune misure urgenti volte ad impedire il trasferimento di posizioni dominanti nel nuovo sistema

La stesura di una legge che rimodelli il sistema richiederà inevitabilmente tempi lunghi. Come abbiamo chiarito nella premessa, occorre fermare la deriva attuale del sistema, che vede l'accaparramento indiscriminato delle frequenze, l'utilizzazione irrazionale dello spettro, l'acquisizione di diritti sui contenuti fatta allo scopo di bloccare i concorrenti, in una parola il consolidarsi delle attuali posizioni dominanti. Alcune misure andranno quindi prese nella primissima fase della legislatura, per evitare l'aggravamento della situazione sotto il profilo pluralistico e concorrenziale.

Indichiamo qui le misure a nostro giudizio più necessarie ma anche più fattibili nel breve periodo:

1) Fissare in modo inderogabile la data dello *switch off* in un periodo compreso tra il 31 dicembre 2010 e il 31 dicembre 2012.

2) Avviare la realizzazione del «Catasto delle infrastrutture», obbligando gli operatori a depositare al Ministero per le comunicazioni, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, gli schemi completi delle loro reti e l'elenco

delle frequenze a qualunque titolo utilizzate. Il Ministero, in accordo con i suoi Ispettorati territoriali e con Co.Re.Com, avvierà delle puntuali verifiche sul campo.

3) Abbassare, a partire da sei mesi dall'entrata in vigore della legge, dal 60% al 40% la quota della capacità trasmissiva che può essere utilizzata da ciascun operatore di rete verticalmente integrato per la trasmissione dei propri contenuti.

4) Affidare preferibilmente all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni la gestione della capacità trasmissiva, dotandola delle necessarie risorse e competenze professionali.

5) Per i soggetti che sono stati già definiti dall'Autorità in posizione dominante o lesiva del pluralismo, applicare le misure deconcentrative indicate nell'*Obiettivo 3*.

6) Vietare l'acquisizione di ulteriori impianti-frequenze a quelle emittenti che abbiano già un numero di impianti-frequenze in tecnica digitale superiore al 30% del totale degli impianti-frequenze utilizzate dai *multiplex* digitali nazionali.

7) Abolire il Sic e definire come mercati sensibili ai fini del pluralismo, nei quali sono tassativamente vietate le posizioni dominanti, il mercato della Tv in chiaro e quella della Tv a pagamento.

8) Rendere univoca e precisa la definizione di rete nazionale in termini di copertura effettiva.

9) Consentire agli operatori locali di diventare operatori di rete (vincolando il provvedimento alla formazione di consorzi) e alle amministrazioni locali di divenire fornitori di contenuti.

10) Reinserire le telepromozioni nei limiti di affollamento orario.



ASTRID (Associazione per gli Studi e le Ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni), fondata nel 2001, riunisce oggi più di trecento accademici, esperti e studiosi, specializzati nell'analisi, progettazione e implementazione delle riforme istituzionali e amministrative. Tra i suoi soci comprende giuristi, economisti, sociologi, politologi e scienziati dell'amministrazione impegnati nella ricerca e nell'insegnamento universitario; ma anche alti funzionari delle amministrazioni pubbliche, amministratori locali, dirigenti sindacali, imprenditori e manager, parlamentari ed esponenti politici. Tra essi, parecchi (ventisette) hanno fatto parte, in qualità di ministri o sottosegretari, dei governi Ciampi, Dini, Prodi, D'Alema e Amato.

Astrid è nata per contribuire alla diffusione della cultura democratica e riformista e al dibattito sulla reinvenzione delle istituzioni di governo e dei sistemi amministrativi, e per promuovere e proseguire l'opera di modernizzazione avviata dai governi di centrosinistra, anche ripensando criticamente le scelte compiute in passato.

Astrid opera prevalentemente mediante seminari permanenti e gruppi di lavoro che producono ricerche, analisi e proposte collegiali. Gli argomenti allo studio dei trentaquattro gruppi oggi operanti variano dai problemi della *governance* democratica della globalizzazione alla riforma delle organizzazioni internazionali e delle istitu-

zioni europee; dalle regole della democrazia maggioritaria e bipolare ai problemi della democrazia elettronica e del governo digitale; dalla attuazione della riforma federale italiana alla liberalizzazione delle *public utilities* locali; dagli strumenti e dalle politiche per la qualità della regolazione e per la semplificazione, ai problemi dell'Università e della ricerca scientifica in Italia; dalle politiche per le pari opportunità, alla riforma delle fondazioni bancarie.

Astrid vive grazie al lavoro volontario dei soci; si finanzia con i proventi degli abbonamenti agli studi, ricerche e documenti di Astrid sottoscritti da imprese private, amministrazioni pubbliche, dipartimenti universitari e studi professionali e con i proventi derivanti da convenzioni o contributi per progetti di ricerca.

Presidente di Astrid per il triennio 2005-2007 è Franco Bassanini, presidente del Comitato scientifico Giuliano Amato. Del Direttivo di Astrid fanno parte Enzo Balboni, Gianclaudio Bressa, Marco Cammelli, Vincenzo Cerulli Irelli, Caterina Cittadino, Gianfranco D'Alessio, Giovanna De Minico, Claudio De Vincenti, Cesare Pinelli, Luisa Torchia, Adriana Vigneri. Del Comitato scientifico di Astrid fanno parte Gregorio Arena, Marta Cartabia, Enzo Cheli, Marco D'Alberti, Gaetano D'Auria, Gian Candido De Martin, Bruno Dente, Leopoldo Elia, Augusto Fantozzi, Spyridon Flogaitis, Piero Giarda, Tania Groppi, Valerio Onida, Alessandro Pajno, Giorgio Pastori, Franco Pizzetti, Pippo Ranci, Stefano Rodotà, Cesare Salvi, Bernard Spitz, Domenico Sorace, Massimo Villone.

www.astridonline.it

Volumi pubblicati:

Libri di ASTRID, Passigli Editori, Firenze

Costituzione una riforma sbagliata, a cura di Franco Bassanini, 2004

Sviluppo o declino, a cura di Luisa Torchia e Franco Bassanini, 2005

Scelti da ASTRID, Passigli Editori, Firenze

L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea, di Nicola Verola, 2006

Paper di ASTRID, Passigli Editori, Firenze

Per un nuovo ordinamento giudiziario, a cura di Elena Paciotti, 2006

Quaderni di ASTRID, edizioni Il Mulino, Bologna

Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa, a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, 2003

L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta, a cura di Franco Bassanini e Giorgio Macciotta, 2004

Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione, a cura di Vincenzo Cerulli Irelli e Cesare Pinelli, 2004

La Costituzione europea. Un primo commento, di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, 2004

Verso l'Europa dei diritti. Lo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, a cura di Giuliano Amato e Elena Paciotti, 2005

Welfare e federalismo, a cura di Luisa Torchia, 2005

I tempi della giustizia. Un progetto per la riduzione dei tempi dei processi civili e penali, a cura di Elena Paciotti, 2006

Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare, a cura di Marco Cammelli e Francesco Merloni, 2006

Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità, a cura di Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, 2006