



OPEN SOCIETY INSTITUTE
EU MONITORING AND ADVOCACY PROGRAM
NETWORK MEDIA PROGRAM

La televisione in Europa:

regolamentazione,
politiche e indipendenza

ITALIA

Rapporto di analisi

2005

Pubblicato da

OPEN SOCIETY INSTITUTE

Október 6. u. 12.
H-1051 Budapest
Hungary

400 West 59th Street
New York, NY 10019
USA

© OSI/EU Monitoring and Advocacy Program, 2005
Tutti i diritti riservati.



TM and Copyright © 2005 Open Society Institute

EU MONITORING AND ADVOCACY PROGRAM

Október 6. u. 12.
H-1051 Budapest
Hungary

Website
<www.eumap.org>

Copie del libro possono essere ordinate a: EU Monitoring and Advocacy Program
<eumap@osi.hu>

Stampato a Gyoma, Hungary, 2005
Progetto grafico di Q.E.D. Publishing

Sommario

Ringraziamenti	5
Presentazione	9
Prefazione	11
La ricerca comparata: sintesi	21
Rapporto Italia	187

Ringraziamenti

La EU Monitoring and Advocacy Program (EUMAP) dell'Open Society Institute desidera riconoscere il ruolo fondamentale delle seguenti persone nella fase di ricerca e nella redazione dei rapporti. La responsabilità finale per il contenuto dei rapporti è in ogni caso dell'EUMAP.

Rapporto generale	Marius Dragomir	<i>Redattore principale</i>
		<i>Consulente indipendente</i>
	Dušan Reljić	<i>Ricercatore presso il German Institute for International and Security Affairs, Berlino</i>
		<i>Consulente editoriale</i>
	Mark Thompson	<i>Consulente indipendente</i>
	Andreas Grünwald	<i>per la parte giuridica)</i>
		<i>Esperto di diritto dei media, Avvocato presso Hogan & Hartson, L.L.P., sede di Berlino</i>
Albania	Ilda Londo	<i>Coordinatore scientifico, Albanian Media Institute</i>
	Mirela Shuteriqi	<i>Avvocato</i>
Bosnia Erzegovina	Tarik Jusić	<i>Direttore del programma, Mediacentar Sarajevo</i>
Bulgaria	Assya Kavrakova	<i>Direttore del programma "European Integration and Regional Stability Program", Civil Society Program, nOpen Society Institute - Sofia</i>
Croazia	Zrinjka Peruško	<i>Ricercatore, Dipartimento per la Cultura e la Comunicazione, Istituto per le relazioni internazionali, Zagabria</i>
Estonia	Urmas Loit	<i>Amministratore Delegato, Associazione emittenti estoni</i>
Francia	Thierry Vedel	<i>Ricercatore CNRS, Center for Political Research at Sciences-Po, Parigi</i>
Germania	Runar Woldt	<i>Esperto di media, Francoforte, Germania</i>
Italia	Gianpietro Mazzoleni	<i>Professore, Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Milano</i>
	Giulio Enea Vigevani	<i>Professore, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano-Bicocca</i>

Lettonia	Sergei Kruk	<i>Docente universitario, Università della Lettonia</i>
Lituania	Marius Lukosiunas	<i>Professore associato, Istituto di giornalismo, Università di Vilnius</i>
Macedonia	Vesna Šopar	<i>Direttore del centro per le comunicazioni, i media e la cultura, Istituto di ricerche sociologiche, politiche e giuridiche, Università dei Ss. Cirillo e Metodio, Skopje</i>
	Veton Latifi	<i>Docente universitario, SEE University Analista politico</i>
Polonia	Andrzej Krajewski	<i>Consulente indipendente</i>
Regno Unito	David Ward	<i>Centre for Media Policy and Development, Londra</i>
Repubblica Ceca	Eva Rybkova,	<i>Giornalista, Responsabile di Progetto, TOL</i>
Romania	Manuela Preoteasa	<i>Amministratore delegato, EurActiv Romania</i>
Serbia	Snježana Milivojević	<i>Professore associato, Facoltà di Scienze politiche Università di Belgrado</i>
Slovacchia	Rasto Kuzel	<i>MEMO 98</i>
	Ivan Godarsky	<i>MEMO 98</i>
Slovenia	Marko Milosavljevič	<i>Facoltà di Scienze sociali, Università di Lubiana</i>
Turchia	Bulent Capli	<i>Professore, Facoltà di Comunicazione, Università di Ankara</i>
Ungheria	Péter Bajomi-Lázár	<i>Ricercatore, Hungarian Press Freedom Center</i>

Desideriamo altresì ringraziare le seguenti organizzazioni per il loro inestimabile aiuto, con il loro contributo alla redazione dei rapporti:

Albanian Media Institute (Albania); Mediacentar Sarajevo (Bosnia - Erzegovina); Open Society Institute – Sofia (Bulgaria); Institute for International Relations (Croazia); CEES Center for Media Studies at Charles University (Repubblica Ceca); Meediaseire, Università of Tartu (Estonia); CEVIPOF, the Center for Political Research at the National Foundation for Political Sciences (Francia); Center for Independent Journalism (Ungheria); Providus (Lettonia); Lithuanian Journalism Centre (Lituania); Macedonian Institute for Media (Macedonia); Center for Independent Journalism

(Romania), Concept Foundation (Romania); Belgrade Media Center (Serbia); Memo 98 (Slovacchia); Mirovni institut/Peace institute (Slovenia); Istanbul Policy Center at Sabanci Università, Open Society Institute Assistance Foundation – Turkey (Turchia).

Desideriamo ringraziare anche le seguenti persone per il loro contributo ai rapporti: Prof. Karol Jakubowicz, Dr. Alina Mungiu-Pippidi, Guillaume Chenevière, Peter Noorlander.

Infine, desideriamo ringraziare anche le seguenti persone e istituzioni per il loro contributo ai rapporti; IP International Marketing Committee, per il permesso di pubblicare i loro dati; Mirjana Milošević, la Communications Regulatory Agency (Bosnia Erzegovina); Goethe-Institute Praga (Repubblica Ceca); TNS Latvia (Lettonia).

EUMAP

Penelope Farrar	<i>Direttore del programma</i>
Miriam Anati	<i>Vicedirettore del programma</i>
Katy Negrin	<i>Responsabile del progetto</i>
Alphia Abdikeeva	<i>Responsabile del sito web</i>
Joost Van Beek	<i>Responsabile del sito web</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>Coordinatore del programma</i>
Csilla Tóth	<i>Assistente del programma</i>
Marius Dragomir	<i>Consulente indipendente</i>
Dušan Reljić	<i>Ricercatore, German Institute for International and Security Affairs, Berlino Consulente editoriale</i>
Mark Thompson	<i>Consulente indipendente</i>

NETWORK MEDIA PROGRAM – OPEN SOCIETY FOUNDATION

Gordana Jankovic	<i>Direttore del programma</i>
Stewart Chisholm	<i>Responsabile del programma</i>
Morris Lipson	<i>Consulente legale</i>
Miguel Castro	<i>Coordinatore del programma</i>
Gernot Eberle	<i>Precedente responsabile del programma – Diritto dei Media</i>

Presentazione

L'EU Monitoring and Advocacy Program (EUMAP) dell'Open Society Institute indaga sulle questioni relative ai diritti dell'uomo e allo stato di diritto in Europa, insieme a organizzazioni non governative locali ed esponenti della società civile. I rapporti dell'EUMAP pongono in rilievo l'importanza del controllo della società civile e incoraggiano un confronto diretto tra attori governativi e non governativi su temi relativi ai diritti umani e allo stato di diritto. In aggiunta al rapporto "La televisione in Europa: regolamentazione, politiche e indipendenza", l'EUMAP ha pubblicato rapporti di indagine che si sono concentrati sulla Protezione delle minoranze, sull'Indipendenza della magistratura e l'esercizio della funzione giurisdizionale, sulla Corruzione e le politiche anti-corruzione, sui Diritti delle persone con difficoltà cognitive e sulle Uguali opportunità per donne e uomini. L'EUMAP sta al momento preparando i rapporti sull'Eguale accesso all'educazione di qualità per Roma; la pubblicazione è prevista nel 2006.

I rapporti dell'EUMAP sono elaborati da esperti indipendenti provenienti dagli stessi Stati oggetto di analisi. Essi vogliono mettere in risalto l'importanza delle questioni relative ai diritti dell'uomo e il ruolo chiave della società civile nella promozione di politiche conformi agli standard di rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto da un capo all'altro dell'Europa che si allarga. Tutti i rapporti dell'EUMAP includono dettagliate raccomandazioni a livello nazionale e internazionale. Le raccomandazioni, dirette ai governi, alle organizzazioni internazionali e ad altri centri di potere, mirano ad assicurare che le conclusioni del rapporto producano un impatto diretto sulle politiche nell'area oggetto di analisi.

I presenti rapporti sono stati predisposti in collaborazione con il Network Media Program (NMP) dell'Open Society Institute. Il Media Program sostiene mezzi di comunicazione indipendenti, professionali e vitali, ed un giornalismo di qualità. Più concretamente, sostiene iniziative volte ad introdurre una legislazione sui media conforme agli standard internazionalmente riconosciuti, accrescendo la professionalità dei giornalisti e degli operatori dei media, rafforzando le associazioni professionali, e stabilendo sistemi di autoregolamentazione. Il Media Program sostiene altresì i media che perseguono i valori della società aperta, così come chi si impegna a monitorare e contrastare violazioni alla libertà di stampa, e a promuovere cambiamenti nelle politiche dei media che possano assicurare il pluralismo nella proprietà dei media e la varietà delle opinioni. Il progetto è a livello globale, ed in primo luogo negli Stati nei quali è in corso un processo di democratizzazione e di costruzione di un funzionante mercato dei media.

La scelta di analizzare la televisione attraverso l'Europa è stata ispirata dall'osservazione – fondamentale componente e metro di misura della democrazia – sta subendo rapidi cambiamenti in ogni parte d'Europa. I servizi pubblici radiotelevisivi si trovano di fronte a sfide senza precedenti nel continente. Da sempre crescente concorrenza della televisione commerciale e l'emergere delle nuove tecnologie costituiscono sfide fondamentali, mentre la trasformazione delle emittenti in precedenza controllate dallo Stato si è

dimostrata assai discutibile in molti Stati in via di transizione. La televisione privata, d'altro canto, è altresì messa in discussione in relazione alla sua programmazione e alle questioni relative alla proprietà dei mezzi.

L'analisi de "La televisione in Europa: regolamentazione, politiche e indipendenza", fondata su una dettagliata metodologia – disponibile al sito www.eumap.org – mira ad assicurare un approccio comparativo negli Stati analizzati. I rapporti coprono gli otto Stati dell'Europa centrale e orientale che sono divenuti membri dell'Unione europea nel maggio del 2004 (la Repubblica ceca, l'Estonia, l'Ungheria, la Lettonia, la Lituania, la Polonia, la Slovacchia e la Slovenia); la Bulgaria e la Romania, in attesa di aderire nel 2007; due Stati candidati (la Croazia e la Turchia); quattro più antichi Stati membri dell'Unione (Francia, Germania, Italia e Regno Unito) e gli Stati potenzialmente candidati a entrare nell'Unione del sud-est europeo (l'Albania, la Bosnia Erzegovina che la Repubblica di Macedonia, più un rapporto speciale sulla Serbia). La preparazione dei rapporti sia negli Stati membri che negli stati non membri ha evidenziato che gli standard internazionali debbano essere applicati e controllati in eguale misura in tutte le nazioni. Ha dato altresì l'opportunità di riflettere sulle tendenze generali nello sviluppo e nella concreta applicazione di questi standard.

Questo volume include un rapporto su un singolo Stato – l'Italia - ed un rapporto generale che riassume le principali conclusioni relative agli Stati posti sotto esame. Le prime stesure dei rapporti nazionali sono state esaminate in tavole rotonde a livello nazionale. Questi incontri sono stati organizzati al fine di consentire commenti sulla bozza da parte di pubblici poteri, organizzazioni della società civile e organizzazioni internazionali. I rapporti finali hanno subito revisioni significative, discese dai commenti e dalle critiche ricevute durante questo processo. L'EUMAP si assume la piena responsabilità per il loro contenuto finale.

Prefazione

La serie di rapporti, predisposti dall' EU Monitoring and Advocacy Program dell'Open Society Institute (OSI), in cooperazione con Network Media Program dell'OSI, costituisce un contributo estremamente an extremely tempestivo e importante al dibattito in corso e sempre più caldo sul futuro della televisione in Europa.

Il lavoro include un rapporto generale e 20 rapporti nazionali che si concentrano sullo stato della televisione – sia pubblica e privata. L'esame comprende gli Stati dell'intera Europa centrale e orientale, l'Europa sud-orientale, alcuni selezionati Stati occidentali e la Turchia.

Esso è per me particolarmente interessante, nel mio ruolo di Rappresentante speciale per la libertà dei media dell'OSCE, per una serie di ragioni.

Primo, perché tutti i 20 Stati analizzati sono membri dell'OSCE e rappresentano all'incirca metà di tutti gli Stati membri.

Secondo, perché lo spettro delle nazioni rappresentate qui è assai ampio, sia politicamente che economicamente, con il risultato che il rapporto a un particolare rilievo per l'ampiezza dell'OSCE stessa.

Terzo, in particolare, perché molti degli Stati considerati stanno emergendo da un passato totalitario e sono diretti, sperabilmente, verso un futuro democratico.

Una buona copertura televisiva – una copertura informativa obiettiva ed imparziale, una varietà di contenuti di buona qualità, una copertura di temi per tutti i segmenti della popolazione, incluse le minoranze, in ogni nazione – era mio parere assolutamente essenziale per la democrazia. Purtroppo, l'eccellenza in televisione è sottoposta ad una pressione crescente, dal combinato effetto della sempre maggior commercializzazione e dello sviluppo tecnologico.

I rapporti forniscono un ricco affresco dei sempre complessi sviluppi in corso in tre principali aree: gli organi di regolamentazione del sistema radiotelevisivo, il servizio pubblico radiotelevisivo e la televisione commerciale. Mi si consenta un breve commento su ognuno.

Gli organi di regolamentazione sono gli organismi che fanno funzionare l'intero sistema della radiotelevisione. Essi concedono e controllano le licenze e combattono lo sviluppo dei monopoli. È di importanza vitale, in ragione di queste funzioni fondamentali, che gli organi di regolamentazione siano completamente indipendenti dal Governo, sia nell'esercizio delle loro funzioni che nelle risorse. Ora, noi apprendiamo dai rapporti nazionali che questa indipendenza è a rischio. Le procedure di nomina sono spesso inquinate, con il risultato che persone vicine al governo vengono poste in ruoli di grande responsabilità nelle autorità indipendenti. Gli organi di regolamentazione sono finanziati in modo insufficiente, e dunque non in grado di adempiere pienamente all'attività di monitoraggio e alle altre funzioni essenziali per il controllo delle emittenti. In alcuni casi,

non sono dotati di sufficienti poteri sanzionatori per avere un effettivo impatto sul mercato televisivo nazionale.

Forse una delle più rilevanti conclusioni dei rapporti è che non vi è un unico “modello” adatto alle necessità di tutti gli organi di regolamentazione, per quanto concerne la tutela dell’indipendenza. Un determinato procedimento di nomina che conduce ad un alto livello di indipendenza in uno Stato, non produce necessariamente gli stessi effetti in un altro Stato. Una procedura che attribuisce alla società civile poteri di nomina può essere efficace in nazioni con una società civile attiva e indipendente, ma inefficace in quelle con una società civile debole. Non tenere in debita considerazione il contesto, si legge, è assai pericoloso.

Il servizio pubblico radiotelevisivo, come i rapporti mostrano chiaramente, sta soffrendo una crisi di identità. L’avvento – spesso impetuoso – della televisione commerciale ha condotto ad un’enorme pressione sui concessionari pubblici per entrare nella “guerra dell’audience” con gli operatori privati. L’esito inevitabile è stata la “riduzione al silenzio” dei contenuti di servizio pubblico in molte nazioni. Allo stesso tempo, con il prossimo avvento di televisioni di nicchia e di nuovi attori nel broadcasting, dei “bouquet” digitali e di altri servizio a pagamento, sono state avanzate tesi secondo cui i contenuti di servizio pubblico appariranno automaticamente negli schermi e dunque non vi sarà più la necessità per lo Stato di intervenire direttamente per garantirli. Tali tesi, solitamente sostenute dagli attori privati, si stanno radicando: il canone, il tradizionale strumento di sostegno delle televisioni pubbliche, è visto con crescente sospetto dagli utenti, e persino dalla Commissione europea. Credo che tali tesi debbano essere rigettate, sia in linea di principio che nei fatti, attraverso una attenta analisi e pressione in tal senso: altrimenti, noi continueremo ad essere testimoni dell’erosione dei principi del servizio pubblico che si accompagna, come ho già detto, ad un rischio per lo stesso processo democratico.

Da ultimo, strettamente connesso con quanto detto sopra, è la consapevolezza che la diversità dei contenuti e l’imparzialità dell’informazione è sempre più a rischio nel settore radiotelevisivo, quando aumentano le proprietà incrociate, le strutture azionarie sono sempre meno trasparenti e il numero degli attori si riduce sensibilmente. La mancanza, o la crisi, di pluralismo televisivo si sta diffondendo nelle aree analizzate nel rapporto e sta mettendo in pericolo le necessità informative e culturali dei cittadini di tali aree.

Questa serie di rapporti è dunque a mio avviso essenziale, per avere una fotografia del servizio che la televisione rende – o spesso, per essere onesti, non rende – allo sviluppo della democrazia in una parte importante dei paesi aderenti all’OSCE; altresì essenziale quale ispirazione per un progetto di riforma dei media che favorisca questo sviluppo.

Le pressioni sono grandi e così le sfide. Le raccomandazioni contenute nei rapporti indicano una via, al fine di assicurare un ruolo centrale alle televisioni nel processo di democratizzazione e di garantire in pieno il diritto di informazione. Appoggio in pieno tali raccomandazioni e prometto il mio supporto nell’opera per la loro realizzazione.

Miklós Haraszti

OSCE Representative on Freedom of the Media

La televisione in Europa:
regolamentazione, politiche e
indipendenza

La ricerca comparata: sintesi

Indice

I. I principali risultati della ricerca	21
1. Sommario e conclusioni	21
2. Raccomandazioni	25
2.1 Raccomandazioni a livello internazionale	25
2.1.1 Politiche	25
2.1.2 La regolamentazione del settore televisivo ..	27
2.1.3 Televisione pubblica e commerciale	27
2.1.4 Il servizio pubblico televisivo	27
2.1.5 Il servizio commerciale televisivo	28
2.2 Raccomandazioni a livello nazionale.....	28
2.2.1 Politiche	28
2.2.2 Le authority di regolamentazione del settore televisivo	30
2.2.3 Il servizio pubblico radiotelevisivo	31
2.2.4 La televisione commerciale	32
2.2.5 Altro	32
II. Lo stato dell'arte dell'emittenza televisiva in Europa.....	33
1. Il contesto	33
1.1 I modelli occidentali	33
1.2 I modelli orientali	34
1.2.1 Il blocco post-socialista	34
1.2.2 La Turchia	37
1.3 Il modello occidentale e le risorse.....	37
2. Uno Sguardo alla Televisione Europea.....	39
2.1 Indici di ascolto televisivi	39
2.2 Il business della televisione	40

2.3 Che cosa c'è in televisione?	41
3. La regolamentazione delle trasmissioni televisive in Europa	43
3.1 Funzioni	44
3.2 Modelli di regolazione	46
3.3 Il principale organismo di regolazione del settore - struttura	47
3.4 Il principale organismo di regolazione – finanziamento	49
3.5 Il principale organismo di regolazione – l'indipendenza	49
3.5.1 Indipendenza dal potere politico	50
3.5.2 Indipendenza dal potere economico	53
3.5.3 Carezza di poteri	54
4. Il Servizio Pubblico Televisivo: In cerca di Identità	55
4.1 Status	56
4.2 Organi di governo	58
4.2.1 La struttura degli organi di governo	58
4.2.2 Nomine.....	58
4.3 Compiti e scopo del servizio pubblico	60
4.4 Finanziamento	61
4.5 Il Servizio pubblico televisivo a un bivio	62
4.6 Indipendenza	64
4.6.1 Indipendenza finanziaria	64
4.6.2 Indipendenza di gestione	65
4.6.3 Indipendenza editoriale	67
5. Televisione Privata: concentrazione degli assetti proprietari	69
5.1 Doveri	69

5.2 Concentrazione degli assetti proprietari	70
5.3 Assetti proprietari trasversali	71
5.4 Trasparenza degli assetti proprietari	72
5.5 Il mercato	73
5.6 L'indipendenza delle televisioni private	73
6. Programmazione Televisiva	74
6.1 Cambiare formati	75
6.2 Il servizio pubblico televisivo	75
6.3 La televisione privata.	77
6.4 Le quote di programmazione	78
6.4.1 Le quote europee.....	78
6.4.2 Quote per la programmazione per le minoranze	78
6.5 Notiziari indipendenti e inchieste	79
6.6 Programmi specializzati e alternativi	80
6.7 Televisione locale	80
6.8 Mezzi di informazione sociale.....	80
7. Multimedialità e Nuove Tecnologie.....	81
7.1 Revisione del mercato	81
7.2 La rivoluzione digitale	83
7.3 Lo stato della digitalizzazione	84
III. La regolamentazione europea e internazionale del sistema radiotelevisivo	89
1. Introduzione	89
1.1 Panoramica generale dei trattati e della regolamentazione europea e internazionale	90
1.1.1 Il diritto in materia di concorrenza	90
1.1.2 Legislazione specifica per i media	91

1.2	Regole di cooperazione e autoregolamentazione	92
2.	Fonti del diritto.....	94
2.1	L'organizzazione mondiale del commercio (WTO)	95
2.2	L'ONU	96
2.3	L'Unione europea (UE)	99
2.3.1	Fonti di diritto primario	100
2.3.2	Fonti di diritto derivato	102
2.4	Il Consiglio d' Europa (CoE)	105
2.4.1	Il diritto alla libertà di espressione	106
2.4.2	La Regolamentazione specifica per i media	107
3.	La regolamentazione tecnica	109
3.1	La gestione dello spettro magnetico	109
3.2	Gli organi di controllo della televisione digitale	110
4.	La regolazione dei contenuti	114
4.1	Gli standard editoriali e di programmazione	114
4.2	Diritto di trasmettere brevi cronache ed eventi di grande rilievo	115
4.3	La regolazione delle quote	116
4.4	Regime pubblicitario e sponsor	116
4.5	Protezione dei minori	118
5.	Il servizio pubblico televisivo	119
5.1	L'approccio europeo	119
5.2	Il finanziamento statale.....	120
6.	il controllo sulla proprietà dei media	122
6.1	La situazione del mercato	123

6.2 Il dibattito politico	123
6.3 Il quadro giuridico esistente	125
Allegato 1. Legislazione e Raccomandazioni citate nel rapporto	126
Allegato 2. Bibliografia	135
Allegato 3. Tabelle	136

Indice delle tabelle

Tabella 1. Tempo di visione della televisione per individuo (2003) .....	.133
Tabella 2. Quadro d'insieme sulla TV (2003) .....	.134
Tabella 3. Il mercato radiotelevisivo dell'Unione europea – analisi per tipo di emittente (1998–2002) .....	.135
Tabella 4. Prime dieci gruppi televisivi europei (2003) .....	.136
Tabella 5. Concentrazione nell'audience per nazione (2003) .....	.137
Tabella 6. Percentuale di audience dei principali canali (2003) .....	.138
Tabella 7. Quadro generale delle autorità di settore .....	.139
Tabella 8. Autorità di regolamentazione – ambito della regolamentazione .....	.148
Tabella 9. Quadro generale delle emittenti televisive di servizio pubblico.....	.154
Tabella 10. Struttura di gestione delle emittenti televisive di servizio pubblico.....	.158
Tabella 11. I principali obblighi di servizio pubblico imposti alle emittenti di servizio pubblico .....	.164
Tabella 12. Finanziamenti del servizio pubblico televisivo .....	.169
Tabella 13. Percentuale quotidiana di ascolto del servizio televisivo pubblico (1995–2003) .....	.170
Tabella 14. Le 10 principali società televisive private europee (2003) .....	.171
Tabella 15. Principali investitori occidentali nelle televisioni nei Paesi Centrali e Meridionali dell'Europa Orientale .....	.172
Tabella 16. Spesa lorda in pubblicità (2003) .....	.173
Tabella 17. Principali attività di servizio pubblico imposte per legge alle televisioni commerciali .....	.174
Tabella 18. Quote di programmazione previste dalla legge in favore dell'accesso alla televisione delle minoranze linguistiche ed etniche.....	.175
Tabella 19. Diffusione del cavo e del satellite (2003) .....	.176
Tabella 20. Tecnologie della comunicazione e apparecchiature audiovisive (2003) .	.177
Tabella 21. Televisione digitale terrestre – Quadro generale sviluppo DVB-T (2004) .....	.178

I. I principali risultati della ricerca

1. SOMMARIO E CONCLUSIONI

All'interno dei 25 Stati membri dell'Unione Europea e negli altri 10 Stati aspiranti a farne parte sono al momento disponibili circa 4000 canali televisivi.¹ La televisione è la fonte principale di informazione per la maggioranza della popolazione ed è ampiamente considerata il mezzo di comunicazione più influente per la formazione dell'opinione pubblica. Il tempo impiegato a guardare la televisione è aumentato costantemente negli ultimi anni: la televisione ha mantenuto perciò la sua posizione dominante anche a dispetto dell'introduzione di nuove tecnologie di comunicazione come internet.

Nell'Europa occidentale la liberalizzazione della maggior parte dei mercati televisivi durante gli anni Ottanta ha messo fine al palese vantaggio di cui le emittenti di pubblico servizio o la televisione di Stato avevano goduto, aprendo le frequenze ad operatori privati. Durante gli anni Novanta, le televisioni di Stato delle nuove democrazie europee hanno cominciato un graduale (ma ancora incompleto) processo di trasformazione verso un modello di televisione come pubblico servizio. Nel contempo, in questi stessi paesi si è assistito ad un'enorme proliferazione di canali televisivi di natura commerciale, spesso senza licenza ed illegali.

Per molti paesi dell'Est l'adeguamento al modello occidentale di organizzazione del settore dell'emittenza televisiva è stata non solo una preconditione per la futura partecipazione all'UE, ma anche parte del processo più generale di europeizzazione della loro vita politica, sociale ed economica. Sebbene la regolamentazione dell'emittenza televisiva è stata di massima riaccordata agli standards occidentali, l'implementazione legislativa è però spesso ancora carente e l'indipendenza organizzativa e finanziaria delle autorità di settore è in molti casi difficoltosa. Nondimeno, la trasmissione televisiva nella maggior parte dei paesi europei funziona – secondo un grado più o meno alto – come un sistema “duale” formato dal servizio pubblico e dalla televisione commerciale.

Attraverso l'intero territorio europeo, la televisione rimane un sistema pesantemente regolamentato poiché fa uso di risorse naturali limitate (lo spettro di frequenze) poste sotto il controllo dello Stato. Fra tutte le ragioni che giustificano la pesante regolamentazione della televisione, viene in primo piano il potere e l'immediatezza di questo mezzo di comunicazione. Perciò in molti Stati si sono adottate legislazioni che assicurano un certo grado d'indipendenza delle reti televisive. E, tuttavia, rimane forte e costante la pressione politica e commerciale sull'autorità di regolamentazione incaricate di rilasciare le licenze di trasmissione televisiva.

¹ Secondo i dati della ricerca EUMAP e dell'Osservatorio Europeo Audiovisivo, *Televisione transfrontaliera nell'Unione Europea: Impatto di mercato e problematiche giuridiche*, Strasburgo, 2004, p. 6.

Le televisioni di pubblico servizio godono di uno speciale favore a livello di *policymaking* europeo, in quanto considerate elemento vitale della democrazia e parte della stessa cultura europea. Esse, infatti, sono viste come aventi lo scopo di offrire un'alternativa alla televisione commerciale ed, eventualmente anche di alzarne gli standards. Tuttavia, sia la digitalizzazione e la convergenza delle tecnologie dei mezzi di comunicazione ed informatici, sia la concorrenza da parte degli operatori commerciali, stanno facendo pressione sull'emittenza di pubblico servizio in Europa: in presenza di queste nuove condizioni, si vuole ridefinire il suo ambito d'azione, cioè, di operare indipendentemente dagli interessi politici ed economici.

A ciò si aggiunga che la Commissione europea ha chiesto più trasparenza e responsabilità nel finanziamento delle reti di pubblico servizio e che organizzazioni internazionali come l'Organizzazione del Commercio Internazionale (OMC) ha criticato la posizione di favore di cui gode la rete televisiva di pubblico servizio in termini di finanziamento. Ugualmente nell'Europa dell'Ovest come in quella dell'Est, le reti di pubblico servizio vengono spesso rimproverate per i loro nessi con il Governo e con i partiti politici, e per la loro crescente commercializzazione, con il risultato di una "caduta di tono" in generale sulla qualità, nel tentativo di reggere la concorrenza delle reti televisive private.

L'ingresso nel mercato delle televisioni commerciali ha scosso il monopolio delle reti pubbliche nei paesi in transizione, comportando un forte abbassamento del numero di spettatori. Inoltre, in questa parte d'Europa, le reti di servizio pubblico mancano tanto di fondi - e affrontano anche una forte interferenza e pressione politica - quanto di una chiara coscienza sia dal punto di vista professionale che dal punto di vista pubblico del ruolo che una televisione pubblica dovrebbe giocare. Molti ricercatori di questo progetto hanno osservato che nei loro paesi la distinzione fra rete pubblica e rete commerciale, in termine di contenuti offerti dai programmi e di qualità, è sempre più confusa. Inchieste giornalistiche e rappresentanza delle minoranze sono beni scarsi sia nella televisione pubblica che in quella commerciale. I telegiornali sono spesso diventati, in maniera smaccata, dei giornali scandalistici, in particolar modo sui canali delle televisioni commerciali.

In tutta Europa, il mercato televisivo è fortemente concentrato sia in termini di assetto proprietario che di telespettatori. Nella maggior parte degli Stati le tre emittenti più potenti si sono guadagnate l'intero volume del pubblico televisivo. Nello stesso tempo, la proprietà delle emittenti televisive private tende a essere fortemente concentrato, contrariamente alle affermazioni dei politici contro il monopolio nel mercato dei media e alla legislazione che tenta di limitarne lo sviluppo. Nell'Europa dell'Ovest c'è un più alto grado di concentrazione che nei paesi in transizione. In ogni caso, nell'ultima decade i paesi in transizione hanno assistito a fusioni ed acquisizioni, e allo stabilimento di grossi gruppi di media in grado di controllare la gran parte del mercato televisivo. Le televisioni commerciali - quando sono finanziariamente appoggiate da politici o quando sono parte di più ampie imprese operanti in settori diversi dai media - possono, e spesso è stato questo il caso, diventare uno strumento per perseguire interessi politici o econo-

mici. Più spesso che non l'incontrario, c'è un basso livello di trasparenza della proprietà e degli interessi nei mezzi di comunicazione.

La Commissione europea ha incontrato molte difficoltà a proporre un qualsiasi tipo di armonizzazione nelle regolamentazioni dell'assetto proprietario dei media all'interno degli Stati membri. L'implementazione degli standards paneuropei già esistenti, quali ad esempio la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Televisione Transfrontaliera (ECTT) o la direttiva sulla "Televisione senza frontiere" (TWF) europea, è spesso claudicante o addirittura carente, in special modo nei nuovi Stati membri e nei paesi candidati.

A dispetto del crescente numero di investitori transnazionali nel settore televisivo, le relazioni industriali in questo segmento del mercato dei media si giocano prevalentemente a livello nazionale, salvo rari esempi di cooperazione fra giornalisti e altri operatori del settore dei media attraverso il territorio europeo. Ci sono solo dei tentativi a stadio iniziale per elaborare degli standard minimi di tutela del diritto del lavoro e altre regole comuni a confronto con gli ingenti investimenti stranieri soprattutto nell'industria televisiva dell'Europa centrale e dell'Est. Specialmente nei paesi in transizione, infatti, i giornalisti hanno una tutela in ambito giuslavoristico minima. Gli investitori stranieri sono soliti offrire condizioni di lavoro inferiori in comparazione con quanto forniscono invece nei loro propri paesi di origine.

La digitalizzazione è avanzata velocemente nell'Europa dell'Ovest negli ultimi due anni dopo un incerto avvio nel 2000. Tradizionalmente i prodotti dell'industria televisiva erano venduti come beni materiali, quali libri e DVD, o erano distribuiti attraverso una rete televisiva analogica terrestre. Una volta convertito in segnali digitali, il contenuto dei media è ormai staccato da una forma concreta e può essere distribuito anche via internet, cellulare, reti satellitari e simili programmi avanzate. Sebbene in tutta Europa vi siano ancora molte domande cui rispondere rispetto alla trasmissione digitale, in special modo quelle riguardanti il suo finanziamento e le implicazioni derivanti per la sua regolamentazione, la digitalizzazione probabilmente acuirà la concorrenza e promuoverà la differenziazione e il pluralismo. Nel contempo, ci si aspetta che da essa derivi una nuova sfida alla televisione pubblica e al quadro normativo esistente. Tuttavia, nei paesi in transizione, la digitalizzazione è un processo lento a causa della mancanza di fondi e del loro contesto politico e giuridico.

Questo rapporto introduttivo raccoglie i principali risultati di un'azione di monitoraggio condotta in 20 Stati che includono sia gli Stati in transizione che le democrazie consolidate, gli Stati dell'Unione Europea, gli Stati candidati ed i possibili futuri candidati. In complesso, se emerge un messaggio uniforme dai vari rapporti – e il messaggio conferma l'allarme sollevato da molti operatori interni all'industria televisiva e da commentatori – è che l'emittenza pubblica è sul punto di cambiare in maniera radicale. La rivoluzione tecnologica – le cui ripercussioni hanno raggiunto oramai anche i settori televisivi meno sviluppati all'esame di questa ricerca – non può essere fermato.

Al momento, le potenti emittenti televisive di natura commerciale sembrano diventare

le principali beneficiarie di questo mutamento, mentre l'emittenza pubblica sembra rischiare di perdere molte, se non tutte, le sue tradizionali giustificazioni per mantenere i preesistenti privilegi. Ciò nondimeno, come mostra bene il rapporto, l'argomentazione a favore dell'esistenza di una televisione pubblica rimane stringente: infatti, essa non è solo un baluardo contro le tendenze commerciali che, se lasciate a se stesse, tenderebbero ad abbassare ulteriormente gli standards di qualità, riducendo le fasce meno redditizie quasi fino a farle diventare invisibili, ma contribuisce anche in maniera decisiva ad innalzare gli standards di tutti i tipi di programmi.

Ne consegue che l'obiettivo dei policy makers e delle authority in questo settore dovrebbe essere quello di raccogliere i risultati di questo mutamento epocale – in termini di una più ampia scelta di programmi, accessibili a tutti, su un numero sempre crescente di piattaforme – senza perdere, però, nel corso di questo processo, i successi conseguiti dal tradizionale servizio pubblico televisivo, in termini di qualità, di varietà e dell'esistenza di una genuina pluralità di contenuti accessibili a tutti, che risponde a segmenti della società tanto quanto all'intera popolazione. Tuttavia, non vi è una strada sicura per raggiungere questo obiettivo. Nessun singolo approccio può garantire il raggiungimento di un "sistema duale" di emittenza televisiva o di regolamentazione in equilibrio e stabile, e neppure è possibile individuare un modello unitario di televisione pubblica ben riuscita. La televisione è così profondamente radicata, e dipendente, nell'esperienza politica della società, nelle istituzioni e nelle premesse stesse della società – per non far menzione della tradizione giornalistica e delle risorse – che ogni paese deve creare il proprio modello.

Se questo è lo sfondo fornito dai risultati della ricerca, le condizioni delle reti televisive pubbliche nelle nuove democrazie europee destano una particolare preoccupazione, e il loro futuro sembra tutt'altro che certo. I paesi in transizione, infatti, si sono impegnati a sostenere il servizio pubblico televisivo, sebbene sia ancora una quota incerta all'interno delle rispettive società. Ed in effetti, l'ampio disinteresse sia professionale sia sociale rispetto al ruolo del servizio pubblico televisivo in questi Stati non ci dovrebbe sorprendere. Esso riflette, da un lato, la semplice novità del concetto di servizio pubblico televisivo, dall'altro, l'ampio fallimento delle emergenti (o apparenti) reti pubbliche di fornire dei programmi in grado di attrarre il pubblico per differenziarsi sufficientemente dalle reti commerciali e, dunque, degne di un finanziamento. Di regola, poi, i politici hanno mostrato assai poca propensione al rispetto dell'autonomia delle reti televisive pubbliche. Persino in quegli Stati che si definiscono oggi come "postnazionali", le reti televisive pubbliche sono ancora, per la maggior parte, fermamente bloccate nel mezzo della transizione.

Le 41 raccomandazioni – riguardanti quattro aree principali: la politica e la legislazione dei media, le authority di regolamentazione, le reti di servizio pubblico e quelle commerciali - caldegiate nella successiva sezione intendono contribuire ad un dibattito sulla politica europea in materia. Tutte le raccomandazioni sono basate sui risultati dei singoli monitoraggi, così come riassunti in questa sezione introduttiva e dettagliati nei singoli rapporti nazionali – ognuno dei quali, separatamente, contiene ulteriori raccomandazioni specifiche per il particolare contesto del paese di riferimento.

2. RACCOMANDAZIONI

Le raccomandazioni di questa sezione sono basate sui risultati ottenuti dal monitoraggio di 20 paesi europei – nell'Europa occidentale, centrale e dell'Est, del Sud Est e la Turchia. Tuttavia, questi suggerimenti richiederebbero l'attenzione dell'Unione Europea, del Consiglio d'Europa, dell'OSCE, e anche dei governi e dei Parlamenti di questi Stati, soprattutto in considerazione dei paesi non ancora coperti da questa azione di monitoraggio, in special modo di quelli che fanno parte della politica europea di partenariato², così da coinvolgere ed assistere nel processo di trasformazione del settore televisivo anche questa più ampia regione.

2.1 Raccomandazioni a livello internazionale

2.1.1 Politiche

La Politica dei Media

1. L'Unione Europea (UE), il Consiglio d'Europa (CoE) e l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) dovrebbero continuare a sostenere il principio dell'indipendenza della trasmissione radiofonica e televisiva in un sistema duale di reti pubbliche e private, principio che non solo è elemento fondante la democrazia ma è anche parte dell'identità politica e culturale europea. Questo principio dovrebbe essere affermato come base per l'azione politica e la legislazione.
2. L'UE, il CoE e l'OSCE dovrebbero assicurare che, mentre le industrie televisive vengono sostenute affinché restino concorrenziali, il loro affermarsi non dovrebbe però ottenere come contropartita un impoverimento della qualità e del pluralismo nella trasmissione televisiva europea.
3. L'UE, il CoE e l'OSCE dovrebbero aumentare i loro sforzi per superare il gap di sviluppo esistente fra la televisione degli Stati in transizione da quella degli altri Stati.
4. L'UE dovrebbe fornire maggiore attenzione al funzionamento democratico dei media, come pure alla stabilità e trasparenza dell'ambito della regolamentazione e controllo del settore audiovisivo, nel momento in cui deve giudicare lo stato di preparazione all'accessione all'UE dei paesi richiedenti, secondo i cd. "criteri di Copenaghen".

Legislazione

5. L'Unione Europea dovrebbe, in vista della prossima ulteriore espansione dell'UE e della necessità di sviluppare comunicazioni con tutti i paesi dei Balcani occidentali e di quegli stati coperti da relazioni di partenariato, rivedere la direttiva TWF e ridefinire adeguatamente la categoria dei "lavori audiovisivi europei".

Assistenza e monitoraggio

6. L'OSCE, il CoE, l'UE e altri istituzioni governative e non governative dovrebbero, ciascuna secondo il loro proprio mandato, mettere come prioritari i seguenti punti:
 - Monitoraggio della legislazione e della politica dei media, e della loro implementazione nella pratica
 - Previsione di consulenza, ricerca e finanziamento a supporto della riforma del settore dei media
7. L'UE dovrebbe condurre dei tentativi di rinforzare il coordinamento fra i governi dell'UE, l'OSCE e il CoE e l'organizzazione internazionale e nazionale dei media, in modo da evitare progetti in sovrannumero e da migliorare l'efficacia e l'impatto di quei progetti già implementati e dei vari altri programmi.
8. L'UE dovrebbe coordinare, ed eventualmente integrare, le preesistenti misure in supporto dello sviluppo dei media all'interno del territorio europeo, con programmi mirati per i paesi coperti da azioni di partneriato e da processi di stabilizzazione e accessione, in modo da incrementare la sinergia e migliorare l'efficienza e la qualità.

Digitalizzazione

9. L'UE, il CoE e l'OSCE dovrebbero incoraggiare la ricerca scientifica e il dibattito pubblico riguardo gli effetti sociali, politici e culturali della digitalizzazione nel settore televisivo, come pure sulla creazione di politiche nazionali in quest'area.

Coinvolgimento della società civile

10. L'UE, il CoE e l'OSCE dovrebbero – considerata l'importanza della società civile per i mutamenti democratici in Europa e la necessità di continuare sulla strada delle riforme - includere la presenza di rappresentanti della società civile, in particolare le associazioni di consumatori, le organizzazioni dei media e altre organizzazioni non governative, le organizzazioni professionali, accademiche e altri soggetti interessati, in tutti campi soggetti, ad azioni volte a sviluppare e a dare forma alla politica dei media. Questi rappresentanti della società civile dovrebbero essere consultati sulle questioni fondamentali del settore, incluse (ma non limitate a):
 - L'indipendenza delle authority di regolamentazione dei media
 - L'evoluzione della digitalizzazione e di altre tecnologie del settore
 - Le misure volte a garantire la prestazione del pubblico servizio dalle televisioni
 - Il monitoraggio di controllo sul rispetto degli obblighi a livello internazionale

2.1.2 La regolamentazione del settore televisivo

Indipendenza

11. L'UE, il CoE e l'OSCE dovrebbero sostenere ogni ulteriore trasformazione dell'ambito della regolamentazione della televisione verso la formazione di un corpo indipendente, cui vengano assicurate risorse sufficienti e ampi poteri che gli permettano di monitorare effettivamente le prestazioni delle reti televisive e il rispetto da parte delle stesse della legislazione e delle condizioni per le licenze. Nello stesso tempo, dovrebbero sanzionare ogni interferenza politica inopportuna e ogni tipo di pressione sui mezzi di telecomunicazione.
12. Il CoE, in particolare, e anche l'OSCE, dovrebbero rafforzare l'azione di controllo sull'ottemperanza degli Stati membri agli impegni assunti per garantire l'indipendenza delle authorities di regolamentazione della trasmissione televisiva.

2.1.3 Televisione pubblica e commerciale

Formazione

13. L'UE, il CoE e l'OSCE dovrebbero aumentare i loro sforzi per promuovere e sostenere l'evoluzione nella formazione e nella professionalità dei tecnici che lavorano nel settore, sia attraverso il sostegno di formazione sul posto sia attraverso ulteriori momenti di formazione da parte di istituzioni specializzate.
14. Le associazioni internazionali e nazionali di giornalisti, insieme con i proprietari dei media, e di altre figure professionali, dovrebbero dare avvio e supportare programmi di formazione per giornalisti in tutti gli sbocchi del settore dei media.

Etica professionale

15. Le associazioni internazionali e nazionali di giornalisti, insieme con i proprietari dei media e di altre figure professionali, dovrebbero sostenere l'introduzione di codici etici, di codici di prassi, di procedure di reclamo e altri strumenti di autoregolamentazione, in tutti gli sbocchi del settore dei media.

Diritti dei lavoratori

16. Le associazioni internazionali e nazionali di giornalisti e di altre figure professionali del settore, i sindacati e i proprietari dei media dovrebbero cooperare nel campo delle relazioni industriali dell'impresa televisiva. In particolare essi dovrebbero premere per l'adozione di una legislazione nazionale che richieda agli investitori transnazionali e nazionali di rispettare alcuni principi base giuridici, quale il diritto alla contrattazione collettiva, il diritto di non discriminazione e del giusto salario, l'esigenza di fissare uno standard minimo di protezione sociale.

2.1.4 Il servizio pubblico televisivo

17. L'UE, il CoE e l'OSCE dovrebbero continuare a sostenere e tutelare il servizio

pubblico televisivo come uno dei maggiori successi del modello culturale europeo, un'istituzione di vitale importanza per la democrazia e la coerenza sociale e, in generale, stimolo per innalzare lo standard dei programmi. La politica e la legislazione dovrebbero rispettare il principio che le forze del mercato da sole non possono, e neanche dovrebbero potere, determinare la politica di questo settore.

2.1.5 Il servizio commerciale televisivo

Trasparenza

18. La Commissione europea e l'OSCE dovrebbero promuovere una normazione che assicuri la trasparenza dell'assetto proprietario nel settore televisivo.
19. L'UE dovrebbe costituire un'agenzia indipendente con il compito di monitorare il mercato dei media e le corrispettive concentrazioni in Europa e nei mercati globali.

Pluralismo dei media

20. La Commissione europea, l'OSCE e il CoE dovrebbero incoraggiare e supportare un dibattito pubblico continuo sulle misure opportune per garantire il pluralismo dei media in Europa, come pure il diritto di informazione e la libertà d'espressione.

2.2 Raccomandazioni a livello nazionale

2.2.1 Politiche

Consultazioni pubbliche

21. I Governi e i Parlamenti dovrebbero operare delle consultazioni pubbliche ad ampio raggio sulla politica e sulla legislazione dei mezzi di comunicazione. Le autorità pubbliche, in particolare nei paesi in transizione, dovrebbero fare attenzione a coinvolgere i rappresentanti della società civile – includendo le associazioni di consumatori, le organizzazioni governative e non governative a tutela dei diritti dei mezzi di comunicazione, le organizzazioni professionali, accademiche e altri soggetti interessati – nella politica e nella legislazione dei media. In particolare, i rappresentanti della società civile dovrebbero essere consultati sui seguenti punti:

- Misure atte ad assicurare che le authorities della televisione, e le stesse televisioni, siano interamente indipendenti
- Sviluppi della digitalizzazione e tecnologiche riguardanti il settore
- Misure atte a garantire la prestazione del servizio pubblico nella televisione
- Azioni di monitoraggio sul rispetto da parte delle emittenti televisive della legislazione e delle obbligazioni derivanti dalle licenze

Educazione pubblica e processo di sensibilizzazione della coscienza pubblica

22. Governi, Parlamenti e emittenti televisive dovrebbero impegnarsi e sostenere sforzi educativi seri e ampi volti ad informare il pubblico su tutti gli aspetti riguardanti la politica dei media e la sua evoluzione in quanto d'interesse pubblico.

Formazione

23. I Governi, insieme con i proprietari delle reti televisive, le università e le organizzazioni della società civile, dovrebbero aumentare i loro sforzi volti ad assicurare un'azione di formazione e di sviluppo professionale per gli operatori del settore, sia attraverso il sostegno di formazione sul posto sia attraverso ulteriori momenti di formazione da parte di istituzioni specializzate.

Programmi-azione

24. I Governi e le authorities di regolamentazione dovrebbero imporre delle obbligazioni base di prestazione di servizio pubblico alle reti televisive commerciali, in quanto strumento necessario, oltre che desiderabile, di regolamentazione dei mezzi di comunicazione, oppure dovrebbero incoraggiare le reti commerciali a fornire dei servizi di pubblico interesse, attraverso adeguati incentivi.
25. I Governi o le authority di regolamentazione, se possibile, dovrebbero corrispondere un supporto finanziario o di altro genere ai fornitori di servizi per le minoranze etniche, linguistiche ecc., e per le reti che forniscono tali programmi. Nello stesso tempo, le authority di regolamentazione dovrebbero riconoscere l'importanza fondamentale di un tale oggetto di programmi nel processo di attribuzioni di licenze, dove opportuno.
26. I Parlamenti dovrebbero, quando necessario, emendare la legislazione per dare più poteri alle authority di regolamentazione del settore televisivo in modo di monitorare più da vicino la programmazione delle reti televisive, così da assicurare la loro ottemperanza ai dettati normativi e alle obbligazioni derivanti dalla licenza.

Digitalizzazione

27. I Governi dovrebbero adottare politiche nazionali sulla digitalizzazione, e piani di azione per la transizione verso il sistema digitale.
28. I Governi dovrebbero dare l'avvio a legislazioni che consentano l'attribuzione automatica di licenze per la trasmissione televisiva digitale, con lo scopo di garantire il servizio pubblico anche in una televisione digitale
29. I Parlamenti dovrebbero cominciare a riflettere su regolamentazioni che evitino la creazione di gruppi concentrati di operatori inclusi nel sistema digitale – quali gli operatori digitali multipli, le stazioni televisive, i raccoglitori di programmi e i fornitori di software – in modo da prevenire lo sviluppo di posizioni dominanti nel mercato televisivo digitale.

30. I Parlamenti e i Governi dovrebbero, in vista delle probabili trasformazioni che deriveranno dalla digitalizzazione sulla trasmissione televisiva, incoraggiare campagne di educazione pubblica e dibattiti sull'introduzione della digitalizzazione.

La televisione locale e i mezzi di comunicazione delle comunità

31. I Governi dovrebbero includere nelle loro politiche sui mezzi di comunicazione nazionali delle strategie per lo sviluppo di stazioni televisive locali e di mezzi di comunicazioni delle comunità. Tali stazioni e mezzi di comunicazione dovrebbero poter disporre di un equo accesso alle bande di frequenza e dovrebbero, dove se ne è mostrato un ragionevole bisogno, beneficiare di supporti per la fase di start-up di tali attività.

2.2.2 Le authority di regolamentazione del settore televisivo

Indipendenza e trasparenza

32. I Governi dovrebbero assicurare, sia nella legislazione che nella prassi, l'indipendenza politica e operativa delle authority di regolamentazione del settore televisivo, in linea con le raccomandazioni del CoE.³
33. I Governi dovrebbero assicurare che le istituzioni di regolamentazione del settore televisivo siano supportate da sufficienti mezzi di finanziamento in modo da poter adempiere ai loro compiti. In particolare, si dovrebbero includere gli obblighi delle authority di controllo dell'ottemperanza al dettato legislativo ed amministrativo, dei conseguenti approfondimenti in caso di non ottemperanza e, se opportuno, della possibilità di emanare le corrispettive sanzioni.
34. I Governi dovrebbero sforzarsi di emanare – se non vi è ancora un tal genere di legislazione – e di garantire un'adeguata implementazione di norme volte a dirimere specifici conflitti di interessi per la nomina, e per il mantenimento in servizio, delle cariche delle authority di regolamentazione del settore.

Allocazione di frequenze

35. Le authority di regolamentazione del settore televisivo dovrebbero assicurare procedure trasparenti, non discriminatorie e proporzionate per l'allocazione delle frequenze radio-elettriche. Gli Stati membri dell'UE dovrebbero, in parti-

² I paesi legati da azioni di partenariato con l'Unione Europea includono l'Algeria, l'Armenia, il Azerbaijan, la Bielorussia, l'Egitto, la Georgia, Israele, la Giordania, il Libano, la Libia, la Moldavia, il Marocco, la Siria, la Tunisia e l'Ucraina; e anche l'Autorità Palestinese.

³ La raccomandazione chiave in proposito è quella del Consiglio d'Europa sull'indipendenza e sulle funzioni delle authority di regolamentazione del settore televisivo del 2000, e le sue linee guida riguardanti l'indipendenza e sulle funzioni delle authority di regolamentazione del settore televisivo (Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, Raccomandazione (2000) 23 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sull'indipendenza e sulle funzioni delle authority di regolamentazione del settore televisivo, adottato dal Comitato dei Ministri il 20 dicembre 2000, al 735° incontro dei rappresentanti ministeriali).

colare, garantire che le disposizioni della direttiva comunitaria 2002/21/CE (la direttiva quadro)⁴ e 2002/22/CE (la direttiva sui servizi universali)⁵ siano interamente trasposte all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali.

Licenze per la trasmissione digitale

36. Le authority di regolamentazione del settore dovrebbero assicurare che le licenze per la trasmissione digitale sono distribuite ad una vasta gamma di operatori, in modo da garantire che le attuali posizioni dominanti nella trasmissione analogica non siano perpetuate.

2.2.3 Il servizio pubblico radiotelevisivo

37. I Governi dovrebbero continuare ad appoggiare il servizio pubblico radiotelevisivo di servizio pubblico in quanto elemento vitale della democrazia. La politica e la legislazione dovrebbero rispettare il principio che le forze del mercato da sole non possono, e neanche dovrebbero potere, determinare la politica di questo settore.

Indipendenza e finanziamento

38. I Governi dovrebbero prendere iniziative legislative, dove necessario, e implementare la legislazione esistente in modo da garantire che nel settore televisivo le procedure di nomina dei Direttori generali e dei membri della Direzione sono indipendenti, trasparenti ed eque.
39. I Governi dovrebbero dare avvio a legislazioni che obblighino il servizio pubblico televisivo a mettere in opera meccanismi che garantiscano la trasparenza delle loro spese e, in particolare, dell'utilizzo dei fondi pubblici.
40. Le direzioni delle reti televisive pubbliche dovrebbero essere obbligate – e dove ciò accada, a questi obblighi dovrebbe essere data attuazione – a garantire che la programmazione delle reti sia in accordo con la corrispondente missione di servizio pubblico. Questo è particolarmente importante in vista del fatto che l'emittenza di servizio pubblico ha progressivamente ceduto alle pressioni commerciali, accordando la propria programmazione con la prospettiva via via di incrementare le quote di spettatori.

⁴ Direttiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 riguardanti un quadro di regolamentazione comune della rete e dei servizi di comunicazione elettronica, L108/33, Bruxelles, 24 Aprile 2002. (*Direttiva Quadro*)

⁵ Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 Marzo 2002 sui servizi universali e i diritti degli utenti nei confronti della rete e dei servizi di comunicazione elettronica, L108/51, Bruxelles, 24 Aprile 2002. (*Direttiva sui servizi universali*)

2.2.4 La televisione commerciale

Trasparenza

41. I Governi dovrebbero adottare e implementare la legislazione in garanzia della trasparenza dell'assetto proprietario di tutti mezzi di comunicazione, includendo anche gli investitori esterni.

2.2.5 Altro

Tutela generale del rapporto di lavoro

42. I Governi dovrebbero, laddove tale legislazione non esista ancora, adottare norme che assicurino una protezione sociale e giuslavoristica per gli operatori del settore, siano essi impiegati nelle reti televisive commerciali piuttosto che in quelle di pubblico servizio.

II. Lo stato dell'arte dell'emittenza televisiva in Europa

1. IL CONTESTO

La televisione ha registrato uno sviluppo pressochè simile -sebbene non simultaneo- nell'Europa occidentale e orientale. Negli ultimi 50 anni, la televisione ha subito un processo di continua commercializzazione.⁶ Impresa controllata per più di mezzo secolo dallo Stato, la televisione si è sviluppata come sistema duale - settore pubblico sempre più in concorrenza (spesso „parte debole”) con il settore privato- solo negli ultimi 20 o 30 anni. Negli Stati dell'Europa centrale e orientale, la fine del controllo totale dello Stato sulla televisione si ebbe solo nei primi anni '90 ed ebbe inizio dalla caduta dei regimi comunisti. Una volta iniziato, il processo che portò alla fine del controllo statale fu molto più veloce che nell'Europa occidentale. La tanto acclamata “Europeizzazione” dell'organizzazione del sistema sociale, politico ed economico, significò, per il settore televisivo, il tentativo di uniformarsi al modello europeo occidentale di regolamentazione e di gestione del settore televisivo. Ciò che giunse inaspettato ai più fu il massiccio afflusso di capitale occidentale nell'industria televisiva, che spesso ha relegato agli angoli del mercato gli operatori locali.

1.1 I modelli occidentali

Nella prima fase, nell'Europa occidentale la filosofia basata sulla combinazione di paternalismo culturale, valori del servizio pubblico e logica amministrativa prevalse sull'emittenza televisiva, considerata come impresa di Stato con il compito di promuovere cultura ed educazione e la diffusione di informazione politica preventivamente vagliata.

Nel Regno Unito, la televisione ha sempre assunto un ruolo centrale nei processi politici: ciò è dovuto al consenso generale sul ruolo della televisione nella società e nell'accettazione generale dell'indipendenza della televisione quale principio cardine nella formazione del sistema televisivo. Il motto di Reith motto “informare, educare, intrattenere” diventò, nel Regno Unito, la chiave di volta della filosofia televisiva e rimane una pietra di paragone per i valori che improntano il servizio pubblico televisivo anche oggi.⁷ Le

⁶ Nota: Gli stati oggetto del presente studio sono stati suddivisi in tre regioni principali: Europa sud orientale (SEE) - Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Repubblica di Macedonia, Serbia e Montenegro (n.b. lo studio EUMAP ha analizzato solo la Serbia); Europa centrale e orientale (CEE) -Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Latvia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia-; Europa Occidentale -Francia, Germania, Italia e Regno Unito-. La Turchia è stata oggetto di studio separato.

⁷ John Charles Walsham Reith, primo Barone di Reith (1889-1971), ha fondato la tradizione britannica del servizio pubblico televisivo indipendente. Oggi, la Carta della BBC invoca la definizione della missione dell'emittente che dette il suo primo direttore (1927-1938): “informare, educare, intrattenere”.

sole due emittenti presenti sul mercato britannico sino al 1982 erano la BBC e la ITV, le quali, rispettivamente, iniziarono a trasmettere nel 1936 e nel 1955. Entrambe sono soggette ad obblighi di servizio pubblico. Il settore fu sottoposto ad una radicale riforma nel 1990, quando l'introduzione della nuova disciplina normativa accrebbe la concorrenza.

La BBC costituì il modello per la rinascita della televisione della Germania occidentale dopo il 1945, sotto l'osservazione delle forze alleate di occupazione. Il servizio pubblico televisivo tedesco differisce dal "modello BBC" perché, nel primo, l'organo di governo delle emittenti non è composto da un piccolo gruppo di "bravi e buoni" scelti dal Governo (come prevede la tradizione del Regno Unito) ma da rappresentanti dei più importanti centri di interesse presenti nella società (*gesellschaftlich relevante Gruppen*). Il descritto modello che prevedeva l'inclusione dei rappresentanti di formazioni sociali - incluse quelle politiche-, fu molto importante per i paesi post-autoritari dell'Europa centro orientale. Il monopolio del servizio pubblico televisivo vide la fine nel 1982 quando, dopo la pressante lobby dell'industria, il Governo conservatore liberalizzò il mercato delle comunicazioni e consentì agli investitori privati di operare, permettendo così la coesistenza di un sistema televisivo pubblico e un sistema televisivo privato.

Il concetto fondato sulla coabitazione del controllo politico con l'ambizione culturale sopravvisse in Francia sino al 1968, allorché la televisione cominciò a venire incontro alle esigenze degli spettatori e aprì alla pubblicità. Il monopolio di Stato sulla televisione finì nel 1982 quando agli operatori privati venne aperto il mercato. Tuttavia, lo Stato continua a giocare un ruolo primario nella regolazione del settore.

L'Italia rappresenta un caso particolare di coinvolgimento conflittuale del mondo politico nella regolazione del settore e, in particolar modo, nella RAI, emittente posseduta dallo Stato. La televisione privata fece il proprio ingresso negli anni '70, in un mercato totalmente privo di qualsiasi regolazione. A metà degli anni '90 la televisione privata ha favorito l'ascesa al potere dell'imprenditore Silvio Berlusconi, il quale, come Presidente del Consiglio, ha esercitato negli ultimi anni un forte potere sulle emittenti pubbliche e private, sconosciuto alle moderne democrazie.

1.2 I modelli orientali

1.2.1 Il blocco post-socialista

Europa Centro orientale

Durante il comunismo, in tutti gli Stati dell'Europa centro orientale, la televisione costituiva il mezzo di comunicazione del partito al potere e, di solito, veniva usata per glorificare i leader politici dei paesi. Con il crollo del comunismo negli anni 1989-1990, la televisione si affacciò ad una nuova era. La ristrutturazione del settore seguì allo sviluppo della televisione nell'Europa occidentale. Nei primi anni '90 i governi post-comunisti iniziarono a cambiare i sistemi televisivi nazionali aprendo il mercato ai privati e, allo

stesso tempo, adottando strategie per trasformare la televisione di Stato in “qualcosa di più indipendente”. La libertà dei mezzi di comunicazione presto significò prima di tutto libertà di gestire i mezzi di comunicazione come imprese private. Le emittenti private che avevano come obiettivo primario quello di conseguire ricavi consistenti, presto superarono le emittenti pubbliche, riluttanti o incapaci di tenere il passo con esse. Complessivamente, il grado di successo delle riforme del settore ha rispecchiato la velocità della trasformazione dei rispettivi paesi.

Nei primi anni '90, molti paesi post-comunisti furono devastati da “guerre delle comunicazioni” tra le élite politiche e le comunità di giornalisti per ottenere il controllo sui mezzi di comunicazione. In Ungheria, per esempio, sin dal mutamento politico del 1989-1990, lo scenario televisivo nazionale ha fornito la miglior rappresentazione del descritto conflitto tra élite politiche e giornalisti per ottenere ciò che dovrebbe essere la corretta funzione dei mezzi di comunicazione in una società aperta e pluralista. In molti paesi post-comunisti, i cambiamenti nel settore televisivo furono portati avanti in modo caotico, senza che vi fosse alcun disegno politico chiaro né alcun quadro normativo di riferimento. Ciò portò alla proliferazione di mercati televisivi non autorizzati. In Polonia, ad esempio, sin dall'inizio del 1993, c'erano ben 57 emittenti televisive illegali. Tra il 1993 e il 1997, le maggiori emittenti a diffusione nazionali vennero autorizzate. Nonostante il lento avvio della liberalizzazione del mercato, l'Albania ha registrato una crescita veloce del settore. Tuttavia, questo processo iniziò in un contesto normativo carente e a tratti caotico, senza alcuna regolazione. La Radio Televisione albanese era soggetta a monopolio sino al 1995, allorché la televisione privata TV Shijak iniziò a trasmettere.

La Slovacchia è stata celere a convertire le emittenti statali in gestori del servizio pubblico. Dal 1991, sia la Slovak Television (STV) che la Slovak Radio (SR) formalmente divennero emittenti del servizio pubblico e, nei primi anni '90, sei televisioni private furono autorizzate. Nella Repubblica Ceca, la prima televisione privata che ruppe il monopolio della televisione di Stato (ČT) fu TV Nova, un raggruppamento parte della Central European Media Enterprises (CME), costituita in un'isola caraibica dall'ex ambasciatore statunitense in Ungheria. A differenza dei “colleghi” centro europei, come l'ex Cecoslovacchia e la Polonia, l'Ungheria è stata lenta a dotarsi della disciplina sulla televisione, adottata, per la prima volta solo nel 1996. Anche la liberalizzazione del mercato subì ritardi in Ungheria: i primi operatori privati vennero autorizzati solo nel 1997.

In Bulgaria, con l'ingresso nel mercato delle due televisioni nazionali bTV and Nova TV, a metà degli anni '90, la televisione divenne un'industria concorrenziale e la emittente nazionale bulgara (BNT) perse il predominio. bTV è posseduta dalla Balkan News corporation, società appartenente al magnate internazionale delle comunicazioni, Rupert Murdoch. In Romania, gli investitori stranieri e locali aprirono le prime emittenti tra il 1993 e il 1998, tramutando la televisione in un'industria fremente e obbligando l'emittente di Stato (SRTV) a vari processi di ricostruzione prima di riuscire a tenere il passo con la concorrenza.

Tra gli Stati baltici, la Lituania permise alle emittenti private di operare già nel 1992. Per

il 1996 la trasformazione dell'ex emittente di Stato in servizio pubblico era completata. In Estonia, durante il comunismo, la televisione di Stato, ovviamente, aveva la missione ideologica di sostenere la propaganda sovietica. Tuttavia, in qualche modo riuscì a fornire qualche programma di buona qualità, in ciò spesso ispirata dalle emittenti finlandesi, i cui programmi potevano essere guardati e compresi da gran parte della popolazione estone. L'Estonia sostenne la liberalizzazione del settore negli anni '90 e riuscì a completare -formalmente- il processo di trasformazione della televisione di Stato in servizio pubblico nel 1994. Il Processo di liberalizzazione fu più lento in Lettonia, dove la prima emittente privata, LNT, iniziò a operare solo nel 1996, mettendo a dura prova il dominio della televisione pubblica LTV.

Ex Jugoslavia

In ragione della stratificazione culturale, della costituzione federale e del sistema ideologico permissivo, l'ex Jugoslavia ha registrato un sistema televisivo liberale e differenziato, con un gran numero di mercati locali e regionali. Le emittenti televisive trasmettevano molti programmi occidentali in lingua originale con i sottotitoli. Ad esempio, in Slovenia (la più settentrionale delle 6 repubbliche federate dell'ex Jugoslavia) sin dal suo lancio, negli anni '50, la televisione aveva caratteristiche "occidentali": la televisione di Stato trasmetteva programmi sia culturali che popolari, inclusi programmi prodotti nell'Europa occidentale e negli Stati Uniti. Inoltre, grazie alla collocazione geografica, il pubblico poteva guardare canali italiani e austriaci. L'apertura occidentale della Slovenia, al pari della rapida liberalizzazione del mercato interno televisivo -la prima televisione privata fu autorizzata già nel 1990 e le successive due nel 1995- contribuì a rendere il mutamento del sistema politico ed economico della fine degli anni '80 meno traumatico che negli altri stati dell'est europeo.

La repubblica più a sud, la Macedonia, iniziò il processo di riforma del settore subito dopo l'indipendenza. Già nel 1991 e nel 1992, le prime televisioni private iniziarono ad operare. Nel 1991, il Parlamento ufficialmente trasformò la televisione di Stato macedone in emittente di servizio pubblico. Ci volle molto più tempo per operare la sostanziale riforma del settore, ancora in corso e assistita da interventi intergovernativi tesi ad aiutare il paese a risolvere i conflitti etnici che condussero alla violenta rivolta della comunità albanese nel 2001.

Gli altri 3 stati nati dalle ceneri dell'ex Jugoslavia devono ancora confrontarsi con l'eredità lasciata dai conflitti etnici e dalle guerre degli anni '90. I mezzi di comunicazione e, specialmente, la televisione, erano tra i più importanti strumenti di uso bellico ed erano controllati dai governanti nazionalisti e populistici, i quali incitavano all'odio razziale e denigravano l'opposizione democratica.

Secondo le previsioni dell'accordo che pose fine alla Guerra in Bosnia Erzegovina degli anni 1992-1995, il paese è stato dotato di una struttura di governo molto complessa, che riflette -ma anche continua- la costante mancanza di consenso politico tra i tre schieramenti nazionali. Le organizzazioni intergovernative che hanno vigilato sulla ricostruzione del paese, dopo la guerra, non sono state in grado di fronteggiare tempestivamente

te i cambiamenti portati dalla riforma del settore televisivo. Non è ancora chiaro se esse -e, se dietro di esse, sostanzialmente, l'Unione Europea che sta acquisendo sempre più controllo sui processi di ricostruzione e sviluppo- abbiano i mezzi e l'intenzione di evitare che le élite nazionaliste blocchino sul nascere l'autonomo servizio pubblico televisivo. Serbia e Montenegro è un'unione di Stati che non ha ancora deciso per il proprio futuro. Mentre il governo del Montenegro ha votato per l'indipendenza, la provincia meridionale serba Kosovo e Metohija, è sottoposta al protettorato delle Nazioni Unite sin dal 1999 a seguito dell'intervento militare della NATO per fermare lo spargimento di sangue causato dal conflitto tra i dissidenti di etnia albanese e il governo serbo. Le comunicazioni elettroniche in Serbia sono cambiate molto negli ultimi 15 anni. Negli anni '90, la maggior parte dei mezzi di informazione erano sotto il controllo del Governo e niente meno che i portavoce del regime autoritario e guerrafondaio di Slobodan Milošević. Tuttavia, alcuni mercati delle comunicazioni persistevano nell'opposizione al Governo ricevendo protezione politica e aiuti economici dall'occidente. Il regime non si preoccupò della proliferazione delle radio e delle stazioni televisive -a centinaia- private, a patto che trasmettessero programmi di basso intrattenimento e altri programmi non impegnati per la popolazione politicamente disorientata. I veri cambiamenti nelle politiche delle comunicazioni, che portarono alla fine del dominio dello Stato nel settore, arrivarono solo dopo la caduta del regime, nell'ottobre del 2000, ma non sono stati ancora portati a compimento.

In Croazia, con Franjo Tuđman, il primo presidente eletto democraticamente dopo la fine della regola del partito unico al potere, l'atteggiamento autoritario del Governo nei confronti delle comunicazioni fu evidente anche prima dell'inizio della guerra nell'estate del 1991. Alla fine degli anni '90, questo atteggiamento creò una certa resistenza da parte dei partiti politici democratici e della società, e fu anche elemento di attrito con la comunità internazionale, che insisteva per la fine dei discorsi sull'odio razziale e della propaganda di incitamento contro le minoranze etniche e l'opposizione democratica. Il dominio delle emittenti nazionali sottoposte all'influenza dello Stato continuò sino al 1999, alla morte di Tuđman e alla sconfitta del suo partito alle elezioni presidenziali e politiche. Il sistema delle comunicazioni, poi, fu sottoposto a riforme che aumentarono il grado di indipendenza della televisione. Secondo l'Unione Europea tali cambiamenti dovranno continuare per raggiungere gli standard richiesti per l'ingresso in Europa.

1.2.2 La Turchia

La televisione turca è stata dominata per più di 20 anni dalla emittente statale cui fu rilasciata, nel 1964, l'unica licenza del paese e che poté esercitare il monopolio sino al 1990, allorché la prima televisione privata cominciò a trasmettere in Turchia dalla Repubblica Federale tedesca. Altre emittenti seguirono l'esempio. La fine ufficiale del monopolio dello Stato si ebbe nel 1993.

1.3 Il modello occidentale e le risorse.

Lo sviluppo della televisione post-comunista nell'Europa centrale e orientale è stata caratterizzata dall'introduzione dei modelli di servizio pubblico televisivo dell'Europa

occidentale e dell'ingresso nel mercato degli investitori stranieri. Gli Stati di quest'area, nel costruire il proprio sistema di servizio pubblico televisivo, principalmente trassero ispirazione ed esempio dai modelli britannico, francese e tedesco.

Il generico modello "europeo" utilizzato per la ricostruzione del settore delle comunicazioni nei paesi post comunisti si compone di due parti principali: un settore delle comunicazioni private in grado di sostenere mercati disciplinati da norme locali, codici etici e altre regole stabilite dalle Autorità di regolazione nazionali e il settore del servizio pubblico televisivo, indipendente dal punto di vista operativo, dallo Stato (anche se, in ultima istanza, responsabile innanzi ai rappresentanti politici eletti dal popolo). Questi due settori dovrebbero coesistere in un regime di equilibrio stabile ma concorrenziale, all'interno di una cornice retta da adeguata legislazione correttamente adottata e attuata.

Nei paesi dell'est europeo, un'altra fonte di rilevante influsso sulla televisione è derivata dalla corsa degli investitori esteri che ha ridisegnato completamente i mercati. In questi paesi, in alcuni casi, gli investimenti sono stati stimolati anche dai limiti sugli assetti proprietari imposti dalle legislazioni dei paesi dell'Europa occidentale – i ricavi in esubero prodotti in occidente vennero investiti nel settore delle comunicazioni in Europa dell'est, in cui vi erano opportunità per profitti aggiuntivi.

Oggi, i paesi esaminati nella presente indagine, non sono più così lontani per differenze ideologiche o filosofiche: ciò si riverbera sul settore delle comunicazioni. Il grado di "europeizzazione" delle regioni centro e sud orientali, in termini di libertà politiche e strutture di informazione, cambiano enormemente da paese a paese. Tuttavia, la "cornice europea" è un concetto ormai diffusamente accettato, giacché ogni paese ha sviluppato specifiche forme di normazione e politiche sulle comunicazioni che assicurano un certo grado di indipendenza del settore. Oggi, la differenza sostanziale giace nella maggior vulnerabilità del servizio pubblico televisivo alle pressioni politiche ed economiche, che si rinviene nei paesi dell'est europeo. Anche qui, comunque, vi sono eccezioni significative: la situazione del servizio pubblico in Italia, in cui il Presidente del Consiglio controlla una porzione rilevante della televisione privata, ha spinto il rappresentante per la libertà nei mezzi di informazione dell'OSCE ad esprimere il proprio disappunto. Di solito, queste reprimende sono indirizzate agli Stati con sistemi politici democratici non ancora consolidati. Le emittenti del servizio pubblico in Europa devono far fronte ai comuni cambiamenti nella loro tradizionale "missione". Essi sorgono da tendenze di deregolamentazione forti, da una certa perdita di fiducia nell'importanza delle comunicazioni pubbliche, e dall'innovazione tecnologica che, col moltiplicarsi dei canali e con la conseguente frammentazione degli ascolti, alterano la natura della televisione e indeboliscono i fondamenti delle istituzioni che trasmettono contenuti di servizio pubblico e dei canoni obbligatori. Tale situazione favorisce le emittenti private che hanno denunciato la irragionevolezza della protezione speciale e dei finanziamenti di cui gode in Europa il servizio pubblico. Vi sono state anche pressioni esterne, dagli Stati Uniti, e dalle istituzioni internazionali come il WTO i quali sembrano voler trattare la televisione e la cultura alla stregua di un'altro prodotto commerciale.

2. UNO SGUARDO ALLA TELEVISIONE EUROPEA

Nonostante Internet e le altre nuove piattaforme di comunicazione furono viste come una minaccia alla popolarità della televisione, questa è stata in grado di difendere la sua posizione di predominio in termini di utilizzo dei mezzi di comunicazione. Tuttavia, nel 2002, nei postumi della recessione economica globale occorsa dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 a New York, le emittenti televisive nazionali iniziarono a subire una flessione economica, mentre gli operatori di nicchia, come i canali tematici, pay-TV o canali di televendite, stanno registrando una crescita economica sebbene su minor scala. Nonostante la frammentazione delle trasmissioni, dopo la liberalizzazione dei mercati televisivi, la grossa fetta dell'audience a livello nazionale è ancora attratta dai 3 operatori nazionali.

2.1 Indici di ascolto televisivi

Alcuni sedicenti "esperti" di comunicazioni predissero la fine della televisione come conseguenza dell'avvento di Internet qualche anno fa. Essi sostenevano che gli spettatori sarebbero stati più attratti dalle potenzialità interattive di Internet piuttosto che dal tradizionale "consumo" passivo offerto dalla televisione. Tuttavia, nonostante la rapida diffusione di internet, la televisione ha mantenuto la sua capacità attrattiva di spettatori in tutto il mondo. Nei ultimi 10 anni, il tempo trascorso davanti allo schermo è aumentato e, nel 2003, il tempo medio di visione in Europa è stato superiore a tre ore al giorno (Tavola 1). In Europa occidentale, il tempo medio trascorso dagli adulti davanti alla televisione è passato da 195 minuti nel 1995 a 217 nel 2003, e, negli Stati centro orientali, da 208 minuti nel 2000 a 228 minuti nel 2003.⁸ Tra gli europei centro orientali, i serbi e gli ungheresi sono gli spettatori più avidi. In Europa occidentale, il sud (Italia) ha sempre registrato alti indici di ascolto, mentre il nord (Danimarca, Svezia e Finlandia) ha l'indice di ascolto più basso, con una media di 162 minuti nel 2003. Al di là di un generale incremento del tempo di visione, ogni paese presenta specifiche abitudini che dipendono dalla cultura locale, dall'offerta di programmi e dagli eventi politici, sociali e culturali del paese. In Germania, per esempio, dopo più di dieci anni dall'unificazione, vi sono ancora differenze nei tempi di visione: l'ex Germania dell'est, maggiormente afflitta da disoccupazione tende a guardare la televisione più dell'ex Germania ovest - 249 minuti contro 217 minuti al giorno, secondo i dati del 2004. Di solito gli eventi sportivi di forte richiamo, come le Olimpiadi, o i campionati del mondo fanno aumentare i tempi di visione. Gli eventi politici, specie nei periodi di crisi più o meno grave, le lezioni attraggono molti spet-

⁸ Commissione IP Marketing Internazionale, Televisione 2004. Eventi Internazionali Cardine, Ottobre 2004, p. 25, (di seguito, Commissione IP Marketing Internazionale, Televisione 2004). La regione CEE nello studio della Commissione IP Marketing Internazionale include 17 Stati: Bielorussia, Bulgaria, Repubblica Ceca, gli Stati Baltici, Ungheria, gli Stati dell'ex Jugoslavia, tranne Bosnia Erzegovina, Polonia, Russia, Turchie and Ucraina.

tatori. In Macedonia, ad esempio, il tempo di visione si impennò da 259 minuti a 325 minuti al giorno durante la rivolta armata dei gruppi di ribelli albanesi della primavera-estate 2001.

In generale, nonostante in alcuni paesi la generale fiducia nei mezzi di informazione sia declinata negli ultimi anni, tutte le relazioni confluite nel presente studio confermano che la televisione è ancora la primaria fonte di informazione per la popolazione. Certo, la presenza della televisione nella vita di tutti i giorni è invasiva. In Bulgaria, guardare la televisione costituisce il principale svago. Secondo recenti dati, in Romania and Slovacchia, la televisione è la primaria fonte di informazione generale, rispettivamente per il 73 per cento e il 76.9 per cento della popolazione, mentre in Estonia, al televisione costituisce la fonte più importante di informazione a livello nazionale e internazionale per la maggior parte degli spettatori.

Un ulteriore circostanza (che ha avuto numerose conferme) è che il servizio pubblico televisivo rimane la primaria fonte di informazione per la maggior parte delle popolazioni dei paesi esaminati nel presente studio. Solo in alcuni Stati, quali la Repubblica Ceca, la Slovacchia e l'Ungheria i notiziari della televisione privata attraggono più spettatori.

2.2 Il business della televisione

(Tavole 2, 3 e 4)

A seguito della liberalizzazione dei mercati televisivi -negli anni '80 in Europa occidentale, negli anni '90 nell'Europa post comunista- la televisione è diventata concorrenziale e, per la maggior parte del tempo sino ad oggi trascorso, un'industria fiorente. Gli investimenti, negli ultimi 20 anni sono letteralmente piovuti su tutta l'Europa, incentivati dalla crescente popolarità del mezzo di comunicazione come principale fornitore di informazioni e intrattenimento. Per il 2003, in Europa, il numero di apparecchi televisivi era quasi uguale al numero di abitazioni. La percentuale di abitazioni in possesso di una televisione nel 2003 era superiore al 90% in tutti i paesi oggetto della presente indagine, eccezion fatta per la Macedonia e l'Albania, ove, rispettivamente, nell'68,8% e nell'83% delle abitazioni era presente una televisione. (Tavola 2)

Nonostante il massiccio capitale che l'industria televisiva ha attratto, la sua crescita è stata significativamente rallentata negli ultimi anni. Nel 2002, gli operatori europei registrarono ricavi pari a 65,4 miliardi di euro, circa l'1,3% in meno dell'anno precedente.⁹ Questo calo è stato dovuto principalmente a un crollo nei ricavi delle imprese televisive pubbliche e private. Allo stesso tempo, altri settori televisivi relativamente più nuovi e ancora in via di sviluppo, quali, le pay-TV, i canali tematici, i canali di televendite e i pacchetti televisivi¹⁰ hanno registrato un incremento, sebbene partendo da cifre inferio-

⁹ Osservatorio Europeo di Audiovisione, Annuario 2004, Strasburgo 2004, Vol. 1, p. 30, (di seguito, Osservatorio Europeo di Audiovisione, Annuario 2004).

ri. L'inversione di tendenza dell'industria televisiva, nel 2002, arrivò dopo 5 anni di continua impennata economica. L'industria europea ha visto i propri ricavi crescere dal 1998 al 2002 di ben 15,1 miliardi di euro. Nel 2002, le emittenti del servizio pubblico (radio e televisione) raggiunsero il 42,5% del totale dei ricavi europei, mentre gli operatori privati (radio e televisione) arrivarono al 32,5%. La restante quota è divisa tra società di televendite, pay-TV, pacchetti televisivi e canali tematici (Tavola 3).

In termini di margini di profitto, il settore dell'industria audiovisiva che ha fatto registrare la crescita più rapida nel 2001 in Europa è stato quello della televisione satellitare che, tra il 1998 e il 2002, ha raggiunto margini di profitto tra il 24 per cento (2002) e un sorprendente 44 per cento (2000).¹¹

Nel 2002 le perdite totali sofferta dai 391 operatori televisivi e pubblici e privati registrata dall'Osservatorio Audiovisivo si aggirava intorno ai 3 miliardi di euro.¹² Per contrasto, gli operatori dei nuovi mercati dell'Europa centrale e orientale erano in attivo, e alcune delle emittenti si posizionavano tra le 50 maggiori imprese televisive private europee del 2003. Tra di esse vi sono: le polacche Telewizja Polsat, TVN and Wizja TV, la ceca CET 21, gestore di TV Nova, e le ungheresi Magyar RTL Televizio e MTM-SBS Televizio. Anche in un contesto economico debole come quello serbo, TV Pink, un operatore televisivo privato ha accumulato abbastanza profitti per indirizzarli in investimenti nella regione. Tuttavia, la situazione delle televisioni private nei paesi dell'est europeo è tutt'altro che rosea. Nell'ultimo decennio, molti operatori hanno lottato per la sopravvivenza. In Romania, ad esempio, negli anni scorsi, le più grandi emittenti private, tra cui Pro TV e Antena1, sono andate incontro a grave e profonda crisi finanziaria, non riuscendo nemmeno a pagare le tasse arretrate e indebitandosi nei confronti dello Stato.

Francia, Germania, Italia e Regno Unito restano, a livello europeo, i più importanti Stati per l'industria televisiva. Le 10 migliori imprese televisive del 2003 provenivano da questi paesi e complessivamente i loro ricavi ammontavano a 22,2 miliardi di euro.

2.3 Che cosa c'è in televisione?

(Tavole 5 and 6)

Nonostante il costante incremento del periodo di tempo che mediamente viene trascorso davanti alla televisione, la liberalizzazione dei mercati televisivi ha accentuato il diva-

¹⁰ I pacchetti televisivi appartengono a società che riuniscono vari canali televisivi e li commercializzano come "pacchetti" di programmi trasmessi via satellite, cavo o digitale terrestre. Si veda: André Lange (ed.), *Lo sviluppo della televisione digitale nell'Unione Europea*; Osservatorio Europeo di Audiovisione, Francia, 4 dicembre 1999.

¹¹ Osservatorio Europeo di Audiovisione, *Annuario 2004*, Vol. 1, p. 32.

¹² La cifra non include gli operatori minori nè quelli locali. Osservatorio Europeo di Audiovisione, *Annuario 2004*, Vol. 1, p. 35.

rio tra televisione pubblica e privata e ha visto la ex televisione di Stato perdere significative quote di mercato. Tuttavia, nella maggior parte dei paesi esaminati, la televisione privata è in mano a poche grandi imprese e la maggior parte delle preferenze dei telespettatori – in Bulgaria, Croazia e Repubblica Ceca, più dell'80% – si attesta su un numero limitato di canali, di solito non più di tre. Fanno eccezione Germania e Turchia, ove i tre maggiori canali attraggono non più del 50% degli spettatori. (Tavola 5.)

In generale, le emittenti private raggiungono maggiori audience. Nel 2003, solo in Bosnia, Croazia, Italia, Polonia, Romania e Regno Unito le emittenti del servizio pubblico sono riuscite ad attrarre più telespettatori.¹³ (Tavola 6).

La programmazione televisiva ha visto una evoluzione estremamente dinamica; negli ultimi anni, i format televisivi sono stati continuamente mescolati e svecchiati. La moda del momento vede la trasmissione massiccia di programmi di intrattenimento che invadono tutti i format e concorrono a creare offerte ibride. I format dei “reality” hanno invaso la programmazione della prima serata; di qui sono nati format nuovi quali le “docu-soaps” (The Osbournes), reality show (Il grande fratello), quiz (Chi vuol essere milionario?), telenovela latino-americane con repliche in tutto il mondo, reality show ibridi (Hell's Kitchen sulla britannica ITV 1, 2004). Certo, anche lo sport è un ingrediente di prim'ordine nella programmazione visto l'enorme aumento dei diritti televisivi. A ciò aggiungasi che i documentari di qualità sono sempre più visti. La ricercatrice Carine Dubois ha scritto: “La qualità di questi documentari è migliorata grazie a costosi effetti speciali e nuove tecnologie. Di conseguenza, le co-produzioni sono l'unico modo per finanziare questi costosissimi progetti.”¹⁴

¹³ Nella maggior parte di questi paesi, la percentuale di audience delle emittenti pubbliche ha subito un declino. In Croazia, per esempio, con l'ingresso di RTL sul mercato, la televisione pubblica croata ha assistito ad una drastica riduzione degli indici di ascolto.

¹⁴ Tra di essi si ricorda “Pompei: L'ultimo giorno”, su France 2, e “D-Day”, su Discovery e German ProSieben. Commissione IP International Marketing, Televisione 2004, p. 43.

3. LA REGOLAMENTAZIONE DELLE TRASMISSIONI TELEVISIVE IN EUROPA

(Tabelle 7 e 8)

La regolamentazione delle trasmissioni televisive, nei Paesi oggetto del presente studio è inscindibilmente legata all'evoluzione politica dello Stato. L'influenza esercitata in materia dalle istituzioni e dai singoli attori dello scenario politico è, peraltro, legittima, tale legittimazione discendendo dal potere rappresentativo ad essi conferito dagli elettori. Tuttavia, non può nascondersi che la disciplina delle trasmissioni televisive è spesso frutto di pressioni politiche e interferenze di lobby industriali e non che abusano della propria posizione di indipendenza e/o garanzia facendo di tutto per piegarla al fine di perseguire propri interessi economici e politici. Una prima, ovvia conclusione che si può trarre dall'analisi delle relazioni parte presente studio è che non esiste un unico modello di disciplina della radiotelevisione. L'attività delle Autorità che regolano il relativo settore riflette le singole realtà nazionali e, segnatamente, i diversi contesti culturali, le differenti evoluzioni della disciplina della televisione, le particolarità della cultura politica a livello locale. Per fare un esempio concreto, nel Regno Unito è lecito attendersi che, all'atto di nominare i componenti dell'Autorità regolatrice nazionale, il Governo si adegui ai cosiddetti "principi di Nolan"¹⁵. Secondo tali principi, la vita pubblica dovrebbe conformarsi a sette valori cardine: disinteresse, integrità, oggettività, responsabilità, apertura, onestà e leadership. In altri stati europei, la sola idea che i membri dell'Autorità indipendente regolatrice del settore debbano essere nominate dal Governo sarebbe incompatibile con la natura stessa di organo indipendente che riveste l'Autorità. In numerosi contesti post-autoritari i cittadini mostrano di preferire che i rappresentanti della società civile e del mondo accademico giochino un ruolo importante all'interno delle Authority di settore; ciò testimonia, palesemente, la sfiducia della collettività nei confronti dello Stato e degli attori politici. Comunque, in Europa, viene generalmente ritenuto che le autorità indipendenti regolatrici del settore radiotelevisivo debbano essere protette da influenze politiche ed economiche, sia istituzionalmente, sia a livello operativo. In molti stati dell'Europa dell'est le norme fondamentali della disciplina radiotelevisiva sono state adottate; tuttavia, non è stata data ancora attuazione pratica alle disposizioni concernenti l'indipendenza delle Autorità regolatrici. Il processo di annessione all'Unione Europea ha aiutato i nuovi stati membri e candidati tali, presenti e futuri, ad accelerare i processi normativi di riforma del settore televisivo. Nondimeno, in molti Stati si registra un acceso dibattito circa la notevole discrepanza tra le norme adottate sulla carta e la loro pratica applicazione. Ad esempio, nella Repubblica Ceca, la nomina dei membri del Consiglio delle Trasmissioni Radiotelevisive da parte di uno solo dei rami del Parlamento è considerata controproducente per l'indipendenza dell'organo. Ad avviso degli osservatori locali, la ripartizione del potere di nomina tra più organi del-

¹⁵ Più dettagliate informazioni circa i „principi di Nolan” si rinvergono ai seguenti indirizzi internet: http://www.bbc.co.uk/foi/docs/governance_of_the_bbc/board_of_governors/Standing_Orders.htm e http://www.public-standards.gov.uk/about_us/seven_principles.htm

l'apparato statale -ad esempio, Camera dei Deputati e Senato- accrescerebbe il grado di indipendenza dell'Autorità regolatrice ceca. In Serbia, la legittimazione del primo organo radiotelevisivo post-autoritario è stata minata dalla decisione del Governo e del Parlamento di ignorare il legittimo procedimento di nomina dei membri.

Negli Stati in cui il sistema democratico è ormai radicato, come nel Regno Unito, si leva un coro di voci preoccupate della dicotomia della terminologia "cittadino o consumatore" utilizzata in modo consistente da Ofcom, l'Autorità regolatrice istituita nel 2003. I due termini, utilizzati dall'Ofcom, in effetti, fan pensare che due accezioni di società e di individuo, talvolta diametralmente opposti, possano godere di eguale dignità nell'approccio alla disciplina del settore – una visuale di questo tipo, malauguratamente, vede la prevalenza del concetto di consumo a scapito della cittadinanza. In altre parole, si teme che l'attenzione venga maggiormente rivolta agli interessi economici privati piuttosto che agli interessi pubblici.

In Italia, nonostante gli sforzi per neutralizzare l'intromissione degli operatori privati del settore, culminati nella creazione di un'Autorità indipendente, la politica continua ad esercitare un forte controllo sulla disciplina di settore; ciò a causa del complicato e poco chiaro sistema di regolamentazione. E sovrapposizioni e conflitti di competenza che insorgono tra i diversi organi coinvolti contribuiscono a rendere la regolamentazione del settore particolarmente ostica. In Francia, nonostante il Consiglio Superiore della Radiotelevisione (CSA) sia un organo ormai ben consolidato, è periodicamente stato oggetto di forte critica da parte degli operatori del settore, giornalisti ed esperti, nonché da parte della collettività e degli stessi suoi componenti.

Le critiche erano rivolte principalmente alla mancanza del necessario requisito dell'indipendenza dal potere politico, all'inadeguatezza dei poteri conferiti, alla lentezza nel reagire alle sollecitazioni provenienti dal mercato, ed allo scarso livello di partecipazione pubblica ai processi decisionali del Consiglio.

3.1 Funzioni

Le principali funzioni attribuite agli organismi di regolazione del settore possono essere sintetizzati come segue:

Funzioni di regolazione:

- attribuzione delle licenze all'esercizio delle attività inerenti la radiotelevisione, inclusi, in alcuni Stati, la fissazione, nelle relative convenzioni di esercizio, dei criteri di programmazione, nonché delle obbligazioni inerenti il servizio pubblico radiotelevisivo;
- controllo – in forza della normazione e/o delle licenze;
- poteri coercitivi e sanzionatori;
- funzioni specifiche – quali la nomina dei consigli di amministrazione delle emittenti pubbliche;

- sviluppo di progetti di legge e di codici di condotta;
- assegnazione delle frequenze di trasmissione.

Le descritte funzioni possono anche essere raggruppate per soggetto nei confronti di cui esse sono destinate ad avere efficacia:

- emittenti terrestri (nazionali, regionali, locali), via cavo e satellitari;
- emittenti pubblici/privati:
 - funzioni comuni ad entrambi - ad esempio, controllo del rispetto delle norme e sviluppo dei codici di condotta;
 - funzioni limitate alle emittenti private - ad esempio, conferimento di licenze e controllo degli assetti proprietari;
 - funzioni limitate alle emittenti pubbliche - ad esempio, la nomina degli organi di amministrazione.

A differenza della stampa, la radiotelevisione è oggetto di penetrante regolamentazione. Per molti decenni, agli albori dello sviluppo del settore, la radiotelevisione era soggetta al controllo e alla regolamentazione statale. Ad ogni modo, nell'ultimo trentennio, a seguito dell'apertura del mercato agli operatori privati, si è assistito all'introduzione di un sistema di regolamentazione molto più complesso, spesso chiamato deregolamentazione. Tale sistema si è manifestato, sostanzialmente, in due forme: una consisteva semplicemente nell'attenuazione del controllo politico, l'altra nell'apertura delle frequenze alle emittenti private, senza imposizione di alcun obbligo (salvo rare eccezioni) di servizio pubblico, come al contrario, è imposto alle emittenti pubbliche.

Accanto al conferimento delle licenze, tra le funzioni degli organismi di regolamentazione si rinviene quella di controllo del rispetto, da parte delle emittenti, della normativa vigente e delle obbligazioni contenute nei provvedimenti abilitativi; inoltre, alle Autorità di settore sono attribuiti poteri sanzionatori di varia natura. Nelle ipotesi di violazione della disciplina normativa o di inadempimento delle obbligazioni contenute nei provvedimenti abilitativi, la maggior parte delle Autorità sono abilitate a comminare sanzioni pecuniarie. Le principali sanzioni che esse possono comminare sono avvertimenti e ordini di rimessione in pristino, multe, sospensione delle licenze sino ad arrivare, nei casi più gravi, alla revoca delle licenze.

Il controllo degli assetti proprietari e la promozione della concorrenza tra gli operatori, in alcuni casi, assurgono a funzioni di rango prioritario degli organismi di regolazione che, talvolta, avocano a se stessi funzioni delle autorità nazionali garanti della concorrenza. Le autorità di regolazione radiotelevisiva si sono fatte strada lentamente nel processo di formazione della disciplina del sistema, contribuendo propositivamente alla emanazione di norme regolatrici del settore. Tuttavia, nella maggior parte degli Stati, specialmente negli Stati dell'est europeo, esse non hanno ancora sufficiente potere di influenza.

Eccezion fatta per Germania e Lituania - ove esistono Autorità di regolazione separate per le emittenti private e per quelle pubbliche - le Autorità, normalmente, esercitano i poteri di attribuzione delle licenze e di controllo sia nei confronti degli operatori private che di quelli pubblici. In Bulgaria, Lettonia, Polonia, Serbia, Estonia e Francia, le emittenti private, tramite i propri organi, nominano alcuni dei membri dei Consigli di Amministrazione delle emittenti pubbliche.

3.2 Modelli di regolazione

Nella maggior parte degli ordinamenti esaminati, le Autorità garanti sono formalmente indipendenti dal potere politico. In Stati quali Croazia, Lituania, Repubblica di Macedonia e Romania, esse sono autorità regolatrici indipendenti.¹⁶ Nella Repubblica Federale tedesca, la regolazione del settore è affidata a 15 autorità, una per regione, qualificate come “organizzazioni erogatrici di pubblico servizio”; nel Regno Unito, l’Ofcom è un organismo statutariamente autonomo che risponde al Parlamento attraverso commissioni parlamentari e l’Organismo Nazionale di Vigilanza.

Oltre all’Autorità garante cui, di regola, compete il rilascio delle licenze e la vigilanza sulle attività di trasmissione, la regolamentazione del settore è altresì affidata ad altre istituzioni che ricadono in due distinte categorie.

In primo luogo, vi sono Stati in cui istituzioni o organi statali sono direttamente coinvolti nella regolazione del settore. E’ il caso dell’Estonia, ove il Ministro della Cultura esercita un penetrante potere nell’ambito del settore -in particolare, nel procedimento volto al rilascio delle licenze private, nell’esercizio dell’attività di vigilanza e nei procedimenti di irrogazione delle sanzioni-.

Anche in Polonia, poi, lo Stato è direttamente coinvolto nella regolazione del settore. Il principale organismo di regolazione, il Consiglio Nazionale Polacco delle Comunicazioni(KKRiT), è, a norma di statuto, un’istituzione statale cui è affidato il potere di regolazione del settore. Nella Repubblica macedone, poi, è lo stesso Governo (di concerto con il Consiglio Nazionale delle Comunicazioni) a rilasciare le licenze; esso ha, inoltre, consistenti poteri sanzionatori quali la revoca delle licenze. Tuttavia, sono in corso di emanazione nuove norme che prevedono un potenziamento concreto dei margini di autonomia dell’autorità di regolazione.

In secondo luogo, nella maggior parte dei paesi esaminati, le autorità si avvalgono, nello svolgimento delle attività, di organismi tecnici, cui spetta il compito di gestire lo spettro delle frequenze. L’attività di questi organismi tecnici è in larga parte rivolta alle telecomunicazioni; tuttavia, poiché essi gestiscono lo spettro delle frequenze, i loro compiti si estendono anche alla radiotelevisione.

Il grado di coinvolgimento degli organismi tecnici nella regolazione del settore e la loro

¹⁶ In Bosnia e Erzegovina, esse sono qualificate come agenzie di stato indipendenti.

influenza, con riferimento ai mercati della radio e della televisione, muta da Stato a Stato. In alcuni casi, i descritti organismi sono legittimati anche a imporre sanzioni alle emittenti, ma, di solito, il loro ruolo è circoscritto al coordinamento con le autorità regolatrici per l'assegnazione e l'uso delle frequenze.

In Estonia, il Ministero della Cultura ha il potere di imporre sanzioni pecuniarie, in Croazia, l'Agenzia delle Telecomunicazioni ha il potere di revocare le licenze, e in Bulgaria, la Commissione Regolatrice delle Comunicazioni può revocare le licenze su istanza dell'organismo di regolazione. In Romania, il ruolo dell'Ispettorato Generale per le Comunicazioni e l'Information Technology (IGCTI) nel settore è solo formale –l'impegno dei richiedenti le licenze di registrarsi presso l'Ispettorato è una mera formalità-. Nondimeno, sussiste ancora preoccupazione circa la reale indipendenza degli organismi tecnici i quali, normalmente, sono soggetti al controllo diretto dei governi.

L'organismo rumeno, IGCTI, ad esempio, è particolarmente influente nell'ambito del procedimento per il rilascio delle licenze, giacché, in quanto gestore dello spettro delle frequenze, può porre il proprio veto sull'attribuzione di nuove frequenze a nuovi operatori.

Un altro modello di regolazione che sta prendendo piede, specialmente nell'Europa Occidentale, è quello che vede un unico regolatore per le telecomunicazioni e la radiotelevisione, in cui il regolatore nazionale avoca a sé anche compiti tecnici, di regola svolti da organismi separati. Il descritto modello è presente in Francia (il Consiglio Superiore della Radiotelevisione CSA) che si occupa di questioni relative al contenuto delle trasmissioni e della gestione delle frequenze, in Italia (L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, AGCOM) e, oggi, anche nel Regno Unito (Ofcom).

3.3 Il principale organismo di regolazione del settore - struttura

Nella maggior parte degli ordinamenti analizzati, l'autorità di regolazione del settore è composta di un numero di membri variabile tra sette e nove. Si segnalano le seguenti eccezioni: nella Repubblica Ceca e in Lituania l'autorità è composta da 13 membri; in Romania, da 11; in Ungheria, da almeno 5 membri. La Germania è caratterizzata da un complesso sistema di regolazione costituito da 15 autorità regionali per le emittenti private, ognuna delle quali competente per un Land e avente un numero variabile di membri -da 11 a 50-.¹⁷ Le emittenti del servizio pubblico tedesche sono, invece, regolate dalla propria autorità.

Di solito, i componenti delle autorità regolatrici del settore sono nominati dal Parlamento previa candidatura da parte di altri organi, quali il Presidente della Repubblica, una specifica commissione parlamentare, il Governo, un ramo del Parlamento, alcuni membri del Parlamento, i partiti politici ovvero organizzazioni non governative.

¹⁷ Vi è un'unica autorità per le emittenti private, competente per le regioni di Berlino e Brandeburgo.

Un altro modello è costituito dal sistema di nomina misto, in cui Parlamento e Presidente della Repubblica condividono tale potere.

Uno dei più innovativi modelli di nomina è quello vigente in Lituania, in cui 9 dei 13 membri dell'autorità sono nominati da organizzazioni rappresentative di professionisti quali pittori, operatori cinematografici, scrittori e giornalisti.

La Germania, poi, conta un complesso sistema di nomina dei membri dell'autorità di settore, i quali sono delegati da formazioni sociali altamente rappresentative i cui seggi sono predeterminati dalla legge. L'Ofcom britannico è, anch'esso, strutturato in modo complesso quasi come una "corporazione commerciale". Il consiglio dell'Ofcom è composto da membri esecutivi e membri non esecutivi, i quali ultimi costituiscono la maggioranza e sono nominati dal Governo in ossequio ai principi stabiliti da una commissione indipendente in base agli standard di conduzione della vita pubblica (i summenzionati principi di Nolan).

Se si escludono pochi casi - come quello della Francia, dell'Ungheria, della Lituania e delle Repubblica di Macedonia, in cui i membri delle autorità di settore sono inamovibili - l'organo che ha il potere di nomina dei membri dell'autorità, ha anche il contrario potere di revoca. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, le ipotesi in cui è possibile esercitare la revoca sono molto limitate e prestabilite dalla legge.

Nella maggioranza dei paesi analizzati, la legislazione sulla radiotelevisione contiene norme sul conflitto di interessi. Lo status di membro dell'autorità è incompatibile con la copertura di cariche politiche o governative; i membri dell'autorità, inoltre, non devono avere interessi nel mondo delle comunicazioni.

Tuttavia, in gran parte dei paesi, nonostante tali divieti, i membri dell'autorità sono spesso legati a circoli politici e perseguono i loro interessi.

In Germania, i membri delle autorità di regolazione del settore rappresentano gruppi sociali largamente diffusi, come ad esempio i sindacati o le confessioni religiose, e spesso sono membri di partiti politici.

In Polonia, ad esempio, nonostante le norme sul conflitto di interessi dei membri del KKRiT, in pratica essi sono stati nominati più che altro sulla base della vicinanza ai partiti politici al potere.

Anche in Italia vennero introdotte nel 1997 disposizioni normative più rigide sul conflitto di interessi dei membri dell'AGCOM: si tratta del divieto, per quattro anni dalla fine del mandato, di svolgere attività a favore di società operanti nel settore delle comunicazioni.

Tuttavia, gli osservatori del settore hanno espresso la perplessità che tali disposizioni non siano, in verità, idonee a garantire il giusto grado di indipendenza dell'autorità, giacché il potere decisionale dell'AGCOM è concentrato nelle mani del suo Presidente, la cui nomina è di fonte governativa (il Presidente del Consiglio).

In molti Stati, i membri delle autorità delle comunicazioni non sono nominati tenendo conto dell'esperienza professionale maturata nel settore.

Tuttavia, i Legislatori negli ultimi anni hanno introdotto, in Croazia e in molti altri paesi, norme che richiedono ai candidati membri delle autorità esperienza nel settore delle comunicazioni.

Il mandato dei membri delle autorità dura da 4 a 6 anni.

Solo in Italia i membri sono nominati per 7 anni, mentre in Germania, essi possono essere rieletti più volte. Nella maggior parte dei paesi, il termine del mandato è scaglionato; questo per evitare di ancorare l'autorità al succedersi delle legislature.

A dispetto degli innumerevoli tentativi di erigere barriere per arginare tale influenza, la descritta situazione costituisce ammissione implicita della costante e invasiva influenza dei partiti politici esercitata sulle autorità definite autonome.

3.4 Il principale organismo di regolazione – finanziamento

Il tema del finanziamento degli organismi di regolazione può essere affrontato da due diverse prospettive. In primo luogo, dalla prospettiva della fonte del finanziamento – qualora esso sia iscritto nel bilancio dello Stato può avere ripercussioni sull'indipendenza delle autorità di regolazione. In secondo luogo, dalla prospettiva dell'ammontare del finanziamento – la carenza di fondi comporta l'impossibilità di svolgere le attività istituzionali, in particolare, l'attività di vigilanza.

Il più diffuso modello di finanziamento delle autorità di regolazione, negli ordinamenti esaminati, è quello di fonte statale. In alcuni casi, le autorità possono contare su altre risorse quali i canoni delle licenze, le entrate proprie derivanti dalla riscossione di quote o diritti (per prestazioni di natura tecnica, per la presentazione di istanze, calcolati sul reddito delle emittenti private), nonché da donazioni e prestiti. In Croazia, Lituania and Germania le autorità di regolazione sono finanziate da una unica fonte diversa dallo Stato. In Croazia e Lituania l'attività istituzionale delle autorità di settore è finanziata dalla riscossione della tassa applicata alle emittenti; mentre, in Germania, alle autorità è riservata una parte delle entrate derivanti dai canoni delle licenze. In Albania, al contrario, l'autorità può contare su numerose fonti di finanziamento: i canoni delle licenze, i diritti per la presentazione delle istanze, le tasse applicate sul reddito delle emittenti, un capitolo del bilancio dello Stato e donazioni.

3.5 Il principale organismo di regolazione – l'indipendenza

L'adempimento delle funzioni istituzionali delle autorità presuppone che esse siano in grado di operare indipendentemente, senza subire pressioni esterne. I principali strumenti giuridici che si ritiene siano in grado di assicurare l'indipendenza delle autorità di settore sono legati ai criteri e alle modalità di nomina e di revoca dei suoi membri, alla disciplina della permanenza in carica e del conflitto di interessi.

Ancora una volta, è solo la cultura politica e la tradizione che, in ogni paese, crea la prevalente predisposizione verso un modello di autorità apolitico. Specialmente nelle neo formate democrazie, le elite politiche ed economiche spesso non esercitano il proprio autocontrollo nei rapporti con gli organismi indipendenti, quali le autorità di regolazione della radiodiffusione. Talvolta, la carenza di indipendenza è dovuta alla mancanza di previsioni legislative in tale direzione.

In Bulgaria, ad esempio, gli esperti delle comunicazioni hanno reclamato l'emanazione di regole trasparenti sul conflitto di interessi.

Più frequentemente, tuttavia, la carenza di indipendenza è dovuta ad una sorta di "cultura della collusione" tra i membri delle autorità e gli organismi deputati alla loro nomina, in particolar modo, le istituzioni statali; tale situazione si trascina o viene tollerata a causa del vuoto normativo sul punto.

Mentre in quasi tutti gli ordinamenti si riscontra la presenza di norme disciplinanti in modo trasparente il conflitto di interessi, le norme disciplinanti la nomina dei componenti delle autorità di settore non appaiono altrettanto chiare.

3.5.1 Indipendenza dal potere politico

I Governi europei hanno mostrato, quantomeno formalmente, la volontà di allentare il controllo esercitato sulle autorità di regolazione del settore. La conseguenza di tale processo è stata l'adozione di norme che garantiscono alle autorità un certo grado di indipendenza.

Tuttavia, l'adozione di norme in tal senso non ha necessariamente mutato lo stato attuale degli eventi. In Bulgaria ci si auspicava che le norme che proibivano al Governo di licenziare i membri dell'autorità (il Consiglio per le Comunicazioni Elettroniche) avrebbero conferito ad essa più autonomia – e, in ultima analisi, coraggio – nell'assumere decisioni, in vista del pubblico interesse, fondate sul proprio giudizio.

Purtroppo, i Governi successivi hanno interferito platealmente nello svolgimento delle attività delle autorità, determinando, illegittimamente, la fine dei mandati dei singoli componenti.

Anche in Romania, sebbene il grado di autonomia di cui gode l'autorità nazionale di regolazione (Consiglio Nazionale di Audiovisione – CNA) sia aumentato, si sospetta fortemente della legittimità del procedimento attraverso cui vengono rilasciate le licenze.

In Serbia, la coalizione parlamentare al potere ha deciso, nell'agosto del 2003, di confermare l'elezione – palesemente irregolare – dei membri della prima autorità di regolazione, invece di rinnovare il procedimento elettivo, in ossequio alle disposizioni normative.

I procedimenti di nomina, in molti casi, lasciano spazio alle interferenze politiche, attendendo, così all'indipendenza operativa delle autorità.

Tale è il caso del Consiglio Ceco per le Comunicazioni Radiotelevisive (RRTV), i cui

membri sono ufficialmente scelti dal Primo Ministro. In realtà, la Camera dei Deputati, che ha il potere di proposta, ha totale controllo sui procedimenti di nomina e di revoca. La nomina dei membri con funzioni decisionali da parte di un unico organismo rende il Consiglio un organo fortemente politicizzato, in cui è inevitabilmente rappresentata la distribuzione del potere all'interno della Camera.

Gli osservatori delle comunicazioni cechi, ritengono che la distribuzione tra più soggetti – quali il Senato e la Presidenza - del potere di nomina del Consiglio delle Emittenti contribuirebbe a diluire il controllo che oggi la sola Camera dei Deputati esercita nel procedimento di nomina.

Il Consiglio Slovacco delle Comunicazioni e Trasmissioni è riuscito, negli ultimi cinque anni, ad applicare la legislazione in essere in materia di comunicazioni e ad assicurare un certo grado di trasparenza nello svolgimento della propria attività.

Nel 1998, la reputazione del Consiglio è stata offuscata per via della evidente inclinazione verso il Governo allora al potere. L'introduzione, nel 2000, delle nomine scaglionate nel tempo fu accolta come un primo passo positivo verso la neutralità dell'autorità. Tuttavia sussistono ancora seri sospetti che i candidati membri dell'autorità siano legati a filo doppio con i partiti politici.

Inoltre, la nomina da parte del solo Parlamento – benché su proposta sia della società civile che dei parlamentari – è stata messa in dubbio dagli osservatori delle comunicazioni e delle emittenti poiché lasciava ampio spazio ad interferenze politiche.

In Albania, la società politica si intromette apertamente negli affari del Consiglio Nazionale per la Radio e la Televisione interferendo nell'elezione dei suoi membri o contestando le decisioni assunte.

In Estonia, il Governo disciplina direttamente il settore delle comunicazioni. Il Ministero della Cultura svolge le più importanti funzioni regolamentari e sanzionatorie, come ad esempio l'espressione del voto favorevole sulle domande di licenza e sui procedimenti di controllo, l'imposizione di sanzioni, l'adozione di provvedimenti di sospensione e revoca delle licenze.

Tuttavia, grazie alla tenace resistenza opposta dalle emittenti alla interferenza del potere politico, il Ministero si è limitato ad assicurare il rispetto delle norme da parte delle emittenti, senza costringere queste ultime ad adeguarsi all'agenda politica. Il Ministero ha anche proposto (senza che, peraltro, alcun accordo sia stato raggiunto) l'istituzione di un nuovo regolatore.

Tuttavia, in alcuni paesi, lo Stato sta tentando di imporre nuovamente il proprio controllo sulla regolazione del settore. In Lettonia, secondo due disegni di legge presentati nel 2003 e nel 2004 dalla commissione parlamentare sulle comunicazioni, il Consiglio delle Comunicazioni, responsabile della regolazione della televisione privata e pubblica, avrebbe dovuto essere sciolto e il Ministero della Cultura avrebbe dovuto accollarsi la maggior parte dei compiti di regolazione per le emittenti private, incluso il rilascio delle

licenze e il controllo sulle concentrazioni, mentre i poteri di regolazione nel servizio pubblico sarebbero stati trasferiti in capo ad una nuova autorità.

In Serbia, il Parlamento ha concesso ai membri nominati dal potere politico di sedere nel Consiglio delle Comunicazioni per sei anni, laddove, invece, i candidati della società civile e delle associazioni professionali del settore restano in carica per soli quattro anni.

Le organizzazioni civili hanno esercitato pressione sulle istituzioni statali all'interno del processo di riforma delle autorità delle comunicazioni insistendo per il conferimento ad esse di maggiore autonomia. Tuttavia, anche alcune delle descritte organizzazioni o soffrono del controllo del potere politico, oppure sono composte da membri arruolati dai partiti politici per consentire l'ingresso dei propri interessi nelle decisioni dell'autorità.

In Slovacchia, ad esempio, sebbene le candidature per il Consiglio siano sottoposte al Parlamento dai parlamentari e da organizzazioni non governative, in realtà, i membri del Consiglio sono stati spesso candidati del potere politico.

Quello della Bosnia Erzegovina, uno Stato che, dieci anni dopo la fine della guerra, è ancora sotto un regime di protettorato internazionale, è un caso particolare. L'Autorità per la Regolazione delle Comunicazioni (RAK) fu creata come agenzia internazionale protetta dal potere politico dall'Ufficio dell'Alto Rappresentante.

Oggi, l'Autorità è considerata un organismo efficiente e indipendente. Tuttavia, è stato talvolta esposto a pressioni di natura politica ed economica esercitate da vari centri di interesse.

Si auspica che la società civile divenga la forza trainante che dissolva le descritte pressioni, ma lo sviluppo di una società civile dotata di tale forza è di là da venire.

L'istituzione di un sistema di nomina in Lituania, ove la maggioranza dei membri dell'autorità proviene da associazioni professionali, ha alimentato l'indipendenza della Commissione per la Radio e la Televisione che si occupa solo della regolazione delle emittenti private.

Non si sono registrati tentativi del Governo né del Parlamento di interferire con lo svolgimento dei compiti della Commissione. Accanto alla Commissione, la Lituania possiede un sistema di autoregolazione che comprende la Commissione Deontologia Lituana dei Giornalisti e degli Editori e l'Ispettore Deontologico dei Giornalisti.

Anche nei paesi dell'Europa occidentale, l'attività delle autorità delle comunicazioni è stata posta sotto inchiesta. In Francia, il Consiglio Superiore delle Comunicazioni (CSA) è stato criticato per la dipendenza dal potere politico. I componenti del CSA sono stati più volte sospettati di non godere del dovuto grado di neutralità, essendo nominati da autorità politiche.

Anche in Italia, nonostante le norme che mettono al riparo i membri dell'AGCOM da conflitti di interesse, sussistono fondati dubbi che tali norme garantiscano davvero l'indipendenza dell'Autorità, poiché il sistema delle votazioni all'interno dell'AGCOM con-

ferisce un forte potere ad un'unica persona: il Presidente dell'Autorità.

Solitamente, la composizione dell'AGCOM riflette la divisione del potere politico in Parlamento (quattro contro quattro), così il potere decisionale è concentrato nelle mani del Presidente, nominato dal Governo.

Al fine di assicurare un forte grado di indipendenza dallo Stato, il britannico Ofcom è stato costruito su una complessa struttura di gestione che ricorda l'approccio a distanza tipico del sistema del Regno Unito – ovvero sia una relazione di corretta cooperazione tra Governo, industria e autorità, una situazione unica, non riscontrata in alcun altro Stato europeo.

Nonostante questo sistema di nomina lasci tecnicamente spazio per interferenze statali, l'Ofcom opera all'interno di una cultura politica che accetta l'indipendenza delle emittenti come valore fondamentale.

Se questa situazione non garantisce l'indipendenza del regolatore, può, però, costituire una condizione essenziale per raggiungerla. Mentre la vicinanza al potere politico di alcuni membri anziani dell'Ofcom è stata oggetto di critica da parte della stampa, l'autorità sembra godere di molta fiducia. Tuttavia, questo è solo l'inizio, poiché l'Ofcom è di recente istituzione.

Dopo il 1945 i tedeschi seguirono l'esempio britannico e scelsero un sistema di regolazione a controllo interno per il servizio pubblico e un sistema di regolazione a controllo esterno per le emittenti private.

Al fine di assicurare l'indipendenza di entrambe le autorità di regolazione, queste erano composte da rappresentanti delle più diffuse formazioni sociali.

Un lato meno positivo della regolazione del settore in Germania consiste nel fatto che, sin dall'inizio, le strutture delle autorità hanno visto la partecipazione dei partiti, diventando, così vulnerabili al gioco della contrattazione politica (si veda il paragrafo 4.6.2)

3.5.2 Indipendenza dal potere economico.

L'esercizio di pressioni sulle emittenti private e/o gli scandali derivanti da fenomeni di corruzione hanno attentato alla reputazione delle autorità di regolazione di paesi quali la Polonia e la Lettonia.

Il Consiglio delle Comunicazioni in Lettonia, è stato spesso accusato di non essere trasparente e di essere incline a soccombere di fronte alle pressioni delle emittenti private.

Stando ad una recente proposta di legge sulle trasmissioni pubbliche, il quadro regolamentare dovrebbe cambiare.

Un nuovo organismo dovrebbe svolgere l'attività regolatrice del servizio pubblico, mentre al Ministero della Cultura verrebbero affidati i compiti di regolazione delle attività private.

La ratio di tale disegno di legge è contrastare il dilagante conflitto di interessi che affligge l'attuale Consiglio delle Comunicazioni (NRTP): esso, infatti, allo stesso tempo calcola il bilancio previsionale dell'esercente del servizio pubblico e regola le televisioni private: entrambi in lotta per spartirsi una fetta di pubblicità.

In Polonia, il Consiglio Nazionale delle Comunicazioni è stato accusato di rilasciare le licenze in modo assolutamente arbitrario.

Il Consiglio è stato coinvolto in uno scandalo per vicende di corruzione che hanno gravemente investito la scienza politica nel 2003.

Lo scandalo scoppiò quando trapelò la notizia che il famoso regista Lew Rywin aveva proposto all'editore polacco Agora un accordo in base al quale il Governo non avrebbe fatto passare la norma, contenuta in una proposta di emendamento al Broadcasting Act che vietava la proprietà incrociata tra editori pubblici e televisioni; Rywin chiese ad Agora 13 milioni di euro per concludere l'accordo. Egli confessò di avere agito per conto di un gruppo di "detentori del potere".

In seguito, divenne di dominio pubblico la notizia che tra i "detentori del potere" cui si riferiva Rywin figurava il Presidente del servizio pubblico televisivo, il Segretario del Consiglio delle Trasmissioni e lo stesso Primo Ministro Leszek Miller. Tutti negarono di essere coinvolti nello scandalo.

La relazione conclusiva dell'inchiesta svolta dalla competente commissione parlamentare affermava che "pubblici ufficiali non autorizzati apportarono irregolarmente modifiche al testo ufficiale del disegno di legge"

Nell'Europa occidentale, le autorità di regolazione del settore sono state criticate per il loro atteggiamento eccessivamente pacato nei confronti degli operatori privati.

Secondo la legislazione francese, ad esempio, il CSA può contare su numerose misure coercitive, ma si è spesso mostrato riluttante nell'adoperarle.

L'opinione diffusa è che tale riluttanza sia dovuta all'enorme potere economico degli operatori privati che non incoraggia certo l'autorità ad assumere decisioni radicali quali la revoca delle licenze.

Il regime di regolazione italiano è pure caratterizzato da norme di scarsa efficacia in tema di posizioni dominanti e da misure coercitive poco trasparenti, il che contribuisce a rendere l'AGCOM poco incline ad assumere posizioni forti contro la potenza delle emittenti.

3.5.3 Carenza di poteri

Accanto alle pressioni di natura politica ed economica, un altro problema che le autorità di regolazione si sono trovate a dover fronteggiare consiste nella carenza di adeguati poteri per far rispettare le norme e per indirizzare il mercato.

In molti paesi le autorità regolatrici del settore non hanno né il potere né gli strumenti

per vigilare sulle attività delle emittenti. Tale carenza ha ricadute negative sul potere sanzionatorio delle autorità.

Il Consiglio delle Comunicazioni macedone, secondo quanto dispone la vigente disciplina, in procinto di subire consistenti modifiche, costituisce un esempio della estrema limitatezza delle competenze attribuite alle autorità.

Il Consiglio può solo formulare pareri e proposte su questioni quali il rilascio di licenze o la comminazione di sanzioni alle emittenti, mentre il potere decisionale spetta solo al Governo.

Al fine di regolamentare al meglio il mercato, in molti Stati le autorità di settore sono state investite del potere di proposta legislativa in materia.

In Polonia, il KKRiT può, di concerto con il Primo Ministro, emanare atti di indirizzo in materia di comunicazioni.

Tuttavia, di regola, nonostante il potere di partecipare al processo decisionale, l'influenza delle autorità di settore all'interno del procedimento legislativo è davvero limitata.

La partecipazione pubblica alla programmazione in materia di comunicazioni è scarsa nella maggior parte dei paesi presi in esame. Un primo, timido, passo in questo senso è stata la creazione, in Italia, del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, composto da rappresentanti delle associazioni di consumatori.

Il Consiglio redige proposte di legge in materia di comunicazioni da sottoporre all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), al Parlamento, al Governo e ad altri enti.

In Francia, la scarsa partecipazione pubblica nel dibattito sull'adozione delle decisioni da parte dell'autorità di regolazione nazionale (CSA) è stata più volte oggetto di critica.

Nonostante le decisioni del CSA siano pubbliche, raramente il Consiglio richiede l'apporto collaborativo dei cittadini alla formazione di tali decisioni, facendo della regolazione del settore il risultato di un procedimento a porte chiuse di esclusivo dominio degli esperti, degli amministratori di emittenti, di uomini d'affari e politici.

4. IL SERVIZIO PUBBLICO TELEVISIVO: IN CERCA DI IDENTITÀ

Il Consiglio d'Europa e alcune organizzazioni internazionali hanno definito il servizio pubblico televisivo come un elemento di vitale importanza per la democrazia in Europa e parte del suo bagaglio culturale. E' opinione comune che esso sia oggi messo in discussione da interessi politici ed economici, dall'impatto di nuove piattaforme di comunicazione, dalla crescente concorrenza degli operatori privati e da altri fattori. Indubbiamente, si assiste ad una profonda crisi di identità del servizio pubblico televisivo.

Da un lato, il servizio pubblico è ancora considerato dal mondo politico europeo come un bene culturale che necessita di essere protetto. Tuttavia, le organizzazioni internazionali e intergovernative, come il WTO e, formalmente, la Commissione Europea (si veda la sezione III.5.2) hanno criticato la posizione privilegiata degli esercenti del servizio pubblico televisivo, i quali ricevono finanziamenti pubblici e, allo stesso tempo (almeno in molti casi) competono con gli operatori privati per accaparrarsi i proventi della pubblicità.

Nell'Europa occidentale, la posizione del servizio pubblico nel mercato è stata stabile per lungo tempo e oggi esso può contare su un nutrito pubblico di spettatori. Nondimeno, in Europa, gli osservatori del settore e le formazioni sociali criticano la televisione pubblica per la vicinanza con i partiti politici e per lo scarso livello qualitativo della programmazione, in ciò spinti dalla competizione con gli operatori privati.

Nei paesi dell'est europeo, il servizio pubblico televisivo spesso soffre per mancanza di professionalità, perché l'ideale del servizio pubblico si è oramai affievolito, per la carenza di finanziamenti effettivamente utilizzabili, per l'interferenza esercitata dal potere politico, e per la scarsa coscienza sociale del ruolo importante che riveste il servizio pubblico.

Di conseguenza, in questi paesi, ci si attende poco o nulla dal servizio pubblico televisivo. A metà degli anni '90 con l'avvento della televisione privata, il monopolio dell'ex televisione di Stato è caduto.

Dal 1995 l'indice di ascolto delle emittenti del servizio pubblico televisivo ha visto un forte declino che continua tutt'oggi.

In Ungheria, la televisione pubblica, tra il 1995 e il 2001, ha subito un calo di spettatori dall'80% al 13,2%.

Nel 2004, dopo l'ingresso sul mercato croato del canale privato RTL Televizija, la società HTV esercente del servizio pubblico ha assistito al dimezzamento dell'audience.

Tuttavia, in molti paesi, come in Polonia, nella Repubblica Ceca, nella Slovacchia, in Serbia o Ungheria, il servizio pubblico televisivo ha ricominciato a prendere quota. (tabella 13)

4.1 Status

(tabella 9)

In Europa, gli esercenti del servizio pubblico televisivo sono fortemente politicizzati, nonostante essi siano, in teoria, organismi pubblici indipendenti dallo Stato. L'interferenza è stata riscontrata in un elevato numero di casi.

Gli esercenti del servizio pubblico televisivo stanno lottando per vedere legittimata la loro presenza nel mercato e per trasmettere il contenuto della loro missione al pubblico nazionale a cui il servizio è destinato.

Questa situazione di stallo è il risultato di tre fattori: gravi mancanze nelle strutture amministrative delle emittenti pubbliche, fonti di finanziamento inadeguate e/o facilmente manovrabili, nonché lentezza nel processo di riforma della programmazione televisiva per distinguerla da quella privata.

Questi fattori, sono, ovviamente, correlati.

Gli organi amministrativi delle emittenti pubbliche di solito sono composti da soggetti legati alla classe politica.

In qualità di consiglieri, all'interno dell'apparato amministrativo della televisione pubblica, essi spesso si fanno portatori degli interessi di partiti o dei politici che hanno spinto per la loro candidatura.

Ecco perché la direzione e la guida della televisione pubblica è diventata, in special modo ma non solo, negli Stati di transizione, una contesa politica, in cui gli organi di amministrazione cambiano al cambiare degli schieramenti politici al potere.

Nella Comunità Economica Europea e nello Spazio Economico Europeo, il processo di trasformazione delle emittenti statali in soggetti erogatori del servizio pubblico televisivo - cui si è assistito dopo il 1990 - è stato completato, con qualche eccezione.

Tuttavia, tale trasformazione è stata, in molti casi, più formale che sostanziale. In verità, lo Stato gioca ancora il ruolo dell'"amministratore occulto", controllando da vicino la televisione pubblica.¹⁸

La maggior parte degli esercenti riveste lo status di organizzazione o ente pubblico.

Le uniche eccezioni sono costituite dalla LTV (Lettonia), società a responsabilità limitata partecipata dallo Stato e dalla polacca TVP, interamente posseduta da una società per azioni dell'Erario.

Anche il caso ungherese rappresenta un'eccezione: MTV e Duna sono società il cui capitale azionario è detenuto da una fondazione espressamente costituita nel 1990.

In Serbia, tra Aprile e Marzo del 2004, il Governo non applicò la disciplina della Legge sulle Comunicazioni e nominò direttamente il nuovo Amministratore Generale e il Consiglio di Amministrazione della emittente pubblica RTS dichiarando che la fonte di tale potere era da ricercarsi nella Legge sulle Imprese Pubbliche e sui relativi abiti di Pubblico Interesse.

Nell'Europa occidentale, l'unica eccezione è rappresentata dalla RAI italiana, posseduta, per la maggioranza dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

¹⁸ Il termine "amministratore occulto" è stato coniato da Alina Mungiu-Pippidi in "Lo Stato nel Settore Pubblico: il fallimento della riforma della televisione di Stato nell'Europa centro orientale", 1999, Centro Joan Shorenstein per la Stampa, la Politica e le Politiche Pubbliche.

4.2 Gli organi di governo

(tabella 10)

4.2.1 La struttura degli organi di governo

La struttura degli organi di governo delle emittenti pubbliche, di regola, nei paesi esaminati, consta, di tre livelli: un consiglio direttivo, un organo esecutivo e il direttore generale.

Il Consiglio direttivo è responsabile della politica generale e sovrintende al bilancio e alle attività dell'emittente.

L'organo esecutivo è responsabile dell'ordinaria amministrazione dell'emittente.

Oltre a questi due organi, alcune emittenti pubbliche (come la Televisione Ceca -ČT-) possiedono una commissione di vigilanza che controlla le attività dei Consigli e dei revisori finanziari.

Un modello tecnicamente differente è costituito da un organo esterno che nomina l'organo esecutivo dell'emittente e vigila sulla sua attività. In Estonia, la televisione pubblica ETV è amministrata dal Consiglio delle Comunicazioni, un organismo indipendente responsabile della supervisione di ETV.

Lo stesso modello si riscontra in Lituania, ove sulla LRT vigila il Consiglio Lituano della Radio e della Televisione.

Un altro modello opera attraverso una struttura più semplificata, consistente in un gruppo esecutivo.

E' il caso dei paesi quali la Bulgaria, in cui il Consiglio di Amministrazione dell'emittente pubblica BNT, composto da 5 membri, è nominato dall'autorità di regolazione del settore, il Consiglio per le Comunicazioni Elettroniche e la Lettonia, ove la LTV è amministrata da un Consiglio di 8 componenti scelti dall'autorità, la NRTD, e incaricati di nominare il proprio gruppo di amministratori.

In questo sistema, non esiste uno specifico organismo al di sopra dell'organo amministrativo delle emittenti pubbliche.

4.2.2 Nomine

Di solito, i consigli delle emittenti pubbliche sono composti da un numero di membri variabile tra 9 e 15. Un caso particolare è quello della Germania in cui i consigli delle 10 agenzie regionali dell'ADR e della ZDF hanno un numero variabile di membri che può raggiungere le 77 unità.

Anche i consigli della slovena RTV (radio e televisione) con 25 membri hanno una struttura amministrativa ampia. Il mandato dei consiglieri delle emittenti pubbliche dura tra i 3 e i 6 anni. I consiglieri sono di solito nominati dal Parlamento.

In alcuni paesi, come la Polonia o la Serbia essi sono nominati dalle autorità di settore.

In Lettonia, l'autorità nomina solo il direttore generale, il quale, a sua volta, nomina i consiglieri.

Tuttavia, è all'esame un disegno di legge che prevede l'istituzione di un nuovo modello di autorità di regolazione delle sole emittenti pubbliche, mentre le emittenti private dovrebbero essere regolate dal Ministero della Cultura.

I membri dei descritti collegi vengono di solito revocati dallo stesso organo che li ha nominati.

Gli organi esecutivi sono composti dai professionisti del settore televisivo, di solito amministratori delegati delle emittenti o candidati proposti dal direttore generale. I membri vengono di solito nominati dai consigli delle emittenti pubbliche.

Il direttore generale svolge un ruolo fondamentale per l'equilibrio dell'amministrazione.

Eccezion fatta per pochi casi - come la Romania o la Repubblica di Macedonia, in cui il direttore generale è nominato dal Parlamento, e la Turchia, in cui esso è scelto dal Governo- i direttori generali sono nominati dalle emittenti stesse.

In Europa occidentale, il procedimento di nomina dell'apparato amministrativo del servizio pubblico televisivo è più complesso. In Francia, ad esempio, il Governo, il Parlamento, l'autorità di regolazione del settore e lo staff dell'impresa pubblica gestrice del servizio (France Télévisions) nominano i propri membri in seno al Consiglio di Amministrazione.

In Germania, i consigli di ARD e ZDF sono composti da rappresentanti di rilevanti formazioni sociali la cui presenza in seno ai consigli è garantita dalla legge.

Tuttavia, in definitiva, nella maggior parte dei casi al pubblico è facile individuare quale partito si cela dietro ogni consigliere.

Tra gli organi di amministrazione delle televisioni pubbliche, i consigli sono dotati dei poteri maggiori. Nella maggior parte dei paesi, nominano il direttore generale il quale sceglie, poi, il proprio staff amministrativo.

Tuttavia, in alcuni Stati dell'Europa dell'est, la figura del direttore generale ha guadagnato importanza.

Nella Repubblica Ceca, ad esempio, gli osservatori puntualizzano che la Televisione Ceca (ČT) necessita di una forte personalità per governare l'emittente e resistere alle interferenze della politica negli affari interni della Televisione, sia direttamente che indirettamente attraverso il consiglio, nominato dalla Camera dei Deputati.

In altri Stati, quali la Romania, il crescente potere concentrato nelle mani di una sola persona - che svolge i compiti del direttore generale e del presidente del consiglio di amministrazione- ha determinato ricadute negative sull'indipendenza dell'emittente, giacché il direttore generale - presidente è nominato dal Parlamento.

4.3 Compiti e scopo del servizio pubblico

(tabella 11)

Gli esercenti del servizio pubblico televisivo hanno determinati compiti fondati su tre principi: programmazione studiata appositamente per gli utenti del servizio pubblico, informazione completa e imparziale, accesso universale. La maggior parte delle emittenti pubbliche svolge le seguenti funzioni:

(Tabella 11):

- trasmette informazioni e notizie indipendenti, accurate, imparziali e oggettive;
- assicura la varietà di programmazione e di punti di vista;
- trasmette con adeguata proporzione, notizie, programmi culturali, artistici, educativi, religiosi di intrattenimento, per i bambini e per le minoranze;
- promuove i valori e le culture locali;
- produce e trasmette programmi relativi a tutte le aree del paese;
- mette a disposizione spazi gratuiti per annunci di pubblico interesse, quali la tutela della salute, la sicurezza stradale, nonché per messaggi urgenti delle autorità statali.

Le emittenti private sono solitamente obbligate a rispettare determinati principi in materia di trasmissioni televisive, quali evitare l'incitamento all'odio razziale e alla violenza, ovvero trasmettere programmi erotici solo nella fascia oraria notturna. Oltre a ciò, le emittenti pubbliche devono rispettare altre linee guida e operare all'interno di un ambito prestabilito. Nella maggior parte dei paesi analizzati, vi sono degli obblighi comuni ad entrambi i soggetti sebbene, tra paese e paese mutino significativamente. (capitolo 6).

Le emittenti pubbliche sono solitamente tenute anche a trasmettere programmi che di solito sono poco appetibili per le televisioni private, quali programmi culturali o educativi, programmi dedicati alle minoranze e di stampo religioso.

Gli obblighi del servizio pubblico dimostrano che è opinione comune che la televisione pubblica è più di un mezzo di comunicazione e dovrebbe adempiere ad un più ampio compito sociale. La sua missione include la promozione delle culture, tradizioni e valori locali. In alcuni paesi sono le stesse norme ad enfatizzare tale ruolo.

In Turchia, l'emittente pubblica TRT è obbligata a perseguire gli scopi nazionali del paese, fondati sulla riforma e sui principi enunciati da Atatürk, il fondatore dello stato turco moderno. In Polonia, all'esercente del servizio pubblico è richiesto il rispetto dei valori cristiani e il contributo nel rafforzamento dei legami famigliari.

Tuttavia, gli obblighi di pubblico servizio sono spesso vaghi o troppo ampi, lasciando così largo spazio per l'interpretazione della loro portata. Nel Regno Unito, solo la BBC ha l'obbligo di trasmettere una ragionevole quota di programmi per la Scozia, il Galles, l'Irlanda del Nord e le regioni dell'Inghilterra.

In Croazia e in Bosnia Erzegovina, le emittenti pubbliche sono tenute a trasmettere adeguate quote di programmi di informazione, culturali, educativi e di intrattenimento.

Nella Repubblica macedone e in Serbia le emittenti pubbliche devono trasmettere programmi per le minoranze linguistiche presenti sul territorio. In genere, viene dedicato scarsissimo spazio alla programmazione culturale o per le minoranze, ovvero tali programmi sono mandati in onda in fasce orarie poco attraenti.

In alcuni stati dell'Europa occidentale si assiste ad un sistema di obblighi di servizio pubblico abbastanza complesso. In Francia, ciascuno dei tre canali della France Télévisions', è tenuto ad osservare specifici obblighi. France 2 e France 3, ad esempio, devono dare spazio gratuitamente ai partiti politici rappresentati in Parlamento e ai sindacati delle associazioni professionali maggiormente rappresentativi; tutto ciò in forza di norme definite dall'autorità di regolazione del settore (CSA).

France 2 deve trasmettere programmi religiosi, e tutti i tre canali pubblici devono trasmettere regolarmente programmi di natura scientifica e tecnologica.

Sebbene molti di questi programmi siano trasmessi di notte, l'imposizione degli obblighi di servizio pubblico ha contribuito a conferire alla emittente pubblica un peso rilevante nel campo delle comunicazioni.

Tutte le emittenti terrestri nel Regno Unito hanno obblighi di servizio pubblico.

Questa è la peculiarità del modello britannico, in cui la BBC, esercendo il servizio pubblico, ha maggiori responsabilità, seguita da Channel 4.

ITV e Channel 5 hanno meno obblighi, poiché coprono la programmazione locale e sono tenute a trasmettere una quota minima di programmi particolari quali le notizie.

Sia la BBC che Channel 4 trasmettono gratuitamente in cambio degli obblighi di servizio pubblico cui sono tenute.

4.4 Finanziamento

(tabella 12)

Le emittenti pubbliche sono imprese enormi secondo gli standard europei. In Europa, cinque delle dieci più grandi imprese televisive con i ricavi maggiori sono in mano pubblica (Italia, Regno Unito, Francia and Germania). (tabella 4).

Nei mercati europei minori, le emittenti pubbliche impiegano circa 200 dipendenti. Di media, le emittenti pubbliche dell'Europa centrale e orientale, impiegano dai 1500 ai 3000 dipendenti ma la consistenza del libro paga aumenta all'aumentare delle dimensioni dello Stato. La TVP polacca può contare su una forza lavoro di 4.600 persone, mentre la turca TRT di circa 8,000. In Europa occidentale, le tedesche ARD and ZDF hanno uno staff che complessivamente è di 25.000 soggetti. Di solito le emittenti pubbliche assumono molte più persone rispetto alle emittenti private operanti nel medesi-

mo mercato e proponenti una simile quantità di programmi. In Ungheria, per esempio, l'emittente pubblica ha impiegato, nel 2004, circa 1.600 persone. Le emittenti private RTL Klub e TV 2 trasmettono la stessa quantità di programmi ma si avvalgono di solo 400 dipendenti.

In molti paesi il finanziamento delle emittenti pubbliche è misto; le entrate derivano da tre fonti: canoni, stanziamenti dello Stato, entrate derivanti dalla pubblicità, dai diritti di trasmissione, da donazioni, dai canoni di locazione delle apparecchiature tecnologiche e di altri beni di proprietà dell'emittente.

Tra i pochi paesi in cui le televisioni pubbliche traggono finanziamento da un'unica fonte vi è il Regno Unito¹⁹ – in cui la BBC finanzia le proprie attività con le entrate derivanti dai corrispettivi delle licenze (le entrate commerciali sono scarse)– e l'Estonia, in cui ETV copre le proprie spese attraverso i sussidi dello Stato. L'Estonia è il paese che ha sperimentato un nuovo modello di finanziamento del servizio pubblico consistente in tasse imposte alle emittenti private.

Introdotta nel 1998, il descritto modello ha funzionato sino a metà del 1999. Esso è stato a lungo decantato perché permetteva all'ETV di spostare l'attenzione dalla programmazione con forte potenziale commerciale per concentrarsi sulla programmazione culturale.

Attraverso questo modello di finanziamento, una consistente quota degli introiti derivanti dalla pubblicità veniva girata alle televisioni private. Tuttavia il modello venne abbandonato quando una stazione televisiva privata TV1, pagò in ritardo il proprio contributo annuale alla ETV.

In molti paesi esaminati, inclusi Croazia, Repubblica Ceca, Germania, Italia, Regno Unito, Macedonia, Romania, Slovacchia, Slovenia e Turchia, più della metà del finanziamento delle emittenti pubbliche deriva dai canoni delle licenze. In altri paesi come Albania, Lituania, Estonia, Lettonia, Serbia (in cui a partire dal 1 Ottobre 2005 è stato introdotto un canone obbligatorio) e Ungheria, la fonte primaria del finanziamento delle emittenti pubbliche è lo Stato.

4.5 Il Servizio pubblico televisivo a un bivio.

Nell'ultimo decennio il servizio pubblico televisivo è stato criticato e lodato allo stesso tempo. Considerato componente essenziale dell'identità culturale europea da parte dell'élite politica europea, esso è stato appoggiato dal mondo politico.

Nel protocollo sul sistema del servizio pubblico televisivo allegato al Trattato di Amsterdam del 1997, il pubblico servizio televisivo è considerato "direttamente collegato alla necessità, per ogni società, di possedere un assetto democratico sociale e culturale e al bisogno di preservare il pluralismo dei mezzi di informazione".

¹⁹ BBC World, il canale televisivo, è finanziato da privati e BBC's World Service, la stazione radio, conta sul finanziamento statale.

Il protocollo prevede che la competenza al finanziamento delle emittenti pubbliche verrà lasciata allo Stato per adempiere agli obblighi di servizio pubblico.²⁰

Nel 2005, in occasione della settima Conferenza Ministeriale sulle Politiche dell'Informazione di Massa (Kiev), il Consiglio d'Europa ha confermato l'importanza del servizio pubblico televisivo quale "elemento di coesione sociale, il riflesso delle differenze culturali e un fattore essenziale per il pluralismo nell'accesso alle comunicazioni"²¹.

Allo stesso tempo, la Commissione ha sottolineato che gli aiuti di Stato nel settore devono superare la prova di proporzionalità, ciò significa che l'aiuto non deve eccedere il costo netto del servizio pubblico.²²

D'altra parte, il servizio pubblico televisivo è stato posto sotto pressione dalla WTO, che ha invocato la liberalizzazione del mercato radiotelevisivo, il che verrebbe a significare l'eliminazione di ogni trattamento preferenziale per le emittenti pubbliche.²³ Allo stesso tempo, la Banca Mondiale, in uno studio del 2002, ha ritenuto che gli obblighi di servizio pubblico possano essere adempiuti in modo più efficiente dalle emittenti private.²⁴

Anche le emittenti private criticano il modello di finanziamento delle emittenti pubbliche, lamentando che questo sia scorretto rispetto ai concorrenti privati. Essi hanno accusato più volte gli esercenti del servizio pubblico di "comprare" gli indici di ascolto con le entrate dello Stato derivanti dai canoni. Tuttavia, un recente studio mondiale sulla televisione pubblica, condotto dalla società McKinsey, su incarico della Ofcom, ha mostrato come non sussista alcuna prova che i finanziamenti privati siano di gran lunga inferiori rispetto alla quota di finanziamento pubblico.²⁵

²⁰ Il Trattato di Amsterdam che ha modificato il Trattato UE, i Trattati CEE e gli atti correlate siglati il 2 Ottobre, C 340, il 10 Novembre 1997, il Protocollo No. 9 sul sistema del servizio pubblico televisivo negli Stati membri, C340/109, sono disponibili sul sito <http://europa.eu.int/eurllex/en/treaties/selected/livre545.html> (d'ora in avanti, Protocollo UE sul Servizio Pubblico Televisivo (1997)).

²¹ Consiglio d'Europa, "Integrazione e diversità: le nuove frontiere delle politiche comunitarie dell'informazione e delle comunicazioni. Testi adottati" settima Conferenza Ministeriale sulle Politiche dell'Informazione di Massa (Kiev), 10-11 Marzo 2005, Risoluzione No. 2, Diversità culturale e pluralismo dei mezzi di comunicazione all'epoca della globalizzazione p. 7, disponibile sul sito http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media/MCM%282005%29005_en.pdf

²² Per un approfondimento: capitolo III.5.2

²³ Si veda: Pauwels, Caroline – Jan Loisen, *The WTO and the Audiovisual Sector. Economic Free Trade vs. Cultural Horse Trading*, in *European Journal of Communication*, 18, 3/2003, pp. 291–313; inoltre, il capitolo III.2 di questa relazione.

²⁴ Per ulteriori approfondimenti: World Bank Institute Development Studies, *The Right to Tell. The Role of Mass Media in Economic Development*, The World Bank, Washington, D.C., 2002.

²⁵ McKinsey & Company, *Review of Public Service Broadcasting around the World*, Londra, settembre 2004, p. 2, disponibile sul sito <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb2/psb2/psbwp/wp3mck.pdf>

Gli autori dello studio affermano che, statisticamente, l'impatto maggiore deriva il prodotto interno lordo, che è in grado di influire sui livelli di finanziamento derivanti dalla pubblicità.

Da ultimo, nei paesi dell'Europa orientale il servizio pubblico televisivo è ancora associato dai più alla nozione di televisione di Stato, ciò è dovuto al lungo corso del monopolio televisivo esercitato dagli Stati comunisti e alle numerose rivelazioni circa l'interferenza dello Stato nell'attività generale e nella programmazione degli esercenti del servizio pubblico. Alcuni Governi sembrano ancora riluttanti all'idea di cedere il controllo sul servizio pubblico televisivo.

In Serbia, l'attuale amministratore di RTS, nominato dal Governo, preferisce chiamare l'ex emittente pubblica "televisione nazionale". Questo "mito" e l'asserita importanza di avere un'"istituzione nazionale", in questo caso, l'RTS, mantengono salde, con tutte le pericolose conseguenze del caso, le fantasie di una grandeur nazionale al primo posto dell'agenda dell'emittente di Stato.

4.6 Indipendenza

Il presupposto principale affinché le emittenti pubbliche portino a compimento i propri compiti consiste nell'indipendenza dallo Stato.

Vi sono tre settori in cui l'indipendenza è di importanza fondamentale per le funzioni generali del servizio pubblico televisivo come mezzo di informazione di massa oggettivo e attendibile: l'indipendenza finanziaria, l'indipendenza nella gestione e l'indipendenza dalla stampa. Tutte e tre sono correlate e spiegano diretta influenza sulle prestazioni fornite dal servizio pubblico televisivo.

4.6.1 Indipendenza finanziaria

Il sovvenzionamento del servizio pubblico televisivo da parte dello Stato è di solito guardato come il più pericoloso sistema di finanziamento, in quanto crea automaticamente dipendenza dall'apparato statale.

I sussidi di Stato, mettono in serio pericolo la posizione di indipendenza del servizio pubblico televisivo. E' questo il caso dell'Albania, in cui la maggior parte dei fondi utilizzati dall'emittente pubblica, RTSH, proviene direttamente dalle casse dello Stato (tabella 12). La carenza di trasparenza nella gestione di tali fondi accresce la preoccupazione circa l'effettiva indipendenza dell'emittente.

Allo stesso tempo, la descritta forma di finanziamento non incoraggia la RTSH a portare a termine la ricerca di forme di finanziamento più flessibili. Anche il fatto che le emittenti bulgare BNT e BNR facciano costante affidamento sui finanziamenti statali ha fatto sorgere seri dubbi sulla loro indipendenza dal potere politico. In Serbia, ha destato molto scalpore la reintroduzione, da parte del Parlamento, nel 2005, dei canoni obbligatori per le licenze da corrispondere unitamente alle bollette dell'energia elettrica. Molti esperti di comunicazione protestarono poiché non ritenevano giustificati i canoni obbli-

gatori, quanto meno non finché esisteva il servizio pubblico televisivo.

Tale canone viene corrisposto dal possessore di un apparecchio televisivo e non costituisce entrata dello Stato. In alcuni paesi esso viene qualificato come tassa sulla televisione ed è riscossa con la bolletta dell'energia elettrica. Le entrate derivanti dai canoni costituiscono il modello di finanziamento del servizio pubblico televisivo più consono, a patto che vi siano trasparenza e verificabilità della destinazione del denaro pubblico. Tuttavia, il finanziamento fondato sui canoni è stato messo in discussione nei paesi in cui questa forma di tassazione universale non è giustificata dalla qualità del prodotto offerto. (paragrafo II.6.) Un fenomeno abbastanza comune - in special modo nei paesi dell'est europeo che utilizzano il sistema del canone per il finanziamento del servizio pubblico - è la tendenza a non corrispondere il canone; ciò è dovuto al non efficiente sistema di riscossione e alle diffuse difficoltà economiche, nonché al rifiuto opposti dei locatori che si rendono conto di non ricevere alcun valore aggiunto dalla corresponsione del canone.

In molti dei paesi esaminati, le entrate dei canoni rappresentano la fetta maggiore dei ricavi dei gestori del servizio pubblico (tabella 12). Nonostante il canone sia una diversa forma di tassazione, la circostanza che non provenga direttamente dal bilancio dello Stato la rende una forma legittima di finanziamento dei gestori del pubblico servizio, giacché assicura loro l'indipendenza finanziaria. In Ungheria, l'eliminazione del canone, nel 2002, fu interpretato come un messaggio simbolico negativo: il Governo appariva minare l'indipendenza del esercente del servizio pubblico televisivo.

Nondimeno, la mera introduzione di un canone per la televisione pubblica non appare sufficiente a garantire la indipendenza finanziaria degli esercenti del pubblico servizio nei confronti dello Stato.

Fintanto che l'ammontare del canone è determinato dal Parlamento o dal Governo, e il relativo aumento richiede una modifica legislativa, il canone può diventare un ulteriore strumento di controllo statale sulle emittenti pubbliche.

In Germania esiste una commissione indipendente per la valutazione e l'accertamento dei requisiti finanziari dei gestori del servizio pubblico televisivo (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten). Il finanziamento della televisione pubblica ungherese prima dell'abbandono del sistema del canone, non era soddisfacente, poiché i Governi non mancavano di esercitare forti e costanti pressioni sulle emittenti, mantenendo basso il corrispettivo del canone, in modo da impedire che il gestore si rendesse davvero indipendente. L'indipendenza finanziaria del servizio pubblico televisivo è assicurata attraverso l'introduzione di forme di finanziamento stabili e in misura sufficiente a consentire lo svolgimento delle funzioni e correlate con l'andamento degli indicatori economici, quali il tasso di inflazione.

4.6.2 Indipendenza di gestione

Il recente passato dei paesi di transizione ha visto un aumento del tipo e numero di organi incaricati di nominare gli organi di gestione delle emittenti pubbliche. Questa

è stata un'innovazione positiva poiché ha diluito il controllo politico esercitato nei confronti dei gestori del servizio pubblico. (paragrafo II.4.2.) Tuttavia, il procedimento di nomina è ancora caratterizzato da forme di "contrattazione" politica e, di conseguenza, sono ancora vivi i sospetti di interferenza politica nella gestione del servizio pubblico televisivo.

In Albania, il sindacato dei lavoratori del RTSH ha più volte denunciato, e provato, che l'elezione del direttore generale è procedura di natura eminentemente politica. Nella Repubblica di Macedonia, nonostante le modifiche legislative del 1997 e 1998 finalizzate ad accrescere il grado di indipendenza dell'apparato di gestione dell'emittente pubblica, la tradizionale intromissione politica nella compagine dell'emittente del servizio pubblico radio televisivo (MRT) è sopravvissuta e i gestori dell'emittente sono rimasti vicini alle forze politiche al potere.

Anche in Macedonia, come regola, i partiti politici assicurano che le più alte cariche dell'organo di amministrazione dell'emittente pubblica siano divise tra i rappresentanti delle varie etnie i quali, in cambio, devono la loro candidatura ai partiti politici. Un caso di gestione politicizzata del servizio pubblico si ebbe con la crisi della televisione ceca nel 2000 - 2001 scoppiata allorché Jiří Hodač, giornalista legato al partito civico democratico (ODS), è stato nominato a capo dell'emittente. Si levarono così furiose proteste da parte dell'emittente stessa e si assistette a numerose manifestazioni cittadine. Alla fine, Hodač si dimise e il Parlamento fu posto sotto pressione perché disciplinasse il procedimento di nomina dei componenti dell'organo gestionale della televisione ceca che, a sua volta, avrebbe dovuto nominare il direttore generale. La riforma prevede che il Parlamento nomini i membri del Consiglio non direttamente, come era in precedenza, ma scegliendoli tra una rosa di candidati individuati dalle organizzazioni civili. Tuttavia, il nuovo sistema non ha cambiato di molto la situazione, poiché i partiti politici di norma scelgono i propri candidati proprio tra i componenti delle organizzazioni civili e, alla in buona sostanza, li spingono a ricoprire incarichi dirigenziali quali quelli descritti.

Il coinvolgimento della società civile nei procedimenti di nomina degli organi di gestione è, quindi, un passo avanti verso la maggiore indipendenza di questi ultimi, ma, allo stato, non è in grado di assicurarla. Un altro esempio della scarsa influenza che la società civile riesce ad esercitare sulle strutture gestionali delle emittenti del servizio pubblico si riscontra in Ungheria, ove le emittenti pubbliche MTV e Duna TV sono gestite da organi composti da molti amministratori tra cui figurano anche rappresentanti di organizzazioni civili. In generale, la struttura gestionale di tali emittenti viene criticata per il gran numero di componenti che la costituiscono (entrambi raggiungono le 60 unità) tale da rendere difficile attribuire responsabilità per le decisioni assunte. Inoltre, i rappresentanti delle organizzazioni civili sono scelti senza alcun formale meccanismo di tipo rappresentativo, non hanno alcuna esperienza nel settore e sono spesso associati a partiti politici. Anche in un sistema in cui il servizio pubblico è stato da tempo positivamente collaudato, quale quello tedesco, l'influenza politica sulle strutture gestionali è rilevante. Prima di tutto, i partiti politici sono rappre-

sentati direttamente nei consigli di ARD e ZDF, attraverso i parlamenti degli stati federati. I membri fanno ingresso nel consiglio su spinta dei gruppi sociali e delle organizzazioni non governative e, spesso si schierano con qualche partito politico. In Italia, la RAI è rimasta, per molti anni, sotto diretto controllo del Parlamento e, pertanto, sotto l'influenza dei partiti politici al potere. La situazione è peggiorata con l'ingresso in politica di Silvio Berlusconi, il magnate della televisione che controlla il più grande operatore televisivo del paese, Mediaset.

L'assenza, in molti paesi, di norme trasparenti sul conflitto di interessi ha avuto un'influenza negativa sull'indipendenza degli organi di gestione delle emittenti pubbliche. E' il caso della Polonia in cui ai membri del Comitato di Vigilanza del TVP non è vietato assumere altri incarichi retribuiti all'interno della stessa emittente. Tale situazione ha permesso ai consiglieri di amministrazione di assumere anche altri incarichi all'interno della TVP o di società collegate ad essa.

4.6.3 Indipendenza editoriale

L'indipendenza editoriale è strettamente collegata all'indipendenza nella gestione e all'indipendenza finanziaria. Senza consistenti finanziamenti che permettono di mandare in onda programmi di alta qualità e di immunizzare le strutture di gestione da pressioni esterne, l'indipendenza editoriale è difficile da acquisire. Tutti i gestori del servizio pubblico televisivo operano in conformità a prestabiliti standard e linee guida editoriali che hanno lo scopo di assicurare l'alta qualità della programmazione, nonché la diffusione di notizie oggettive e accurate. A questi standard si aggiungono altre norme interne che devono essere rispettate, quali codici deontologici e professionali. Tali norme interne, tuttavia, tendono ad essere formulate in modo assai vago e hanno, così, una funzione meramente indicativa. L'indipendenza editoriale del servizio pubblico dipende dal grado di indipendenza operative del gestore e, in parte, anche del grado di professionalità con cui esso fornisce agli utenti notizie vere e oggettive.

Le linee guida di programmazione della BBC sono state importanti e adattate da molti paesi dell'Europa orientale. Le linee guida sono regolate dai principi di imparzialità, accuratezza e correttezza nella rappresentazione dei fatti. Il punto cardine della politica editoriale della BBC è il concetto di "imparzialità dovuta" che sta alla base della cultura di programmazione fondata sull'accuratezza, correttezza e rispetto per la verità. Nonostante il gran numero di programmi mandati in onda, la BBC ha raramente violato tali principi.

La situazione della diffusione della notizie e dell'indipendenza editoriale varia molto da paese a paese. Vi sono Stati in cui il grado di diffusione delle notizie è molto migliorato, ma in altri Stati il servizio pubblico offre informazioni di parte, politicamente orientate e inaccurate. I giornalisti del servizio pubblico sperimentano direttamente o indirettamente la pressione e le interferenze politiche esercitate nel loro settore.

Indagine sull'indipendenza editoriale delle emittenti del servizio pubblico televisivo

Bulgaria	La pratica giornalistica ha iniziato ad essere svolta da professionisti e le informazioni sono solitamente corrette e provengono da fonti attendibili. Purtroppo, la mancanza di un filtro tra la gestione e l'editoria, nonché le pressioni dai partiti al potere hanno impedito alla BNT di essere realmente indipendente.
Croazia	L'attività dell'emittente pubblica è migliorata in modo consistente: le notizie e i programmi nazionali sembrano scevri da condizionamenti politici.
Repubblica Ceca	I giornalisti della emittente ceca non hanno sperimentato direttamente interventi diretti della politica o degli organi di gestione nello svolgimento della propria attività, tuttavia accusano i membri del Parlamento di esercitare pressioni indirette allorché condannano apertamente i servizi giornalistici di natura investigativa.
Ungheria	L'influenza politica è molto più rilevante all'interno della televisione pubblica che in quella privata. Tuttavia, l'inclinazione filo governativa della televisione pubblica ungherese non ha avuto un consistente impatto sulle tendenze politiche del pubblico.
Albania	L'indipendenza editoriale in Albania è estremamente scarsa sia per quanto concerne la televisione pubblica che privata, ciò è dovuto alla carenza di meccanismi di autoregolazione non adottati a causa dell'ostruzionismo comune a tutti i governi post comunisti.
Lettonia	La televisione pubblica non trasmette servizi oggettivi. Le notizie trasmesse includono commenti e opinioni. Questa tendenza deriva dalla vaghezza della formulazione degli standard giornalistici contenuti nel codice deontologico dell'emittente che sembra consentire la trasmissione di servizi di parte.
Polonia	I giornalisti della TVP erano soggetti alla diretta pressione dell'organo di gestione dell'emittente che si rifiutava di pagarli o stralciava i loro programmi dal palinsesto se non si fossero conformati alle richieste politiche dell'amministrazione.
Romania	SRTV è stata meglio conosciuta in passato come la portavoce del Governo che controllava direttamente e poneva la censura sui notiziari da mandare in onda. Dopo le lezioni politiche del 2004, la SRTV è stata sottoposta ad un radicale processo di trasformazione che, si spera, porrà fine all'intervento del Governo negli affari della emittente.
Estonia, Lituania	Non si segnalano manifestazioni di interferenza politica nel servizio pubblico televisivo.
Italia	A causa dello scarso potere attribuito al consiglio di amministrazione della RAI, i giornalisti dell'emittente sono vulnerabili agli attacchi delle coalizioni al potere. Due famosi casi hanno visto il licenziamento di rinomati giornalisti Enzo Biagi e Michele Santoro, dopo che Silvio Berlusconi Presidente del Consiglio e magnate delle televisioni li ha pubblicamente attaccati.
Francia	L'indipendenza editoriale è un dato di fatto. Nell'affrontare le pressioni politiche, i giornalisti francesi ricevono appoggio dai sindacati. Molto più pericolosa è la relazione tra giornalisti e le fonti di informazione da cui i giornalisti traggono le notizie, essendo queste vicine ai partiti politici.

5. TELEVISIONE PRIVATA: CONCENTRAZIONE DEGLI ASSETTI PROPRIETARI

La concentrazione degli assetti proprietari nelle comunicazioni e la carenza di trasparenza circa “chi possiede cosa” nelle grandi imprese televisive, sono i maggiori ostacoli alla creazione di emittenti private indipendenti e affidabili. Però in alcuni piccoli Stati la concentrazione degli assetti proprietari è considerata come la sola soluzione utile a creare uno sviluppo sostenibile del settore. Il grado di concentrazione è più alto nei paesi dell’Europa occidentale rispetto a quello che si riscontra nei paesi dell’est europeo, ma il consolidamento degli assetti proprietari sta prendendo piede in questi ultimi molto velocemente. Negli altri stati le televisioni private trovano il loro sostentamento economico nella classe politica o in grandi imprese e operano, di conseguenza, come strumenti per perseguire interessi politici ed economici. In Europa le televisioni private sono spesso criticate per la programmazione di scarsa qualità; esse sacrificano la qualità della programmazione per raggiungere i maggiori indici di ascolto al fine di incrementare le possibilità di ottenere maggiori introiti dalla pubblicità. I giornalisti che lavorano nelle televisioni private, nei paesi dell’Europa orientale, sono sottopagati -nonostante in alcuni casi guadagnino molto di più che i propri colleghi delle emittenti pubbliche- e godono di scarsa o inesistente tutela giuridica. Questi fattori compromettono seriamente l’indipendenza dell’informazione delle emittenti private.

5.1 Doveri

La televisione privata opera in forza di licenze rilasciate dalle autorità nazionali di regolazione del settore, che vigilano, inoltre, sulla loro attività al fine di assicurare che essi operino in conformità con le norme regolatrici del settore televisivo (capitolo III.) Nonostante le televisioni private dell’Europa occidentale siano libere di costruire il proprio palinsesto, esse debbono sottostare a determinate regole in modo da perseguire il pubblico interesse.

Nei paesi sorti sulle ceneri degli Stati autoritari, la nozione di obblighi di servizio pubblico non è molto diffusa. Tali obblighi sono specificati sia nella legislazione del settore, sia nella licenza di esercizio.

Tra i quattro paesi dell’Europa occidentale esaminati in questo studio, si è riscontrato un maggior numero di norme prescriventi obblighi di servizio pubblico per le emittenti private in Germania e nel Regno Unito. In Francia, la disciplina del settore obbliga le emittenti private a trasmettere un certo tipo di programmi, spesso in tema di conservazione del patrimonio culturale nazionale. In Italia le emittenti private sono tenute a rispettare minimi requisiti qualitativi.

Sia le emittenti pubbliche che quelle private sono tenute al rispetto di una serie di obblighi giuridici, quali ad esempio, la tutela dei minori, da perseguire attraverso la trasmissione di programmi di contenuto eccessivamente violento o esplicitamente erotico in una certa fascia oraria (ad esempio, dopo le 21). Sussiste anche un generale divieto all’in-

citazione all'odio razziale o religioso. Per gli Stati membri dell'Unione Europea, alcuni di tali obblighi derivano dalla direttiva comunitaria meglio conosciuta come "Televisione senza Frontiere"²⁶, mentre per gli stati extraeuropei tali obblighi trovano la loro fonte nella Convenzione del Consiglio sulla Televisione Transfrontaliera. Le previsioni dei due atti spesso coincidono. (paragrafo III.4).²⁷

In alcuni paesi, le emittenti private sono soggette ad una serie di ulteriori obblighi in materia di programmazione inseriti nel disciplinare di licenza sottoscritto tra emittente e autorità di regolazione. in occasione del rilascio della licenza.(paragrafo II.6)

5.2 Concentrazione degli assetti proprietari.

(tabelle 14 e 15)

Come in tutte le altre attività commerciali, il motore delle attività di trasmissione è la linea di fondo. Per guadagnare, le emittenti private devono attrarre molti telespettatori, il che genera introiti derivanti da pubblicità. Tuttavia, la televisione rappresenta un'attività commerciale a sé: produce un tipo di servizio -informazioni e notizie- e lo trasmette attraverso una banda frequenza, questa costituisce una risorsa pubblica gestita dallo Stato. Inoltre, nelle società moderne, la televisione è il più influente mezzo di comunicazione e, pertanto, gioca un ruolo cruciale a livello sociale giustificandone la regolamentazione.

Lo sviluppo maggiormente negativo nel settore della televisione privata, dall'avvento della liberalizzazione del mercato, è stata la solida concentrazione degli assetti proprietari, che mina la differenziazione e il pluralismo delle reti televisive, nonché l'indipendenza editoriale. La concentrazione degli assetti proprietari in poche mani è potenzialmente pericolosa, poiché significa concentrazione di potere di influenza usata per scopi politici, personali, ideologici e commerciali. Durante l'ultimo decennio, l'industria della comunicazione è stata oggetto di numerose fusioni e acquisizioni societarie che hanno portato ad un consolidamento di parecchi imperi televisivi in tutto il continente, gettando i mercati locali nelle mani di pochi gruppi televisivi. Anche negli ordinamenti in cui sono in vigore norme antimonopolistiche e sono fissati tetti massimi sugli assetti proprietari, le imprese televisive hanno approfittato delle discipline nazionali permissive, dei vuoti normativi, o delle norme regolamentari poco incisive, per mantenere o aumentare le proprie quote proprietarie. Le imprese trasferiscono le partecipazioni in Stati esteri

²⁶ Direttiva comunitaria "Televisione senza Frontiere": Direttiva del Consiglio 3 ottobre 1989 sul coordinamento delle legislazioni, discipline e procedimenti amministrativi negli Stati membri relative allo svolgimento delle attività di trasmissione televisiva, 89/552/CEE, e s.m.i. testo consolidato disponibile sul sito internet della Commissione Europea all'indirizzo http://europa.eu.int/eurlex/en/consleg/pdf/1989/en_1989L0552_do_001.pdf.

²⁷ Consiglio d'Europa, Convenzione Europea sulla Televisione Transfrontaliera, 5 maggio 1989, modificata secondo le previsioni del Protocollo del Consiglio d'Europa 9 settembre 1998, entrata in vigore il 1° marzo 2002, disponibile all'indirizzo <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/132.htm>

che tutelano la riservatezza delle relative informazioni ovvero adottano un sistema di scatole chiuse per sviare ogni indagine. Il grado di concentrazione degli assetti proprietari è più elevato in Europa occidentale che orientale. La televisione italiana privata offre il più noto esempio di concentrazione: Mediaset, posseduta dall'imprenditore milanese e attuale Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, è proprietaria delle tre reti private nazionali Canale 5, Italia Uno e Rete4. In Germania, la soglia proprietaria del 30% per le emittenti private significa che, di fatto, il Legislatore ha accettato un duopolio nel settore della televisione privata che si sta sviluppando dalla metà degli anni '80. La Francia è posta innanzi ad un perenne dilemma sul come far convivere pluralismo e differenziazione con la creazione di grandi imprese di comunicazione competitive sul mercato internazionale.

Nell'ultimo decennio, con l'apertura dei mercati est e centro europei agli investitori privati, molti gruppi dell'Europa occidentale accorsero per costruire enormi reti televisive. Nei paesi ex comunisti, la legislazione nazionale emanate nei primi anni '90 vietava l'azionariato straniero; oggi, invece, sono state poste le condizioni perché ciò sia possibile, poiché agli investitori stranieri è concesso investire direttamente nel settore delle comunicazioni. Solo in Serbia vi sono ancora vincoli normativi per l'ingresso di investitori stranieri negli assetti proprietari delle imprese di comunicazioni, consentito solo per il 49% del capitale totale. Tra i più grandi operatori televisivi transnazionali in Europa centrale e occidentale si annoverano la statunitense Central European Media Enterprises (CME), che negli ultimi 15 anni ha costruito una rete di nove stazioni in sei diversi paesi, il gruppo Tedesco RTL, parte dell'impero delle comunicazioni Bertelsmann, che possiede emittenti in Ungheria e in Croazia e ha in progetto nuove acquisizioni, lo svedese Modern Times Group (MTG), che gestisce emittenti nazionali in tutti e tre gli Stati baltici, la News Corporation di Rupert Murdoch, che possiede la più grande emittente televisiva bulgara e, infine, la SBS Broadcasting, operante in Ungheria. (tabella 15)

5.3 Assetti proprietari trasversali.

Le norme in materia di assetti proprietari incrociati variano molto da Stato a Stato. Nella maggior parte dei paesi esaminati, sono vietati gli accordi che prevedono assetti proprietari trasversali. Di solito, una società non può gestire due emittenti con simile impostazione né di trasmettere valendosi di più emittenti locali in un'unica area geografica. Ad esempio, la legislazione di solito proibisce di gestire due emittenti nazionali ovvero due stazioni radio nazionali. Inoltre, molti Stati hanno adottato norme che vietano che un solo soggetto possa possedere allo stesso tempo imprese del settore delle comunicazioni elettroniche e dell'editoria. In Bulgaria, Lituania e Polonia, tuttavia, non ci sono limiti alla configurazione degli assetti proprietari.

Negli ultimi anni la tendenza europea occidentale di costituire gruppi multimediali ha raggiunto anche l'Europa dell'est in cui si registrano oggi molte fusioni di società del settore. Anche nei paesi in cui vigono norme che proibiscono di possedere più emittenti, la concentrazione verticale è aumentata poiché vengono utilizzati modelli societari sofisticati in cui è pressoché impossibile individuare la proprietà. In Slovacchia, nonostante

le rigorose norme che proibiscono le concentrazioni, si dice che il magnate locale delle comunicazioni Ivan Kmotrik detenga azioni di tre società televisive e nelle società Mediaprint & Kapa Pressegrasso, la più grande rete di distribuzione della stampa quotidiana del paese.

Negli Stati di modeste dimensioni, la concentrazione degli assetti proprietari è spesso considerata innocua. In Estonia, si discute sul fatto che nei piccoli mercati le società di comunicazioni non sarebbero in grado di sopravvivere se non consolidassero anche le attività diverse da quelle istituzionali. L'Estonia presenta un forte grado di concentrazione verticale e orizzontale nel campo delle società di comunicazione, si pensi al gruppo norvegese Schibsted che gestisce la più grande impresa di comunicazione del paese. Un altro argomento a favore della necessità di consolidare gli assetti proprietari trasversali fu portato dalla società polacca Agora – editrice del quotidiano maggiormente diffuso in Polonia, Gazeta Wyborcza, e gestore di una rete di stazioni radio locali – che ha sostenuto che la vera minaccia al pluralismo è costituita dalle fusioni tra le multinazionali del settore delle comunicazioni e non già tra gli operatori locali.

5.4 Trasparenza degli assetti proprietari

Un altro aspetto negativo delle televisioni private è costituito dalla carenza di trasparenza degli assetti proprietari delle imprese del settore, il che contribuisce a nascondere agli occhi del pubblico potenziali conflitti di interesse e probabili interferenze nella attività di programmazione. Uno dei più diffusi metodi per nascondere il possesso delle emittenti è la registrazione delle relative società in paesi esteri, come Cipro o in paesi come la Svizzera in cui la riservatezza sugli assetti proprietari è garantita. In Bulgaria, i veri proprietari di molte emittenti restano sconosciuti, poiché le relative società vengono registrate con nomi diversi. Anche in Romania, i veri proprietari di molte emittenti nascondono gli assetti proprietari valendosi delle legislazioni agevolatrici di Stati esteri. Negli ultimi due anni, sotto la pressione della collettività, l'autorità rumena di regolazione del settore ha costretto numerose emittenti a rivelare i propri assetti proprietari, ma la proprietà nelle comunicazioni resta un aspetto oscuro. In Serbia, uno dei nuovi oligarchi Bogoljub Karić, assieme ai suoi fratelli, detiene la BK Telecom, una emittente nazionale nota per le sue tendenze conservatrici e, in precedenza, per l'appoggio dato al regime di Milošević; di tanto in tanto, peraltro, si levano voci secondo la loro società deterrebbe azioni segrete in società editrici.

L'introduzione di norme che conferiscono alle autorità di regolazione il potere di esaminare l'intera struttura societaria degli operatori televisivi potrebbe essere una soluzione per far più luce sul settore. Allo stesso tempo, azioni quali l'istituzione di archivi centrali pubblici contenenti i nominativi dei proprietari delle imprese di comunicazione e la previsione di sanzioni più severe per le società che tengono segreti i dati degli assetti proprietari o ne forniscono di falsi, potrebbero contribuire a rendere il settore più trasparente. Il nascondersi all'interno delle maglie degli ordinamenti stranieri costituisce inadempienza delle prescrizioni nazionali che impongono la trasparenza. Anche se una società che possiede un'emittente televisiva è formalmente registrata in Svizzera, in cui la

riservatezza sulle informazioni inerenti gli assetti proprietari è garantita, non sussiste alcun ostacolo che impedisca all'autorità regolatrice di obbligare la società a rendere noto il nominativo dei proprietari.

5.5 Il mercato

(tabelle 15 e 16)

La televisione privata è finanziata dalla pubblicità e da altre entrate private, quali quelle derivanti dalle televendite e dalle sponsorizzazioni. Nel mercato delle comunicazioni, il settore televisivo ha acquisito, nell'ultimo decennio, la maggior parte dei ricavi pubblicitari e tale dato continua a crescere a svantaggio degli altri settori, quali, ad esempio, l'editoria e la radio.²⁸

L'Italia costituisce il più vasto mercato pubblicitario in termini di spesa pro capite. Anche se la differenza tra i mercati dell'Europa occidentale e dell'Europa dell'est rimane rilevante, i mercati pubblicitari nell'Europa dell'est si stanno espandendo rapidamente. Tra i paesi esaminanti nel presente studio, l'Ungheria è seconda dopo l'Italia nella spesa pubblicitaria pro capite (tabella 15). L'Albania e la Bosnia restano ancora dietro agli altri Stati dell'Europa orientale. In gran parte dei paesi, è la televisione a far registrare più della metà della spesa pubblicitaria totale nazionale. Solo nei quattro paesi dell'Europa occidentale analizzati (Francia, Italia, Regno Unito e Germania), nella Repubblica Ceca, e nei due Stati Baltici (Lettonia e Estonia), la televisione, in effetti, fa registrare meno della metà dell'intera spesa pubblicitaria. Eccezion fatta per la Polonia e la Bosnia, in tutti gli altri paesi la televisione privata attrae la più consistente fetta della pubblicità totale trasmessa.

E' importante sottolineare, tuttavia, che i dati sulla spesa pubblicitaria (per il 2003) riportati alla tabella 15 si riferiscono a cifre lorde. Per molti Stati dell'est europeo, queste stime non sono attendibili perché sono calcolate sulle tariffe ufficiali che le emittenti forniscono alle agenzie pubblicitarie e che non includono i (diffusissimi) sconti praticati, i baratti o le percentuali offerte o imposte dalle agenzie pubblicitarie o dalle società che operano nel settore delle comunicazioni. In questi paesi, le vere cifre nette sono molto inferiori. Le differenze più consistenti tra cifre lorde e nette si registrano in paesi come la Turchia, la Romania e l'Ungheria. Tali differenze, anche se non così marcate, si ritrovano anche in paesi dell'Europa occidentale.

5.6 L'indipendenza delle televisioni private

L'avvento della televisione privata ha consistentemente mutato il panorama dell'Europa orientale e ha costretto le vecchie televisioni di Stato a rinnovare la propria programmazione per sopravvivere alla competizione. Per un primo periodo alcune emittenti private trasmettevano notiziari innovativi e programmi politici, offrendo agli spettatori anche

²⁸ IP International Marketing Committee, Television 2004, p. 46.

reportage e inchieste. Oggi, invece, la televisione privata non trasmette più molte inchieste né notiziari di qualità, poiché le emittenti, nel tentativo di accaparrarsi più ascolti, hanno fatto largo ricorso a programmi di intrattenimento di scarsa qualità e a notiziari scandalistici. I meccanismi di autoregolazione nella televisione privata nei paesi dell'est europeo sono pochi e i giornalisti che prestano la loro opera a favore di queste emittenti sono spesso bersaglio di pressioni dirette e indirette. ANEM, l'Associazione delle compagnie di comunicazione elettronica indipendenti in Serbia, costituisce uno dei pochi esempi di emittenti private che si è dotata di un codice deontologico. In molti paesi non esistono nemmeno norme chiare a tutela dei lavoratori e i giornalisti sono così sottopagati ma devono accettare la situazione poiché le offerte di lavoro sono limitate. Di norma, le società di comunicazione straniere offrono ai giornalisti dei paesi dell'est europeo condizioni contrattuali che appaiono al di sotto degli standard nei paesi di provenienza. In Croazia, In Serbia e in altri Stati, le associazioni dei giornalisti e i sindacati, hanno spesso protestato per queste differenze retributive. Ma spesso i giornalisti temono per il loro posto di lavoro, perché la contrattazione collettiva, la tutela sindacale e gli altri istituti delle relazioni industriali occidentali non hanno ancora preso piede in molti paesi est europei. In questo contesto di estrema precarietà e come forma di protesta contro la diffusa interferenza politica e le pressioni economiche, l'autocensura dilaga.

In Romania, le trasmissioni di approfondimento politico e attualità e i talk show sono stati rimossi dai palinsesti delle televisioni private e sono stati sostituiti con cabaret politici di scarsa qualità in cui sono mescolati dibattito politico e varietà. Le emittenti private giustificano questa scelta di programmazione sostenendo che il solo indicatore del successo di un programma è l'indice di ascolto e che i telespettatori vogliono questo tipo di programmi. D'altro canto, le emittenti trasmettono più programmi di intrattenimento di scarsa qualità perché ciò evita il confronto su temi politici ed economici, il che attirerebbe su di loro le ire di politici ed esponenti del mondo dell'economia; così le emittenti vengono ricompensate con la stipulazione di contratti pubblicitari o con l'introduzione di norme regolamentari più favorevoli.

Il collegamento dei proprietari di imprese di comunicazione con altri settori del mercato ha un impatto negativo sull'indipendenza editoriale, poiché i proprietari sfruttano le emittenti per trarre vantaggi per le altre attività invece di garantire qualche utilità agli spettatori. E' il caso di alcuni paesi est europei quali la Romania, l'Albania, la Serbia e la Repubblica di Macedonia, la Turchia, ove, poiché la televisione non è generalmente un'attività che genera utili, le emittenti o sono sostenute da partiti politici, oppure fanno parte di società più grandi i cui proprietari hanno investito in altri settori e utilizzano il mondo delle comunicazioni come mezzo con cui perseguire i propri interessi economici.

6. PROGRAMMAZIONE TELEVISIVA

La programmazione televisiva cambia rapidamente per tenere il passo con i gusti del pubblico e per rispecchiare la competitività e l'innovazione dell'industria del settore. Sotto l'influsso della competizione delle emittenti private, il servizio pubblico televisivo produce e manda in onda un gran numero di programmi commerciali così assomiglian-

do sempre di più alle televisioni private, sue rivali. La televisione privata produce telegiornali scandalistici sia per attrarre più spettatori, sia per evitare di trattare temi sensibili che metterebbero in pericolo la loro attività. Il giornalismo di inchiesta è scarso sia nella televisione pubblica che in quella privata. I programmi per le minoranze, nella programmazione delle emittenti pubbliche, sono relegati in fasce orarie brevi e poco attraenti, mentre sono inesistenti o quasi nella programmazione delle emittenti private.

6.1 Cambiare format

La tendenza principale nella programmazione televisiva consiste nell'incessante ricerca di nuovi format accoppiata alla commercializzazione spericolata del contenuto. In un mercato delle comunicazioni di massa costantemente in crescita, in cui vi sono numerose emittenti che combattono per gli ascolti, la televisione si sforza di attrarre i telespettatori proponendo programmi innovativi, dinamici, spesso sensazionalistici. Le emittenti si trovano a dover costantemente reinventare se stesse. Incrociano format televisivi, mescolano programmi intellettuali come notiziari o dibattiti politici, con programmi di intrattenimento, come i varietà. Costruiscono telegiornali di stampo marcatamente scandalistici dando rilevanza a temi sensazionalistici e bizzarri, mentre rimuovono dal palinsesto programmi di approfondimento, di inchiesta e reportage che fanno perdere troppo tempo e sono troppo costosi da produrre. La programmazione tipica della televisione privata consiste in reality show, film commerciali, soap opera, quiz, intrattenimento locale e pubblicità.

In uno scenario dominato dalla crescente concentrazione e dalla competizione derivante dalle televisioni private, il ruolo del servizio pubblico televisivo, come ripetutamente affermato dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, è quello di spingere per la differenziazione e il pluralismo e di fornire programmi adatti a tutto il pubblico, inclusi programmi per le minoranze, culturali, inchieste di approfondimento, notizie e programmi di informazione e per bambini, notiziari regionali e spettacoli teatrali.²⁹ Così facendo, il servizio pubblico promuove la coesione sociale e diffonde la consapevolezza di appartenenza sociale, culturale e politica.

In verità, purtroppo, alcune emittenti del servizio pubblico hanno intrapreso una competizione con le emittenti private e, invece di introdurre novità che le distinguerebbero dalle emittenti private, tendono a copiare la programmazione di queste.

6.2 Il servizio pubblico televisivo

Nonostante gli obblighi giuridici imposti alle emittenti del servizio pubblico, la programmazione assomiglia sempre più a quella delle emittenti private, in particolar modo, negli Stati dell'Europa dell'est. Nell'ultimo decennio, il servizio pubblico televisivo aveva

²⁹ Consiglio d'Europa, Raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare 27 gennaio 2004, n. 1641 sul Servizio Pubblico Televisivo.

registrato dei miglioramenti: trasmetteva più notizie, e programmi di attualità, documentari e programmi religiosi e per le minoranze rispetto alle emittenti private. Tuttavia, diventando la competizione con queste ultime più agguerrita, le emittenti del servizio pubblico hanno progressivamente aumentato la porzione di programmi di scarsa qualità, spostando la programmazione culturale e per le minoranze in fasce orarie poco attraenti. Nondimeno, bisogna dire che alcune emittenti pubbliche leader in Europa occidentale, incluse la BBC, la ARD e la ZDF, sono riuscite a mantenere una programmazione di buon livello, riscuotendo successo senza soccombere di fronte alle domande di un certo mercato.

In Slovenia, per esempio, la televisione pubblica era solita offrire una combinazione programmazione di contenuto popolare e intellettuale, ma dopo l'avvento delle televisioni private ha cominciato a mandare in onda quiz e soap opera europee. TVR 1, il primo canale del servizio pubblico rumeno SRTV, manda in onda commedie di scarso livello e reality show locali che incontrano l'interesse della maggior parte degli spettatori. Oltre a TVR1, SRTV gestisce due altri canali terrestri, TVR 2 e TVR Cultural, quest'ultimo trasmette solo programmi su temi culturali.

Questa formula, in cui un canale trasmette soprattutto programmi di contenuto commerciali a cui si affiancano altri canali che trasmettono programmi tipici del servizio pubblico, è utilizzata da alcune emittenti pubbliche in vari paesi europei. Il primo canale della televisione ceca, ČT1, è un canale generico che trasmette ogni tipo di programmi, inclusi notiziari, teatro, serie commerciali, film, intrattenimento e programmi per bambini; il secondo canale, ČT2, si concentra su programmi per le minoranze, sport, musica, documentari e film indipendenti. Una formula simile è adottata in Slovacchia, in cui il secondo canale pubblico Dvojka, si concentra su programmazione destinata a gruppi di spettatori più contenuti e trasmette programmi per le minoranze e religiosi, musica, sport e documentari, mentre il primo canale dell'emittente pubblica Jednotka, assomiglia ad una emittente privata e manda in onda spettacoli di intrattenimento, film di larga distribuzione, spettacoli per famiglie, reality show e programmi scandalistici. Una gran parte del palinsesto dell'emittente pubblica serba, RTS, era un tempo occupato da programmi di notizie, ma la percentuale di essi è diminuita costantemente come reazione alla competizione delle emittenti private, in primo luogo, di TV Pink, che, sin dal suo ingresso sul mercato, nel 1994, ha stabilito le tendenze in tema di programmazione per tutto il paese. La sua filosofia spicciola "niente notizie, niente sport, solo intrattenimento" ha dato dimostrazione di aver successo. Dopo il 2000 Pink ha iniziato a produrre programmi di notizie, tentando di discostarsi da un palinsesto (il proprio) stracolmo di pubblicità e intrattenimento di basso livello. Tuttavia, essa continua a mantenere un profilo principalmente orientato all'intrattenimento. Ha lanciato emittenti in Bosnia e Montenegro, diventando la sola stazione serba presente in tutta l'area balcanica.

La programmazione è direttamente influenzata dal finanziamento del servizio pubblico. Una forma di finanziamento stabile e a lungo termine costituisce il miglior incentivo, per il servizio pubblico a svolgere il proprio ruolo. In Estonia, l'abbandono completo, nel 1998, della pubblicità dal palinsesto dalla emittente pubblica ETV ha permesso all'e-

mittente di cambiare volto e di diventare veramente erogatrice di un servizio pubblico, mandando in onda più reportage su temi locali, programmi per bambini e meno programmi di basso intrattenimento. I rappresentanti di ETV affermano che essa ha ridefinito il proprio ruolo per attrarre l'intelligenza del paese e che tale scelta ha comportato un innalzamento dell'indice di ascolto.

Nell'Europa occidentale le emittenti del servizio pubblico si distinguono in modo più marcato dalle emittenti private. In Germania, per esempio, le televisioni pubbliche ARD e ZDF sono leader incontrastati nella programmazione informativa, mentre i canali privati eccellono nella programmazione di intrattenimento e riempiono un quinto del palinsesto con la pubblicità. Il servizio pubblico televisivo tedesco propone una combinazione di programmi bilanciata. Tuttavia, esso è considerato più noioso rispetto alle televisioni private che propongono programmazione dal taglio fresco. Anche in Francia, i canali pubblici sono riusciti a costruirsi un'immagine distinta nel panorama delle televisioni. Essi trasmettono regolarmente dibattiti politici che non esistono nei palinsesti delle televisioni private, coprono gran parte della domanda di programmazione sportiva e, per ora, si sono rifiutati di mandare in onda reality show. Anche la RAI produce e manda in onda una gran quantità di spettacoli teatrali e di intrattenimento e un considerevole numero di programmi sportivi, di notizie e di informazione, di programmi educativi e per le minoranze. Tuttavia, negli ultimi tre anni, la RAI ha trasmesso un alto numero di programmi puramente commerciali, quali reality show.

6.3 La televisione privata.

(tabella 17)

La televisione privata si avvale, ovunque, della medesima formula, fondata su notiziari scandalistici, reality show, film commerciali, soap opera, "telenovela" sudamericane di scarso livello, quiz e commedie di bassa qualità. Molte televisioni private, mosse dagli ascolti di massa, stanno levandoci dai palinsesti inchieste, programmi per le minoranze e di nicchia. I programmi educativi e culturali sono quasi spariti del tutto dalla televisione privata.

Il declino della qualità della programmazione delle emittenti private è dovuto alla regolamentazione inefficiente. In alcuni paesi, come il Regno Unito e la Germania, le licenze contengono prescrizioni concernenti il contenuto della programmazione. Nel Regno Unito, a tutte le emittenti private terrestri sono imposti obblighi di servizio pubblico e la loro attività è disciplinata da norme quadro che le obbligano a fornire un servizio regolato da principi e linee guida prescritti dalla legge. Fanno parte delle condizioni contrattuali di trasmissione principi che mirano ad assicurare una combinazione di programmi di qualità elevata, così da riflettere le necessità e i gusti di tutti gli spettatori. Negli ultimi anni, tuttavia, tali prescrizioni sono diventate meno stringenti. In Germania le autorità di regolazione del settore possono e, in effetti, obbligano le emittenti private a trasmettere programmi prodotti da produttori indipendenti e di qualità elevata, spesso nella fascia oraria serale più seguita. In Francia, le televisioni private e le stazioni radio

sono vincolate al rispetto di una serie di prescrizioni contenute nella licenza. Per esempio, il più importante canale televisivo del paese, TF1, è obbligato dalle condizioni della licenza, a trasmettere come minimo 800 ore all'anno di notizie e attualità.

Tuttavia, in molti altri paesi, obblighi simili rimangono lettera morta, consentendo alle emittenti private di non rispettarli. Nella Repubblica Ceca, per esempio, la legge non attribuisce all'autorità di regolazione (RRTV) il potere di obbligare le emittenti private al rispetto delle prescrizioni contenute nella licenza. Il risultato è che la più grande emittente privata del paese, TV Nova, nonostante garantisca di trasmettere "contenuti intellettuali", al contrario, manda in onda tipici programmi commerciali ed è diventata il comune denominatore per la programmazione di scarso livello.

Le emittenti private sono soggette a limitati obblighi di servizio pubblico. In Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Lettonia, Lituania, Repubblica di Macedonia, Polonia e Slovacchia, le televisioni private non hanno alcun obbligo di servizio pubblico. In altri Stati, come la Romania, tali obblighi sono molto generici (trasmettere informazioni oggettive, incoraggiare il pluralismo politico e sociale) o formali (trasmettere annunci provenienti dagli apparati dello Stato gratuitamente, nell'interesse collettivo), perciò non hanno alcun impatto sulla programmazione generale delle emittenti. In Ungheria si assiste alla presenza di obblighi di servizio pubblico abbastanza dettagliati: qui la legge impone alle emittenti private di trasmettere "programmi pubblici" per circa il 10% del tempo quotidiano di trasmissione, notizie per almeno 20 minuti, programmi "pubblici" per almeno 25 minuti in prima serata. La legge definisce in modo chiaro quali "programmi pubblici" le notizie, i programmi per ragazzi e per adolescenti, di aiuto ai cittadini nella vita quotidiana, di arte, che propagandino la libertà di religione ecc. Tuttavia, anche a fronte di tale dettagliata elencazione, il contenuto della televisione commerciale ungherese è rimasto orientato ad una programmazione di scarso livello.

6.4 Le quote di programmazione

6.4.1 Le quote europee

Il principale quadro regolamentare comunitario in materia di programmazione televisiva consiste nella Direttiva TWF e nella Convenzione Europea sulla Televisione Transfrontaliera (ECTT). (paragrafo III.4.3.) La direttiva è stata recepita dalle legislazioni nazionali e le emittenti di ogni paese sono vincolate alle relative prescrizioni. Tuttavia, in alcuni paesi dell'est europeo, il controllo dello stato di attuazione della direttiva è stato inadeguato. In Slovenia, RTV Slovenia è adempiente alle prescrizioni, ma poiché non c'è alcun controllo, non è chiaro se altrettanto facciano le televisioni private. Nonostante l'emanazione della direttiva l'influenza esercitata da essa sulla qualità della programmazione non sembra essere stata rilevante. Le emittenti televisive, in molti paesi, hanno deciso di adempiere alle prescrizioni europee in materia di quote di programmazione trasmettendo molti programmi a produzione locale, decisamente meno costosi.

6.4.2 Quote per la programmazione per le minoranze

La programmazione per le minoranze è davvero poco pubblicizzata sui canali principali. Non esistono quote di programmazione di trasmissioni per le minoranze etniche o linguistiche imposte alle emittenti private. Inoltre, nonostante tale tipo di programmazione dovrebbe costituire una priorità per il servizio pubblico televisivo, (in forza dell'obbligo universale di servire la totalità della società), è solo in Macedonia che la legislazione ha imposto al servizio pubblico l'obbligo di mandare in onda una certa quota di trasmissioni per le minoranze. Un caso simile si riscontra in Serbia, anche se non sono state prescritte quote per la programmazione di trasmissioni per le minoranze linguistiche; qui il servizio pubblico deve essere adeguato agli standard linguistici non solo della maggioranza della popolazione ma anche, proporzionalmente e nelle aree in cui i programmi sono trasmessi, delle minoranze linguistiche e dei vari gruppi etnici. In tutti gli altri paesi le emittenti pubbliche sono solo genericamente obbligate a includere tale programmazione nei palinsesti. (tabella 18). E' il caso dell'Ungheria, in cui le trasmissioni per le minoranze devono essere considerate "programmi pubblici" e della Romania in cui sul servizio pubblico grava un generico obbligo di dedicare parte della programmazione alle minoranze. In Slovacchia, la legge obbliga le emittenti pubbliche a garantire la trasmissione di programmi per le minoranze e in Slovenia, il gestore del servizio pubblico televisivo deve solo assicurare che la programmazione per le minoranze raggiunga il 90% delle aree abitate da minoranze italiane e ungheresi. In Italia, lo statuto e i contratti di servizio obbligano l'emittente pubblica RAI a trasmettere una certa quota di programmi per le minoranze.

6.5 Notiziari indipendenti e inchieste

Nonostante si siano registrati consistenti miglioramenti nel grado di indipendenza dei notiziari, sia nel servizio pubblico che nella programmazione privata, la produzione dei notiziari è ancora sottoposta alla pressione del mercato e, della politica e della proprietà e la trasmissione di inchieste investigative è ancora scarsa in molte stazioni televisive. Nei paesi dell'Europa dell'est, per molte emittenti, sia pubbliche che private, la tendenza a trasmettere notiziari scandalistici è diventata un modo per evitare di mandare in onda inchieste su temi scottanti. In Ungheria, ad esempio, le emittenti private hanno scelto di essere apolitiche -intendendo con ciò che hanno scelto di non trasmettere dibattiti politici - invece di politicamente neutre. La stessa situazione si ritrova in Romania, ove per anni le emittenti private, indebitate nei confronti del bilancio dello Stato per non aver pagato entro i termini le tasse arretrate, hanno scelto di occuparsi solo di argomenti marginali o di notizie "soft", come incidenti minori, furti, piuttosto che di temi politici rilevanti poiché tale scelta avrebbe scontentato le influenti elite politiche ed economiche. Inoltre, molte emittenti private distorcono i contenuti delle inchieste trasmesse per compiacere alla proprietà o ai suoi alleati. Ciò accade in Turchia, ove le emittenti private spesso adottano una linea editoriale che favorisce gli interessi della proprietà.

Comunque, nei paesi dell'est europeo, vi sono casi i cui le inchieste sono attendibili e le notizie trasmesse di alta qualità. Il servizio pubblico televisivo slovacco STV, dopo il cambio di gestione, nel 2003, ha introdotto programmi di inchiesta di qualità come

Reportéri (“Reporters”), che ha presto guadagnato una buona reputazione. Un altro esempio è costituito dall'emittente serba B92, che si è sempre concentrata sull'informazione e sul giornalismo investigativo.

In Europa occidentale le emittenti pubbliche adempiono con più regolarità agli obblighi di servizio pubblico imposti e, in alcuni paesi, hanno creato programmi che si distinguono in confronto a quelli proposti dalle televisioni private. Tuttavia, inchieste veramente attendibili sono trasmesse raramente.

6.6 Programmi specializzati e alternativi

Un'altra tendenza che si riscontra nel settore televisivo è l'emergere di canali specializzati, che stanno guadagnando rapidamente popolarità. I canali che trasmettono solo notizie, ad esempio, hanno preso rapidamente piede nei paesi dell'est europeo quali Romania (Realitatea TV e N24), Slovacchia (TA 3), e Repubblica ceca (ČT 24). Nonostante gli indici di ascolto siano bassi in confronto alle emittenti a larga diffusione, tali canali lanciano programmi di notizie a largo spettro e di informazione. Alcuni dei descritti canali (Realitatea TV in Romania e B92 in Serbia) sono stati osannati per aver fino ad ora trasmesso notizie attendibili e imparziali.

6.7 Televisione locale

Nei paesi dell'est europeo, la televisione locale deve affrontare serie difficoltà economiche. Poiché la maggior parte delle entrate derivanti dalla pubblicità vengono destinate alle emittenti pubbliche, che controllano gran parte degli ascolti nazionali, le emittenti locali si trovano sottoposte al controllo dei Comuni o sono diventate strumento per perseguire gli interessi della proprietà. In Serbia, le televisioni locali sono state ripetutamente esposte all'influenza degli enti locali e continuano ad operare in un stato di estrema incertezza; questa è una situazione che si è aggravata per aver procrastinato l'avvento della privatizzazione del settore. Nell'agosto del 2005, il Parlamento ha approvato delle modifiche alla legge sulle comunicazioni ed ha prorogato il termine per la privatizzazione delle emittenti locali sino alla fine del 2007. Le autorità regolatrici non dispongono di sufficienti risorse per monitorare la programmazione delle emittenti locali e regionali. I giornalisti che lavorano per le emittenti locali non sono assistiti da alcuna disciplina contrattuale e sono sottopagati. Per sopravvivere, le emittenti locali si sono affiliate alle televisioni nazionali private cui forniscono le notizie locali; tuttavia, esse non possono trasmettere i propri programmi.

6.8 Mezzi di informazione sociale

Una nuova realtà nella scena della televisione è la diffusione dei mezzi di informazione sociali, ovvero, di canali locali, gestiti da organizzazioni non governative, organizzazioni senza scopo di lucro o comunità di minoranze. Purtroppo essi, spesso, non dispongono di risorse economiche e raramente dispongono di licenze o autorizzazioni

all'esercizio dell'attività. Si registrano, però, sforzi a livello europeo volti a sollecitare la regolamentazione di tali canali. Ad esempio, si tratta della campagna per l'istituzione di una rete transnazionale di canali sociali per le minoranze, lanciata il 18 dicembre 2003, e culminata con la redazione del Manifesto Europeo sui mezzi di informazione sociali durante le elezioni europee del 2004. Nel Manifesto, le emittenti sociali si appellarono alla Commissione Europea, al Parlamento Europeo e ai Governi degli Stati membri affinché riconoscano tali emittenti come esercenti un servizio pubblico per la collettività e affinché tale status sia garantito a tutti i livelli. Inoltre, essi si sono rivolte al mondo politico perché assicurino che le minoranze possano seguire i programmi nella loro lingua.³⁰ La campagna è sostenuta dal Programma di Azione della Commissione Europea per combattere la discriminazione (2001-2006). Anche se non sono disponibili le esatte cifre, si stima che ci siano in Europa migliaia di tali mezzi di informazione che sono in grado di raggiungere milioni di spettatori, lettori e ascoltatori.³¹

7. MULTIMEDIALITÀ E NUOVE TECNOLOGIE

Il rapido progresso tecnologico nel campo delle comunicazioni ha introdotto molti cambiamenti nella comunicazione tradizionale. La rapida diffusione dell'utilizzo della telefonia cellulare e dei programmi per computer ha dato il via a nuovi supporti come internet e le comunicazioni cellulari, che, nell'immediato futuro saranno in grado di veicolare i contenuti televisivi. Tale processo necessiterà di una nuova concezione di regolazione. Il più rilevante sviluppo nell'industria della televisione terrestre è costituito dalla digitalizzazione che ha preso rapidamente piede in Europa occidentale, nell'ultimo biennio. La nuova tecnologia di trasmissione ha sostituito il segnale analogico con quello digitale che può essere utilizzato da svariati supporti per telecomunicazioni, come internet e strumenti di telefonia cellulare. Nei paesi dell'est europeo, la digitalizzazione si sta rivelando un processo lento: nonostante siano allo studio strategie per promuovere la digitalizzazione e sia stata già effettuata una breve fase di sperimentazione, in molti casi manca una chiara disciplina e il dibattito sull'introduzione delle trasmissioni digitali si sta svolgendo solo tra pochi specialisti del settore e ricercatori.

A ciò aggiungasi che ci si attende che la digitalizzazione promuova ulteriore competizione nel mercato europeo. Però non è ancora chiaro con che mezzi la televisione digitale sarà finanziata e quali siano esattamente le ricadute di essa sulla regolazione del settore delle comunicazioni. E' certo, tuttavia, che non è realistico pensare ad un abbandono nel breve periodo del segnale analogico; ciò in ragione della lentezza del processo di conversione al segnale digitale.

³⁰ Il Manifesto è disponibile al sito internet <http://www.multicultural.net/manifesto/index.htm>

³¹ For more information on community media initiatives, see http://www.multicultural.net/minoritymedia_project_info.htm (accessed 30 August 2005).

7.1 Revisione del mercato

(tabelle 19 e 20)

Accanto alla televisione terrestre, i supporti più usati per le trasmissioni sono il cavo e il satellite. La diffusione di questi mezzi è avvenuta in modo differente nei diversi paesi analizzati: ciò è dipeso sia dalla politica statale in materia di comunicazioni, sia dalla geografia locale. Nell'Europa occidentale, si è assistito a diverse modalità di diffusione del cavo e del satellite che presero piede a partire dagli anni '80. In primo luogo, vi sono Stati, quali la Germania, che hanno investito massicciamente sia nella trasmissione via cavo che via satellite allo scopo di estendere l'offerta. Un altro schema di sviluppo della trasmissione via cavo e via satellite si ha negli Stati sud europei, quali l'Italia, in cui non esiste quasi la connessione via cavo e quella via satellite è scarsamente diffusa. Nei paesi post-comunisti, la diffusione della trasmissione via cavo e via satellite è ancora agli albori e gran parte della popolazione riceve le trasmissioni dai canali terrestri. Tra i descritti paesi sono inclusi la Croazia, la Repubblica Ceca, la Lituania, la Repubblica di Macedonia, la Serbia e Montenegro, la Slovacchia e la Turchia (tabella 18). Comunque, la televisione via cavo è cresciuta regolarmente in alcuni di questi paesi come la Romania, la Bulgaria, l'Ungheria, la Polonia e la Slovenia. La diffusione della televisione satellitare è scarsa sia nei paesi CEE che SEE, con l'eccezione della Croazia che può contare su una copertura satellitare di oltre il 25% del territorio. Con riferimento a tutti i mezzi di comunicazione, l'industria delle telecomunicazioni ha registrato una netta crescita negli ultimi 5 anni. In più della metà delle abitazioni era presente nel 2003 una linea telefonica, eccezion fatta per l'Albania e la Lituania (in cui, invece, si riscontra un largo uso del telefono cellulare). Più della metà della popolazione in quell'anno possedeva un telefono cellulare, eccezion fatta per la Bulgaria l'Albania, la Macedonia, la Romania e la Serbia e Montenegro. Tuttavia, l'industria della telefonia cellulare in quell'area può contare del maggior grado di velocità di sviluppo.

La crescita più promettente è attesa da internet che ha registrato una forte espansione negli anni recenti. L'uso medio di internet in Europa occidentale si è attestato intorno al 46%, nel 2003, contro il 13% di tutti i paesi CEE. Tuttavia, la diffusione di internet è cresciuta molto rapidamente negli ultimi due anni e a sua capacità di veicolare tutti i generi di comunicazioni, inclusa la radio, la televisione e i servizi vocali la rende un mezzo con il più alto dei potenziali per la crescita della futura industria delle comunicazioni. Con il fiorire del commercio on-line, nel 2003, l'industria ha registrato sforzi più intensi per garantire la diffusione. Gli operatori della tecnologia via cavo sono stati i primi in Europa a connettere le abitazioni ai servizi modem via cavo, concentrando internate e televisione via cavo in un solo pacchetto. Seguirono le compagnie telefoniche che lanciarono i servizi ADSL nel 2002. Per la fine del 2002, le utenze raggiunte dell'ADSL eccedevano quelle raggiunte dalla tecnologia via cavo.³²

Il connubio tra internet e televisione che ha sofferto un colpo quando la bolla del "punto.com" scoppiò nella primavera del 2000, sta riemergendo come una vera oppor-

³² European Audiovisual Observatory, Annuario 2004, p. 43.

tunità per la futura trasmissione della televisione. Le società come Microsoft hanno lanciato sul mercato software e dispositivi in grado di catturare la televisione via internet permettendo di ricevere programmi realizzati dalle emittenti per questo specifico supporto. Nel 2005 le compagnie telefoniche stanno lavorando per offrire contenuti televisivi sugli schermi dei telefoni cellulari. Nonostante questi mezzi siano appena nati, lo sviluppo tecnologico fa registrare notevoli cambiamenti alla televisione tradizionale, poiché i contenuti televisivi saranno resi disponibili quasi su ogni supporto. Tali prospettive hanno fatto sorgere quesiti legati ai seguenti ambiti:

- regolazione della televisione (gran parte di questo ambiente non è disciplinato e può dimostrarsi praticamente impossibile da disciplinare);
- i futuri ruoli e influenza della televisione nella società (il numero di produttori e provider potrebbe essere virtualmente illimitato);
- l'impatto della pubblicità e, in generale, dei contenuti (posto che le nuove tecnologie permetteranno il riavvolgimento o l'omissione di parte dei programmi);
- la stabilità e la praticabilità del settore (in quanto un numero indefinito di attori avranno accesso ai canali).

Ad ogni modo, prima che queste tecnologie prendano pienamente piede la televisione tradizionale - terrestre, libera - si sta preparando per la digitalizzazione, un cambiamento tecnologico dello spettro radio imponente che ci si attende aumenti consistentemente il numero di canali televisivi ricevibili dagli utenti sugli apparecchi tradizionali.

7.2 La rivoluzione digitale

La Commissaria europea per l'informatica e le comunicazioni, Viviane Reding, in un intervento sul nuovo panorama europeo delle comunicazioni tenuto al Summit dei leader europei del settore, lo scorso anno, ha espresso ottimismo sulla televisione digitale in Europa:

Sembra che ogni generazione assista ad una rivoluzione nel campo delle comunicazioni. Per quella precedente alla Seconda Guerra Mondiale si è trattato della radio. Per la generazione seguente alla guerra è stata la televisione. Per i giovani d'oggi è il digitale. E' evidente che tra dieci anni l'impatto della rivoluzione digitale sarà pari a quello della radio o della televisione che l'hanno preceduta.³³

Dopo un inizio lento nel 2000 che ha visto il fallimento di alcuni fornitori di televisione digitale, questa ha guadagnato terreno e si è già assicurata una fetta del mercato europeo pari al 14%.

³³ Relazione dal titolo "Business without frontiers: Europe's new broadcasting landscape", tenuta a Londra, il 7 dicembre 2004 in occasione del Summit dei leader europei delle comunicazioni.

La trasmissione digitale migliorerà la qualità del suono e dell'immagine e la ricezione cellulare. Essa usa lo spettro in modo più efficace e sarà, quindi, in grado di offrire all'utente più canali radio e televisivi sulla stessa frequenza, accanto a migliori servizi di informazione, inclusi servizi televisivi interattivi, come gli acquisti on-line, multipli angoli di visione e scommesse dal vivo. Esistono standard di trasmissione per la televisione satellitare, via cavo e terrestre.

Per poter utilizzare lo spettro delle frequenze in modo più efficiente, ad esempio, per rilasciare licenze per usi telefonici, l'Accordo Europeo sulle Comunicazioni siglato a Stoccolma nel 1961, necessita di essere modificato. Ciò accadrà nel 2006, in occasione della Conferenza ITU. Il nuovo piano di distribuzione delle frequenze si occuperà anche di digitalizzazione senza le limitazioni imposte da mezzi di trasmissione analoghi (come il limite derivante dal contenuto supportabile da ciascuna frequenza) e dovrà assicurare che i servizi digitali siano protetti da interferenze. In generale, il modello di attività per la televisione digitale che sta prendendo piede è quello della trasmissione gratuita che, sino ad ora, ha sopraffatto quello della pay-TV. La popolarità di questo modello ha spinto l'industria dei supporti tecnici a produrre decoder più economici che è necessario acquistare per ricevere i segnali digitali. Tuttavia, questi decoder economici non consentono agli spettatori di utilizzare l'avanzata tecnologia interattiva che la digitalizzazione promette. Per essere in grado di ricevere il segnale digitale gli spettatori devono o comprare un decoder che converta il segnale, o comprare un costoso sistema televisivo integrato con la tecnologia digitale. Nonostante, recentemente, la televisione digitale abbia fatto progressi rilevanti, gli esperti non si attendono il consistente incremento nel numero di canali previsto agli albori della digitalizzazione, poiché l'Europa presenta troppi ambienti culturali diversi ed è suddivisa in tanti piccoli gruppi etnici per poter consentire la prevista espansione a costi contenuti.³⁴

La Commissione Europea sta lavorando per accelerare il processo di digitalizzazione e ha proposto l'anno 2012 come termine ultimo per gli Stati membri per esaurire le tradizionali trasmissioni analogiche terrestri.³⁵ Il passaggio dall'una all'altra forma di trasmissione comporterà cambiamenti nella regolazione del settore televisivo. Nel 2003, La commissione lanciò una consultazione a largo spettro sulla revisione della Direttiva TWF, il principale documento che disciplina i contenuti televisivi in Europa. La conclusione della consultazione fu che i principi fondanti la Direttiva -salvaguardia delle diversità culturali, tutela di certe categorie di spettatori, libera prestazione dei servizi- sarebbero stati ancora validi nel mercato digitale.³⁶

³⁴ Didier Lefèvre: IP International Marketing Committee, Television 2004, p. 54.

³⁵ Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni in tema di accelerazione la transizione dalla comunicazione analogica a quella digitale. COM(2003) 541, 17 settembre 2004.

³⁶ V. Reding, discorso tenuto al Summit di Londra 07.12.2004, dal titolo: "Business without frontiers: Europe's new broadcasting landscape."

7.3 Lo stato della digitalizzazione

(tabella 21)

Lo sviluppo del processo di digitalizzazione della televisione varia moltissimo da paese a paese e vede, in testa, l'Europa occidentale. Alcuni operatori del mercato, legislatori e osservatori del settore erano scettici circa il successo della digitalizzazione, e avevano previsto che la gente comune non avrebbe immediatamente acquistato i nuovi dispositivi per guardare la televisione e che la vastità dell'offerta televisiva non avrebbe potuto essere sostenuta, poiché il tempo trascorso davanti alla televisione non può crescere in modo esponenziale per star dietro all'espansione dei programmi televisivi promessa dalla digitalizzazione. Tuttavia, la digitalizzazione sembra essere un "biglietto di sola andata"; ciò è dovuto all'incessante crescita delle nuove tecnologie e dei programmi sovrastatali di redistribuzione delle frequenze. Il lato positivo è la probabile crescita della competizione nei mercati televisivi europei, in cui un numero limitato di attori controlla la maggior parte dei ricavi derivanti dalla programmazione e dalla pubblicità. Certo, la digitalizzazione implica anche molti cambiamenti all'interno delle autorità di regolazione, poiché vi è il pericolo che le attuali posizioni dominanti sui mercati televisivi vengano ancor più consolidate se alle stazioni leader fossero assicurate licenze sufficienti a mantenere il dominio anche sui futuri mercati digitali.

La velocità dell'Europa occidentale

In Italia, i due operatori dominanti, la RAI –servizio pubblico- e Mediaset –il gigante delle comunicazioni di Berlusconi- stanno tentando di strappare le licenze digitali con lo scopo di consolidare la propria posizione sul mercato. I loro sforzi sono sostenuti dal Governo che ha scelto di sovvenzionare l'acquisto dei decoder, apparentemente allo scopo di velocizzare il processo di digitalizzazione. Le descritte misure probabilmente avranno l'effetto di consolidare il predominio dei due operatori molto prima del 2010 il primo termine utile per passare al digitale. In Francia, l'autorità di regolazione, il Consiglio Supremo per le Comunicazioni (CSA), ha già concesso licenze digitali a otto diversi operatori privati. Anche alle emittenti pubbliche sono state rilasciate licenze digitali. In Francia il digitale terrestre è stato lanciato nel marzo del 2005, allorché in aggiunta ai canali terrestri esistenti, sette canali a visione gratuita hanno iniziato la trasmissione digitale. Le trasmissioni analogiche saranno abbandonate quando la televisione digitale avrà raggiunto l'80% della popolazione totale. Non è, invero, ancora chiaro in che modo i canali digitali recupereranno l'investimento iniziale. A ciò aggiungasi che tra gli attuali operatori, il dominante TF1 in particolare, sta impostando la sfida del digitale concentrandosi sugli aspetti tecnici, poiché teme la incipiente competizione.

Il Regno Unito è all'avanguardia negli sviluppi del digitale e ha elaborato uno dei più ambiziosi progetti per sbarazzarsi della trasmissione analogica. Nel penultimo trimestre del 2004, la diffusione del digitale nel Regno Unito ha raggiunto il 56%. Il mercato della pay-tv digitale è pigro in confronto a quello della televisione a visione gratuita. Freeview, succeduta nella licenza digitale di ITV Digital, fallita nel 2002, offre un modello a visione gratuita, con la facoltà di abbonarsi a canali particolari che trasmettono film e sport.

Freeview è stata costituita da BBC, Crown Castle e BSkyB. Accanto a Freeview, la BBC negli ultimi anni ha introdotto diversi canali digitali quali BBC3, BBC4, CBeebies, CBBC, BBC Parliament e BBC News 24. Tutti quanti sono legati ai canali principali della BBC come fornitori di servizi ausiliari e sono ancora in corso di valutazione.

In Germania, la televisione digitale ha iniziato a diffondersi lentamente nonostante il generale sostegno delle emittenti, degli operatori delle infrastrutture e del mercato della tecnologia i quali intendono aderire al termine ultimo ufficiale del 2010 per l'abbandono del digitale, fissato dal Governo Federale. La regione di Berlino/Brandenburgo è stata la prima al mondo, nel 2003, a completare lo spegnimento delle trasmissioni analogiche. Le emittenti pubbliche sono state coinvolte negli sviluppi del digitale sin dagli albori, ma gli operatori privati, quali RTL o ProSiebenSat.1, non hanno mostrato particolare interesse allorché si sono accorti che la digitalizzazione avrebbe ridotto i loro ricavi derivanti dalla pubblicità. Alla fine del 2004, la Germania contava solo poco più di 5 milioni di apparecchi digitali, ovvero il 15% dei totali apparecchi, il doppio del 2002, ma non ancora un balzo significativo.

La lentezza dell'Europa orientale.

Negli Stati post-comunisti la digitalizzazione è in forte ritardo. In molti paesi non esistono regole articolate per la digitalizzazione e il dibattito pubblico sul tema non esiste. In Croazia, Bosnia Erzegovina e Repubblica di Macedonia, non esiste ancora una politica pubblica o un progetto di azione per il passaggio definitivo al digitale. In Albania, nonostante la mancanza assoluta di linee guida e di norme giuridiche disciplinanti il digitale, un'emittente televisiva, Digitalb, ha iniziato a trasmettere in modalità digitale dopo che l'autorità di settore aveva abbozzato una strategia per lo sviluppo della televisione digitale in cui era proposto lo spegnimento delle trasmissioni analogiche tra il 2016 e il 2020.

L'autorità di regolazione del settore bulgara, il Consiglio per le Comunicazioni Elettroniche, ha emanato una Dichiarazione sulle trasmissioni digitali terrestri che ha tracciato la futura mappa dei canali digitali e ha in corso di realizzazione un progetto pilota digitale per sperimentare il segnale digitale.

Oltre ad un documento strategico per la RTV Slovenia per gli anni 2004-2010, che accenna all'obbligo del servizio pubblico di fornire canali radio e televisivi digitali, ci sono pochi programmi per il passaggio dal segnale analogico a quello digitale. Nella Repubblica Ceca, la trasmissione digitale è stata sperimentata nel 2000 e l'anno successivo, il Governo ha predisposto un disciplinare contenente un progetto per la transizione al digitale. L'industria pubblicitaria, che ha sollecitato una maggior competizione nel mercato ceco, si attende che la digitalizzazione demolisca la concentrazione nel mercato televisivo. Tuttavia, vi sono serie preoccupazioni che gli attuali operatori, in particolare, TV Nova, utilizzeranno la propria influenza per accaparrarsi, nel futuro prossimo, la gran parte dello spettro digitale. Le prime licenze digitali ceche avrebbero dovuto essere rilasciate nel 2005.

Nel 1999, in Ungheria, sono stati condotti test marginali sul digitale; l'abbandono dell'analogico è programmato per il 2012. Nel 2004 l'emittente statale Antenna Hungária

ha avuto il semaforo verde per iniziare la sperimentazione delle trasmissioni digitali terrestri sui tre canali del servizio pubblico.

L'autorità di regolazione lituana, la Commissione per la Radio e la Televisione, ha iniziato a rilasciare licenze digitali nel 2004. Tuttavia, alla Lituania, manca ancora una disciplina della digitalizzazione. In Lettonia, le trasmissioni digitali sono state sperimentate nel 2002, ma l'intero processo finì in una situazione di stallo, a seguito dell'accendersi di una controversia tra il Governo e la compagnia Britannica Kempmayer Media Ltd., scelta per installare la rete delle trasmissioni digitali terrestri. Ne settembre del 2004, il Consiglio per le Trasmissioni ha stilato nuove linee strategiche per la digitalizzazione; purtroppo queste sono vaghe e non fanno alcuna menzione della tempistica per il passaggio al digitale. In Estonia, la televisione digitale è stata sperimentata a maggio del 2004: l'esperimento è terminato nei primi mesi del 2005 per motivi finanziari. Secondo il documento sulla televisione digitale, la completa diffusione del digitale si avrà nel 2015.

La Romania ha iniziato la sperimentazione del digitale nel 2002, ma gli esperti locali sostengono che la digitalizzazione ha poche probabilità di decollare, poiché mancano investimenti consistenti e un serio dibattito che coinvolga tutte le parti - incluse le emittenti televisive, le autorità di settore, le organizzazioni civili e il Governo -. Accanto alla televisione digitale sperimentale non esiste alcun progetto governativo o strategia per la digitalizzazione. La Polonia ha iniziato a guardare alla televisione digitale alla fine degli anni '90, individuando, nel 1997, una strategia di azione per la digitalizzazione. Nel 2001 e nel 2003, il Consiglio per le Trasmissioni ha predisposto due progetti ufficiali sullo sviluppo della televisione digitale. Nel maggio del 2005 il Governo ha approvato una strategia di azione nazionale secondo cui le trasmissioni analogiche sono destinate a cessare entro il 2015. Il primo progetto per il digitale è stato lanciato da Polsat in cooperazione con TVN. In Slovacchia, il Governo ha istituito, nel giugno del 2001, un gruppo di lavoro interdipartimentale per le trasmissioni digitali (SKDV), contemporaneamente emanando un documento strategico per la diffusione della digitalizzazione. Il documento prevede il totale spegnimento delle trasmissioni analogiche per il 2015 al più tardi. Nel 2004 sono stati lanciati 4 programmi pilota per sperimentare la digitalizzazione. Il lancio delle trasmissioni digitali è previsto per il 2006. Alla fine del 2002, l'autorità di settore turca ha emanato un piano di azione e una tabella di marcia sulla digitalizzazione delle trasmissioni, prevedendo il passaggio entro il 2018.

Scarso dibattito

Nei paesi dell'est europeo il dibattito sulla digitalizzazione langue e, laddove esiste si svolge solo fra ricercatori e specialisti del settore, l'industria pubblicitaria e la politica. Le formazioni sociali in alcuni paesi si sono sforzate di attirare l'interesse pubblico sulla questione ma, apparentemente, con scarso successo fino ad ora. La mancanza di dibattito rispecchia la scarsa visibilità della digitalizzazione in scenari delle comunicazioni relativamente sottosviluppati, nonché l'estrema indifferenza del pubblico e dei professionisti nei confronti del servizio pubblico in quanto tale. Nondimeno, ciò è deplorabile, dato l'inevitabile impatto che la digitalizzazione avrà sul servizio pubblico. La moltiplicazione di piattaforme di comunicazione e di provider, che incrementeranno la possibilità di

sceita del consumatore, eroderà i margini di profitto delle emittenti private minando i principi alla base dell'imposizione degli obblighi di servizio pubblico. Per quanto attiene alle emittenti pubbliche, finanziate dai canoni delle licenze o dal bilancio dello Stato, esse dovranno fronteggiare inevitabilmente ogni tipo di pressione derivante dalla proliferazione della possibilità di scelta, dalla svalutazione dello spettro analogico e dalla continua crescita degli abbonamenti per le trasmissioni via satellite e via cavo.

Fino ad ora, la previsione più lungimirante su tali aspetti è stata formulata nel Regno Unito in cui l'Ofcom ha predisposto varie relazioni sulle prospettive per il servizio pubblico nell'imminente era digitale. Anche se si rivolge al contesto britannico -in cui tutte le emittenti nazionali terrestri hanno obblighi di servizio pubblico e in cui il servizio pubblico è molto meglio posizionato rispetto a quello degli Stati est europei - l'analisi dell'Ofcom è pertinente per tutte le realtà in cui le emittenti private sono vincolate al rispetto di obblighi di servizio pubblico.

Avendo osservato che le emittenti pubbliche sono state sostenute da un "bilancio delicato" composto da fondi istituzionali e finanziamenti nonché da un assetto di regole "che non sopravviveranno all'avvento dell'era digitale",³⁷ Ofcom ha affermato che "nell'era digitale sarà necessario prevedere un nuovo modello di regolamentazione se il servizio pubblico manterrà la capacità di raggiungere milioni di persone con una pluralità di 'fornitori' capaci di trasmettere contenuti dei più disparati". L'Ofcom ha affermato che, "in futuro, il servizio pubblico dovrà essere definito in termini di scopi e caratteristiche piuttosto che in termini di specifici tipi di programmi o di rendimenti di certe istituzioni". In concreto, questo nuovo modello potrebbe prendere la forma di un "nuovo servizio a finanziamento pubblico", chiamato PSP (Public Service Publisher). Il PSP dovrà "perseguire gli obiettivi del servizio pubblico con idee innovative", al fine "potenziare il servizio pubblico televisivo nello scenario post-analogico". Sarà necessario "esplorare nuovi percorsi per contribuire al perseguimento delle finalità di servizio pubblico, svincolati dalla necessità di tutelare i canali televisivi esistenti", ad esempio commissionando il materiale per la trasmissione digitale a diversi livelli (in competizione con i servizi digitali della BBC).³⁸ E' un tema che in Europa susciterà ulteriori dibattiti e approfondimenti, con particolare riguardo al possibile impatto che questa nuova azione avrà sulla qualità e sul gradimento dei contenuti del servizio pubblico televisivo e sul sostegno pubblico al servizio pubblico televisivo in quanto tale, incluso il sostegno con riguardo ai canoni delle licenze.

³⁷ Le citazioni di questo paragrafo sono state prese da: Ofcom, Review of public service broadcasting, Phase 2 – Meeting the digital challenge executive summary and recommendations, 28 settembre 2004, disponibile all'indirizzo internet <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb2/psb2/execsum>.

³⁸ Una valutazione indipendente di questa proposta, commissionata dalla BBC conclude affermando che il nuovo concetto di PCP porterebbe maggiori benefici se avesse un taglio marcatamente regionalista, per fronteggiare i tagli alle trasmissioni regionali e locali che le emittenti private probabilmente praticeranno sotto la pressione della digitalizzazione. Sul punto: Independent assessment of Ofcom's PSP proposal, commissioned by the BBC, novembre 2004, disponibile all'indirizzo internet http://www.bbc.co.uk/thefuture/text/spectrum_psp.htm.

III. La regolamentazione europea e internazionale del sistema radiotelevisivo

1. INTRODUZIONE

Il sistema radiotelevisivo è soggetto alla regolazione di diversi organi europei ed extraeuropei. Sul piano internazionale, il quadro normativo da considerare è quello delineato dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO) e dalle Nazioni Unite (ONU). A livello europeo, la competenza spetta sia all'Unione europea (UE) sia al Consiglio d'Europa (CoE). Ciascuno di essi ha adottato convenzioni vincolanti ma, al tempo stesso, dichiarazioni e raccomandazioni non vincolanti comunque rilevanti.³⁹ Inoltre, sono state approvate molte altre raccomandazioni da organismi internazionali e intergovernativi come l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico (OSCE), la Commissione ONU per i Diritti Umani e la Commissione sulla libertà di espressione creata ad hoc dall'ONU e dall'OSCE.⁴⁰

Il risultato di ciò è un'abbondanza di strumenti internazionali, la cui forza vincolante varia a seconda dei casi. Tutti i trattati internazionali e taluni strumenti adottati dall'UE⁴¹ sono strettamente vincolanti sul piano del diritto internazionale. Degli altri menzionati, alcuni, sebbene non siano obbligatori, riflettono le consuetudini internazionali e sono da considerarsi obbligatori, mentre altri vengono utilizzati per interpretare correttamente il contenuto del trattato ricavandone la stessa forza. Perfino le misure discrezionali possono essere politicamente rilevanti nel procedimento legislativo tanto da non poter essere ignorate.⁴²

³⁹ Ad esempio, la Raccomandazione (2004) 16 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sul diritto di replica nei nuovi media ha natura consultiva mentre la Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera (ECTT), adottata sotto gli auspici dello stesso organo nel 1989, è vincolante per quei Paesi che l'hanno ratificata o che vi hanno aderito. La Raccomandazione Rec (2004) 16 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sul diritto di replica nei nuovi media è stata adottata il 15 Dicembre 2004.

⁴⁰ Cfr, ad esempio: la Dichiarazione del Summit di Istanbul e la Carta per la sicurezza europea, adottata dai capi di stato dell'OSCE nel 1999, par. 26, 27; Commento generale 10 del Comitato dei diritti umani ONU sul diritto della libertà d'espressione, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 11 (1994); Commissione ONU dei diritti umani, Risoluzione 2004/42 sul diritto alla libertà d'espressione e d'opinione, 19 Aprile 2004; Dichiarazione congiunta del Relatore speciale ONU sulla libertà d'espressione e d'opinione, del Rappresentante OSCE sulla libertà dei media e del Relatore speciale dell'Organizzazione degli Stati americani (OAS) sull'accesso alle informazioni, 6 Dicembre 2004.

⁴¹ Solo alcune fonti del diritto dell'Unione europea sono direttamente vincolanti (vedi paragrafo 2.3).

⁴² È il caso, ad esempio, di molte raccomandazioni e dichiarazioni emesse sulla base di speciali mandate sulla libertà d'espressione del OAS, dell'OSCE e dell'ONU.

A seconda del loro scopo, le disposizioni europee e internazionali sono attuate e/o supervisionate sia da organismi internazionali e sovranazionali come il WTO e la Commissione europea, sia dalle autorità nazionali garanti della concorrenza e dei media – ad esempio l'OFCOM in Gran Bretagna, o l'Ufficio Federale del Cartello e l'Autorità sui media in Germania. I paragrafi seguenti forniscono una breve panoramica sulla disciplina giuridica in materia radiotelevisiva, ove esistono accordi internazionali. Il secondo capitolo presenta una dettagliata valutazione del diritto internazionale che regola questo settore.

1.1 Panoramica generale dei trattati e della regolamentazione europea e internazionale

I trattati internazionali vincolanti che disciplinano la materia radiotelevisiva si riferiscono generalmente a due aree specifiche. Da un lato, l'industria radiotelevisiva è soggetta alla disciplina vigente sulla concorrenza, dall'altro essa è ordinata da una legislazione specifica del settore media.

Storicamente, lo scopo di questa regolamentazione è triplice: salvaguardare il pluralismo e la libertà di espressione dei media, tutelare le regole del commercio internazionale (e, di conseguenza, dei vari media nazionali), e fare in modo che le comunicazioni internazionali (comprendenti il satellite, Internet, le trasmissioni via cavo e quelle non criptate) non siano congestionate. Questi obiettivi – spesso attuati dagli intendimenti di diversi organismi internazionali – si evidenziano in vari approcci disciplinari.

1.1.1 Il diritto in materia di concorrenza

Come ogni altro settore, quello radiotelevisivo è regolato dal diritto internazionale, dal diritto dell'UE e da quello vigente a livello nazionale, i cui scopi sono salvaguardare e incoraggiare la libera concorrenza di mercato, cercando di prevenire comportamenti non congrui a questa logica. Ad esempio, al consolidamento del sistema radiotelevisivo si affiancano fusioni tra diverse compagnie che hanno favorito la nascita di grandi (e talvolta enormi) gruppi mediatici. Le regole sulla concorrenza intervengono proprio quando le dimensioni di questi colossi sono tali da produrre effetti dannosi sul libero mercato. Inoltre esse ricoprono un ruolo fondamentale nei conflitti che nascono per l'assegnazione dei diritti per i maggiori eventi sportivi come i Giochi Olimpici o i principali tornei calcistici: in questo caso, tali regole impediscono la formazione di cartelli. Infine, in Europa, le sovvenzioni pubbliche al settore giocano un ruolo decisivo nella misura in cui, queste, possono distorcere il libero mercato. Da sempre ciò è un punto controverso del servizio pubblico radiotelevisivo (vedi paragrafo 5.2).

Indirettamente, le regole sulla concorrenza hanno anche un impatto sul pluralismo. È opinione comune che quanti più operatori possono esercitare in un libero mercato, tanto più è probabile che aumentino le voci. Tali regole rappresentano sia un'importante possibilità di controllo delle proprietà fino al punto che alcune fusioni tra società devono essere notificate e approvate dalle autorità competenti, sia un modo per far sì che la legge venga debitamente attuata nella pratica (vedi paragrafo 6).

1.1.2 Legislazione specifica per i media

Le regole sulla concorrenza non disciplinano i contenuti e non possono assoggettare gli operatori a norme che hanno come scopo la promozione di programmi diversificati per cultura e lingua. Per queste ragioni, esse da sole non possono considerarsi sufficienti per la tutela del pluralismo informativo e dunque necessitano di un supporto specifico. Se si potesse contare solo sul diritto alla concorrenza, il settore radiotelevisivo sarebbe totalmente in balia delle forze del mercato. Ciò condurrebbe al rischio che solo alcuni soggetti forti possano dominare il campo e che, di conseguenza, il numero delle “voci” trasmesse sia lontano da ciò che si intende per vero pluralismo.

È ampiamente riconosciuto che le disposizioni sul servizio televisivo non hanno solo rilevanza economica, ma giocano anche un ruolo significativo da un punto di vista sociale, culturale e politico. Vari organi internazionali hanno quindi il compito di disciplinare i contenuti, come l'UNESCO e, in Europa, l'UE. Inoltre, la componente tecnica deve essere regolamentata per assicurare che i vari segnali di trasmissione non si sovrappongano.

Le disposizioni sui contenuti

Nell'UE, i primi veri tentativi di regolare i contenuti radiotelevisivi risalgono ai primi anni ottanta, quando furono chiare le conseguenze del crescente divario del business audiovisivo con gli Stati Uniti. Nel 1984, la Commissione europea ha pubblicato un Libro Verde sull'Istituzione del Mercato Comune sulla Radiodiffusione,⁴³ in cui si evidenzia la propria visione sulla politica europea del settore. Se in origine essa era focalizzata sulla televisione via cavo e satellitare, ora la disciplina europea si concentra su 3 aree principali:

- la creazione di un meccanismo europeo di supporto per il sistema radiotelevisivo;
- la difesa degli interessi culturali europei in un più ampio dibattito internazionale, per esempio nell'ambito del WTO;
- la formazione di un quadro regolatore che permetta la realizzazione di un unico mercato interno europeo.

Le misure previste nelle prime due aree hanno un impatto limitato riguardo al contenuto strettamente europeo del sistema radiotelevisivo, concentrandosi invece sulla difesa contro la programmazione importata dall'estero (principalmente dagli Stati Uniti). Il terzo gruppo di misure tratta materie quali la protezione dei minori dai cosiddetti “contenuti dannosi”, assicurando il “diritto di replica” e la regolamentazione della raccolta

⁴³ Il “Libro Verde” è nel gergo dell'UE un documento di riflessione su un tema politico al fine di stimolare un dibattito. Commissione europea, Televisione senza frontiere: Libro verde sull'istituzione del mercato comune delle trasmissioni radiotelevisive, specialmente via satellite e via cavo, COM (84) 300, Bruxelles 14 Giugno 1984.

pubblicitaria. La Direttiva “Televisione senza Frontiere” (TWF)⁴⁴ è determinata per la creazione di un mercato radiotelevisivo europeo in quanto dispone che gli Stati membri non possano limitare la ricezione o la trasmissione di programmi radiotelevisivi di altri Paesi comunitari in linea con gli scopi della direttiva.

A differenza del quadro giuridico europeo, le norme previste dall’UNESCO hanno una natura più consultiva e/o dichiarativa. La “Dichiarazione di Sofia” del 1997 è esemplificativa in tal senso. Essa che, tra l’altro, richiama il principio del pluralismo dei media, l’accesso all’informazione e il rispetto all’indipendenza editoriale, è stata originariamente adottata dai partecipanti al seminario UNESCO e, successivamente, sottoscritta dalla Conferenza Generale dell’UNESCO.⁴⁵ Tuttavia, se di per sé la Dichiarazione non ha forza vincolante, essa si basa su una serie di principi rilevanti e, poiché riconosciuta dall’Assemblea Generale dell’UNESCO, rappresenta un importante documento politico.

Aspetti tecnici

L’ordinamento internazionale degli aspetti tecnici del sistema radiotelevisivo è stato coordinato per gran parte sotto l’auspicio dell’Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (ITU). Fondata come l’Unione Internazionale Telegrafica a Parigi nel maggio 1865, l’ITU è la più vecchia organizzazione internazionale al mondo. Ora opera come Agenzia ONU, i cui membri rappresentano tutti i settori della società.⁴⁶ Essa agisce principalmente sugli aspetti tecnici del settore telecomunicazioni, compreso quello radiotelevisivo e, se da un lato ha un peso cruciale per l’esistenza di quest’ultimo, dall’altro le sue regole non hanno alcun impatto sui contenuti. Per questa ragione essa non verrà trattata oltre, se non per evidenziare che la continua convergenza tra le diverse forme di comunicazione accrescerà l’importanza del suo ruolo.⁴⁷

⁴⁴ Direttiva UE “Televisione senza frontiere” (d’ora in avanti, TWFD): Direttiva del Consiglio 89/552/EEC del 3 Ottobre 1989 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l’esercizio delle attività televisive (Direttiva Televisione senza frontiere), OJ L 298, 17 Ottobre 1989, così come modificata dal Parlamento europeo Direttiva 97/36/EC del Giugno 1997, OJ L 202 60, 30 Luglio 1997.

⁴⁵ UNESCO, Dichiarazione di Sofia, Risoluzione 35 adottata dalla Conferenza generale alla 29esima sessione, 1997 (d’ora in avanti, UNESCO, Dichiarazione di Sofia).

⁴⁶ I membri dell’Itu possono essere gli Stati ma anche, fatto insolito per un organismo internazionale, le società e altri tipi di organizzazioni le quali possono essere classificate con lo status di membro di settore o associato. Ciò permette, ad esempio, la partecipazione diretta della società allo sviluppo degli standard tecnici, una partecipazione che non è consentita in altri organismi come l’ISO (Organizzazione internazionale per la standardizzazione), in cui essa avviene solo indirettamente attraverso gli Stati delegati.

⁴⁷ I contenuti “tradizionali” della programmazione televisiva possono ora essere diffusi attraverso telefoni cellulari o su Internet, solo per citare alcuni esempi. Ciò pone difficili sfide per la regolamentazione.

1.2 Regole di cooperazione e autoregolamentazione

Le disposizioni vincolanti in materia di concorrenza e di legislazione specifica sui media sono supportate da strumenti di auto e coregolamentazione. L'autoregolamentazione prevede misure create dagli stessi imprenditori radiotelevisivi, facendo leva sulla loro esperienza per sviluppare un proprio codice in materie come l'etica giornalistica. La coregolamentazione consiste in un insieme di regole etero ed auto prodotte da un organismo di tutela indipendente.

L'autoregolamentazione è considerata più efficace rispetto agli obblighi vincolanti, in quanto un inquadramento legale può mancare di flessibilità e adattabilità. Infatti, tramite essa, diviene più semplice prendere in considerazione situazioni locali o regionali. Ad ogni modo, l'autoregolazione porta con sé alcuni rischi. Ad esempio, essa può agevolare gli operatori di mercato più forti nel creare regole che favoriscano i loro interessi a scapito della concorrenza e degli utenti. Il funzionamento del mercato interno potrebbe essere compromesso se la quantità di norme autoprodotte porta ad una frammentazione dei mercati.

Per i Paesi UE, la Commissione europea ha utilizzato i contenuti dell'auto e coregolamentazione nel Libro Bianco sulla Governance europea⁴⁸ (2001) e nel Piano d'azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione" (2002).⁴⁹ La Commissione riconosce e incoraggia esplicitamente l'autoregolazione nel settore audiovisivo. Nella sua Comunicazione sul Futuro della Politica Regolamentare Audiovisiva (1999) la Commissione ha insistito sull'interconnessione tra misure vincolanti e autoregolamentate.

La coregolamentazione consente l'attuazione dell'obiettivo definito dalla Comunità con misure adottate da soggetti interessati in una data area. Il corpo legislativo definisce il limite teorico e applicativo in cui tali misure possano essere affidate a questi soggetti sulla base della loro comprovata esperienza in materia. Se questo procedimento non dovesse portare ai risultati sperati, l'organo legislativo si riserva il diritto di introdurre misure vincolanti.⁵⁰

⁴⁸ Commissione europea, Governance europea. Libro Bianco, COM (2001) 428 definitivo, Bruxelles, 25 Luglio 2001.

⁴⁹ Commissione europea, Comunicazione della Commissione. Piano d'azione "semplificare e migliorare la regolamentazione", COM (2002) 278 definitivo, Bruxelles, 5 Giugno 2002.

⁵⁰ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul futuro della politica europea sulla regolamentazione audiovisiva, COM (2003) 784 definitivo, 15 Dicembre 2003, Bruxelles, p. 23, (d'ora in avanti, Comunicazione della Commissione europea sul futuro della politica europea sulla regolamentazione audiovisiva); Cfr. inoltre: Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sui principi e linee guida per la politica audiovisiva comunitaria nell'era del digitale, COM (1999) 657 definitivo, Bruxelles, 14 Dicembre 1999.

Nel settore radiotelevisivo, l'autoregolazione è già in buona parte utilizzata. Il suo principale campo di applicazione è la pubblicità e la protezione dei minori. In base alla Raccomandazione del Consiglio sulla Protezione dei Minori e della Dignità Umana, le compagnie del settore e i partiti sono stimolati a cooperare nella progettazione di norme di condotta nell'ambito radiotelevisivo e per Internet.⁵¹ Nell'Aprile 2004, la Commissione ha proposto un aggiornamento alla Raccomandazione incentrato sullo sviluppo dei modelli di auto e coregolamentazione.⁵² Sebbene il mercato pubblicitario è già dettagliatamente regolamentato sulla base della Direttiva TWF e delle leggi nazionali, gli operatori radiotelevisivi hanno aggiunto codici di condotta che, ad esempio, riguardano la pubblicità di bevande alcoliche. L'autoregolazione disciplina anche gli standard tecnici.

Infatti, in Europa, sono stati raggiunti accordi sull'uso del digitale terrestre (DVB-T).

Infine, questo meccanismo gioca un ruolo determinante nella salvaguardia dell'indipendenza editoriale e degli standard di sicurezza (vedi paragrafo 4.1). Ad esempio, la Federazione Internazionale dei Giornalisti (IFJ) adotta regolarmente risoluzioni su vari temi come il diritto d'autore, le politiche d'impiego nei media e tutto ciò che riguarda la libertà di espressione⁵³, strumenti che creano le basi per l'autoregolamentazione. Per ciò che attiene alla pubblicità, lo stesso principio è adottato anche da gruppi multinazionali come l'Associazione Internazionale della Pubblicità (IAA). Quest'ultima, sulla base della propria "Dichiarazione di Autoregolamentazione & Riservatezza" (2000), coadiuva le organizzazioni membri nazionali nell'attuazione di pratiche di autoregolamentazione in questo campo⁵⁴.

2. FONTI DEL DIRITTO

Questo paragrafo fornisce una dettagliata panoramica degli standard legali internazionali dell'ordinamento radiotelevisivo, prodotti da organizzazioni internazionali: le regole

⁵¹ Raccomandazione del Consiglio del 24 Settembre 1998 concernente lo sviluppo della competitività dell'industria dei servizi audiovisivi e d'informazione europei attraverso la promozione di strutture nazionali volte a raggiungere un livello comparabile e efficace di tutela dei minori e della dignità umana, 98/560/EC, L270/48, 1998.

⁵² Commissione europea, Proposta di una Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione dei minori e della dignità umana e sul diritto di replica in relazione alla competitività dell'industria europea audiovisiva e dei servizi informativi, COM (2004) 341 definitivo, Bruxelles, 30 Aprile 2004.

⁵³ Cfr. ad esempio: IFJ, Risoluzione adottata dal Congresso mondiale dell'IFJ del 2004, 21 Giugno 2004, consultabile sul sito dell'IFJ all'indirizzo: <http://www.ifj.org/> (accesso 30 Giugno 2005).

⁵⁴ Associazione internazionale della pubblicità (IAA), Dichiarazione sull'Autoregolamentazione & Privacy, 2000, consultabile sul sito dell'IAA all'indirizzo: <http://www.iaaglobal.org/> (accesso 30 Giugno 2005).

sulla concorrenza seguono il quadro delineato dal WTO, dai trattati, dagli accordi e dalle raccomandazioni emanate dall'ONU e dai suoi organi e agenzie, dall'UE e dal CoE.⁵⁵

2.1 L'organizzazione mondiale del commercio (WTO)

Il WTO si occupa principalmente di regolare il commercio mondiale. Dato che il sistema radiotelevisivo è un'attività internazionale, è potenzialmente soggetto alle norme del WTO. Tra queste, l'Accordo Generale sullo Scambio dei Servizi (GATS)⁵⁶ riguarda la radioteletrasmissione. Esso ricopre ogni forma di commercio internazionale nei servizi. Per favorirne il libero fluire, il GATS si concentra su tre principi:

- trattamento per le nazioni più avvantaggiate (clausola MFN) – per cui ogni membro dovrà incondizionatamente fornire servizi e supporto ad un altro Paese membro in via non meno favorevole rispetto al trattamento che ogni altro Stato riceve per gli stessi servizi;⁵⁷
- eguale trattamento – gli stranieri, includendo le loro compagnie e prodotti, non potranno essere discriminati;
- accesso al mercato – l'accesso al mercato non dovrà avere restrizioni.

Nonostante sia stato più volte ribadito che i media radiotelevisivi sarebbero totalmente esentati dal rispetto del GATS, non sono stati stabiliti comunque esoneri di carattere generale. Il WTO permette ai Paesi membri una deroga alla clausola MFN nel caso in cui essi prevedono tali deroghe in un registro specifico. Per quanto concerne i servizi audiovisivi, l'UE e gli Stati aderenti hanno osservato alcune esenzioni dalla suddetta clausola. Una di queste, ad esempio, è quella sulla regolazione della quota nazionale, come indicato nella Direttiva TWF dell'UE (vedi paragrafo 4.3).

⁵⁵ L'Unione europea (UE) non va confuse con il Consiglio d'Europa (CoE). Il CoE è composto da un largo numero di Stati europei, istituito nei primi anni '50 con sede a Strasburgo, il cui primo risultato è stato quello di mettere a punto un quadro vincolante sui diritti umani attraverso l'adozione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ECHR). Gli Stati membri hanno stipulato oltre un centinaio di trattati tra loro, compresi quelli sulla regolamentazione del settore radiotelevisivo. In confronto all'UE, tuttavia, il CoE si considera come un'affiliazione relativamente libero per gli Stati. L'UE è costituito da un gruppo meno numeroso di Stati europei che, tra loro, hanno dato il via a un singolo mercato unico così come a un quadro normativo comune che comprende aree quali l'educazione, il settore radiotelevisivo, l'agricoltura e la pesca. Ha sede a Bruxelles ed è passato da 6 a 25 Stati membri. Crea confusione il fatto che uno dei suoi organismi centrali è denominato "Consiglio" dell'Unione europea. Tipicamente, gli accordi conclusi attraverso il CoE lasciano molto più spazio alla discrezionalità sulle politiche per la loro attuazione rispetto alle più dettagliate e prescrittive norme e regolamenti emanati a "Bruxelles".

⁵⁶ Accordo Generale sullo Scambio dei Servizi (GATS), (Allegato 1B dell'Accordo Generale sull'istituzione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio).

⁵⁷ GATS, art. II.

L'UE e i suoi Stati membri hanno, per buona parte, mantenuto la sovranità nazionale e le disposizioni comunitarie nel settore radiotelevisivo. Ad ogni modo, tale situazione potrà cambiare dopo le attuali negoziazioni nel commercio internazionale, conosciute con il nome di "Doha Round", in cui si fa richiamo, in particolar modo dagli Stati Uniti, alla realizzazione di un mercato aperto e ad un equo trattamento in tutti i settori dei servizi. Che l'UE e gli Stati membri saranno capaci di mantenere le programmazioni fuori dal regime del GATS è un evento ancora tutto da vedere.⁵⁸ Le implicazioni nel settore radiotelevisivo sono rimarchevoli. Una decisione a favore delle richieste degli operatori commerciali accelererebbe l'erosione delle programmazioni intese come pubblico servizio, intensificando il peso commerciale sia in quella parte di programmi meno remunerativi, sia nelle quote di produzione domestica.

2.2 L'ONU

Il diritto alla libertà di espressione

L'articolo 19 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (UDHR) sancisce che,

Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere.⁵⁹

Sebbene non sia direttamente applicabile negli Stati membri, questa disposizione funge da notevole richiamo ad una politica globale. È altresì ritenuto da molti che essa faccia parte "delle consuetudini internazionali" che vengono rispettate in ogni ordinamento.

L'articolo 19 ha assunto carattere vincolante nella Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR).⁶⁰ Questo trattato, ratificato da più di 150 Stati nel mondo,⁶¹ detta gli aspetti sostanziali della libertà di espressione (anche qui all'articolo 19) in termini simili a quelli prescritti dall'articolo 19 dell'UDHR. Esso aggiunge un cruciale limite il quale presume che la libertà di espressione possa essere limitata solo nei casi previsti dalla legge, per il raggiungimento di un legittimo scopo. Visto che la radioteletrasmissione rappresenta un momento centrale della libertà di espressione, ogni legge o norma in materia che attiene sia all'abilità degli operatori di esercitare questa libertà, sia il diritto

⁵⁸ Maggiori dettagli sui più recenti sviluppi sono consultabile sul sito del WTO all'indirizzo: http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_e.htm (accesso 4 Agosto 2005).

⁵⁹ Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo (UDHR), adottata e proclamata dall'Assemblea Generale con la risoluzione 217 A (III) del 10 Dicembre 1948.

⁶⁰ Patto internazionale su diritti civili e politici (ICCPR), entrato in vigore il 23 Marzo del 1976, 999 U.N.T.S. 171.

⁶¹ Al 27 Aprile 2005, l'ICCPR è stato ratificato da 154 Stati.

egualmente importante del pubblico di ricevere una corretta informazione deve essere giustificato da questa formula. Ciò non implica un illimitato diritto a trasmettere, ma evidenza come regole inadeguatamente invasive o esigenze indistinte, come quelle per gli operatori di rispettare “l’onore nazionale e la dignità dello Stato” non possono essere considerate legittime. Ciò significa probabilmente anche che le regole di questo sistema devono provenire da organismi indipendenti dallo Stato e servire all’interesse pubblico.

Diversi organismi dell’ONU hanno formulato dichiarazioni e raccomandazioni che si basano sul significato di diritto alla libertà di espressione nell’ordinamento radiotelevisivo. Se di per se stesse non sono vincolanti, questi atti richiamano l’Articolo 19 dell’ICCPR, ratificato dalla maggior parte dei Paesi europei, e perciò non possono essere ignorati. Due organismi sono particolarmente importanti: Rappresentante Speciale ONU per la Libertà di Espressione, e il Comitato ONU sui Diritti Umani. Il primo è un organo speciale istituito dalla Commissione ONU sui Diritti Umani, il principale organismo in materia nella gerarchia politica dell’ONU ad occuparsi di violazioni della libertà di espressione ma anche a considerare i suoi stessi scopi. Il Comitato per i Diritti Umani è un organo composto da esperti istituito dal ICCPR per supervisionare l’adozione del trattato negli Stati e per ricevere i ricorsi individuali.⁶²

Nel 2003, il Rappresentante Speciale ONU per la Libertà di Espressione ha emanato una Dichiarazione Congiunta, insieme ai suoi omologhi dell’OSCE e dell’OAS, enunciando alcuni principi nella regolamentazione del sistema radio TV. Per la precisione, i seguenti:

- Tutte le autorità indipendenti che esercitano formali poteri sulla regolamentazione dei media devono essere tutelate contro le interferenze, in particolare di carattere politico o economico, attraverso una procedura trasparente con cui nominare i membri, che permetta una partecipazione pubblica e che non sia controllata da nessun partito politico.
- I sistemi di regolamentazione devono contemplare la fondamentale differenza tra la stampa e il settore radiotelevisivo, così come Internet. Gli operatori non sono tenuti a registrarsi ulteriormente per ottenere una licenza di trasmissione. L’assegnazione di frequenze radiotelevisive deve essere basata su criteri democratici e deve assicurare eque opportunità di accesso. Ogni ordinamento riguardante Internet deve prevedere le specifiche e univoche caratteristiche di questo mezzo di comunicazione.⁶³

Questa dichiarazione ne richiama molte altre adottate dal Consiglio d’Europa, così come quella dell’UNESCO di Sofia.

⁶² Quest’ultima competenza richiede che gli Stati firmino un trattato specifico, ovvero il Protocollo Addizionale ICCPR.

⁶³ Dichiarazione congiunta del Rappresentante speciale ONU sulla libertà d’opinione e d’espressione, del Rappresentante speciale OSCE sulla libertà dei media e di quello OAS sulla libertà d’espressione, 18 Dicembre 2003.

La Commissione per i Diritti Umani dell'ONU, nel considerare l'esecuzione negli Stati dell'Articolo 19 dell'ICCPR, ha prodotto molte raccomandazioni simili riguardanti la regolamentazione dei media.⁶⁴ Queste possiedono una notevole autorità e indicano obiettivi e contenuti del diritto internazionale vincolante sulla libertà di espressione in relazione all'ordinamento radio TV. Sebbene queste siano dirette agli Stati singoli, da esse è possibile estrapolare norme generiche.

L'UNESCO

In qualità di Agenzia ONU specializzata nei settori cultura, politiche sociali ed educazione, il ruolo dell'UNESCO non può essere trascurato. Alla luce delle potenziali minacce alla sovranità culturale nazionale derivati dall'attuazione del GATS, l'UNESCO ha assunto misure concernenti la dimensione culturale del sistema radiotelevisivo. Nel 2001, ha promosso la Dichiarazione Universale sulla Diversità culturale.⁶⁵ Dal momento che questa non è obbligatoria, alcuni Stati membri l'hanno giudicata inadeguata nell'era della globalizzazione. A causa di ciò, un nuovo strumento standard – ovvero una convenzione vincolante sulla protezione della diversità di culture e espressioni artistiche – viene attualmente preso in considerazione. Nel Luglio del 2004, l'UNESCO ha pubblicato una prima bozza della convenzione, la quale precisa quanto segue: "Gli Stati aderenti [...] affermano la loro sovranità per l'adozione di misure che proteggono e promuovono la diversità delle espressioni culturali entro il proprio territorio, e riconoscono il proprio impegno per salvaguardarle e sostenerle entro i propri confini e oltre."⁶⁶

Una bozza definitiva che soddisfa le esigenze del disegno preliminare verrà sottoposta alla prossima Conferenza Generale dell'UNESCO in programma nell'Ottobre del 2005.

In aggiunta, molte altre dichiarazioni non vincolanti in relazione ai media sono state proposte con il benessere dell'UNESCO. In Europa, la Dichiarazione di Sofia è la più importante. Essa enuncia una serie di principi sull'ordinamento dei media, compreso il seguente:

⁶⁴ Ad esempio, nel 2002, in relazione all'attuazione dell'ICCPR in Moldova, il Comitato ONU dei diritti dell'uomo ha espresso delle riserve sulla televisione pubblica che non lasciava spazio ai partiti dell'opposizione (UN Doc. CCPR/CO/75/MDA – 26 Luglio 2002). In relazione al Kirgizistan, ha espresso riserve riguardo l'interferenza del governo sull'assegnazione delle licenze e più in generale sulla politica arbitraria delle licenze (Kirgizistan – CCPR/CO/69/KGZ – 24 Luglio 2000). Per quanto riguarda l'Armenia, ha espresso riserve rispetto al controllo governativo sui media elettronici palesemente in contraddizione con la libertà d'espressione (CCPR/C/79/Add.100 – 19 Novembre 1998).

⁶⁵ UNESCO, Dichiarazione Universale sulla Diversità culturale, adottata dalla 31esima Sessione della Conferenza Generale dell'UNESCO, Parigi, 2 Novembre 2001.

⁶⁶ Articolo 5(1) della bozza preliminare della Convenzione sulla protezione della diversità culturale e delle espressioni artistiche (traduzione non ufficiale). La bozza e maggiori informazioni sui recenti sviluppi sono consultabili sul sito dell'UNESCO all'indirizzo: http://portal.unesco.org/culture/en/ev.phpURL_ID=11281&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (accesso 30 Giugno 2005).

Tutti gli Stati devono fornire o rinforzare, laddove esistono, le garanzie costituzionali e legislative della libertà di espressione e di stampa e devono esaminare, rivedere e/o abrogare leggi, regolamenti e misure che limitano l'esercizio di questo diritto fondamentale. Gli Stati devono prestare particolare attenzione nell'assicurare il rispetto di queste garanzie. Le tendenze a porre limiti o tabù al di fuori di ciò che prescrive la legge restringono tali libertà e sono inaccettabili. [...]

Il libero accesso alle informazioni deve essere garantito dalle autorità indipendenti. Nessun giornalista deve essere costretto a rivelare la fonte dell'informazione. Devono essere fissate adeguate garanzie. [...]

Le televisioni di Stato e le agenzie di stampa devono, prioritariamente, essere corrette e garantite da statuti per l'indipendenza giornalistica ed editoriale come istituzioni di pubblico servizio. [...]

Se sono state istituite autorità di garanzia indipendenti per la teletrasmissione, esse devono avere piena indipendenza dal potere governativo.⁶⁷

Nonostante non possieda forza vincolante, questa dichiarazione istituisce importanti principi ed è stata accolta dalla Conferenza Generale dell'UNESCO, che le ha attribuito un considerevole peso politico.

2.3 L'Unione europea (UE)

Come già precisato, a livello comunitario, il sistema radiotelevisivo è soggetto ad una regolamentazione abbastanza ampia in ottemperanza al contenuto e ai suoi aspetti tecnico economici. Essendo per buona parte direttamente vincolante, tutti gli Stati membri UE sono strettamente tenuti a sviluppare questo pacchetto di regole.

Nel diritto comunitario, solo alcune norme hanno una immediata natura vincolante. In aggiunta a quelle imposte dai trattati fondatori, che per legge sono strettamente vincolanti e conosciuti come "fonti di diritto primario", gli Stati membri sono d'accordo nell'approvare altri strumenti di natura vincolante da parte degli organi legislativi comunitari⁶⁸ noti come "fonti di diritto derivato". Questi comprendono:⁶⁹

- Regolamenti – strumenti vincolanti direttamente applicabili, senza il bisogno di essere "recepiti" o "imposti" negli Stati membri tramite misure legislative nazionali;⁷⁰

⁶⁷ UNESCO, Dichiarazione di Sofia, nota 11 (traduzione non ufficiale).

⁶⁸ Gli organi legislativi dell'UE sono la Commissione europea, un organo amministrativo d'esecuzione che prepara gli atti giuridici, il Parlamento europeo, un organo direttamente eletto che li emana e il Consiglio dell'Unione europea, un organo a livello ministeriale in cui sono rappresentati tutti gli Stati membri.

⁶⁹ Articolo 249, Trattato che istituisce la Comunità europea (Trattato CE).

⁷⁰ Gli Stati membri tuttavia potrebbero aver bisogno di cambiare le proprie leggi esistenti che risultano essere incompatibili con il Regolamento.

- Direttive – strumenti vincolanti in quanto devono essere recepiti, pur lasciando discrezionalità ai Paesi membri sulla forma e sul metodo con cui attuarli nel sistema giuridico nazionale;
- Decisioni – misure vincolanti nella loro totalità, ma solo verso lo Stato membro o altri organismi a cui esse sono dirette.

Di questi, i prime due sono gli strumenti più comuni. Non esiste differenza di gerarchia tra queste due fonti, si tratta solo di due diverse forme di regolamentazione. Una direttiva può essere usata quando viene introdotta una linea di condotta la cui precisa definizione non è rilevante, mentre un regolamento è indirizzato a casi in cui i dettagli sono ragguardevoli sia nella forma della misura giuridica, sia nell'esito politico desiderato. Le decisioni, il terzo strumento diretto vincolante disponibile, riguardano spesso le norme sulla concorrenza e le sovvenzioni Statali, e possono essere indirizzate ad un singolo Stato membro per notificare una violazione sulle regole di concorrenza. Esse hanno valore immediatamente vincolante.

In aggiunta a questi tre strumenti, possono anche essere adottate “raccomandazioni” e “opinioni”.⁷¹ La Commissione europea, che funziona come “organo esecutivo amministrativo” dell'UE, ha il potere di formulare raccomandazioni o rilasciare opinioni su questioni di diritto comunitario, sia nel caso in cui questo potere è stato specificamente ripartito, sia nel caso che la Commissione lo giudichi importante per depositare le sue opinioni o raccomandazioni.⁷²

Infine, non va dimenticato il potere della Corte europea di Giustizia nel emettere sentenze vincolanti in materia di diritto comunitario. I ricorsi possono essere presentati dagli Stati membri, da una delle istituzioni dell'UE come la Commissione europea, o da giudici nazionali – in quest'ultimo caso, il ricorso è denominato “rinvio pregiudiziale” e deve riguardare l'interpretazione di una misura europea.

2.3.1 Fonti di diritto primario

Le norme contemplate nel Trattato che istituisce la Commissione europea⁷³ sono conosciute come “fonti di diritto primario”. L'UE ha diretta applicabilità sulla legislazione

⁷¹ Trattato CE, art. 249.

⁷² Trattato CE, art. 211.

⁷³ Il Trattato Ce è il più antico dei trattati che crea ciò che è conosciuta come “Unione europea”, e riguarda tutto ciò che dovrebbe concernere il “core business” dell'UE, vale a dire la regolamentazione di tutte quelle materie necessarie per istituire un singolo, interno mercato economico europeo. Negli anni sono stati adottati altri trattati che hanno esteso le competenze dell'Unione”. Il più importante di questi è il “Trattato sull'Unione europea”, che ha iniziato a dare competenze all'Unione sulle politiche, affari giudiziari, immigrazione, affari esteri e difesa. Ha inoltre istituito “l'Unione europea”, composta da tre “pilastri”: cooperazione economica, attraverso la “vecchia” Comunità europea, cooperazione nel settore giudiziario e degli affari interni, politica estera e di

e la politica degli Stati membri riguardo gli aspetti economici del sistema radiotelevisivo. A tal proposito, l'UE ha il potere di promuovere la libertà nel provvedere ai servizi⁷⁴ e di sostenere il "diritto allo stabilimento".⁷⁵ Inoltre, le regole sulla concorrenza del Trattato CE abilitano la Commissione europea a regolamentare processi di concentrazione⁷⁶ (vedi paragrafo 6), gli aiuti statali⁷⁷ (vedi paragrafo 5.2), compresi quelli all'industria radiotelevisiva. Per gli Stati membri, se sorgesse il dubbio sull'applicazione da parte di operatori radiotelevisivi di pratiche restrittive o di abuso di posizione dominante, il Trattato CE risulta fondamentale.⁷⁸ Esso fornisce anche le basi giuridiche per stabilire se gli operatori del servizio pubblico con licenza alterano la concorrenza a danno degli operatori privati, i quali basano i loro introiti sulla pubblicità e i servizi.⁷⁹

Riguardo all'aspetto culturale del sistema radiotelevisivo, in particolar modo ai contenuti, la competenza dell'UE è limitata. Il Trattato CE stabilisce che "La Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri [...]. [La Comunità] tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del presente trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture."⁸⁰ Questo stesso articolo esclude, tuttavia, in maniera esplicita misure di armonizzazione nelle politiche culturali a livello comunitario.⁸¹ In pratica, dunque, l'UE non ha la competenza per interferire direttamente con la regolamentazione interna di modo che il contenuto dei palinsesti non ne sia influenzato. Ad ogni modo, l'UE non ha usato in

sicurezza comune. Norme e legislazione sul settore radiotelevisivo sono state tutte adottate nell'ambito del "vecchio" primo pilastro, la Comunità europea. Sebbene sarebbe tecnicamente più corretto riferirsi a questi atti come legislazione comunitaria, nel linguaggio comune vengono riferiti alla legislazione "UE".

⁷⁴ Trattato CE, art. 49. In conformità alla giurisprudenza della Corte di Giustizia (ECJ), gli operatori radiotelevisivi forniscono servizi nei limiti dell'interpretazione data all'art. Del Trattato CE. Cfr.: C-155/73 Sacchi [1974] 409; C-52/79 Debaue [1980] 833; C-352/85 Bond van Adverteerders [1988] 2085; C-260/89 ERT [1991] I-2925; C-148/91 Veronica [1993] I-487.

⁷⁵ Trattato CE, art. 43. Il Trattato definisce tale diritto come "quello di intraprendere e proseguire attività per proprio conto e di costituire e gestire imprese, in particolare società e ditte". Cfr.: le decisioni della Corte di Giustizia nella sentenza C-155/73 Sacchi [1974] 409, e nella sentenza C-52/79 Debaue [1980] 833.

⁷⁶ Trattato CE, art. 81.

⁷⁷ Trattato CE, art. 87.

⁷⁸ Trattato CE, artt. 81, 82.

⁷⁹ Trattato CE, art. 87.

⁸⁰ Trattato CE, art. 151

⁸¹ Trattato CE, art. 151(5).

nessun caso i suoi poteri per indicare la regolamentazione dei contenuti in determinate aree, in particolare come quelle in materia di protezione dei minori, in nome della realizzazione di un “mercato unico”.⁸²

2.3.2 Fonti di diritto derivato

Al livello delle fonti di diritto derivato – direttive, regolamentazioni e decisioni già citate – i principali strumenti legali sono i seguenti:

- La Direttiva “Televisione senza Frontiere” (TWF);
- la Direttiva sul Via Cavo e il Satellite;⁸³
- il Regolamento per la Rete e I Servizi di Comunicazione Elettronica (2002);
- la Regolamentazione comunitaria sulle Fusioni.⁸⁴

Il diritto in materia di concorrenza

La Regolamentazione CE sulle Fusioni è uno dei principali strumenti del diritto comunitario antimonopolistico. Nel mercato attuale, i provvedimenti da esso derivanti sono molto significativi per il settore radiotelevisivo. (vedi paragrafo 6.3).

La Regolamentazione specifica per i media

Gli aspetti tecnici

Il Diritto di concorrenza è importante anche per ciò che concerne le infrastrutture utilizzate per le trasmissioni radiotelevisive, sia che siano trasmesse via satellite, via cavo o in modo tradizionale o ancora altre forme di comunicazione elettronica. Il nuovo quadro regolamentare comunitario in materia - Il Regolamento per la Rete e i Servizi di Comunicazione Elettronica – è stato adottato nel 2002 per entrare in vigore negli Stati membri nel Luglio 2003.⁸⁵ Esso include quattro direttive e una decisione sulla politica in materia di spettro:

⁸² La giustificazione addotta per questa regolamentazione di contenuto è che se ogni paese prevede delle proprie, specifiche norme sul contenuto, sarebbe davvero difficile per gli operatori del settore radiotelevisivo esercitare al di là dei propri confini – essi dovrebbero conoscere e tener conto della legge di ogni singolo Stato UE in cui operano. Inoltre, l’UE ha cercato di creare un campo fornendo le stesse regole base su determinati contenuti concernenti materie comuni a tutti gli stati membri.

⁸³ Direttiva del Consiglio 93/83/EEC del 27 Settembre 1993 per il coordinamento di alcune norme in materia di diritto d’autore e diritti connessi applicabili alla radiodiffusione via satellite e alla ritrasmissione via cavo, O.J. L248/15, 6 Ottobre 1993, (d’ora in avanti, Direttiva Cavo e Satellite).

⁸⁴ Regolamento del Consiglio (CE) N. 139/2004 del 20 Gennaio 2004 per il controllo delle concentrazioni tra le imprese, L24/1, 29 Gennaio 2004, (d’ora in avanti, Regolamento CE sulle fusioni).

⁸⁵ Maggiori dettagli sul Quadro regolamentare può trovarsi al sito: http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/index_en.htm (accesso 30 Giugno 2005).

- La Direttiva Quadro;⁸⁶
- La Direttiva Accesso;⁸⁷
- La Direttiva Servizio Universale;⁸⁸
- La Direttiva Autorizzazione;⁸⁹
- La Decisione sullo Spettro radio (vedi paragrafo 3.1).⁹⁰

Sebbene l'ordinamento dei contenuti sia fuori dai suoi obiettivi, questo strumento quadro è nondimeno determinante per gli operatori del settore.⁹¹ Ciò in quanto disciplina tutte le infrastrutture di trasmissione,⁹² e conseguentemente regola le condizioni con cui i segnali vengono ricevuti e trasmessi. Per quanto attiene gli operatori, questa regolamentazione prevede disposizioni sul "dovere obbligatorio",⁹³ come anche norme sul sistema di accesso condizionato e sulle "facilitazioni associative" per la televisione digitale (vedi paragrafo 3.2.3).

Il contenuto della Regolamentazione

A livello comunitario, l'ordinamento specifico per i media si ritrova innanzitutto nella

⁸⁶ Direttiva 2002/21/EC 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, L108/33, 24 Aprile 2002, Bruxelles, (d'ora in avanti Direttiva Quadro).

⁸⁷ Direttiva 2002/19/EC 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, L108/7, Bruxelles, 24 Aprile 2002, (d'ora in avanti Direttiva Accesso).

⁸⁸ Direttiva 2002/22/EC 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, L108/51, Bruxelles, 24 Aprile 2002, (d'ora in avanti, Direttiva Servizio universale).

⁸⁹ Direttiva 2002/20/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 Marzo 2002 relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, L108/21, Bruxelles, 24 Aprile 2002, (d'ora in avanti Direttiva Autorizzazione).

⁹⁰ Decisione N. 676/2002/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 Marzo 2002 relativa ad un quadro normativo per la politica in materia di spettro radio nella Comunità europea, L108/1, Bruxelles, 24 Aprile 2002, (d'ora in avanti Decisione Spettro radio).

⁹¹ Cfr.: l'art 5 della Direttiva Quadro: "[...]il presente quadro normativo non si applica ai contenuti dei servizi forniti mediante reti di comunicazione elettronica che utilizzano servizi di comunicazione elettronica, come i contenuti delle emissioni radiotelevisive [...]."

⁹² Cfr: la definizione giuridica di "reti di comunicazioni elettroniche" nell' Articolo 2(a) della Direttiva Quadro.

⁹³ Direttiva Servizio Universale, art. 31.

Direttiva TWF. Essa stabilisce gli standard minimi per cui il contenuto della regolamentazione delle trasmissioni televisive degli Stati membri deve garantire. È stato introdotto per assicurare ciò che nel gergo comunitario si definisce come “libero mercato” nei servizi radiotelevisivi: un unico mercato europeo con regole comuni che facilitino la disposizione transfrontaliera sui servizi senza alcun ostacolo legislativo (dall’UE il sistema radiotelevisivo è visto come un “servizio”).

Prima dell’introduzione della Direttiva TWF era alquanto difficile per gli operatori europei del settore poter trasmettere oltre i propri confini, ciò a causa delle diverse leggi contemplate all’interno degli Stati membri. La direttiva quindi cerca di facilitare le trasmissioni transfrontaliere (di qui il suo nome) con la previsione di norme simili in un determinato ambito, disponendo che i Paesi non comunitari possano limitare la ritrasmissione o ricezione dei programmi dei Paesi UE per ragioni attinenti agli scopi della direttiva. Il suo principale fine è quello di facilitare la crescita di una potente industria radiotelevisiva europea che possa misurarsi con la programmazione statunitense percepita come una minaccia alla cultura europea. Le sue disposizioni riguardano (vedi paragrafo 4):

- eventi “predeterminati” di grande importanza per la società;
- regolamentazioni di quota;
- pubblicità e sponsorizzazioni;
- protezione minori;
- diritto di replica.

La Direttiva TWF si basa sul principio del “paese di origine”: gli operatori devono conformarsi solo alla legge del proprio ordinamento.⁹⁴ Una volta che ciò si verifica, la programmazione trasmessa in un altro Stato membro non sarà soggetta a un secondo controllo in base alla legge dello Stato ricevente. La ritrasmissione può solo essere sospesa in circostanze eccezionali.⁹⁵

Adottata nel 1989, la direttiva è stata per la prima volta rivista nel 1997 per accogliere gli sviluppi tecnologici e commerciali. La sua attuazione deve essere frequentemente monitorata attraverso un rapporto stilato dalla Commissione UE per il Parlamento europeo, il Consiglio e il Comitato economico e sociale.⁹⁶ Nel Gennaio 2003, la Commissione ha presentato il quarto rapporto contenente lo status dell’esecuzione della direttiva in tutti gli Stati membri.⁹⁷ Dal 2003 si discute di una sua seconda revisione focalizzandosi sui seguenti aspetti:

⁹⁴ TWFD, art. 2(1).

⁹⁵ TWFD, art. 2a(2).

⁹⁶ TWFD, art. 26,

⁹⁷ Commissione europea, Quarto rapporto della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al

- la regolamentazione dei contenuti audiovisivi;
- i dettagli nella regolamentazione della pubblicità;
- il diritto ad informare e quello di trasmettere brevi reportage;
- la promozione della distribuzione e produzione dei programmi;
- misure di coregolazione nel settore media;
- il trattamento di regolazione della televisione interattiva.⁹⁸

La Commissione europea prevede di presentare la nuova versione della Direttiva “Televisione senza Frontiere” entro la fine del 2005.

2.4 Il Consiglio d’Europa (CoE)

Il CoE rappresenta l’unione degli Stati europei che, tra di loro, hanno adottato diversi trattati vincolanti. Sebbene esso opera attraverso un comitato ministeriale e un suo Parlamento, nessuno tra questi ha la competenza necessaria per adottare atti obbligatori. Sia la Commissione dei Ministri sia il Parlamento, comunque, adottano frequentemente raccomandazioni dettagliate e altri strumenti di grande rilievo politico per la loro natura minuziosa e, nel caso del Comitato dei Ministri, per il prestigio dell’organo da cui sono adottati. Queste raccomandazioni sono il più delle volte utilizzate per interpretare le brevi clausole contemplate nei trattati vincolanti e acquistano forza giuridica grazie allo stretto legame con essi.

Significativi ai fini della regolamentazione del settore radiotelevisivo sono i seguenti principali trattati e raccomandazioni:

- la Convenzione europea dei diritti dell’uomo (ECHR)⁹⁹ – il trattato simbolo dei diritti umani e il più antico strumento per la protezione di questi nell’era moderna;
- la Convenzione sulla televisione transfrontaliera (ECTT)¹⁰⁰ – contenente disposizioni simili all’omonima direttiva;

Comitato economico e sociale europeo del Comitato delle regioni, relativo all’esecuzione della Direttiva 89/552/EEC “Televisione senza frontiere”, COM (2002) 778 definitivo, 6 Gennaio 2003, consultabile sul sito: http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twfl/applica/comm2002_778final_en.pdf (accesso 30 Giugno 2005).

⁹⁸ Comunicazione della relative al futuro della politica di regolamentazione audiovisiva europea, p. 24.

⁹⁹ Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali (ECHR), adottata il 4 Novembre 1950, entrata in vigore il 3 Settembre 1953, E.T.S. 005.

¹⁰⁰ Consiglio d’Europa, Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera (ECTT), 5 Maggio 1989, modificata in base alle disposizioni del Protocollo (E.T.S. no. 141) del Consiglio d’Europa del 9 Settembre 1998, entrato in vigore il 1° Marzo 2002.

- due raccomandazioni ministeriali: una sull'indipendenza e le funzioni delle autorità sulla regolazione del settore radiotelevisivo (2000) e l'altra sulla garanzia dell'indipendenza del settore pubblico radiotelevisivo (1996).¹⁰¹

2.4.1 Il diritto alla libertà di espressione

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo è un trattato vincolante che ha una natura pressoché costituzionale nella maggior parte degli Stati europei. La condizione di membro del CoE è legata all'approvazione dell'ECHR: è possibile divenire Stato membro solo tramite la ratifica e l'attuazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Le sue disposizioni sono inoltre contenute in un'ampia serie di misure giuridiche elaborate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che ha il potere di emettere sentenze vincolanti. L'art. 10 dell'ECHR protegge il diritto alla libertà d'espressione in termini simili a quelli che si ritrovano nell'art. 19 dell'UDHR. Il primo aggiunge due ulteriori elementi significativi. Innanzitutto si dispone che il diritto alla libertà d'espressione non limita gli Stati a prevedere meccanismi di licenze nel settore radiotelevisivo; in secondo luogo contiene una clausola dettagliata sulle restrizioni alla libertà d'espressione. Quest'ultima, che si applica anche alla regolamentazione radiotelevisiva, dispone che :

L'esercizio di queste libertà [la libertà d'espressione], comportando doveri e responsabilità, può essere sottoposto a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni previste dalla legge e costituenti misure necessarie in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o l'ordine pubblico, la prevenzione dei reati, la protezione della salute e della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, o per impedire la divulgazione di informazioni confidenziali o per garantire l'autorità e la imparzialità del potere giudiziario.¹⁰²

Tale clausola stabilisce una triplice verifica: in primo luogo ogni restrizione deve essere prescritta per legge, in secondo luogo deve perseguire uno scopo legittimo e infine deve essere considerata necessaria per lo sviluppo di una società democratica. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che il primo dei suddetti requisiti è osservato solo nel caso in cui la legge sia accessibile e "formulata con sufficiente precisione tale da permettere ai cittadini di disciplinare la propria condotta."¹⁰³ Riguardo al secondo, l'inter-

¹⁰¹ Consiglio d'Europa, Raccomandazione Rec (2000) 23 del Comitato dei ministri agli Stati membri sull'indipendenza e le funzioni delle autorità regolamentari del settore radiotelevisivo, adottata dal Comitato dei Ministri il 20 Dicembre 2000 al 735° meeting dei Delegati dei Ministri (d'ora in avanti, Consiglio d'Europa, Raccomandazione Rec (2000) 23); e Raccomandazione Rec (96) 10 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulla Garanzia dell'indipendenza del Servizio pubblico radiotelevisivo, adottata l'11 settembre 1996 (d'ora in avanti, Consiglio d'Europa, Raccomandazione Rec (96) 10).

¹⁰² Conv. eur. dir. uomo, art. 10.

¹⁰³ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Sunday Times v. the United Kingdom*, 26 Aprile 1979, Causa N. 6538/74, par. 49.

ferenza deve attenersi a uno degli obiettivi contenuti nel comma 2 dell'art. 10 – la lista è esaustiva e inoltre ogni ingerenza che non rispetti uno di questi scopi è considerata violazione dell'art. 10. Per quanto attiene il terzo requisito, l'intromissione deve essere considerata necessaria per il raggiungimento di questi scopi. Il termine “necessario” va inteso come “urgente bisogno sociale”.¹⁰⁴ I motivi adottati dallo Stato per giustificare tale restrizione devono essere “rilevanti e sufficienti”, dimostrando inoltre che essa è proporzionata allo scopo perseguito.¹⁰⁵

Ogni regolamentazione del sistema radiotelevisivo deve superare questa verifica per poter essere considerata legittima.

2.4.2 La Regolamentazione specifica per i media

La Regolamentazione dei contenuti

La Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera (ECTT) è un trattato vincolante le cui disposizioni sono per buona parte simili a quelle della Direttiva TWF e si fonda sugli stessi principi (vedi paragrafo 4). Essa è stata adottata per assicurare l'obiettivo di costituire un mercato radiotelevisivo europeo di vasta portata e forza, che superi le frontiere continentali. Per coordinare questi due strumenti, l'ECTT si applica solo agli Stati membri nella misura in cui non vi sono norme europee gerarchicamente superiori (ad esempio se le disposizioni della Direttiva TWF non disciplinano un particolare ambito).¹⁰⁶

La regolazione del settore radio TV

La Commissione dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato due importanti raccomandazioni per la regolazione del settore radiotelevisivo: la prima sull'indipendenza e le funzioni delle autorità di regolazione (2000), la seconda sulle garanzie di indipendenza del settore pubblico (1996).¹⁰⁷ Nonostante questi non abbiano forza vincolante, non possono essere ignorate in quanto, in primo luogo, sono state elaborate sulla base dell'Articolo 10 dell'ECHR di natura vincolante, in secondo luogo perché previste da un organo ministeriale di alto livello e, infine perché, a differenza delle raccomandazioni ONU, sono tagliate su misura per la situazione europea.

Al centro di entrambe le raccomandazioni vige il concetto secondo cui sia la regolamentazione del settore, sia gli strumenti di controllo del servizio pubblico debbano essere sviluppati in modo da rendere minimo il rischio di interferenza nelle loro operazioni – ad esempio attraverso la designazione di un chiaro procedimento di promo-

¹⁰⁴Cfr., ad esempio, *Hrico v. Slovacchia*, 27 Luglio 2004, Causa N.41498/99, par. 40.

¹⁰⁵*Lingens v. Austria*, 8 Luglio 1986, 8 EHRR 407, par. 39-40.

¹⁰⁶ECTT, art. 27.

¹⁰⁷Consiglio d'Europa, Raccomandazione Rec (2000) 23; e Raccomandazione Rec (96) 10.

zione del pluralismo, il quale prevede garanzie contro una revoca arbitraria e sul conflitto di interessi. La raccomandazione sull'indipendenza e le funzioni dell'autorità di regolazione (Rec (2000) 23) stabilisce nello specifico l'osservazione delle seguenti regole:¹⁰⁸

3. Le norme sulle autorità di regolazione del settore, specialmente degli Stati membri, rappresentano un elemento chiave per la loro indipendenza. Di conseguenza, devono essere così definite per preservarle da ogni interferenza, in particolar modo da quelle di ordine politico o economico;
4. a questo scopo, specifiche norme devono essere definite in merito alle incompatibilità per evitare che:
 - le autorità siano influenzate dal sistema politico;
 - i membri esercitino funzioni o detengano interessi in imprese, organizzazioni mediatiche o settori correlati, che possano portare ad un conflitto di interessi in quanto membri dell'autorità di regolazione;
5. inoltre, le norme devono garantire che i membri di queste:
 - siano designati in modo democratico e trasparente;
 - non possano ricevere alcun mandato o prendere istruzioni da nessun'altra persona giuridica;
 - non rilasciare dichiarazioni e non compiere azioni che possano pregiudicare l'indipendenza delle loro funzioni e, conseguentemente, non trarre vantaggi da essi;
6. norme precise devono essere previste a riguardo della possibilità di revocare i membri in modo da evitare che la dismissione venga usata come mezzo di pressione politica;
7. in particolare, la revoca deve essere possibile solo nel caso di non rispetto delle norme sull'incompatibilità a cui esse devono conformarsi o per l'incapacità di esercitare le proprie funzioni debitamente svolte, senza pregiudicare la possibilità di ricorrere in via giurisdizionale contro tale revoca. Infine, nel caso si verifichi quest'ultima ipotesi, la revoca può essere prevista solo sulla base di norme giuridiche chiare soggette a una sentenza definitiva di una corte.

¹⁰⁸ Consiglio d'Europa, Raccomandazione Rec (2000) 23, Appendice, Capitolo II (traduzione non ufficiale).

3. LA REGOLAMENTAZIONE TECNICA

La regolazione del settore radiotelevisivo non riguarda solo i contenuti ma anche i sistemi tecnici, gli strumenti e i servizi che sono necessari per la trasmissione. Due sono gli aspetti di particolare importanza. Innanzitutto, qualunque trasmissione radiotelevisiva terrestre occupa parte dello spettro magnetico e dunque richiede una specifica allocazione di spazio. In secondo luogo, sebbene la digitalizzazione ha, in qualche misura, attenuato l'inadeguatezza dello spettro radio o della banda larga, non ha comunque messo fine al problema. Nuove restrizioni sono sorte nell'ambito della televisione digitale che richiedono un'azione di regolamentazione.

3.1 La gestione dello spettro magnetico

Ogni trasmissione terrestre utilizza onde radio e perciò richiede una regolazione del ristretto spazio disponibile. In ambito internazionale, lo spettro magnetico è coordinato sulla base del Piano di Stoccolma, adottato nel 1961 dall'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (ITU). Ovviamente, esso non poteva prevedere i recenti sviluppi tecnologici come il digitale terrestre. Si sta dunque discutendo una modifica generale al Piano di Stoccolma ma che non entrerà in vigore prima del 2005 o del 2006. Attualmente, i principi che ne conseguiranno non sono ancora sufficientemente chiari dato che la revisione è tuttora in discussione.

A livello comunitario, la Commissione europea ha pubblicato un Libro Verde sulla gestione dello spettro nel 1998.¹⁰⁹ La prima bozza di una proposta per la Decisione sullo Spettro Magnetico è seguita nel 2000.¹¹⁰ Da quando gli Stati membri hanno reagito timidamente a queste misure, la Commissione ha seguito una politica di mero supporto e accompagnamento alle disposizioni sullo spettro a livello internazionale. Nondimeno, con questa decisione nel 2002, l'organo comunitario è tornato sui suoi passi per dare vita ad una regolamentazione dello spettro nella Comunità europea.¹¹¹ Nell'interesse delle politiche comunitarie, la decisione incoraggia azioni di coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri nelle negoziazioni internazionali riguardanti la gestione dello spettro.

Come pioniere mondiale, la regione tedesca del Berlin/Brandenburg ha inaugurato la trasmissione digitale terrestre (Digital Video Broadcasting Terrestrial, DVB-T) inter-

¹⁰⁹Commissione europea, Libro verde sulla politica dello spettro radio nel contesto delle politiche comunitarie come le telecomunicazioni, le radioteletrasmissioni, i trasporti e R&D, COM (1998) 596 definitivo, 9 Dicembre 1998.

¹¹⁰Commissione europea, proposta di una decisione del parlamento europeo e del Consiglio sul Quadro regolamentare della politica dello spettro radio nella Comunità europea, COM (2000) 407.

¹¹¹Decisione Spettro Radio.

rompendo definitivamente le trasmissioni analogiche nell'Agosto 2003. Altri Länder in Germania, la Gran Bretagna, la Spagna, la Svezia, la Finlandia e l'Austria hanno seguito questo esempio (vedi paragrafo II.7.3)

Rispetto alla trasmissione analogica, la tecnologia digitale permette di avere una quantità di canali dieci volte superiore sulla stessa banda. Sebbene la digitalizzazione riduce il problema della limitatezza dello spazio, essa fa sorgere nuove sfide per l'allocazione di onde di trasmissione. Prima dell'avvento della tecnologia digitale, le frequenze assegnate al sistema televisivo tradizionale in Europa erano già occupate da canali analogici. Conseguentemente il digitale terrestre può solo essere sviluppato a scapito della tecnologia analogica su cui operatori e spettatori si sono da sempre affidati. Il problema si pone sul come regolare la transizione al digitale ultimando la chiusura dell'analogico in modo da tener conto degli interessi di tutte le parti coinvolte. Infatti, dovrebbe essere assicurato che i consumatori abbiano sufficienti informazioni per familiarizzare con tutte le nuove opportunità che i servizi digitali offrono per passare alla nuova tecnologia, fornendosi quindi di decoder digitali.

La Commissione europea ha fornito una guida direttiva agli Stati membri in una Comunicazione sull'attivazione del digitale nel 2004.¹¹² Ad ogni modo, non sono state previste specifiche misure comunitarie sul mutamento di questo scenario. In particolare, la Commissione non ha né determinato un limite di tempo per la trasformazione digitale, né previsto un divieto alla vendita degli apparecchi analogici.¹¹³ Il 24 Maggio 2005, la Commissione ha adottato una Comunicazione sull'accelerazione del passaggio dall'analogico al digitale, in cui si conviene che la maggior parte del sistema radiotelevisivo europeo passi al digitale entro il 2010, proponendo il termine ultimo dei primi del 2012 per abbandonare il sistema analogico tradizionale.¹¹⁴

¹¹²Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul passaggio dall'analogico al digitale (dall'"accensione" del digitale allo "spegnimento" dell'analogico), COM (2003) 541 definitivo, 17 Settembre 2004, (d'ora in avanti, Commissione europea, Comunicazione – dall'"accensione" del digitale allo "spegnimento" dell'analogico).

¹¹³Commissione europea, Comunicazione – dall'"accensione" del digitale allo "spegnimento" dell'analogico, pp. 5, 16.

¹¹⁴Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'accelerazione del passaggio dall'analogico al digitale, COM (2005) 204 definitivo, 24 Maggio 2005, p. 9. Nella Comunicazione, gli Stati membri sono divisi in due gruppi: il gruppo A, con una data di spegnimento entro la fine del 2010 (Austria, Germania, Spagna, Finlandia, Italia, Malta e Svezia) e il gruppo B, con una data di spegnimento entro la fine del 2012 (Belgio, Ungheria, Repubblica ceca, Slovenia e Gran Bretagna).

3.2 Gli organi di controllo della televisione digitale

Mentre la digitalizzazione concepisce un modo più efficiente dell'utilizzo dello spazio delle frequenze, dall'altro lato introduce nuovi rischi per il pluralismo dei contenuti. Oltre agli attori esistenti, come gli operatori via cavo, via satellite e sistemi radiotelevisivi terrestri, il digitale crea opportunità per nuovi operatori del mercato, che possono a loro volta diventare "guardiani" del sistema digitale. Questi sono i seguenti:

- operatori di servizi multiplex;
- produttori di equipaggiamento digitale (inclusi I decoder);
- fornitori di interfacce applicative (API);
- fornitori di sistemi di accesso condizionati (CAS);
- fornitori di guide di programmi elettronici (EPG).

Ciò che hanno in comune questi servizi è che una posizione dominante nel relativo mercato potrebbe risultare discriminante nei confronti di parti terze in relazione all'accesso a servizi tecnici particolari e per le condizioni di pagamento. Ulteriori problemi si presentano se i fornitori di servizi sono integrati verticalmente al sistema e sono interessati, al tempo stesso, a divulgare i propri contenuti.

I servizi multiplex assicurano che i segnali digitali siano compresi in blocchi di trasmissione dati. Questi vengono sviluppati in centri di trasformazione digitale. A tal riguardo, gli operatori potrebbero subire discriminazioni per il fatto che i programmi sono accorpati arbitrariamente in determinati bouquet digitali o, ancora, perché le informazioni di servizio addizionali sui loro programmi non sono compresi nel multiplex.

In ambito europeo, tali servizi non sono soggetti ad una regolamentazione specifica. Se gli Stati nazionali non hanno legiferato sul multiplex, questo dovrà attenersi in via generica al diritto sulla concorrenza. Nell'UE, nel caso in cui un operatore multiplex conquisti una posizione dominante nel mercato è tenuto a rispettare sia i principi sanciti nell'Articolo 82 del Trattato CE, sia quelli presenti negli ordinamenti degli Stati membri (ad esempio esso non può avvantaggiarsi della sua posizione per danneggiare parti terze).

Gli utenti devono possedere una televisione digitale o il segnale dovrà essere convertito in analogico da appositi apparecchi per poter vedere i programmi. Ciò è possibile sia attraverso un convertitore interno all'apparecchio televisivo, sia tramite un decoder esterno. Il diritto comunitario non impone regole sui decoder, bensì sull'hardware e il software utilizzati per la loro fabbricazione. Per gli Stati membri assume importanza il Quadro di Regolamentazione per la Comunicazione Elettronica e i Servizi (vedere paragrafo 2.3.2).

I segnali digitali possono essere decodificati in modo che solo gli utenti proprietari di un apparecchio decodificatore, come una smart card, possono vedere un dato programma. La tecnologia permette questo processo di criptazione/decriptazione tramite un sistema di

accesso condizionato (CAS).¹¹⁵ In base a questa definizione, un CAS non prevede nessun pagamento per la decodificazione. Infatti, esso può essere applicato non solo alla pay tv, ma anche al sistema tradizionale. Il Quadro di Regolamentazione per la Comunicazione Elettronica e i Servizi prevede il CAS nella sezione “mezzi in dotazione”.¹¹⁶ Negli Stati membri, la Direttiva sull’Accesso, *inter alia*, obbliga gli operatori CAS ad offrire i servizi a tutti gli imprenditori del settore radiotelevisivo su base “equa, ragionevole e non discriminatoria”, compatibilmente al diritto comunitario sulla concorrenza.¹¹⁷

Le interfacce applicative (API) sono software che controllano i componenti hardware del decoder. I servizi digitali ricevibili con questo strumento includono generalmente non solo la tv digitale, ma anche una guida elettronica ai programmi (EPG) e un’ampia varietà di applicazioni multimediali. Se questi servizi vengono offerti da fornitori diversi, gli strumenti tecnologici in dotazione possono comunque mutare, ed è compito delle API far sì che essi possano essere ricevuti e processati dal decoder digitale. In osservanza alla Direttiva Accesso, le autorità di regolamentazione nazionale degli Stati membri hanno la facoltà di imporre agli operatori di fornire l’accesso alle API in modo equo, ragionevole e non discriminatorio.¹¹⁸ La Direttiva Quadro prevede che gli Stati membri incoraggino gli operatori di servizi televisivi digitali a offrire il libero utilizzo delle API e, contemporaneamente, far sì che gli addetti propongano in modo trasparente tutte quelle informazioni necessarie alla loro installazione.¹¹⁹ Inoltre, essa

¹¹⁵L’articolo 2(f) della Direttiva Quadro definisce il Caf: “qualsiasi misura e/o intesa tecnica secondo la quale l’accesso in forma intelligibile ad un servizio protetto di diffusione radiotelevisiva è subordinato ad un abbonamento o ad un’altra forma di autorizzazione preliminare individuale”.

¹¹⁶L’articolo 2(e) della Direttiva Quadro definisce “risorse correlate”, le risorse correlate ad una rete di comunicazione elettronica e/o ad un servizio di comunicazione elettronica che permettono e/o supportano la fornitura di servizi attraverso tale rete e/o servizio, ivi compresi i sistemi di accesso condizionato e le guide elettroniche ai programmi.”

¹¹⁷Le disposizioni sul sistema d’accesso condizionato(CAS) si possono trovare nell’articolo 6 e nell’allegato I Parte I della Direttiva Accesso. Sebbene né l’art. 6 né l’allegato I Parte I della direttiva danno una linea interpretativa su cosa si debba intendere per “termini equi, ragionevoli e non discriminatori”, altre disposizioni della Direttiva fanno luce sul requisito della non discriminazione. L’art. 9(2) afferma che se un operatore è tenuto al rispetto dell’obbligo della non discriminazione, le autorità garanti nazionali possono richiedere che essi pubblichino un’offerta standard ai potenziali clienti. Tale standard deve fornire una “distinta” previsione sui servizi, per es. non si deve pretendere dal cliente alcun pagamento per gli impianti e i servizi che non sono necessari per il servizio richiesto. Lo standard offerto deve inoltre suddividersi in diverse componenti in relazioni alle esigenze di mercato, le quali devono essere offerte a un prezzo specifico. Inoltre, l’articolo 10(2) stabilisce che gli operatori devono rispettare gli obblighi di non discriminazione per applicare condizioni uguali in circostanze uguali agli altri operatori che forniscono gli stessi servizi e fornire servizi e informazioni agli altri alle stesse condizioni e con la stessa qualità prevista per i propri o per quelli dei consociati o dei partner.

¹¹⁸Direttiva Accesso. art. 5(1)(b), insieme all’Allegato I, Pt II.

¹¹⁹Direttiva Quadro, art. 18.

autorizza la Commissione europea a stilare una lista di misure standard e/o specifiche (da qui in poi, Lista Standard 2002) utili come base per sviluppare un'armonizzazione nella fornitura dei mezzi in dotazione.¹²⁰ Questo elenco è stato istituito nel Dicembre 2002 e concerne anche le API.¹²¹ L'interfaccia comune menzionata nella lista è la piattaforma multimediale (MHP) su cui l'insieme degli operatori digitali (DVB), altri operatori europei, regolatori e produttori si sono accordati. Si è discusso a lungo se questa interfaccia standard debba essere obbligatoria. Allo stato attuale, MHP non è vincolante nella legislazione europea. Riguardo alla Direttiva Quadro, si incoraggia l'utilizzo delle misure standard specificate nella lista,¹²² senza che queste siano imposte agli Stati membri. In una comunicazione del Luglio 2004, la Commissione ha confermato che non vi è attualmente l'intenzione di rendere vincolanti questi standard comunitari.¹²³ Di conseguenza, attualmente non è stato stipulato nessun sistema API specifico, né su piattaforma multimediale MHP né su nessun altro sistema.

Nell'era digitale, le guide elettroniche ai programmi (EPG) sostituiscono le guide televisive tradizionali (ad esempio quelle stampate). Molto simili ai programmi di navigazione su Internet, le EPG aiutano l'utente ad orientarsi nella moltitudine di differenti canali presenti nella tv digitale e a scegliere il programma. A questo proposito, le EPG possono essere di due tipi. Innanzitutto un operatore può gestire la propria guida per condurre il ricevente attraverso il pacchetto digitale della sua programmazione. In secondo luogo, un provider di piattaforma, come un satellite o una rete via cavo può offrire una EPG che non fornisca solo informazioni sui canali o su un determinato pacchetto digitale, bensì informi i clienti su tutta l'offerta della piattaforma. Naturalmente, gli operatori dovranno accedere ad una EPG di ordine superiore. Oltre al prezzo, un altro fattore di cui essi devono tener conto è l'ordine dei programmi in lista. Vi è una forte consapevolezza, specialmente tra gli operatori privati, che in una televisione multicanale, la loro posizione sulle guide elettroniche influenzi gli utenti. Nella contrattazione con gli operatori di rete via cavo che offrono la propria EPG, le imprese radiotelevisive spesso specificano nei contratti la loro posizione nella lista.

In base al Quadro di Regolamentazione per la Comunicazione Elettronica e i Servizi, anche le EPG sono trattate come "mezzi in dotazione". Di rilevante importanza nella Direttiva sull'Accesso stabilisce per le EPG, così come per le API, che gli Stati membri possono obbligare gli operatori EPG a fornire accesso ai loro mezzi in modo equo, ragio-

¹²⁰Direttiva Quadro. art. 17.

¹²¹Elenco degli standard e/o specificazioni per le reti di comunicazione elettroniche, servizi e risorse correlate, 2002, C331/47.

¹²²Scopo delle disposizioni dell'art. 17(2) della Direttiva Quadro.

¹²³Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'interoperabilità dei servizi televisivi digitali interattivi, COM (2004)541 definitivo, 30 Luglio 2004, Bruxelles, p. 7.

nevole e non discriminatorio.¹²⁴ Le EPG appartengono anche ai “mezzi in dotazione” anche per ciò che riguarda la disposizione sulla standardizzazione contemplata nella Direttiva Quadro.¹²⁵ A differenza delle API, le EPG non sono menzionate nella lista degli standard del 2002. Va notato inoltre che gli aspetti sostanziali e formali dell’EPG non sono regolati dal Quadro di Regolamentazione per la Comunicazione Elettronica e i Servizi.¹²⁶ In particolare è lasciato alla discrezione degli Stati membri se e come essi vogliono accertarsi sulla presenza di garanzie per determinati contenuti nei programmi, come nei canali del servizio pubblico televisivo, in modo da essere appropriatamente accessibili via EPG. Ciò significa, *inter alia*, che la regolamentazione comunitaria non pregiudica la capacità degli Stati membri di approntare speciali disposizioni per elencare l’oggetto dei programmi del servizio pubblico.

4. LA REGOLAZIONE DEI CONTENUTI

Il settore radiotelevisivo deve accrescere la libertà di espressione, di opinione e d’informazione.¹²⁷ Ciò nonostante, questi diritti fondamentali – di cui sono portatori diverse parti, quali gli operatori del settore, i giornalisti e i destinatari di informazioni – non possono essere esercitati senza considerare i conflitti che sorgono tra essi stessi e senza bilanciarli con altri legittimi diritti o interessi, quali la promozione culturale, le diversità linguistiche o la protezione dei minori. La regolamentazione dei contenuti si rende dunque necessaria per risolvere questi tipi di conflitti.

4.1 Gli standard editoriali e di programmazione

Particolari strumenti europei cercano di preservare gli standard editoriali attraverso disposizioni vincolanti e auto-regolamentazioni. Standard generali di programmazione sono contenuti nella Direttiva TWF e nell’ECTT.¹²⁸ Mentre la direttiva si limita a stabilire che i palinsesti non debbano contenere alcun incitamento all’odio in base alla razza, al sesso, alla religione e alla nazionalità, la ECTT contiene una regolamentazione più det-

¹²⁴Direttiva Accesso, art. 5(1)(b), insieme con l’Allegato I(Pt. II).

¹²⁵Direttiva Quadro, art. 17.

¹²⁶Direttiva Accesso, art. 6(4).

¹²⁷Come si dispone, ad esempio, nelle seguenti disposizioni: l’articolo 10 dell’ECHR, il quale è il documento giuridico più importante del Consiglio d’Europa; l’articolo 11 della Carta UE dei diritti fondamentali; l’articolo 19 dell’UNDHR. Per una panoramica sulle sentenze degli ultimi 40 anni della Corte europea dei diritti dell’uomo, cfr.: Consiglio d’Europa, libertà d’espressione in Europa – Giurisprudenza sull’art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, Diritti umani File N. 18, rivisto, Pubblicazione del Consiglio d’Europa, Strasburgo, 2002.

¹²⁸TWFD, art. 22(a); ECTT, art. 7.

tagliata. Essa proibisce esplicitamente la pornografia e ogni accentuazione gratuita della violenza, contenendo anche disposizioni per i notiziari che devono narrare fatti ed eventi in modo imparziale e che devono incoraggiare la libera formazione di opinioni.

L'autoregolamentazione, che riguarda gli standard editoriali, è realizzata principalmente attraverso codici giornalistici e da statuti editoriali. Le unioni di giornalisti degli Stati nazionali, così come quelle europee, le associazioni internazionali e le federazioni possiedono dei codici etici che sono solitamente controllati da un organismo indipendente a cui ricorrere. Gli standard esigono, *inter alia*, accuratezza, imparzialità e rispetto della privacy.

Oltre all'indagine svolta da organi competenti, una violazione degli standard editoriali può portare all'esercizio del diritto di replica. Sia la Direttiva TWF sia l'ECTT prevedono il naturale/legittimo diritto di replica nel caso di notizia falsa o ingannevole.¹²⁹ Secondo tale diritto, un operatore radiotelevisivo deve mandare in onda la rettifica di affermazione di fatti non corretti nel caso gli interessi della persona legittimata, come la reputazione e il buon nome, siano stati danneggiati. L'orientamento dell'ECTT è piuttosto vago e richiede soltanto che siano disposti accordi per un effettivo esercizio del diritto di replica riguardo a tempi e modalità.¹³⁰ La Direttiva TWF contiene previsioni più specifiche: la replica deve essere trasmessa entro un ragionevole tempo dalla richiesta e in maniera appropriata nei confronti dell'operatore a cui si riferisce.¹³¹

4.2 Diritto di trasmettere brevi cronache ed eventi di grande rilievo

Se l'ECTT contempla il diritto a trasmettere brevi cronache¹³² non esiste una simile previsione nella Direttiva TWF. Tale diritto si applica agli eventi di grande rilievo pubblico. In sostanza, tale diritto è stato fino ad oggi esercitato prevalentemente per gli eventi sportivi come gli incontri calcistici di campionato. Esso garantisce l'accesso a ogni operatore radiotelevisivo europeo autorizzato per riportarne la cronaca. L'organizzatore può far pagare ai giornalisti una regolare tariffa per l'ammissione all'evento, tuttavia non può impedire loro di riportare la cronaca nonostante i diritti di trasmissione siano stati dati in licenza a un altro canale. L'ECTT non specifica di quali eventi si tratta, tuttavia la disposizione va interpretata in senso ampio.

In base alla Direttiva TWF e all'ECTT, lo sfruttamento di determinati eventi sportivi da parte della pay-TV è possibile soltanto se lo stesso o altri operatori radiotelevisivi garantiscono una simultanea copertura gratuita dello stesso evento.¹³³ Simili a quella sul drit-

¹²⁹TWFD art. 23; ECTT, art. 8.

¹³⁰TWFD art. 8(1).

¹³¹TWFD art. 23(1).

¹³²ECTT, art. 9.

¹³³TWFD, art. 3(a); ECTT, art. 9.

to di trasmettere brevi cronache, queste disposizioni si prefiggono lo scopo di assicurare il pubblico accesso per mandare in onda gli avvenimenti di maggiore importanza. Gli Stati membri possono accordarsi nel mettere a punto una “lista” di eventi specifici da sottoporre all’esame della Commissione europea o del Comitato permanente della Convenzione. Gli elenchi esistenti per lo più contengono eventi sportivi quali i Giochi olimpici, ma anche avvenimenti culturali come il Festival di Sanremo in Italia o il Balletto dell’Opera di Vienna. Essi sono inoltre ristretti agli eventi più prestigiosi e popolari. Per quanto riguarda per esempio la copertura sportiva, le liste includono soltanto le partite delle nazionali e non si riferiscono invece ai campionati nazionali. Questi possono essere dunque trasmessi esclusivamente su canali a pagamento, come in Italia (Sky Italia), in Inghilterra (BSkyB) e in Germania (Premiere).

4.3 La regolazione delle quote

Sia la Direttiva TWF, sia l’ECTT prevedono una quota in favore degli operatori europei.¹³⁴ La direttiva introduce inoltre una quota in favore dei produttori indipendenti.¹³⁵ Tali disposizioni hanno lo scopo di assicurare la diversificazione della programmazione e di promuovere la produzione televisiva in Europa.

La quota riservata alla programmazione europea obbliga gli operatori radiotelevisivi a destinare la “quota maggioritaria” di tempo riservato alla programmazione di commedie e di documentari degli operatori europei, senza che questa sia specificata nella legge. Si considerano tali quegli operatori la cui produzione si svolge in uno degli Stati membri dell’Unione europea o in un altro paese europeo che ha ratificato l’ECTT.¹³⁶ Questa definizione si estende anche alle compagnie satelliti non europee nel caso in cui le società incorporanti operino con almeno il 50% di staff permanente di cittadini europei. Fino a quando la direttiva TWF non sarà recepita negli Stati membri, l’attuazione delle quote dovrà essere monitorata dalle autorità nazionali dei media (vedi paragrafo II.6.5).

La quota riservata ai produttori indipendenti riserva il 10% in termini di tempo di programmazione o di budget per trasmissioni europee messe a punto da produttori non associati ad alcun operatore radiotelevisivo. La Direttiva TWF stabilisce inoltre che la quota del 10% si raggiunga sia in maniera progressiva, tenendo conto della responsabilità informativa, educativa, culturale e d’intrattenimento che gli operatori hanno di fronte ai propri utenti, sia attraverso la destinazione di “adeguata” ma non precisata proporzione per trasmissioni recenti (ad esempio programmi trasmessi entro cinque anni dalla loro produzione).

¹³⁴TWFD, Capitolo III (promozione della distribuzione e della produzione dei programmi televisivi), artt. 4-6; ECTT, art. 10.

¹³⁵TWFD, art. 5.

¹³⁶“Programmi europei” sono definiti nell’art. 6 della Direttiva TWF; La definizione di “programmi audiovisivi europei” si ritrova nell’art. 2(e) dell’ECTT.

4.4 Regime pubblicitario e sponsor

La Direttiva TWF e l'ECTT prevedono una serie di norme sulla pubblicità, le televendite e gli sponsor, comprese regole destinate ai minori.¹³⁷ Tra queste disposizioni formali rientrano sia il principio base secondo cui il contenuto pubblicitario deve nettamente distinguersi dalla linea editoriale della rete televisiva attraverso i mezzi visivi,¹³⁸ sia le previsioni dettagliate sulla durata e l'inserimento degli spot pubblicitari e delle televendite.¹³⁹ La direttiva e l'ECTT indicano inoltre il contenuto della regolamentazione pubblicitaria e degli sponsor.¹⁴⁰

Per quanto riguarda la pubblicità, la direttiva e l'ECTT hanno messo a punto degli standard generici. Si stabilisce che la pubblicità non deve pregiudicare il rispetto della dignità umana,¹⁴¹ non deve essere ingannevole e non deve nuocere agli interessi dei consumatori. Le agenzie pubblicitarie non devono inoltre influenzare i contenuti dei programmi.¹⁴² Si proibisce o si limita, tra l'altro, la promozione di determinati tipi di prodotti come il tabacco, i medicinali e le bevande alcoliche.¹⁴³ Non si proibisce esplicitamente la pubblicità di carattere politico o religioso, tuttavia la direttiva TWF stabilisce che la pubblicità televisiva e le televendite non devono essere offensive delle credenze religiose o politiche.¹⁴⁴

Per quanto riguarda la sponsorizzazione, in base a norme specifiche, se essa è ammissibile in via generale, è allo stesso tempo soggetta ai seguenti limiti:

- uno sponsor non deve né esercitare alcuna influenza sul contenuto editoriale e/o sulla scaletta di un programma televisivo, né deve compromettere la responsabilità e l'indipendenza editoriale dell'operatore radiotelevisivo;
- a differenza della pubblicità, la sponsorizzazione deve limitarsi a promuovere un particolare programma televisivo senza incentivare il consumo del prodotto;
- le industrie del tabacco non possono sponsorizzare alcun programma televisivo;
- le compagnie farmaceutiche possono agire come sponsor per la promozione del

¹³⁷TWFD, Capo IV; ECTT, Capi III e IV.

¹³⁸TWFD, art. 10.

¹³⁹TWFD, artt. 11, 18.

¹⁴⁰TWFD, artt. 12-17; ECTT, artt. 11, 15, 17-18.

¹⁴¹TWFD, art. 12(a).

¹⁴²ECTT, art. 11.

¹⁴³TWFD, artt. 13-15; ECTT, art. 15.

¹⁴⁴TWFD, art. 12(c).

proprio nome e della propria immagine senza fare cenno a medicinali e trattamenti farmacologici.¹⁴⁵

Al fine di garantire la certezza del diritto e un equo trattamento per i diversi Stati membri riguardo le nuove tecniche pubblicitarie e le sponsorizzazioni – come lo schermo diviso, la pubblicità interattiva e virtuale – la Commissione europea ha specificato in una comunicazione interpretativa come le norme della Direttiva TWF si applicano a queste nuove tecniche.¹⁴⁶ Ad esempio, si dispone che le norme della Direttiva in questione, sulla durata oraria e quotidiana della pubblicità televisiva, devono essere applicate *in toto* anche agli spot pubblicitari su schermo diviso, o che la pubblicità virtuale e le tecniche di sponsorizzazione, come la visione tridimensionale dei campi di calcio, devono conformarsi alla direttiva.

4.5 La protezione dei minori

Il regime regolamentare delle protezioni dei minori è doppio, da un lato consiste nella previsione di misure generali, dall'altro di una speciale protezione nel campo pubblicitario.

Con riguardo alla generale protezione dei minori, sia la Direttiva TWF sia l'ECTT richiedono misure per prevenire l'indebolimento dello sviluppo fisico, mentale e morale dei minori.¹⁴⁷ La Direttiva TWF fa una distinzione netta tra i programmi che possono seriamente danneggiare lo sviluppo dei minori e quelli che potenzialmente lo farebbero. In base alla stessa, la messa in onda dei primi è completamente proibita¹⁴⁸ – quali ad esempio i programmi pornografici o quelli gratuitamente violenti. Al contrario, i programmi che solo potenzialmente possono danneggiare lo sviluppo dei minori non sono del tutto vietati in televisione; essi possono essere teletrasmessi ma allo stesso tempo sono soggetti a restrizioni di programmazione.¹⁴⁹ Inoltre, se alcuni programmi sono messi in onda in forma non criptata, essi devono essere preceduti da un segnale acustico o identificati grazie alla presenza di un simbolo visivo per tutta la loro durata.¹⁵⁰ Possono essere utilizzati appropriati mezzi tecnici come le tecnologie di decodifica.¹⁵¹

¹⁴⁵TWFD, art. 17; ECTT, artt. 17, 18.

¹⁴⁶Commissione europea, Comunicazione interpretativa della Commissione relativa a taluni aspetti delle disposizioni della direttiva “Televisione senza frontiere” riguardanti la pubblicità televisiva, C102/2, Bruxelles, 2004.

¹⁴⁷TWFD, art. 22; ECTT, art.7(2).

¹⁴⁸TWFD, art. 22(1).

¹⁴⁹TWFD, art. 22(2); ECTT, art. 7(2).

¹⁵⁰TWFD, art. 22(3).

¹⁵¹TWFD, art. 22(2). Per quanto riguarda gli strumenti tecnici utilizzati per il controllo dei programmi che i minori potrebbero guardare, cfr. inoltre: TWFD, art. 22b(2).

Norme specifiche sulla pubblicità rivolta ai minori si riscontrano sia nella Direttiva TWF, sia nell'ECTT. Quest'ultima si limita a proibire la promozione pubblicitaria, che verosimilmente nuoce agli interessi dei minori, e le televendite che esortano i minori all'acquisto o al noleggio di beni e servizi.¹⁵² La Direttiva contiene una regolamentazione più dettagliata, tanto è vero che proibisce specificamente spot che ritraggono minori che consumano alcolici o che sfruttano la fiducia che essi ripongono nei genitori, negli insegnanti o verso altre persone.¹⁵³

5. IL SERVIZIO PUBBLICO TELEVISIVO

5.1 L'approccio europeo

In Europa, il servizio pubblico radiotelevisivo è una componente del panorama mediatico. Negli Stati membri, i programmi della televisione pubblica possono contare su uno share di pubblico – nel 2003 più del 40% in Francia, Germania, Italia, Polonia e in Gran Bretagna (vedi tabella 12).

A differenza delle televisioni commerciali, buona parte del servizio pubblico è parzialmente o interamente sovvenzionata da un canone che deve essere corrisposto mensilmente o annualmente da tutti i possessori di un apparecchio televisivo. In Gran Bretagna, i canali della BBC non devono contenere pubblicità di alcun tipo. In altri paesi, in considerazione di questa sovvenzione privilegiata, vi sono speciali restrizioni circa la quantità di pubblicità e sponsorizzazione presente nei programmi. Ad esempio, in Germania, l'ARD e la ZDF non possono contare su nessun tipo di messaggio pubblicitario dopo le 20.00 nei weekend e in tutti i giorni festivi. Il servizio pubblico è anche soggetto a specifici requisiti nell'offrire una vasta gamma di programmi, includendo quelli educativi, culturali e informativi, conforme al diritto nazionale (vedi paragrafo II.4.3).

Il servizio pubblico radiotelevisivo è esplicitamente riconosciuto sia nelle raccomandazioni del Consiglio d'Europa, sia nel diritto comunitario. In un protocollo separato, “considerando che negli Stati membri il sistema pubblico è direttamente correlato ai bisogni democratici, sociali e culturali di ciascuna società e all'esigenza di preservare il pluralismo dei media”, le parti contraenti del Trattato europeo di Amsterdam hanno concordato che ogni Stato membro deve avere l'esclusiva competenza per finanziare il proprio sistema radiotelevisivo a determinate condizioni.¹⁵⁴ Ciò riflette la consapevolezza che l'assetto pubblico radiotelevisivo europeo è un fattore

¹⁵²ECTT, art. 11(3),(4).

¹⁵³TWFD, art. 15(a), 16.

¹⁵⁴Protocollo UE sul servizio pubblico radiotelevisivo (1997).

rilevante per un sistema culturale e politico di democrazia di ogni Stato membro. L'indipendenza del servizio pubblico dall'influenza governativa è, inoltre, presente in una specifica Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che dispone che "il quadro normativo (nazionale) sulla gestione del settore radiotelevisivo dovrebbe sancire in modo chiaro la propria indipendenza editoriale e l'autonomia istituzionale".¹⁵⁵

Per contro, il sistema statunitense è esclusivamente commerciale, dominato dalle leggi di mercato con solo una piccola parte coperta dal servizio pubblico. Quest'ultimo conta sullo share complessivo del pubblico televisivo ben meno del cinque per cento. In conformità al "Public Broadcasting Act" del 1967, la Società per il Servizio Pubblico Radiotelevisivo (CPB) è stata creata come "un'organizzazione ombrello" per le 350 televisioni pubbliche nazionali che formano il sistema pubblico televisivo (PBS).¹⁵⁶ Il CPB è stato istituito per "incoraggiare la crescita e lo sviluppo del sistema pubblico radiotelevisivo includendo l'uso di alcuni media a scopo istruttivo, educativo, culturale." Si tratta di un'organizzazione non profit, fondata sì dal Governo federale, dallo Stato e dai governi locali, ma finanziata anche da donazioni private e societarie, da college, università e fondazioni. A differenza della maggior parte del servizio pubblico europeo, i canali pubblici non sono autorizzati a chiedere il pagamento obbligatorio di un canone da parte degli utenti. Nel Giugno 2005, una sottocommissione del Congresso statunitense ha votato per una prima drastica risoluzione che, nell'arco di due anni, eliminasse qualsiasi sovvenzione federale al CPB. Lanciato l'allarme, gli operatori pubblici e i loro sostenitori nel Congresso hanno interpretato questa posizione come una sorta di escalation della campagna repubblicana contro una presunta inclinazione liberale nella loro programmazione. Il Congresso prenderà una decisione finale entro il 2005.

5.2 Il finanziamento statale

Negli ultimi anni, grazie ai finanziamenti agli Stati da parte della Comunità europea, il servizio pubblico ha potuto fronteggiare meglio i concorrenti privati.¹⁵⁷ Questi ultimi hanno fatto appello alla Commissione europea perché questa chiarisca se il canone quale aiuto allo Stato, è incompatibile con le disposizioni del Trattato comunitario.¹⁵⁸

La disputa inizia con la questione se il canone può essere qualificato come aiuto allo Stato secondo l'interpretazione dell'Articolo 87(1) del Trattato CE. Secondo tale dispo-

¹⁵⁵ Consiglio d'Europa, Raccomandazione N. R (96) 10.

¹⁵⁶ 47 U.S.C. 396, così come modificato.

¹⁵⁷ Trattato CE, art. 87 e seg.

¹⁵⁸ Un elenco dei più recenti casi di aiuti allo Stato nel settore radiotelevisivo può trovarsi al sito http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/decisions/additional_docs.html (accesso 4 Agosto 2005).

sizione, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”. Di contro gli operatori pubblici e gli Stati membri sostengono che il canone non attribuisce un vantaggio economico, in quanto esso è una mera compensazione per i costi aggiuntivi da sostenere per la realizzazione di specifici obblighi previsti dal Protocollo del Trattato di Amsterdam.¹⁵⁹

In aggiunta a questa diatriba, vi è la controversia se la garanzia dell’aiuto agli Stati possa essere giustificata dal Trattato CE. In base a questo trattato, alcuni finanziamenti sono compatibili con il principio della libera concorrenza per la promozione culturale (Articolo 87(3)d), e possono essere giustificati se assolvono all’interesse economico generale (Articolo 86(2)).¹⁶⁰

La Commissione europea ha chiarito che, secondo quanto dispone l’Articolo 87(1), il canone è da considerarsi come aiuto allo Stato.¹⁶¹ Dal suo punto di vista, tale interpretazione si giustifica alla luce dell’Articolo 86(2). Ad ogni modo, i requisiti a cui la Commissione fa riferimento per dimostrare che il canone rientri nell’ipotesi dell’Articolo 86(2) sono stringenti. La Commissione si aspetta che il servizio pubblico rispetti queste tre condizioni:

- I compiti degli operatori radiotelevisivi devono essere precisamente definiti dalle autorità nazionali come servizio di interesse economico generale (definizione);
- gli operatori devono assolvere alle disposizioni di questo servizio (realizzazione);
- i fondi statali non devono eccedere il costo netto di questo servizio, tenendo conto delle entrate dirette o indirette derivanti dallo stesso. (proporzionalità).¹⁶²

¹⁵⁹Protocollo UE sul servizio pubblico radiotelevisivo(1997).

¹⁶⁰A tal proposito, la Corte di Giustizia della Comunità europea ha stabilito che i finanziamenti statali per gli operatori pubblici siano concessi solo se si verificano una serie di condizioni: che esistano doveri chiari per il servizio pubblico, che siano prestabiliti parametri per determinare la compensazione, che non ci sia sovracompensazione, e anche che l’operatore sia selezionato tramite procedure non rigide o che la compensazione sia determinata in base ai costi di una tipica impresa ben gestita. Corte di Giustizia della Comunità europea, Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Caso C-280/00, 24 Luglio 2003.

¹⁶¹Cfr., ad esempio: Commissione europea, Comunicazione della Commissione sull’applicazione delle norme sugli aiuti statali al settore pubblico radiotelevisivo, C320/5, Bruxelles, 15 Novembre 2001, par. 16 e succ., (d’ora in avanti, Comunicazione della Commissione europea sugli aiuti agli Stati); Commissione europea, Decisione del 19 Maggio 2004 sulle misure N. C 2/2003 (ex NN 22/02) recepite dalla Danimarca con TV2/Danimarca, C(2004) 1814 definitivo, par. 56 e succ., (d’ora in avanti, Decisione TV2/Danimarca).

¹⁶²Decisione TV2/Danimarca, par. 82.

Il primo requisito costituisce il punto cruciale per accertare se le autorità forniscono più finanziamenti rispetto a quelli strettamente necessari per i costi del servizio pubblico.¹⁶³ Infatti, la Commissione spinge per l'attuazione della Direttiva sulla Trasparenza¹⁶⁴ del servizio pubblico radiotelevisivo, in base alla quale gli Stati membri possono accedere agli aiuti solo se il servizio pubblico è definito precisamente e se il suo finanziamento è regolato in modo più trasparente. Ciò pone le basi per una sfida al sistema pubblico radiotelevisivo nei diversi Stati, in quanto la precisa definizione e determinazione dei compiti del servizio pubblico è spesso (ancora) carente (vedi paragrafo II.4.3).

Solo recentemente, la Commissione ha intrapreso specifiche azioni al riguardo. Il 3 Marzo 2005, la Commissione europea ha richiesto a Olanda, Irlanda e Germania di chiarire le politiche circa i fondi del sistema radiotelevisivo pubblico.¹⁶⁵ Nel caso della Germania, la Commissione ha promosso un'indagine riguardo la ARD e la ZDF.¹⁶⁶ A seguito delle proteste degli operatori privati tedeschi, essa ha inoltrato al governo tedesco un dettagliato questionario circa la sovvenzione dei servizi on line e l'acquisizione dei diritti sportivi da parte del servizio pubblico. Il governo ha risposto al questionario nel Maggio 2005, ponendo l'accento sul fatto che il canone non soddisfa i criteri fondamentali per qualificarlo come sussidio comunitario. Sulla base di ciò, tocca ora alla Commissione decidere se procedere aprendo un procedimento formale sull'illegittimità degli aiuti statali. Se così fosse – come sembra essere al momento in cui si scrive – il risultato di tale procedimento potrebbe avere un reale e considerevole impatto sui principi fondamentali del servizio pubblico, non solo in Germania ma in tutti gli altri Stati membri. Una decisione che va contro l'ARD e la ZDF minerebbe la giustificazione dell'esistenza del canone e darebbe adito a quanto sostengono gli operatori privati, secondo cui il servizio pubblico dovrebbe essere confinato per gran parte in una nicchia senza profitto, escludendolo dai segmenti più popolari e redditizi del settore.

6. IL CONTROLLO SULLA PROPRIETÀ DEI MEDIA

A livello mondiale, così come in un contesto paneuropeo, la passata decade ha visto un incremento di una concentrazione delle proprietà dei media, che mette a rischio l'esi-

¹⁶³Comunicazione della Commissione europea sugli aiuti allo Stato.

¹⁶⁴Commissione europea, Direttiva 80/723/EEC del 25 Giugno 1980 relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche, L195/35, 1980, ultima rettifica della Direttiva 2000/52/EC della Commissione del 26 Luglio 2000, L193/75, 2000, (d'ora in avanti, Direttiva Trasparenza).

¹⁶⁵Cfr.: Commissione europea, rassegna stampa IP/05/250 del 3 Marzo 2005, consultabile sul sito: <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=9587>, e anche le FAQ della Commissione sul soggetto, MEMO/05/73 del 3 Marzo 2005, consultabile sul sito: <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=9588> (entrambi accessibili dal 28 Agosto 2005).

¹⁶⁶Caso E 3/2005; Cfr. anche: il capitolo sulla Germania nei rapporti dell'EUMAP.

stenza di un'ampia gamma di vedute e opinioni nel settore radiotelevisivo. Nell'UE, questo sviluppo è scaturito dall'applicazione del diritto sulla concorrenza, nonostante i continui richiami per attuare una regolamentazione specifica sulla proprietà dei media.

6.1 La situazione del mercato

I mercati televisivi in Europa mostrano similitudini strutturali – in molti Stati vi è la forte presenza di un servizio pubblico e quello privato è in mano a poche società. Nei paesi più piccoli, come quelli Baltici, il numero delle reti televisive è molto limitato in quanto non vi è abbastanza mercato per più di uno o due operatori a causa della mancanza di risorse pubblicitarie. Dall'introduzione della televisione privata a metà degli anni 80 in poi, Vivendi e il Gruppo Bertelsmann/RTL sono divenuti i due più importanti gruppi nel settore radiotelevisivo privato. I pochi canali che dominano questo settore sono di proprietà di compagnie internazionali che, tra l'altro, fanno parte di società multimediali, attive non solo in ambito televisivo ma anche, *inter alia*, in quello radiofonico e della carta stampata. Ad esempio i maggiori gruppi come Mediaset, NewsCorp, Bonnier, Bertelsmann/RTL e Axel Springer sono tutte impegnate nel settore radiotelevisivo e in quello editoriale (Vedi paragrafo II.5).

6.2 Il dibattito politico

In buona parte dei paesi europei, la proprietà dei media è già soggetta ad una regolamentazione specifica a livello nazionale. Ci sono comunque state delle iniziative da parte della Commissione europea, del Parlamento europeo, della Commissione economica e sociale europea e del Consiglio d'Europa per stabilire un regime paneuropeo sul controllo della proprietà dei media.

Negli anni novanta, la Commissione europea ha lanciato due iniziative che sono state entrambe respinte dal Consiglio europeo. Nel 1992 è stato pubblicato un Libro Verde sul pluralismo e sulla concentrazione dei media nel mercato interno¹⁶⁷, e nel 1996-1997 ha proposto una bozza di direttiva sulla concentrazione dei media. Essa propone delle restrizioni sulla proprietà di televisioni, radio e media trasversali, ma non è stata adottata principalmente per ragioni di mancanza di competenza. Nel 2003, più di dieci anni dopo il primo Libro Verde, la Commissione ha espresso un nuovo richiamo sul controllo della proprietà dei media.¹⁶⁸ Il rapporto del 2004 su una consultazione pubblica sul Libro Verde del 2003 ha rivelato che le parti interessate hanno rigettato per buona parte le proposte della Commissione. Nel Gennaio 2004, la Commissione ha presentato una proposta per una direttiva sui servizi che possa fornire una base per la

¹⁶⁷Commissione europea, Pluralismo e concentrazione dei media nel mercato interno. Una valutazione sulla necessità di un'azione comunitaria, COM (92) 480 definitivo, Dicembre 1992.

¹⁶⁸Commissione europea, Libro verde sui servizi di pubblico interesse, COM (2003) 270 definitivo, Bruxelles, 21 Maggio 2003.

regolamentazione europea sulla concentrazione dei media, che vada oltre le misure già disponibili in base al diritto sulla concorrenza.¹⁶⁹ Questa bozza comunque è ancora in discussione.¹⁷⁰ Fra i temi del dibattito vi è l'assenza di un'eccezione o di una clausola specifica che faccia in modo che la direttiva non mini l'abilità degli Stati membri nel mantenere o introdurre norme o politiche ad hoc per promuovere la diversità culturale linguistica e il pluralismo dei media. Inoltre, la Commissione stessa ha recentemente stabilito che non vi è una base legale a livello europeo per legiferare contro la concentrazione in modo da assicurare l'esistenza del pluralismo.

Il Parlamento europeo, ha sostenuto e stimolato le iniziative della Commissione sulla realizzazione di norme comunitarie sulla concentrazione.¹⁷¹ Solo di recente, alcuni deputati europei hanno richiamato la Commissione ad agire nel campo della concentrazione dei media. Finora, comunque, la Commissione non ha formalmente risposto a questa richiesta.

Nel Marzo 2000, il Comitato economico e sociale europeo ha dato vita ad un'iniziativa sul pluralismo e la concentrazione nell'era della globalizzazione e della convergenza digitale, e ha suggerito il coordinamento degli organismi di regolamentazione nazionali attraverso la Commissione.

Attraverso raccomandazioni e rapporti, il Consiglio d'Europa si è attivato nel contrastare l'accentramento dei media. Ad esempio, nell'Ottobre 2000 ha pubblicato un documento sulla concentrazione in ambito digitale e il tema è attualmente in discussione nella Commissione Mass Media del Consiglio – rinominata Commissione Guida sui Media e i Servizi nelle Nuove Comunicazioni. Nel Novembre 2004, il CoE ha presentato uno studio sulla concentrazione transnazionale dei media in Europa, il quale propone un continuo monitoraggio, una possibile futura convenzione a livello del CoE e ulteriori misure negli Stati membri.¹⁷²

Nonostante i dibattiti e l'interesse sulla crescente concentrazione nel settore media, non vi è stata nessuna regolamentazione sul pluralismo in ambito comunitario e nel CoE.

¹⁶⁹Commissione europea, Proposta per una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui servizi nel mercato di internet, COM (2004) 2 definitivo, Bruxelles, 5 Marzo 2004.

¹⁷⁰Per alcuni più recenti sviluppi, cfr.: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/services/services/ (accesso 4 Agosto 2005).

¹⁷¹Cfr., ad esempio: Parlamento europeo, Risoluzione del 22 Aprile 2004 sui rischi di violazione, in UE e in particolare in Italia, della libertà d'espressione e d'informazione (Articolo 11(2) della Carta dei diritti fondamentali), 2003/2237 (INI), A5-0230/2004; cfr. inoltre: il capitolo sull'Italia dei rapporti dell'EUMAP.

¹⁷²Consiglio d'Europa, Concentrazioni in Europa dei media transfrontalieri, rapporto preparato dall'AP-MD, (Panel consultivo del CDMM sulle concentrazioni dei media, problemi di pluralismo e diversità), Divisione media, Direzione generale dei diritti dell'uomo, Strasburgo, Novembre 2004.

Ciò è per buona parte dovuto alla residua competenza degli Stati membri in quest'area e alla consapevolezza che misure nazionali di mercato e modelli di regolamentazione sono troppo diverse per essere armonizzate.¹⁷³ Inoltre i governi nazionali, come le stesse industrie del settore, hanno chiaramente espresso la propria preferenza per una regolamentazione nazionale sul tema in questione.

6.3 Il quadro giuridico esistente

A causa delle lacune di competenza giuridica degli organismi europei, la protezione del pluralismo è principalmente compito degli Stati membri. Non esiste alcun criterio europeo sulla concentrazione dei media. Soltanto il principio comunitario della libera concorrenza può essere invocato per cercare di prevenire il grado di cumulazione di controllo o partecipazione nelle compagnie che possono danneggiare il pluralismo nel settore radiotelevisivo.

Per ciò che concerne le misure legislative esistenti, né il Trattato CE, né la Direttiva TWF (per gli Stati membri dell'UE) o l'ECTT (per i Paesi membri del CoE), contengono specifiche previsioni sulla concentrazione dei media.

Negli Stati membri della Comunità europea, invece di essere soggetti ad una specifica regolamentazione, le fusioni del settore radio tv sono sottoposte alla Regolamentazione sulle Fusioni che, come uno strumento del diritto sulla concorrenza, è applicabile nei confronti di tutte. La Regolamentazione non fornisce una speciale soglia ad hoc per le fusioni. Inoltre, è di esclusiva competenza della Commissione decidere quando una fusione rientra nello scopo della regolamentazione. Infine, questa dispensa gli Stati membri per proteggere interessi legittimi e considera esplicitamente la protezione del pluralismo quale uno di questi interessi.¹⁷⁴ Ad esempio, questa clausola è stata invocata nel caso "Newspaper Publishing" del 1994, che è stato chiarito dalla Commissione ma che non ha ricevuto l'approvazione delle autorità sulla concorrenza britanniche per ciò che riguarda il pluralismo dei media.¹⁷⁵

¹⁷³Cfr. ad esempio: Unione degli operatori radiotelevisivi europei, Documento ufficiale sulla proposta della Commissione per una direttiva sui servizi nel mercato di internet, 8 Dicembre 2004, p. 10, consultabile sul sito: http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_pp_directive_services_081204_tcm6-23334.pdf (accesso 4 Agosto 2005).

¹⁷⁴Regolamento CE sulle fusioni, art. 21(4).

¹⁷⁵Caso N. IV/M.423 – Newspaper Publishing.

Allegato 1. Legislazione e Raccomandazioni citate nel rapporto

Unione europea

Trattati

Trattato che istituisce la Comunità europea (Trattato CE).

Versione consolidata consultabile sul sito

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_EN.pdf (accesso 30 Giugno 2005).

Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, firmati il 2 Ottobre, C 340, 10 Novembre 1997, Protocollo n. 9 sul sistema del servizio pubblico radiotelevisivo negli Stati membri, G.U.C.E. C340/109. (Protocollo UE sul servizio pubblico radiotelevisivo(1997))

Consultabile sul sito <http://europa.eu.int/eurlex/en/treaties/selected/livre545.html> (accesso 30 Luglio 2005).

Direttive

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, L108/51, Bruxelles, 24 Aprile 2002 (direttiva servizio universale)

Consultabile sul sito http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_10820020424en00510077.pdf (accesso 30 Giugno 2005).

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, L108/33, Bruxelles, 24 Aprile 2002. (Direttiva quadro)

Consultabile sul sito http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_10820020424en00330050.pdf (accesso 30 Giugno 2005).

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, L108/7, Bruxelles, 24 Aprile 2002. (Direttiva accesso)

Consultabile sul sito http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_10820020424en00070020.pdf (accesso 30 Giugno 2005).

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, L108/21, Bruxelles, 24 Aprile 2002. (Direttiva autorizzazioni)

Consultabile sul sito http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_10820020424en00210032.pdf (accesso 30 Giugno 2005).

Direttiva 93/83/CEE del Consiglio, del 27 settembre 1993, per il coordinamento di alcune norme in materia di diritto d'autore e diritti connessi applicabili alla radiodiffusione via satellite e alla ritrasmissione via cavo, L248/15, 6 Ottobre 1993. (Direttiva Cavo e Satellite)

Consultabile sul sito http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/legis_en.htm#Directives (accesso 30 Giugno 2005).

Direttiva 89/552/CEE 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 (Direttiva "Televisione senza frontiere") OJ L 298, 17 Ottobre 1989, così come rettificata dalla Direttiva 97/36/EC del Parlamento europeo, del Giugno 1997, OJ L 202 60, 30 Luglio 1997. (Direttiva TWF)

Versione consolidata consultabile sul sito http://europa.eu.int/eurlex/en/consleg/pdf/1989/en_1989L0552_do_001.pdf (accesso 30 Giugno).

Direttiva 80/723/CEE della Commissione, del 25 giugno 1980, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche, L195/35, 1980, ultima rettifica della Direttiva 2000/52/EC della Commissione, del 26 Luglio 2000, L193/75, 2000. (Direttiva Trasparenza).

Regolamenti

Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, L24/1, 29 Gennaio 2004. ("Regolamento comunitario sulle concentrazioni")

Consultabile sul sito http://europa.eu.int/eurex/pri/en/oj/dat/2004/l_024/l_02420040129en001010022.pdf (accesso 30 Giugno 2005).

Decisioni

Decisione n. 676/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa ad un quadro normativo per la politica in materia di spettro radio nella Comunità europea, L108/1, 24 Aprile 2002. (Decisione spettro radio)

Consultabile sul sito http://europa.eu.int/information_society/policy/radio_spectrum/docs/policy_outline/decision_6762002/en.pdf (accesso 30 Giugno 2005).

Decisione della Commissione, del 19 maggio 2004 sulle misure N. C 2/2003 (EXNN 22/02) attuate dalla Danimarca su TV2/Danimarca, C(2004) 1814 definitivo.

Consultabile sul sito http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/decisions/c2_2003/en.pdf (accesso 30 Giugno 2005).

Raccomandazioni

Raccomandazione del Consiglio del 24 settembre 1998 concernente lo sviluppo della competitività dell'industria dei servizi audiovisivi e d'informazione europei attraverso la promozione di strutture nazionali volte a raggiungere un livello comparabile e efficace di tutela dei minori e della dignità umana, 98/560/EC, L270/48, 1998.

Raccomandazione Rec (2004) 16 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sul diritto di replica nel settore dei nuovi media, adottata il 15 Dicembre 2004.

Consultabile sul sito http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media (accesso 30 Giugno 2005).

Risoluzioni

Parlamento europeo, Risoluzione del 22 aprile 2004 sui rischi di violazione, in UE e in particolar modo in Italia, della libertà d'espressione e d'informazione (Articolo 11(2) della Carta dei diritti fondamentali), 2003/2237 (INI), A5-0230/2004.

Comunicazioni

Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'accelerazione del passaggio dall'analogico al digitale (dall'"accensione" del digitale allo "spegnimento" dell'analogico), COM (2003) 541 definitivo, 17 Settembre 2004.

Consultabile sul sito http://europa.eu.int/information_society/policy/ecomms/doc/info_centre/

documentation/communic_reports/switchover/com_2005_0204_f_en_acte.pdf (accesso 24 Agosto 2005).

Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul passaggio dall'analogico al digitale (dall'"accensione" del digitale allo "spegnimento" dell'analogico), COM (2003) 541 definitivo, 17 Settembre 2004.

Consultabile sul sito

http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0541en01.pdf (accesso 30 Giugno 2005).

Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'interoperabilità dei servizi televisivi digitali interattivi, COM (2004)541 definitivo, Bruxelles, 30 Luglio 2004.

Consultabile sul sito

http://europa.eu.int/information_society/policy/ecom/doc/info_centre/documentation/communic_reports/interoperability_idtv/com_2004_541_en.pdf (accesso 4 Agosto 2005).

Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul futuro della politica europea sulla regolamentazione audiovisiva, COM (2003) 784 definitivo, Bruxelles, 15 Dicembre 2003.

Consultabile sul sito

http://europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2003/com2003_0784en01.pdf (accesso 30 Giugno 2005).

Commissione europea, Comunicazione della Commissione, Piano d'azione "semplificare e migliorare la regolamentazione", COM (2002) 278 definitivo, Bruxelles, 5 Giugno 2002.

Consultabile sul sito

http://europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2002/com2002_0278en01.pdf (accesso 30 Giugno 2005).

Commissione europea, Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme sugli aiuti statali al settore pubblico radiotelevisivo, C320/5, Bruxelles, 15 Novembre 2001.

Consultabile sul sito

http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_ref_ec_communic_state_aid_151101_tcm65013.pdf (accesso 30 Giugno 2005).

Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni,

Principi e linee guida per la politica audiovisiva comunitaria nell'era del digitale, COM (1999) 657 definitivo, Bruxelles, 14 Dicembre 1999.

Consultabile sul sito http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_en.pdf (accesso 30 Giugno 2005).

Libro Bianco

Commissione europea, Governance europea. Libro Bianco, COM (2001) 428 finale, Bruxelles, 25 Luglio 2001.

Consultabile sul sito http://europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf (accesso 30 Giugno 2005).

Libri Verdi

Commissione europea, Libro Verde sui servizi di pubblico interesse, COM (2003) 270 definitivo, Bruxelles, 21 Maggio 2003.

Consultabile sul sito <http://europa.eu.int/eurlex/en/com/gpr/2003/com20030270e01.pdf> (accesso 30 Giugno 2005).

Commissione europea, Libro Verde sulla politica dello spettro radio nel contesto delle politiche comunitarie come le Telecomunicazioni, le radioteletrasmissioni, i trasporti e R&D, COM (1998) 596 definitivo, Bruxelles, 9 Dicembre 1998.

Consultabile sul sito <http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/telecompolicy/en/sgp.doc> (accesso 30 Giugno 2005).

Commissione europea, Televisione senza frontiere. Libro Verde sull'istituzione di un mercato comune della radioteletrasmissione, in particolare via cavo e via satellite, COM (84) 300, Bruxelles, 14 Giugno 1984.

Altri documenti

Commissione europea, proposta per una raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione dei minori e della dignità umana e sul diritto di replica in relazione alla competitività dell'industria europea audiovisiva e dei servizi informativi, COM (2004) 341 definitivo, Bruxelles, 30 Aprile 2004.

Consultabile sul sito http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/com04-341-en.pdf (accesso 30 Giugno 2005).

Commissione europea, Comunicazione interpretativa della Commissione su determinati aspetti delle disposizioni riguardanti la pubblicità televisiva nella Direttiva

“Televisione senza frontiere”, C102/2, Bruxelles, 2004.

Commissione europea, Proposta di una Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui servizi nel mercato di internet, COM (2004) 2 definitivo, Bruxelles, 5 Marzo 2004.

Consultabile sul sito

http://europa.eu.int/eurlex/en/com/pdf/2004/com2004_0002en03.pdf (accesso 4 Agosto 2005).

Commissione europea, Quarto rapporto della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'applicazione della Direttiva 89/552/EEC “Televisione senza Frontiere” 78 definitivo, Bruxelles, 6 Gennaio 2003.

Consultabile sul sito

http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/applica/comm2002_778final_en.pdf (accesso 30 Giugno 2005).

Lista degli standard e/o specificazioni per le reti di comunicazione elettronica, servizi e mezzi associati, C331/47, Bruxelles, 31 Dicembre 2002.

Consultabile sul sito http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/documents/c_33120021231en00320049.pdf (accesso 4 Agosto 2005).

Commissione europea, proposta per una decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sul Quadro regolamentare della politica dello spettro radio nella Comunità europea, COM (2000) 407, Bruxelles, 21 Luglio 2000.

Consultabile sul sito http://europa.eu.int/comm/information_society/policy/framework/pdf/com2000407_en.pdf (accesso 30 Giugno 2005).

Commissione europea, Pluralismo e concentrazione dei media nel mercato interno. Una valutazione sulla necessità di un'azione comunitaria, COM (92) 480 definitivo, Bruxelles, Dicembre 1992.

Consiglio d'Europa

Trattati

Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), entrato in vigore il 23 Marzo 1976, 999 U.N.T.S. 171.

Consultabile sul sito http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm (accesso 30 Giugno 2005).

Convenzioni

Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU), 3 Settembre 1953, E.T.S. 005.

Consultabile sul sito <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm> (accesso 22 Ottobre 2004).

Consiglio d'Europa, Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera, 5 Maggio 1989, modificata in base alle disposizioni del Protocollo (E.T.S. n. 141) del Consiglio d'Europa del 9 Settembre 1998, entrato in vigore il 1° Marzo 2002. (ECTT)

Consultabile sul sito <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/132.htm> (accesso 30 Giugno 2005).

Raccomandazioni

Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 1641 (2004) sul Servizio pubblico radiotelevisivo, adottata il 27 gennaio 2004.

Raccomandazione Rec (2004) 16 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul diritto di replica nel settore dei nuovi media, adottata il 15 Dicembre 2004.

Consultabile sul sito http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media (accesso 30 Giugno 2005).

Raccomandazione Rec (2000) 23 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sull'indipendenza e le funzioni delle autorità regolamentari del settore radiotelevisivo, adottata dal Comitato dei Ministri il 20 Dicembre 2000 al 735° meeting dei Delegati dei Ministri.

Consultabile sul sito: <http://cm.coe.int/ta/rec/2000/2000r23.htm> (accesso 30 Giugno 2005).

Raccomandazione Rec (96) 10 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla Garanzia dell'indipendenza del Servizio pubblico radiotelevisivo, adottata l'11 Settembre 1996.

Consultabile sul sito:

http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_ref_coe_r96_10_psb_110996_tcm64322.pdf (accesso 4 Agosto 2005)

Altri documenti

Consiglio d'Europa, Integrazione e diversità: le nuove frontiere della politica dei media e delle comunicazioni europee. Testi adottati, 7ª Conferenza europea ministeriale sulla politica dei Mass Media di Kiev (Ucraina), 10-11 Marzo 2005, Risoluzione N. 2, Diversità culturale e pluralismo dei media nell'era della globalizzazione.

Consultabile sul sito:

http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media/MCM%282005%29005_en.pdf

(accesso 30 Luglio 2005).

Nazioni Unite

Trattati

Dichiarazione ONU sui diritti umani, adottata e proclamata dall'Assemblea generale con la Risoluzione 217 A (III) del 10 Dicembre 1948.

Consultabile sul sito: <http://www.un.org/Overview/rights.html>

(accesso 30 Giugno 2005).

Patto internazionale sui diritti civili e politici, entrato in vigore il 23 Marzo 1976, 999 U.N.T.S. 171.

Consultabile sul sito: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm

(accesso 30 Giugno 2005).

Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, entrato in vigore il 3 Gennaio 1976, 993 U.N.T.S. 3.

Consultabile sul sito: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ceschr.htm

(accesso 30 Giugno 2005).

Dichiarazioni

Dichiarazione universale sulla diversità culturale, adottata nella 31^a Sessione della Conferenza generale dell'UNESCO, Parigi, 2 Novembre 2001.

Consultabile sul sito: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf>

(accesso 30 Giugno 2005).

Altri Documenti

UNESCO, Bozza preliminare di un patto per la protezione della diversità culturale e delle espressioni artistiche.

Consultabile sul sito:

http://portal.unesco.org/culture/en/ev.phpURL_ID=11281&URL_DO=DO_TOPI C&URL_SECTION=201.html

(accesso 30 Giugno 2005).

Organizzazione Mondiale del Commercio

Accordo Generale sullo Scambio dei Servizi (GATS), Allegato 1B dell'Accordo generale sull'istituzione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Consultabile sul sito del WTO:

http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26gats.pdf

(accesso 30 Giugno 2005).

Dichiarazioni congiunte

Dichiarazione congiunta del Rappresentante speciale ONU sulla libertà d'opinione e d'espressione, del Rappresentante OSCE sulla libertà dei media e del Rappresentante speciale OAS sull'accesso alle informazioni, 6 Dicembre 2004.

Consultabile sul sito: http://www.osce.org/documents/rfm/2004/12/3945_en.pdf
(accesso 30 Giugno 2005).

Dichiarazione congiunta del Rappresentante speciale ONU sulla libertà d'opinione e d'espressione, del Rappresentante OSCE sulla libertà dei media e del Rappresentante speciale OAS sull'accesso alle informazioni, 18 Dicembre 2003.

Raccomandazioni congiunte del Rappresentante OSCE sulla libertà dei media e Rapporti senza frontiere della Conferenza di Parigi sulle leggi contro la diffamazione e gli insulti, 24 e 25 Novembre 2003.

Consultabile sul sito: http://www.osce.org/documents/rfm/2003/11/3346_en.pdf
(accesso 30 Giugno 2005).

Allegato 2. Bibliografia

- Consiglio d'Europa, Transnational Media Concentrations in Europe, report prepared by the AP-MD, (Advisory Panel to the CDMM on media concentrations, pluralism and diversity questions), Divisione Media, Direzione Generale dei diritti umani (Strasburgo: CoE, Novembre 2004).
- European Audiovisual Observatory, The Yearbook 2004 (Strasburgo: CoE, 2004)
- European Broadcasting Union (EBU), Position Paper on the Commission Proposal for a Directive on services in the Internal Market (Ginevra: EBU, 8 Dicembre 2004).
- IP International Marketing Committee, Television 2004. International Key Facts, Ottobre 2004.
- Lange, André (ed.), Developments in digital television in the European Union, European Audiovisual Observatory, (Strasburgo: CoE, 4 Dicembre 1999)
- McKinsey&Company, Review of Public Service Broadcasting around the world (Londra: McKinsey&Company, Settembre 2004)
- Mungiu-Pippidi, Alina, State into Public: The Failed Reform of State TV in East Central Europe, The Joan Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy (Harvard University, 1999)
- Ofcom, Review of public service broadcasting, Phase 2 – Meeting the digital challenge (Londra: Ofcom, 28 Settembre 2004)
- World Bank Institute Development Studies, The Right to Tell. The Role of Mass Media in Economic Development (Washington, D.C.: Banca Mondiale, 2002)

Allegato 3. Tabelle

Tabella 1. Tempo di visione della televisione per individuo (2003)
Classificazione per il tempo di visione

	Tempo di visione media per adulto, lunedì-domenica (minuti al giorno)
Serbia e Montenegro	278
Ungheria	274
Macedonia	259
Croazia	254
Polonia	250
Italia	245
Estonia	239
Regno Unito	239
Slovacchia	235
Romania	235
Turchia	224
Germania	217
Repubblica Ceca	214
Francia	213
Lituania	210
Lettonia	207
Bulgaria	185
Slovenia	178
Albania	ND
Bosnia e Erzegovina	ND
Media (18 Stati)	219

Fonte: IP International Marketing Committee¹⁷⁶

**Tabella 2. Quadro d'insieme sulla TV (2003)
Classificazione per popolazione**

	Popolazione (migliaia)	Famiglie (migliaia)	Famiglie con almeno una televisione		Numero di canali terrestri ricevuti dal 70 per cento della popolazione
			Totale (migliaia)	Percentuale sul totale delle famiglie	
Germania	82,537	38,720	34,370 ¹⁷⁷	91.1	25
Turchia	71,271	16,460	10,789	97.9	15
Francia	61,684	24,870	23,750	95.0 ¹⁷⁸	7
U.K.	59,232	25,043	24,482	97.8	5
Italia	55,696	21,645	21,320	98.5	9
Polonia	38,195	13,337	12,982	97.3	6
Romania ¹⁷⁹	21,698	7,392	6,763	91.5	3
Repubblica Ceca	10,230	3,738	3,735	97.6	4
Ungheria	10,117	3,863	3,785	98.0	3
Serbia e Montenegro ¹⁸⁰	8,120	2,700	2,300 ¹⁸¹	98.0	6
Bulgaria	7,845	2,905	2,754	94.8	2
Slovacchia	5,379	1,645	1,628	99.0	4
Croazia	4,438	1,477	1,448	97.5	4
Bosnia e Erzegovina ¹⁸²	3,832	ND	ND	97.0	6
Lituania	3,463	1,357	1,331	98.1	4
Albania ¹⁸³	3,144	726	500	68.8	1
Lettonia	2,331	803	780	97.2	4
Macedonia	2,023	564	467	83.0	7
Slovenia	1,964	685	673	98.0	5
Estonia	1,356	582	565	97.1	3

Fonte: IP International Marketing Committee,¹⁸⁴ rapporti nazionali EUMAP; EUMAP research

Tabella 3. Il mercato radiotelevisivo dell'Unione europea – analisi per tipo di emittente (1998–2002)

	Fatturato totale netto (milioni di Euro)					Andamento fatturato netto 2002/2001	Percentuale fatturato totale netto 2002
	1998	1999	2000	2001	2002	(percentuale)	(percentuale)
Total	50,213	56,961	63,269	66,259	65,387	-1.3	100
Emittenti pubbliche (radio e televisione)	23,353	25,689	26,896	28,549	27,769	-2.7	42.5
Emittenti commerciali (televisione)	14,548	16,640	18,713	18,187	17,349	-4.6	26.5
Emittenti commerciali (radio)	3,302	3,302	3,893	3,898	3,935	1.0	6.0
Emittenti di televendite	727	1,034	1,297	1,518	1,730	13.9	2.1
Pay-TV	2,989	3,320	3,569	3,784	3,915	3.5	6.0
Pacchetti TV	3,671	4,956	6,485	7,410	7,722	4.2	11.8
Canali tematici	1,623	2,019	2,416	2,912	2,967	1.9	4.5

Fonte: European Audiovisual Observatory¹⁸⁵

Tabella 4. Prime dieci gruppi televisivi europei (2003)
Classificazione per fatturato operativo non consolidato

Posizione	Gruppo	Stato	Attività principali	Tipologia (pubblica/privata)	Fatturato operativo non consolidato (Milioni di Euro)
1	British Sky Broadcasting	Regno Unito	TV	Privata	4,242.1
2	BBC Home Service	Regno Unito	TV+Radio	Pubblica	4,214.1
3	RAI	Italia	TV+Radio	Pubblica	2,736.7
4	RTI	Italia	TV	Privata	2,008.2 ¹⁸⁶
5	ZDF	Germania	TV	Pubblica	1,778.4 ¹⁸⁷
6	TF1	Francia	TV	Privata	1,596.2
7	RTL Television	Germania	TV	Privata	1,589.0
8	Canal+	Francia	TV	Privata	1,585.0
9	France 2	Francia	TV	pubblica	1,573.5
10	France 3	Francia	TV	pubblica	1,416.0
	Total	—	—	—	22,739.2

Fonte: European Audiovisual Observatory¹⁸⁸

Tabella 5. Concentrazione nell'audience per nazione (2003)
Classificazione per percentuale di audience complessiva

	Primi tre canali (per percentuale di audience)	Percentuale di audience complessiva dei primi tre canali
Repubblica Ceca	TV Nova, ČT 1, Prima TV	86.1
Bulgaria	bTV, Kanal 1, Nova TV	84.2
Groazia ¹⁸⁹	RTL Televizija, HTV 1, Nova TV	83.8
Ungheria	RTL Klub, TV2, MTV 1	75.7
Slovacchia	Markíza TV, STV 1, Joj	72.9
Francia	TF 1, France 2, France 3	66.9
Slovenia	Pop TV, SLO 1, SLO 2	64.2
Lituania	LNK, TV 3, LRT	63.4
Polonia	TVP 1, TVP 2, Polsat	62.6
Regno Unito	BBC 1, ITV 1, BBC 2	61.7
Macedonia	AI TV, MTV 1, Sirel	60.0
Estonia	TV3, Kanal 2, ETV	59.9
Italia	RAI 1, Canale 5, RAI 2	59.4
Romania	Romania 1, Pro TV, Antena 1	57.5
Lettonia	LNT, TV 3, LTV 1	52.2
Serbia e Montenegro	Pink, RTS 1, BK	51.8
Germania	RTL, ARD, ARD 3	43.4
Turchia	Kanal D, Show TV, ATV	43.0

Fonte: Ricerca EUMAP, basata su dati del IP International Marketing Committee¹⁹⁰

Tabella 6. Percentuale di audience dei principali canali (2003)

Nazione	Canale	Percentuale di audience (adulti)	Tipologia di canale
Albania ¹⁹¹	Klan TV	21.5	Privata
	TVSH	17.1	Pubblica
Bosnia e Erzegovina ¹⁹²	FTV	23.8	Pubblica
	HRT Zagreb	10.5	Pubblica (Croazia)
Croazia ¹⁹³	RTL Televizija	39.5	Privata
	HTV1	31.8	Pubblica
Repubblica Ceca	TV Nova	43.4	Privata
	ČT 1	22.1	Pubblica
Estonia	TV3	22.1	Privata
	Kanal 2	19.8	Privata
Francia ¹⁹⁴	TF1	31.8	Privata
	France 2	20.5	Pubblica
Germania	RTL	15.0	Privata
	ARD	14.5	Pubblica
Ungheria	RTL Klub	29.5	Privata
	TV2	29.4	Privata
Italia	RAI 1	24.2	Pubblica
	Canale 5	23.2	Privata

Nazione	Canale	Percentuale di audience (adulti)	Tipologia di canale
Lettonia	LNT	22.2	Privata
	TV3	15.1	Privata
Lituania	LNK	27.0	Privata
	TV3	23.9	Privata
Macedonia	AI	28.9	Privata
	MTV1	16.9	Pubblica
Romania	Romania 1	28.4	Pubblica
	Pro TV	15.6	Privata
Serbia e Montenegro	Pink TV	21.2	Privata
	RTS 1	20.4	Pubblica
Slovacchia	Markíza	45.9	Privata
	STV 1	15.7	Pubblica
Slovenia	Pop TV	29.0	Privata
	SLO 1	24.9	Pubblica
Turchia	Kanal D	15.0	Privata
	Show	14.4	Privata
Regno Unito	BBC 1	26.3	Pubblica
	ITV 1	24.3	Privata

Fonte: Ricerca EUMAP, basata su dati del IP International Marketing Committee e del European Audiovisual Observatory¹⁹⁵

Tabella 7. Quadro generale delle autorità di settore

Paese	Nome	Status	No. di membri in consiglio	Nominati da:	Revocati da:	Durata (anni)	No. di mandati	Finanziamenti
Albania	Consiglio Nazionale della Radio e Televisione (Këshilli Kombëtar i Radios dhe Televizionit, – KKRT)e	Struttura Indipendente di regolazione	7	Parlamento – su indicazione del: <ul style="list-style-type: none"> • Presidente della Repubblica (1) • Comitato Parlamentare per i Media (6) 	Parlamento	5	Max. 2 consecutivi (a scalare)	<ul style="list-style-type: none"> • parte della tassa di concessione • tasse derivanti dalle applicazioni della concessione di trasmissione • 5% delle tasse annuali sulle entrate pagate dalle emittenti • bilancio –preventivo- dello Stato • donazioni
	Ente di Regolazione per le Telecomunicazioni (Enti Rregulatori i Telekomunikacioneve – ERT)	Struttura Indipendente di regolazione	5	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente della Repubblica (1) • Consiglio dei Ministri (2) • Parlamento (2) 	Istituzione che li nomina	5	Max. 2	<ul style="list-style-type: none"> • bilancio –preventivo- dello Stato • proprie entrate
Bosnia e Erzegovina	Autorità di Regolazione delle Telecomunicazioni (Regulatorna agencija za komunikacije – RAK)	Agenzia Indipendente di Stato, istituzione non-profit	7 (+ 1 Direttore Generale)	<ul style="list-style-type: none"> • Parlamento – su indicazione del Consiglio dei Ministri (membri del Consiglio) • Consiglio dei Ministri approva il Direttore Generale, su indicazione del Consiglio RAK 	Istituzione che li nomina	4	Max. 2	<ul style="list-style-type: none"> • tasse tecniche pagate da operatori di telecomunicazioni ed emittenti • elargizioni e donazioni
Bulgaria	Consiglio per i Media Elettronici (Svet za elektroni medii – CEM)	Ente Indipendente specializzato	9	<ul style="list-style-type: none"> • Assemblea Nazionale (5) • Presidente della Repubblica (4) 	Consiglio per i Media	6	Max. 2 consecutivi (a scalare)	<ul style="list-style-type: none"> • bilancio –preventivo- dello Stato

Paese	Nome	Status	No. di membri in consiglio	Nominati da:	Revocati da:	Durata (anni)	No. di mandati	Finanziamenti
Bulgaria	Commissione di Regolazione per le Comunicazioni (Komisia za regulirane na sobscenata – KRS)	Persona giuridica	5	<ul style="list-style-type: none"> Parlamento (3) – eletti Presidente (1) Consiglio dei Ministri (Presidenza) 	L'autorità che li nomina	5	Max. 2 consecutivi	bilancio –preventivo- dello Stato
Croazia	Consiglio per i Media (Vijeće za elektroničke medije – CEM)	Ente Indipendente di regolazione	7	Parlamento – su indicazione del Governo	Parlamento – su indicazione del Governo	5	Max. 2 (a scalare)	tasse per le emittenti <ul style="list-style-type: none"> 5% delle tasse sulla concessione per la trasmissione televisiva una tassa sull'uso degli indirizzi postali e numeri nelle telecomunicazioni 0.2% sul lordo delle entrate annuali dei fornitori di servizi televisivi
	Agencia Croata delle Telecomunicazioni (Hrvatska agencija za telekomunikacije – CTA)	Autorità Indipendente di regolazione	5	Parlamento – su indicazione del Governo	Parlamento – su indicazione del Governo	5	Non specificato	bilancio –preventivo- dello Stato
Repubblica Ceca	Consiglio per la Programmazione Radio-Televista (Rada pro rozhlasové a televizní vysílání – RRTV)	Autorità amministrativa indipendente	13	Nominati dalla Camera dei Deputati e designati dal Primo Ministro	Primo Ministro, in base alla proposta della Camera.	6 (non a scalare)	Max. 2	bilancio –preventivo- dello Stato

EU MONITORING AND ADVOCACY PROGRAM (EUMAP)
NETWORK MEDIA PROGRAM (NMP)

Paese	Nome	Status	No. di membri in consiglio	Nominati da:	Revocati da:	Durata (anni)	No. di mandati	Finanziamenti
Repubblica Ceca	Ufficio per le Telecomunicazioni Cechi (Český Telekomunikační Úřad – ČTU)	Autorità Amministrativa Indipendente	5	Il Governo (su proposta del Ministro dell' Informatica)	Il Governo (su proposta del Ministro dell' Informatica)	5 anni (a scalare)	Non specificato	bilancio –preventivo- dello Stato
	Ministero della Cultura (Kultuurni Ministerium) Media Division	Ministero del Governo	–	–	–	–	–	bilancio –preventivo- dello Stato
Estonia	Consiglio della Programmazione (Ringhäälinguugtu)	Autorità di Regolazione referente al Parlamento	9	Il Parlamento – su proposta della Commissione Parlamentare degli Affari Culturali	Parlamento	5	Non limitato	bilancio –preventivo- dello Stato
	Consiglio di Stato delle Comunicazioni (Sideamet)	Istituzione Statale subordinata al Ministero degli Affari Economici e delle Comunicazioni)	–	–	–	–	–	bilancio –preventivo- dello Stato
Francia	Alto Consiglio per la Videoprogrammazione (Conseil supérieur de l'audiovisuel – CSA)	Autorità Amministrativa Indipendente	9 commissari	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente della Repubblica (3) • Presidente del Senato (3) • Presidente dell'Assemblea Nazionale (3) 	Non possono essere rimossi	6 anni (a scalare)	Max. 1	bilancio –preventivo- dello Stato

Paese	Nome	Status	No. di membri in consiglio	Nominati da:	Revocati da:	Durata (anni)	No. di mandati	Finanziamenti
Germania	15 Autorità Regionali (Landesmedienanstalt) per ogni Regione, escluso Berlino e Brandeburgo che hanno un Regolatore comune	Organizzazione per il servizio pubblico	Presidente o Direttore + Assemblea (il numero dei membri varia tra 11 e 50)	<ul style="list-style-type: none"> Assemblea (Presidente) Rappresentanti di gruppi socialmente rilevanti (l'Assemblea) La distribuzione delle cariche del gruppo è definita secondo le leggi regionali. 	<ul style="list-style-type: none"> Assemblea (presidente) Gruppi socialmente rilevanti (i membri dell'Assemblea) 	4-8	<ul style="list-style-type: none"> Generalmente rinnovabile (Presidente) Rinnovabili (Membri dell'Assemblea) 	Percentuale sulla tassa di concessione
Ungheria	Commissione Nazionale della Radio e Televisione (Országos Rádió és Televízió Testület – ORTT)	Ente Indipendente sotto la sorveglianza del Parlamento	Non meno di 5 membri	<ul style="list-style-type: none"> Congiuntamente il Presidente della Repubblica e il Primo Ministro (presidenza) Elerti dal Parlamento, su proposta di una frazione di parlamentari (la restante parte dei membri) 	Non possono essere revocati	4	Nessun limite (distribuiti)	Bilancio –preventivo- dello Stato
Italia	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni –AGCOM)	Autorità Indipendente con competenze in telecomunicazioni audiovisive e pubblicità	9	<ul style="list-style-type: none"> Presidente della Repubblica (presidenza) – su indicazione del Primo Ministro e in accordo con il Ministro delle Telecomunicazioni Parlamento (4) Senato (4) 	L'Ente che li nomina su proposta del AGCOM	7	Max. 1	<ul style="list-style-type: none"> Bilancio –preventivo -dello Stato tasse pagate dai operatori delle Telecomunicazioni.
Lettonia	Consiglio Nazionale per la Radio e la Televisione (Nacionālā radio un televīzijas padome – NRTP)	Autorità Amministrativa Indipendente	9	Parlamento, su indicazione di almeno 5 membri del Parlamento	Parlamento	4	Max. 2 consecutivi (a scalare)	Bilancio –preventivo- dello Stato

Paese	Nome	Status	No. di membri in consiglio	Nominati da:	Revocati da:	Durata (anni)	No. di mandati	Finanziamenti
Lituania	Commissione Lituana per la Radio e la Televisione (Lietuvos Radijo ir Televizijos Komisija – LRRTK)	Istituzione Indipendente	13	<ul style="list-style-type: none"> Parlamento (3) Presidente della Repubblica (1) La restante parte è nominata da associazioni professionali (es. pittori, cinematografici, scrittori, attori, giornalisti, religiosi, editori) 	Non possono essere revocati (escluso per problemi di salute, dimissioni, o x condanne)	Durata del termine del Parlamento, termine Presidenzial e e degli enti governativi delle associazioni che li hanno nominati	Max. 2 consecutivi (a scalare)	Percentuale delle entrate delle emittenti commerciali
Macedonia	Consiglio per la Trasmissione Radio-Televisiva (Sovetza radiodifuzija – SRD)	Autorità Indipendente di regolazione	9	Parlamento	Non possono essere revocati, a meno che non si dimettano, si astengano dalla partecipazione più a lungo di 6 mesi o a causa di una condanna	6	Max. 2 (a scalare)	<ul style="list-style-type: none"> Parte delle tasse di concessione Parte di tasse amministrative che le emittenti private pagano per l'uso della concessione di trasmissione
Polonia	Consiglio Nazionale per la Trasmissione Radio-Televisiva (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – KRRiT)	Istituzione Statale	9	<ul style="list-style-type: none"> Camera dei Deputati (4) Senato (2) Presidente della Repubblica (3) 	Dalla Istituzione che li ha nominati	6 (a scalare)	Solo uno	Bilancio –preventivo– dello Stato

Paese	Nome	Status	No. di membri in consiglio	Nominati da:	Revocati da:	Durata (anni)	No. di mandati	Finanziamenti
Polonia	Ufficio per la Regolazione delle Poste e Telecomunicazioni (Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty – URTiP)	Ufficio Governativo Amministrativo	Presidente della URTiP	Primo Ministro	Primo Ministro	5	Non specificato	Bilancio –preventivo– dello Stato
	Consiglio Nazionale per l'Audiovisione (Consiliul Național al Audiovizualului –CNA)	Autorità Pubblica Autonoma	11	Parlamento – su indicazione del: <ul style="list-style-type: none"> • Presidente (2) • Governo (3) • Camera dei Deputati (3) • Senato (3) 	Parlamento – su proposta di una speciale commissione parlamentare	6 (a scalare)	Non specificato dalla legge	Bilancio –preventivo– dello Stato
Romania	Ispettorato Generale per le Comunicazioni, l'Informazione e i sistemi informatici (Inspectoratul General pentru Comunicații și Tehnologie Informației – IGCTI)	Istituzione Pubblica e Autonoma	Il Consiglio di IGCTI (Vice-Presidente e Presidente)	Primo Ministro	Non specificato dalla legge	Non specificato dalla legge	Non specificato dalla legge	Proprie entrate (servizi tecnici)
Serbia	Agenzia di Telecomunicazioni Repubblicana (Republička radiodifuzna agencija – RBA)	Autorità Indipendente	9	Parlamento – su indicazione di politici, accademia, NGOs, media e organizzazioni professionali	Parlamento	4-6 anni ¹⁹⁶	(a scalare)	Tassa di concessione di trasmissione

Paese	Nome	Status	No. di membri in consiglio	Nominati da:	Revocati da:	Durata (anni)	No. di mandati	Finanziamenti
Slovacchi ¹⁹⁷	Consiglio per la Trasmissione e Programmazione (Rada pre vysielanie a retransmistu – RVR)	Ente Indipendente	9	Parlamento – su indicazione di Parlamentari e di organizzazioni civili	Parlamento (in casi di mancato rispetto delle regole di compatibilità, sentenze etc.)	6	Max. 2 (a scalare)	Bilancio –preventivo-dello Stato
	Agencia per le Comunicazioni Postali ed Elettroniche (Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije –APEK)	Ente Indipendente	Direttore	Governo	Governo	5	Max. 1	Bilancio –preventivo-dello Stato
Slovenia	Consiglio per le Trasmissioni della Repubblica Slovena (Svet za radiodifuzijo Republike Slovenije –SRDF)	Ente Indipendente	7	Parlamento –su indicazione dell' 'Universita' della Slovenia, Camere della Cultura e del Commercio, Associazioni dei giornalisti	Parlamento	5	Max. 2	Bilancio –preventivo-dello Stato
	Ministero della Cultura	Autorita' Statale	–	–	–	–	–	Bilancio –preventivo-dello Stato

Paese	Nome	Status	No. di membri in consiglio	Nominati da:	Revocati da:	Durata (anni)	No. di mandati	Finanziamenti
Turchia	Supremo Consiglio per la Radio e la Televisione (Radyo ve Televizyon Üst Kurulu - RTÜK)	Autorita' di Regolazione	9	Parlamento – su indicazione di: • Partiti politici al Governo (5) • Partiti politici all'opposizione(4)	Non possono essere revocati	4	Non specificato	<ul style="list-style-type: none"> • Tasse annuali dalle emittenti commerciali • Tasse sulle entrate pubblicitarie delle emittenti Private • Multe alle emittenti commerciali • Stanziamenti dal bilancio preventivo dell'Assemblea
	Autorita' per le Telecomunicazioni (TK)	Autorita' Indipendente	5	Consiglio dei Ministri	Non specificato	5	Non specificato	Proprie fonti (più aiuti di Stato quando necessari)
	Alto Consiglio per le Telecomunicazioni (HYK)	Ente per l'approvazione delle politiche per le comunicazioni	5	I Membri sono Rappresentanti del Governo		–	–	–

Paese	Nome	Status	No. di membri in consiglio	Nominati da:	Revocati da:	Durata (anni)	No. di mandati	Finanziamenti
Regno Unito	Ufficio per le Comunicazioni (OFCOM)	Ente di diritto pubblico, indipendente dal Governo, responsabile verso Parlamento	Consiglio ¹⁹⁸ (9 membri - 6 membri non esecutivi, inclusa la presidenza + 3 membri esecutivi, incluso il presidente esecutivo della Ofcom e 2 membri effettivi della Ofcom)	<ul style="list-style-type: none"> Ministri, in base ai principi di Nolan¹⁹⁹ (membri non effettivi) Segretario di Stato per la Cultura, i Media e lo Sport e il Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria (presidente) Consiglio dell'Ofcom (CEO) 	<ul style="list-style-type: none"> Segretario di Stato per la Cultura, i Media e lo Sport, il Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria 	5 (presidenza)	Non specificato	<p>Da alcune fonti, quali:</p> <ul style="list-style-type: none"> Tassa sulla concessione televisiva. Tassa sulla concessione Radiofonica. Costi Amministrativi per networks elettronici e servizi e relative facilitazioni Fondi per coprire le spese operative dell'Ofcom per la gestione dello spettro (donazioni -aiuti dal Governo)

Fonte: Rapporti EUMAP

Tabella 8. Autorità di regolamentazione – ambito della regolamentazione

Paese	Nome	Campo della regolazione	Principali poteri di regolazione	Principali poteri sanzionatori
Albania	Consiglio Nazionale della Radio e Televisione (KKRT)	Emittenti Private e Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> • dare concessioni • determinare i livelli di produzione e trasmissione • controllare i programmi di informazione di emittenti locali e in alcuni casi nazionali 	<ul style="list-style-type: none"> • ammonimenti • ammende • sospensione o diminuzione della concessione di trasmissione • revoca della concessione di trasmissione
	Ente di Regolazione per le Telecomunicazioni (ERT)	Emittenti via cavo	<ul style="list-style-type: none"> • ispezioni tecniche delle emittenti 	<ul style="list-style-type: none"> • ordini volti alla correzione della situazione • revoca della concessione
Bosnia e Erzegovina	Autorità di regolazione delle Telecomunicazioni (RAK)	Emittenti Private e Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> • dare concessioni a emittenti private • controllare la conformità dei concessionari alle condizioni di concessione e alle regolamentazioni del RAK 	<ul style="list-style-type: none"> • ammonimenti • multe • sospensione delle trasmissioni • revoca della concessione di trasmissione
	Consiglio per i Media –Elettronici (CEM)	Emittenti Private e Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> • dare concessioni • controllare la programmazione • nominare e dimettere i Direttori Generali delle emittenti del Servizio Pubblico • approvazione del Consiglio di Amministrazione delle emittenti del servizio pubblico • organizzare e condurre ricerche sulla programmazione 	<ul style="list-style-type: none"> • multe • destituzione dei Direttori Generali delle Emittenti del servizio Pubblico • revoca delle concessioni
Croazia	Commissione di regolazione delle Comunicazioni (KRS)	Regolatore Tecnico	<ul style="list-style-type: none"> • gestione dello spettro delle frequenze • assegnazione di concessioni di telecomunicazione 	<ul style="list-style-type: none"> • revoca delle concessioni di telecomunicazione su richiesta del CEM
	Consiglio per i Media –elettronici (CEM)	Emittenti Private e Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> • assegnare concessioni • controllare la conformità delle emittenti ai provvedimenti legali e alle condizioni di concessione 	<ul style="list-style-type: none"> • ammonimenti • revoca della concessione
	Agenzia Croata di Telecomunicazioni (CTA) Ministero della Cultura	Regolatore Tecnico Tutte le emittenti	<ul style="list-style-type: none"> • gestione dello spettro di frequenza • supervisione della conformità delle emittenti alla legge 	<ul style="list-style-type: none"> • revoca della concessione di trasmissione • ammonimenti

Paese	Nome	Campo della regolazione	Principali poteri di regolazione	Principali poteri sanzionatori
Repubblica Ceca	Consiglio di Trasmissione (RRTV)	Emittenti Private e Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> • dare concessioni • controllare la conformità delle emittenti ai provvedimenti legali • controllare la programmazione delle emittenti • partecipazione alla gestione delle linee di condotta dei media 	<ul style="list-style-type: none"> • ammonimenti • multe • sospensione della concessione di trasmissione
	Ufficio Ceco per le Telecomunicazioni (ČTÚ)	Regolatore Tecnico	<ul style="list-style-type: none"> • gestione dello spettro di frequenza 	<ul style="list-style-type: none"> • nessuno
Estonia	Ministero della Cultura	Emittenti Private e Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> • dare concessioni a Emittenti Private • controllare la conformità delle emittenti alle condizioni di concessione e al Decreto di Trasmissione (Divisione dei Media del Ministero della Cultura) 	<ul style="list-style-type: none"> • multe • sospensione della concessione (per 14 giorni) • revoca della concessione
	Consiglio per le Trasmissioni	Emittenti Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> • ente principale responsabile per la supervisione delle emittenti del Servizio Pubblico 	<ul style="list-style-type: none"> • Può destituire l'amministrazione del Servizio pubblico
	Consiglio di Stato per le Comunicazioni	Regolatore Tecnico	<ul style="list-style-type: none"> • gestione dello spettro di frequenza • supervisione tecnica 	<ul style="list-style-type: none"> • multe
Francia	Alto Consiglio per la Programmazione (CSA)	Emittenti Private e Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> • assegnare concessioni • controllare la conformità delle emittenti agli obblighi di programmazione • nominare le cariche delle emittenti del Servizio Pubblico • emettere pareri sui provvedimenti governativi per le telecomunicazioni • gestione della frequenza 	<ul style="list-style-type: none"> • ammonimenti • multe • riduzione della concessione e ritiro (della stessa)
	Autorita' Federali di Regolazione (15)	Emittenti Private	<ul style="list-style-type: none"> • assegnare concessioni • controllo della concentrazione dei media • supervisione del contenuto del programma • condurre ricerche sui media 	<ul style="list-style-type: none"> • multe • revoca delle concessioni
Ungheria	Consiglio Nazionale per la Radio e la Televisione (ORTT)	Emittenti Private e Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> • assegnare concessioni • controllare e sorvegliare • commentare i progetti di legge sulla gestione della frequenza 	<ul style="list-style-type: none"> • ammonimenti • sospensione della trasmissione • multe e ammende • cessazione delle trasmissioni

Paese	Nome	Campo della regolazione	Principali poteri di regolazione	Principali poteri sanzionatori
Italia	Autorita' Garante per le Comunicazioni (AGCOM)	Emittenti Private e Pubbliche (integrati dal regolatore per le comunicazioni)	<ul style="list-style-type: none"> •definire gli standard industriali del settore •supervisionare il mercato e verificare l'esistenza di posizioni dominanti •dare concessioni (in cooperazione con il Ministero delle Telecomunicazioni) •proporre la legislazione e le linee di condotta •gestione dello spettro di frequenza •garantire la conformità alla legge delle emittenti •dare concessioni 	<ul style="list-style-type: none"> •multe
Lettonia	Consiglio per le Telecomunicazioni (NRTP)	Emittenti Private e Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> •formulazione di una strategia nazionale per la trasmissione •condurre ricerche •controllo di trasmissione •nomina del Direttore Generale della televisione pubblica e approvazione delle cariche del consiglio •determinare i parametri di base per le emittenti pubbliche •preparare il bilancio preventivo per il servizio pubblico televisivo 	<ul style="list-style-type: none"> • ammonimenti •stesura di rapporti per una corte sulla violazione amministrativa •sospensione della concessione (sino a sette giorni) •revoca della concessione
Lituania	Commissione per la Radio e Televisione della Lituania (LRTK)	Emittenti Private e Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> •dare concessioni •supervisionare la conformità delle emittenti alla legge e alle condizioni di concessione 	<ul style="list-style-type: none"> • ammonimenti •multe agli amministratori di emittenti commerciali e del servizio pubblico •sospensione della concessione di trasmissione •revoca della licenza di trasmissione • ammonimenti
Macedonia	Consiglio di Trasmissione (SRD)	Emittenti Private e Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> •assistere il Governo nel rilascio delle concessioni •controllare il contenuto della programmazione per garantire che sia in linea con le condizioni di concessione 	<ul style="list-style-type: none"> •compilare proposte all'Ispettorato pertinente per prescrivere multe alle emittenti, o al Governo per revocare le concessioni

EU MONITORING AND ADVOCACY PROGRAM (EUMAP)
NETWORK MEDIA PROGRAM (NMP)

Paese	Nome	Campo della regolazione	Principali poteri di regolazione	Principali poteri sanzionatori
Macedonia	Il Governo	Emittenti Private	<ul style="list-style-type: none"> • dare concessioni (previa consultazione con il Consiglio di Trasmissione SRD) 	<ul style="list-style-type: none"> • multe • revoca della concessione • revoca della frequenza • (Ispettorati pertinenti entro il Ministero della Cultura, Ministero dell'Economia e Ministero dei Trasporti e delle Comunicazioni)
Polonia	Consiglio Nazionale di Trasmissione (KRRiT)	Emittenti Private e Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> • dare concessioni • nominare il Consiglio di Sorveglianza della emittente pubblica • controllare la conformità delle emittenti alla legge • controllare la conformità alle condizioni di concessione delle emittenti private 	<ul style="list-style-type: none"> • penalizzazioni economiche • revoca della concessione di trasmissione
	Ufficio di Regolazione delle Telecomunicazioni e della Poste (URTIP)	Regolatore Tecnico	<ul style="list-style-type: none"> • gestione dello spettro di frequenza 	<ul style="list-style-type: none"> • Nessuno
Romania	Consiglio Nazionale per gli Audiovisivi (CNA)	Emittenti Private e Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> • dare concessioni a emittenti private • controllare la conformità delle emittenti alla legge • emettere consigli di gestione sulle linee di condotta delle telecomunicazioni 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingunzione a rimediare alle violazioni della legge • multe • revoca della concessione di trasmissione
	Ispettorato Generale per la Tecnologia delle Comunicazioni e dell'Informazione (IGCTI)	Regolatore Tecnico	<ul style="list-style-type: none"> • gestione dello spettro di frequenza • controllare la conformità delle emittenti alle condizioni di uso delle frequenze 	<ul style="list-style-type: none"> • Nessuno
Serbia e Montenegro	Agenzia di Telecomunicazioni Repubblicana di (RRA)	Emittenti Private e Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> • dare concessioni (in cooperazione con l'Agenzia delle Telecomunicazioni, non ancora istituita) • controllare la conformità delle emittenti ai programmi richiesti • nominare il consiglio di amministrazione della TV pubblica 	<ul style="list-style-type: none"> • ammonimenti • revoca della concessione di trasmissione

Paese	Nome	Campo della regolazione	Principali poteri di regolazione	Principali poteri sanzionatori
Slovacchia	Consiglio per le Telecomunicazioni e le Trasmissioni (RVR)	Emittenti Private e Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> • dare concessioni • controllare la conformità delle emittenti alla legislazione 	<ul style="list-style-type: none"> • notifiche • richiesta di correzione • multe • revoca della concessione di trasmissione
	Agencia per le Comunicazioni Postali ed Elettroniche (APEK)	Emittenti Private e Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> • supervisione della conformità delle emittenti agli obblighi di programmazione • supervisione delle restrizioni di proprietà • dare concessioni (basato sull'adesione alle raccomandazioni del Consiglio di Programmazione) • assistenza tecnica, finanziaria e amministrativa al Consiglio di Programmazione 	<ul style="list-style-type: none"> • ammonimenti • multe • proibizione della pubblicità • ritiro temporaneo o permanente della concessione
	Consiglio di Trasmissione (SRDF)	Emittenti Private e Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> • supervisionare attraverso obblighi di programmazione nei confronti delle emittenti • fornire istruzioni all'Agenzia riguardo al rilascio di concessioni 	
Slovenia	Ministero della Cultura	Emittenti Private e Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> • preparare la legislazione nel campo della trasmissione • supervisionare l'implementazione della legislazione dei media • ricevere i reclami dal pubblico sulle carenze della legislazione sui media (Ispettorato dei Media presso il Ministero) 	<ul style="list-style-type: none"> • ammonimenti • multe • proibizione della pubblicità • ritiro temporaneo o permanente della concessione
	Supremo Consiglio della Radio e Televisione (RTUK)	Emittenti Private e, in parte, Pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> • dare concessioni • monitorare il contenuto • nominare i candidati per la Direzione Generale per il Consiglio d'Amministrazione del servizio pubblico televisivo TRT 	<ul style="list-style-type: none"> • ammonimenti • sospensione della trasmissione • revoca della concessione
	Autorita' per le Telecomunicazioni (TK)	Regolatore Tecnico	<ul style="list-style-type: none"> • gestione dello spettro di frequenza 	<ul style="list-style-type: none"> • Nessuno
Turchia	Alto Consiglio per le Comunicazioni (HYK)	Consiglio di Supervisione, si riunisce 2 volte all'anno	<ul style="list-style-type: none"> • approvazione del piano delle frequenze proposto da TK 	<ul style="list-style-type: none"> • Nessuno

EU MONITORING AND ADVOCACY PROGRAM (EUMAP)
NETWORK MEDIA PROGRAM (NMP)

Paese	Nome	Campo della regolazione	Principali poteri di regolazione	Principali poteri sanzionatori
Regno Unito	Ufficio delle Comunicazioni (OFCOM)	Regolatore del settore delle comunicazioni (televisione, telecomunicazioni e comunicazioni senza fili)	<ul style="list-style-type: none"> • dare concessioni • sistema a tre gradini della regolazione del contenuto: (1) monitorare i livelli della programmazione e della pubblicità e l'imparzialità; (2) monitorare gli obblighi quantitativi (quote); (3) monitorare l'adempimento delle promesse di programma fatte dalle emittenti (autoregolamentazione) • gestione dello Spettro • controllare la proprietà dei media (promuovendo la competizione) 	<ul style="list-style-type: none"> • multe • revoca della concessione di trasmissione

Fonte: relazioni EUMAP

Tabella 9. Quadro generale delle emittenti televisive di servizio pubblico

Paese	Nome	Dettagli	Numero di canali televisivi analogici terrestri nazionali	Status/ Proprietà	Numero di dipendenti
Albania	RTSH	Radiorotelevisione albanese, Radio, Televizioni Shqiptar	1	Ente pubblico	210 (solo della sede di Tirana della TVSH, mentre il numero complessivo non è conosciuto)
Bosnia e Erzegovina	BHRT BiH	Il sistema pubblico radiotelevisivo di B&H (Javni radiotelevizijski sistem Bosne i Hercegovine – JRTS BiH) consiste di: <ul style="list-style-type: none"> • BHRT BiH (n.b. in precedenza era usato l'acronimo PBS B&H) • La Radio Televisione della Federazione della Bosnia e Erzegovina (Radio Televizija Federacije BiH – RTF BiH), • La Radio Televisione della Republika Srpska (Radiotelevizija Republike Srpske – RTRS) 	3 (1 nazionale + 2 regionali)	Imprese pubbliche	145 (radio e televisione, nel 2004)
Bulgaria	BNT	Televisione nazionale bulgara, Blgarska Nacionalna Televizija	1	Istituzione pubblica	1.965 (2002)
Croazia	HTV	Televisione croata, Hrvatska televizija	2	Istituzione pubblica con diritti di socio fondatore conservati dal Governo	1.735 (2002)
Repubblica Ceca	ČT	TV cecca, česká televize	2	Società di servizio pubblico indipendente	2.500 (2004)
Estonia	ETV	Televisione estone, Eesti Televisioon	1	Istituzione pubblica	497 (2003)

EU MONITORING AND ADVOCACY PROGRAM (EUMAP)
NETWORK MEDIA PROGRAM (NMP)

Paese	Nome	Dettagli	Numero di canali televisivi analogici terrestri nazionali	Status/ Proprietà	Numero di dipendenti
Francia	-	Il settore pubblico radiotelevisivo è composto di cinque differenti entità: France Télévisions, Radio France, Radio France International (RFI), ARTE e l'Istituto Nazionale Audiovisivo (INA)	3	Società pubblica radiotelevisiva	6.900 (2003)
	ARD	Ogni ente televisivo di pubblico servizio ha tre autorità responsabili della gestione e della supervisione dell'organizzazione.	Una rete di 9 enti televisivi regionali + Deutsche Welle	Organizzazioni di pubblico servizio televisivo	21.000 (2003)
Germania		Associazione di enti televisivi di pubblico servizio in Germania, Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands			
	ZDF	Seconda televisione tedesca, Zweites Deutsches Fernsehen	1		3.600 (2004)
Ungheria	MTV	La radio e la televisione pubbliche ungheresi sono gestite insieme come MTV, mentre Duna TV è gestita come entità separata	2	Sia MTV che Duna TV sono società per azioni di proprietà esclusiva di un solo soggetto, controllate dalla Fondazione della Televisione Pubblica Ungherese	1.600 (2004)
	Duna TV		1	Società per azioni il cui socio di maggioranza è il Ministro dell'Economia e della Finanza	Non conosciuto
Italia	RAI	La radio e la televisione italiane sono gestite insieme come RAI	3		13.000 (2003)

Paese	Nome	Dettagli	Numero di canali televisivi analogici terrestri nazionali	Status/ Proprietà	Numero di dipendenti
Lettonia	LTV	Televisione lettone, Latvijas Televīzija	2	Società a responsabilità limitata di proprietà statale	Non conosciuto
Lituania	LRT	Radio e televisione nazionali lituane, Lietuvos nacionalinis radijas ir televizija	2	Società per azioni	650 (2005)
Macedonia	MRT	Radio e televisione macedone, Makedonska radiotelevizija	3	Azienda radiotelevisiva di proprietà pubblica istituita dal Parlamento	Non conosciuto
Polonia	TVP	Televisione polacca, Telewizja Polska	3	Di proprietà statale (società per azioni di proprietà esclusiva dell'Erario statale)	4.600 (2003)
Romania	TVR	Società televisiva rumena, Societatea Română de Televiziune (SRTV)	3 (il terzo canale, TVP3, è trasmesso tramite 12 enti televisivi regionali)	Società pubblica	Circa 3.000 (2004)
Serbia	RTS	Radiotelevisione serba, Radiotelevizija Srbije	3	Opera in una condizione giuridica di incertezza	6.126 (2004)
Slovacchia	STV	Televisione slovacca, Slovenská Televízia	2	Istituzione di pubblico servizio	900 (2004)
Slovenia	RTV Slovenia	Radiotelevisione slovena, RTV Slovenija	2	Istituzione pubblica	2.150 (2004, radio compresa)

Paese	Nome	Dettagli	Numero di canali televisivi analogici terrestri nazionali	Status/ Proprietà	Numero di dipendenti
Turchia	TRT	La gestione della TRT comprende sia le attività televisive e che quelle radiofoniche	4	Società pubblica imparziale	8.000 (2004, radio compresa)
Regno Unito	BBC	La gestione della BBC comprende sia le attività televisive e che quelle radiofoniche	2	Società pubblica	19.579 (2004)
	Channel 4	–	1	Società pubblica	884 (2004)

Tabella 10. Struttura di gestione delle emittenti televisive di servizio pubblico

Paese	Nome	Organi di governo	Numero di membri	Procedimento di nomina	Durata del o dei mandati (in anni)	Cause di decadenza
Albania	RTSH	Comitato direttivo	15	<p> Membri designati da:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maggioranza di governo (5) • Opposizione (5) • Organizzazioni non governative (5) <p>ed eletti dal Parlamento</p>	5 (rielezione solo dopo un intervallo di 3 anni)	Dal Parlamento nel caso di conflitto di interesse, incapacità mentale o legale, assenza dalle riunioni, dimissioni.
		Direttore generale	-	Nominato e revocato dal Comitato direttivo	5	<p> Consiglio direttivo in caso di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Violazione di legge • Condanna per un reato penale • dimissioni
		Consiglio direttivo	5	I membri sono proposti dal Direttore generale ed eletti dal Comitato direttivo	4 (se non oltrepassata l'età del pensionamento)	<p> Su decisione di almeno 8 membri del Comitato direttivo nei casi di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • violazione di leggi e regolamenti • condanna per un reato • assenza ingiustificata a riunioni consecutive
Bosnia e Erzegovina	BHRT BiH	Consiglio dei Governatori ²⁰	9	<p> Eletti da:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parlamento (4) • Consiglio dei Governatori uscente (3) – su nomina della società civile + il presidente dagli organi di governo delle emittenti pubbliche RTV FBiH • RTRS (2) 	3 (rinnovabile solo una volta)	Dal corpo che li ha eletti solo su proposta del Consiglio dei Governatori
		Direttore generale	-	Nominato e revocato dal Consiglio dei Governatori	4 (rinnovabile una volta)	<p> Dal Consiglio dei Governatori nei casi di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • dimissioni • mancato adempimento dei doveri legali o contrattuali
Bulgaria	BNT	Comitato direttivo	5	Consiglio per i Media elettronici (CEM), dietro proposta del Direttore generale della BNT	3 (massimo 2 consecutivi)	<p> Su decisione del CEM, dietro proposta del Direttore generale della BNT, nei casi di:</p> <p> dimissioni, effettiva incapacità di adempiere ai propri doveri per sei mesi, condanna o incompatibilità con i requisiti per l'appartenenza</p>
		Direttore generale	-	CEM	3 (massimo 2 consecutivi)	<p> Su decisione del CEM, nei medesimi casi previsti per il Comitato direttivo della BNT</p>

Paese	Nome	Organi di governo	Numero di membri	Procedimento di nomina	Durata del o dei mandati (in anni)	Cause di decadenza
Croazia	HRT	Consiglio per la programmazione	11	Parlamento su proposta delle organizzazioni governative a seguito di un concorso pubblico	4 (sfalsati, massimo 2 mandati)	Dal Parlamento nei casi di: <ul style="list-style-type: none"> • violazione di legge • mancata presenza alle riunioni del Consiglio per sei mesi • inosservanza inopportuna nella programmazione
		Comitato direttivo	5	Nominati da: <ul style="list-style-type: none"> • Consiglio per la programmazione della HRT (4) • Sindacati dei lavoratori (1) 	4 (possono essere rieletti)	Dal Consiglio per la programmazione della HRT (almeno due terzi dei membri), nei casi di rifiuto di dare esecuzione alle decisioni del Consiglio per la programmazione
Repubblica Ceca	ČT	Direttore generale	-	Consiglio per la programmazione della HRT (a seguito di un concorso pubblico)	4	Dal Consiglio per la programmazione della HRT nei casi di: <ul style="list-style-type: none"> • Rifiuto di eseguire le decisioni del Consiglio per la programmazione • Azioni non etiche o inopportune che danneggino l'emittente
		Consiglio della TV ceca	15	Nominati dalla Camera dei Deputati su proposta delle organizzazioni della società civile	6 (mandati sfalsati)	Dal Parlamento se respinge la relazione annuale del Consiglio
		Direttore generale Consiglio di amministrazione		Nominati dal Consiglio della TV ceca	6	Dal Consiglio della TV ceca
Estonia	ETV	Comitato direttivo	Fino a 5	Consiglio per la trasmissione, a seguito di un concorso pubblico	Fino a 5 anni	Tramite voto di sfiducia dei due terzi del Consiglio per le trasmissioni: <ul style="list-style-type: none"> • Se una condanna giudiziale diventa esecutiva • per i motivi previsti nel contratto dirigenziale
		Consiglio di amministrazione	14	<ul style="list-style-type: none"> • 2 Membri del Parlamento nominati dall'Assemblea Nazionale (1) e dal Senato (1) • 5 altri funzionari statali nominati dal Governo • 5 personalità nominate dal CSA • 2 eletti dal personale della France Télévisions' 	5 anni	Non specificate nella legislazione

Paese	Nome	Organi di governo	Numero di membri	Procedimento di nomina	Durata del o dei mandati (in anni)	Cause di decadenza
Germania	ARD e ZDF ²⁰¹	Direttore generale	-	Dal Consiglio per le trasmissioni	Di solito 4 anni (con possibilità di rinnovo del contratto)	Dal Consiglio per le trasmissioni nel caso di grave inottemperanza ai propri doveri
		Consiglio per le trasmissioni (ARD) e Consiglio per la televisione(ZDF)	varia (può raggiungere 77 alla ZDF)	Composto da importanti gruppi sociali (parlamenti, grandi chiese, impiegati, sindacati, università, associazioni culturali e sportive, organizzazioni femminili, anziani e stranieri). La distribuzione dei seggi è stabilita dalle leggi sull'emittenza dei Länder.	Varia (di solito da 4 a 6 anni, rinnovabili)	Dalle stesse organizzazioni sociali che li hanno eletti.
Ungheria	MTV	Consiglio di amministrazione	varia (fino a 15 membri)	Dal Consiglio per le trasmissioni (e in qualche caso altri soggetti, quali il Parlamento, gli impiegati del settore televisivo ecc.)	Varia (di solito da 4 a 6 anni, rinnovabili)	Dal Consiglio per le trasmissioni quando, per esempio, si scopre che un membro ha agito contro l'ente televisivo.
		Consiglio di amministrazione (Comitato esecutivo e membri ordinari)	29	<ul style="list-style-type: none"> Comitato esecutivo (almeno 8 membri): nominati 4 dalla coalizione di governo (per metà) e dall'opposizione (per l'altra metà); Presidente eletto dal Parlamento; Membri ordinari delegati dalla società civile 	<ul style="list-style-type: none"> Il mandato del Consiglio di amministrazione può essere revocato prima della sua scadenza dal Parlamento, su richiesta della commissione parlamentare competente, sulla base delle previsioni del Codice civile. Il mandato dei membri individuali del Consiglio esecutivo (del Presidente) può cessare per ragioni di conflitto di interesse, per mancato adempimento dei doveri derivanti dal mandato per un periodo di più di tre mesi; o se la colpevolezza di uno dei membri è accertata da una sentenza non appellabile che dispone la carcerazione. Il Parlamento decide su queste questioni con una maggioranza dei due terzi dei membri del Parlamento presenti. Per i membri ordinari, la decisione di porre fine al mandato di un membro è presa dalle organizzazioni che lo avevano delegato. 	

Paese	Nome	Organi di governo	Numero di membri	Procedimento di nomina	Durata del o dei mandati (in anni)	Cause di decadenza
Italia	RAI	Consiglio di amministrazione	9	<ul style="list-style-type: none"> Ministro dell'economia e delle finanze (2) Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza sulla RAI (7) 	3	Dal Ministro dell'economia e delle finanze in conformità con la decisione di decadenza assunta dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza sulla RAI (la legge non specifica in quali casi).
		Direttore generale	-	Il Consiglio di amministrazione della RAI (in accordo con il Ministro dell'Economia e delle Finanze)	Lo stesso che ha in qualità di membro del Consiglio	Dal Consiglio di amministrazione (d'accordo con il Ministro per l'Economia e le Finanze)
Lettonia	LTV	Consiglio	8	<ul style="list-style-type: none"> Consiglio per le trasmissioni (Direttore generale del Consiglio) Direttore generale (altri 7 membri del Consiglio) 	5 (Direttore generale, massimo 2 consecutivi)	Dal Consiglio per le trasmissioni con voto preso a maggioranza di due terzi (Direttore generale)
		Consiglio della radio e televisione lituana (LRT)	12	<ul style="list-style-type: none"> Presidente della Repubblica (4) Parlamento (4) Consiglio della Scienza lituana, Consiglio dell'educazione lituana, Associazione lituana degli artisti e congregazione dei vescovi (1 ciascuno) 	<ul style="list-style-type: none"> 6 (di nomina presidenziale) 4 (Parlamento) 2 (società civile) massimo 2 mandati 	Non possono cessare dal mandato (salvo che nei casi di dimissioni, condanna o perdita della cittadinanza lituana)
Macedonia	MRT	Consiglio	11	Parlamento (4 sono impiegati della MRT designati dal Consiglio degli impiegati della MRT)	4	Assenza, dimissioni etc.
		Consiglio di supervisione finanziaria	5	Parlamento	4	Parlamento
		Direttore generale	-	Parlamento	4	Parlamento
Polonia	TVP	Consiglio di supervisione	9	<ul style="list-style-type: none"> Consiglio delle trasmissioni nazionali (KRRT) (8) Ministro del Tesoro (1) 	3	Dall'istituzione che li ha nominati nei casi di violazione della legge.
		Comitato direttivo	Da 1 a 5	Consiglio di supervisione della TVP	4	Dal Consiglio di supervisione a maggioranza dei due terzi dei voti quando i membri non danno attuazione alla strategia di programmazione della TVP e agiscono contro gli interessi della TVP.

Paese	Nome	Organi di governo	Numero di membri	Procedimento di nomina	Durata del o dei mandati (in anni)	Cause di decadenza
Polonia		Consiglio per la programmazione	15	Consiglio delle trasmissioni nazionali (KRRiT) • Congiuntamente i gruppi parlamentari (8) • Il Presidente della Romania (1) • Il Governo (1) • il personale dell'emittente (2) • i gruppi parlamentari delle minoranze nazionali (1)	4	Non specificate
Romania	TVR	Consiglio di amministrazione	13		4	Dal Parlamento (se respinge la relazione annuale del Consiglio o le proposte di bilancio)
		Comitato direttivo	8 (incluso il Direttore generale)	Il Consiglio di amministrazione	Non specificata dalla legge	Dal Consiglio di amministrazione
		Direttore generale - Presidente del Consiglio di amministrazione	-	Eletto dal Parlamento	Non specificata dalla legge	Dal Parlamento
Serbia	RTS	Consiglio Direttivo	9	Consiglio dell'Agenzia per le trasmissioni della Repubblica (RBA)	5	Nessun titolo di responsabilità
		Direttore generale	-	Consiglio direttivo, a seguito di un concorso pubblico	4	Nessun titolo di responsabilità
		STV Consiglio	15	Eletto dal Parlamento su designazione da parte di: • Comitato per l'educazione, la scienza, lo sport e la gioventù, la cultura e i media del Parlamento, • Membri del Parlamento • o organizzazioni della società civile	6	Dal Parlamento (nei casi di reato, conflitto di interessi ecc.)
Slovacchia	STV	Commissione di supervisione	3	• Parlamento (1) • Governo (1) • Presidente della Repubblica (1)	3	-
		Direttore generale	-	Nominato dal Consiglio della STV	5 (massimo 2 consecutivi)	Dal Consiglio della STV (nei casi di reato, conflitto di interessi ecc.)
Slovenia	RTV Slovenia	Consiglio della RTV Slovenia	25	• Società civile e accademia (17) • Parlamento (5) • Personale della RTV Slovenia (3)	4 (possono essere rinnovati)	Dalle istituzioni che li hanno nominati (le ragioni della destituzione devono essere stabilite nello statuto di ciascuna di queste istituzioni)
		Consiglio di supervisione	7	Parlamento (5) Personale della RTV Slovenia (2)	4	Dalle istituzioni che li hanno nominati
Turchia	TRT	Consiglio esecutivo	6	Consiglio dei ministri – su designazione della RTÜK	4	La loro permanenza in carica non può essere abbreviata

Paese	Nome	Organi di governo	Numero di membri	Procedimento di nomina	Durata del o dei mandati (in anni)	Cause di decadenza
Turchia		Direttore generale	-	Consiglio dei ministri – su designazione della RTÜK	4	Dal Consiglio dei ministri su proposta della RTÜK nei casi di: violazione dell'imparzialità; grave trasgressione ai doveri; perdita della qualifica di funzionario statale
		Consiglio di coordinamento	6 (dirigenti della TRT)	-	-	-
Regno Unito		Consiglio dei Governatori	12	Segretario di Stato per la cultura, i media e lo sport	Massimo 5	<ul style="list-style-type: none"> • Se la Regina pone fine al mandato del Governo; • Partecipazione ad una funzione che crei un conflitto di interessi • bancarotta • se un consigliere soffre di un disturbo mentale tale da essere ricoverato in ospedale, o essere stato arrestato o avere avuto la nomina di un tutore • assenza dalle riunioni per almeno 3 mesi senza consenso.
		Consiglio esecutivo	10	Il principale Consiglio esecutivo della BBC è composto da 9 consiglieri ed è presieduto dal Direttore generale, che anche li nomina	Non specificata	Per i consiglieri, secondo quanto è stabilito nei loro contratti di assunzione
	Channel 4	Consiglio	Da 13 a 15, fra membri esecutivi e non esecutivi	<ul style="list-style-type: none"> • Dall'Autorità indipendente per le comunicazioni, d'accordo con Segretario di Stato per la cultura, i media e lo sport (membri non esecutivi) • the Consiglio (Esecutivo Capo) • L'esecutivo Capo nomina i membri esecutivi 	Mandati predefiniti (membri non esecutivi)	-

Tabella 11. I principali obblighi di servizio pubblico imposti alle emittenti di servizio pubblico

Paese	Principali obblighi di servizio pubblico
Albania	<ul style="list-style-type: none"> • Trasmettere un'ampia gamma di programmazione in termini di quantità e qualità • Mandare in onda programmi destinati a tutto il pubblico, incluse le produzioni gratuite e la trasmissione di determinati programmi, avvisi e annunci pubblicitari • Informare accuratamente il pubblico • Sostenere i processi democratici • Assicurare un'adeguata proporzione di programmi di informazione, culturali, artistici, educativi, sportivi, di intrattenimento e per bambini • Assicurare che al pubblico sia resa disponibile una programmazione della massima qualità attraverso la presentazione di un'informazione varia e basata sui fatti
Bosnia e Erzegovina	<ul style="list-style-type: none"> • Trasmettere informazioni politiche, economiche, culturali, scientifiche, educative e altre informazioni socialmente importanti • Trasmettere programmi educativi e culturali sia bulgari che stranieri, per tutte le fasce d'età • Incoraggiare la creazione di opere di autori bulgari • Promuovere la cultura bulgara
Bulgaria	<ul style="list-style-type: none"> • Fornire differenti programmi per singole regioni del Paese • Trasmettere percentuali "adeguate" di informazione, e di programmi culturali, educativi e di intrattenimento • Produrre programmi per i Croati all'estero, e per le minoranze nazionali in Croazia, con fondi governativi destinati specificamente a tale scopo
Croazia	<ul style="list-style-type: none"> • Produrre e trasmettere programmi che servano da punto di riferimento per l'intera società • Accrescere la coesione sociale e l'integrazione di tutti gli individui, i gruppi, le comunità • Agire come un <i>forum</i> per il pubblico dibattito aperto alla gamma più ampia possibile di opinioni e punti di vista, e fornire notizie, informazioni e commenti indipendenti e imparziali • Creare programmi pluralistici, inventivi e vari, che raggiungano un alto livello etico e di qualità e che non rispondano alle pressioni del mercato tese ad abbassare il livello delle trasmissioni • Creare programmi capaci di attrarre una larga porzione del pubblico, rimanendo contemporaneamente sensibili ai bisogni dei gruppi minoritari • Riflettere l'attuale varietà di concezioni filosofiche e valori religiosi • Assicurare che la scaletta della programmazione contenga una proporzione significativa di programmazione originale, in particolare film a soggetto, lavori teatrali e altri prodotti creativi, e cooperi con i produttori indipendenti e il settore cinematografico
Repubblica Ceca	<ul style="list-style-type: none"> • Difendere e sviluppare la nazione, il linguaggio e la cultura estoni, rafforzare lo Stato estone e promuovere la reputazione internazionale dell'Estonia • Promuovere e sostenere la cultura nazionale estone, e documentare, preservare e presentare le sue più grandi conquiste • Presentare al pubblico le più grandi conquiste della cultura mondiale • Creare e trasmettere un servizio di programmazione sfaccettato ed equilibrato ad alti livelli giornalistici, artistici e tecnici • Soddisfare il bisogno di essere informati di tutte le fasce della popolazione, incluse le minoranze
Estonia	

Paese	<p>Principali obblighi di servizio pubblico</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creare soprattutto programmi di informazione, culturali, educativi e di intrattenimento • Diffondere messaggi di interesse generale, come informazioni sulla salute e sulla sicurezza stradale, programmi per informare i consumatori dei loro diritti e programmi miranti all'integrazione degli stranieri residenti nel Paese • Dedicare tempo di trasmissione gratuito alle organizzazioni incaricate dal Governo di sostenere la difesa di un argomento di interesse nazionale • Trasmettere in ogni momento le dichiarazioni ufficiali o i messaggi del Governo al popolo francese • Assicurare la continuità del servizio in caso di sciopero • France 2, France 3 e Radio France devono dedicare tempo di trasmissione gratuito a partiti politici rappresentati in Parlamento e ai sindacati e alle associazioni professionali considerate rappresentative a livello nazionale, sulla base di regole dettate dal CSA • France 3 è tenuta ad occuparsi dell'attività del Parlamento per mezzo di una trasmissione settimanale in diretta di sessioni parlamentari dedicate alle domande rivolte al Governo dai membri del Parlamento • France 2 deve trasmettere programmi religiosi • Diffondere, durante le campagne elettorali, i programmi dei candidati • France 2 e France 3 devono trasmettere ogni anno un minimo di 15 spettacoli musicali, di danza o teatrali, e devono anche trasmettere programmi musicali • France 2, France 3 e France 5 devono trasmettere regolarmente programmi sulla scienza, sulla tecnologia e sulle scienze sociali
Germania	<ul style="list-style-type: none"> • Produrre e distribuire programmi che contribuiscono al pubblico dibattito • Fornire un esauriente quadro d'insieme degli sviluppi regionali, nazionali, europei e internazionali • Contribuire al processo di comprensione internazionale, all'integrazione europea e alla coesione sociale al livello federale e regionale
Ungheria	<ul style="list-style-type: none"> • Informare in modo regolare, omnicomprensivo, imparziale, fedele ed esatto degli eventi interni ed internazionali di pubblico interesse • Assicurare la varietà dei programmi e dei punti di vista, e la presentazione delle opinioni minoritarie, e la soddisfazione degli interessi di un ampio spettro di pubblico • Prestare speciale cura nel valorizzare i lavori appartenenti al patrimonio culturale universale e nazionale, e assicurare la diversità culturale • Mostrare programmi che siano utili allo sviluppo fisico, intellettuale e mentale dei minori • Presentare i valori delle chiese e delle religioni, e le culture nazionali etniche e delle altre minoranze • Dare accesso alle informazioni importanti in favore dei gruppi o degli individui che si trovino in una condizione di svantaggio in relazione alla loro età o alla loro condizione fisica, mentale e psichica • Presentare programmi che illustrino la vita, sociale, economica e culturale delle diverse regioni del Paese.
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • Trasmettere un adeguato numero di programmi radiofonici e televisivi dedicati all'educazione, all'informazione, all'istruzione, alla promozione della cultura, lavori teatrali, cinematografici televisivi e musicali, inclusi i lavori in lingua originale che siano

Paese	<p>Principali obblighi di servizio pubblico riconosciuti come di grande valore artistico o altamente innovativi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Allocare il tempo di trasmissione, conformemente a quanto previsto dalla legislazione, a: tutti i partiti e i gruppi rappresentati in Parlamento; assemblee regionali; enti locali; sindacati nazionali; movimenti politici; enti pubblici; associazioni politiche e culturali; cooperative nazionali legalmente riconosciute; gruppi etnici e linguistici • Trasmettere in tedesco e in ladino per le Province autonome di Bolzano e di Trento, in francese per la Regione autonoma della Valle d'Aosta, e in sloveno per la Regione autonoma del Friuli Venezia-Giulia • Trasmettere annunci gratuiti di interesse pubblico e sociale su richiesta del Governo, e informazioni sul traffico in strade e autostrade • Trasmettere programmi per bambini nelle ore appropriate • Occuparsi dell'istruzione a distanza • Assicurare differenti ed equilibrati programmi, consistenti in trasmissioni informative, educative e di intrattenimento per tutti i gruppi presenti nella società
Lettonia	<ul style="list-style-type: none"> • Assicurare la libertà di informazione e di espressione e l'obiettività delle trasmissioni • Diffondere un'informazione completa sugli eventi in Lettonia e all'estero • Dare conto delle attività del Parlamento, del Presidente, del Governo e dei governi locali • Fornire trasmissioni educative, culturali, scientifiche, di intrattenimento leggero, per bambini e sportive • Promuovere la produzione di programmi concernenti la vita e la cultura delle minoranze etniche • Assicurare pari opportunità durante le campagne elettorali
Lituania	<ul style="list-style-type: none"> • Fornire un'informazione accurata, oggettiva ed equilibrata, e programmi educativi, culturali e di intrattenimento di buona qualità • Raccogliere e diffondere informazioni sulla Lituania e sul mondo • Rafforzare l'indipendenza e la democrazia in Lituania • Creare, valorizzare e proteggere i valori culturali nazionali • Favorire la tolleranza, l'umanitarismo, e una cultura della cooperazione, del pensiero e del linguaggio • Rafforzare la morale pubblica e la cittadinanza
Macedonia	<ul style="list-style-type: none"> • Assicurare che la programmazione sia al riparo dall'influenza delle organizzazioni politiche e degli interessi economici • Produrre e trasmettere programmi indirizzati a tutti i segmenti della società, senza discriminazioni, curando di rivolgersi a specifici gruppi sociali, come i bambini e i ragazzi, i gruppi etnici e minoritari, le persone disabili e malate, e le persone socialmente svantaggiate • Preservare e incoraggiare l'identità culturale dei gruppi etnici • Promuovere il dibattito pubblico, la tolleranza e l'incremento del carattere multiculturale del Paese • Promuovere il rispetto delle libertà e dei diritti umani fondamentali, i valori democratici, la privacy e la dignità • Rispettare i modi di parlare e i tipi di linguaggio sia dei gruppi di maggioranza che dei gruppi minoritari • Incoraggiare la creatività nazionale nel campo degli audiovisivi che contribuisca allo sviluppo della cultura in Macedonia • Fornire un trattamento adeguato e imparziale a tutti i soggetti politici durante le campagne elettorali

Paese	<p>Principali obblighi di servizio pubblico</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sostenere le attività artistiche, letterarie, scientifiche ed educative, e la diffusione della conoscenza della lingua polacca • Produrre programmi educativi e assicurare l'accesso a tali programmi da parte delle persone di discendenza polacca e da parte dei polacchi che vivono all'estero • Fornire un'informazione attendibile circa l'ampia varietà degli eventi e dei processi che si svolgono in Polonia e all'estero • Rispettare il sistema cristiano di valori • Contribuire a rafforzare i legami familiari, e promuovere la diffusione degli atteggiamenti che favoriscono la salute • Fornire gratuitamente il tempo di trasmissione necessario per la presentazione diretta e per l'illustrazione della politica statale da parte delle supreme autorità dello Stato; per permettere ai partiti politici, ai sindacati nazionali e alle organizzazioni di lavoratori dipendenti di presentare la loro posizione sui più importanti maggiori temi politici; per permettere agli organismi di pubblico servizio di informare circa la gratuità dei servizi forniti; per permettere ai soggetti collettivi e agli individui che concorrono alle elezioni del Presidente, del Parlamento, del Senato, dei governi autonomi locali, del Parlamento europeo e ai referendum di presentare i propri programmi elettorali.
Polonia	<ul style="list-style-type: none"> • Assicurare il pluralismo e la libertà dell'informazione, delle idee e delle opinioni, e informare il pubblico televisivo in modo corretto ed accurato
Romania	<ul style="list-style-type: none"> • Trasmettere una programmazione che raggiunga ben determinati livelli di professionalità, quali una informazione equilibrata e oggettiva, la promozione della cultura rumena, valori artistici e scientifici, la salvaguardia dei diritti delle minoranza e dei valori democratici, civici, morali e sportivi
Serbia	<ul style="list-style-type: none"> • Trasmettere telegiornali e altri programmi che "rispondano ad un pubblico interesse" • Dare prova di uno "speciale rispetto per il patrimonio nazionale" e "rispettare la tradizionale • importanza spirituale, storica, culturale, umanitaria ed educativa e il ruolo delle chiese e delle comunità religiose nella società" • produrre e trasmettere programmi informativi, culturali, artistici, educativi, religiosi, scientifici, per bambini, di intrattenimento, di sport o di altro tipo, che vengano incontro ai bisogni di tutti i cittadini, che assicurino la varietà e l'equilibrio del contenuto, e sostengano i valori democratici di una società moderna, ed in particolare il rispetto dei diritti umani e del pluralismo delle opinioni e dei punti di vista culturali, nazionali, etnici e politici • trasmettere telegiornali che rispettino i principi di imparzialità e lealtà • sostenere la libertà di espressione e il pluralismo delle opinioni, ed opporsi ad ogni forma di intolleranza o odio razziale, religioso, nazionale, etnico, basato sulla differenza sessuale o di altro genere • "aderire alla qualità della lingua e del linguaggio non solo della maggioranza della popolazione, ma anche, in modo proporzionale, delle minoranze nazionali e dei gruppi etnici dell'area nella quale il programma è trasmesso" • trasmettere programmi che contribuiscano allo sviluppo di una società democratica
Slovacchia	<ul style="list-style-type: none"> • creare spazio per il pluralismo delle opinioni senza favorire gli interessi di nessun partito politico, di nessun movimento politico, di nessun gruppo o parte della società o confessione o fede religiosa • sostenere lo sviluppo del lavoro artistico, della cultura e dell'istruzione • produrre programmi per un largo pubblico, attenendosi ai principi dell'indipendenza editoriale, prodotti da professionisti che

Paese	<p>Principali obblighi di servizio pubblico</p> <p>assumono le loro responsabilità nei confronti della società</p> <ul style="list-style-type: none"> • offrire un'informazione imparziale, verificata, obiettiva, effettiva, comprensibile, equilibrata e basata su una pluralità di fonti di informazione su quanto accade in Slovacchia e all'estero • rispettare, nei suoi programmi, l'integrità e la dignità umana • osservare il principio di imparzialità e assicurare la verità dell'informazione, il pluralismo delle opinioni e i credi religiosi • trasmettere programmi radiofonici e televisivi per le minoranze italiane ed ungheresi in Slovenia • assicurare un accesso quasi universale ai suoi programmi
Slovenia	<ul style="list-style-type: none"> • enunciare la regola e le riforme di Atatürk e la realizzazione degli obiettivi nazionali della Repubblica turca • proteggere e rinforzare l'esistenza e l'indipendenza dello Stato, l'indivisibile integrità della nazione e il pubblico benessere • incoraggiare l'istruzione e la cultura nazionale • salvaguardare la politica di sicurezza nazionale e gli interessi nazionali ed economici dello Stato • formare la pubblica opinione in modo libero e saldamente in linea con le direttive costituzionali
Turchia	<p>BBC:</p> <ul style="list-style-type: none"> • mantenere alti livelli generali sotto ogni aspetto • offrire un'ampia gamma di contenuti che incontrino i bisogni e gli interessi del pubblico • trasmettere un imparziale e professionale resoconto giornaliero dei procedimenti in corso in entrambe le camere del Parlamento. <p>I servizi della BBC sono definiti come servizi pubblici che devono:</p> <ul style="list-style-type: none"> • fornire informazione, educazione e intrattenimento • stimolare, sostenere e riflettere, nelle opere teatrali e nelle commedie, nella musica e nelle arti visive e dello spettacolo, la diversità delle attività culturali nel Regno Unito • assicurare una copertura completa, autorevole e imparziale di notizie e attualità nel Regno Unito e nel mondo per favorire un dibattito leale e informato ai livelli locale, regionale e nazionale • fornire una copertura a largo raggio degli eventi sportivi e degli altri interessi legati al tempo libero • contenere programmi di natura educativa [...] • includere programmi originali di alto livello per bambini e ragazzi • contenere programmi che riflettono la vita e gli interessi del pubblico sia locale che nazionale • contenere una ragionevole proporzione e gamma di programmi per il pubblico nazionale prodotti in Irlanda del Nord, Scozia, Galles, e nelle regioni inglesi fuori da Londra e dal sud est <p>Channel 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> • dare prova di innovatività, sperimentazione e creatività • attrarre i gusti e gli interessi di una società culturalmente varia • includere programmi di natura educativa • esibire sempre una propria caratteristica distintiva
Regno Unito ²⁰²	

Tabella 12: Finanziamenti del servizio pubblico televisivo

Paese	Nome	Quote del bilancio totale (in percentuale)				Bilancio annuale (in milioni di Euro) (anno)
		Tassa di concessione	Bilancio -previdente dello Stato	Entrate Commerciali (pubblicità e sponsorizzazioni)	Altro	
Albania	TVSH	ND	58	8,6	33,4	7,8 (2004)
	BHRT B&H	ND	ND	ND	ND	ND
Bulgaria	BNT					25,05 (2004)
Croazia	HTV	57,4	0	36,0	6,6	171 (2002) (radio compresa)
Repubblica Ceca	ČT	66,7	0	29,1	4,2	140,39 (2003)
Estonia	ETV	0	93,0	0	7,0	13,5 (2004)
Francia	Televisione Francese	64,8	0	30,3	4,9	2,3089 (2003)
Germania	ARD	94,0	0	6,0 (solo pubblicità)	ND	5,371,0 (2003) (solo pubblicità e tassa di concessione)
	ZDF	93,3	0	6,7 (solo pubblicità)	ND	1,677,0 (2003) (solo pubblicità e tassa di concessione)
Ungheria	MTV					122,5 (2004)
	Duna TV	0	82,0	12,0	6,0	30,6 (2003)
Italia	RAI	55,2	0	38,8	6,0	2,593 (2003)
	LTV	0	57,0	43,0		12,35 (2004)
Lituania	LTV	0	76,0	23,0	1,0	14,5 (2003)
Macedonia	MTV	80,2	0	12,1	7,7	15,7 (2004) (radio compresa)
Polonia	TVP	31,9	0	56,3	11,8	416,5 (2004)
Romania	SRTV	75,5	14,3	8,38	0	96,0 (2003)
Serbia	RTS	0 ²⁰³	75,2	24,8		60,7 (bilancio previsto per 2004, radio compresi)
Slovacchia	STV	60,2	16,8	18,8	4,2	59,76 (2004)
	TVS	72,8	0	16,5	10,7	111,1 (2003) (including radio)
Turchia	TRT	53,7	21,8 (principalmente)	10,4	14	254,7 (2003)
Regno Unito	BBC	94,0	0	0	6,0	4,211 (2002/3)
	Channel 4	0	0	100	0	1,262 (volume d'affari per il 2004)

Tabella 13. Percentuale quotidiana di ascolto del servizio televisivo pubblico (1995–2003)

	Quota quotidiana di ascolto della televisione pubblica (in percentuale)												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003				
Croazia ²⁰⁴	ND	ND	ND	ND	94.5	94.3	88.0	90.0	72.9				
Polonia	80.0	70.0	57.5	52.6	51.1	46.2	45.4	45.9	51.2				
Italia	48.2	47.9	48.1	48.0	47.6	47.3	46.9	46.5	48.6				
Francia	43.9	44.9	44.1	43.0	42.2	42.3	45.3	45.3	46.4				
Regno Unito	54.3	54.9	53.0	51.1	49.5	48.5	48.0	47.6	46.2				
Germania	40.1	40.6	40.5	42.5	42.8	43.1	43.3	44.4	44.4				
Serbia e Montenegro ²⁰⁵	ND	ND	ND	ND	ND	26.4	ND	35.7	35.5				
Romania	ND	ND	ND	46.4	39.2	40.4	35.9	33.3	35.0				
Slovenia	61.5	41.0	33.0	32.4	32.1	32.9	34.4	35.1	34.7				
Bosnia e Erzegovina ²⁰⁶	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	31.8				
Repubblica Ceca	ND	27.35	ND	33.29	32.1	31.22	29.2	29.4	30.2				
Bulgaria	NA	89.8	75.1	76.0	69.6	66.5	31.8	30.0	24.8				
Slovacchia	73.7	63.2	27.5	24.3	18.1	18.4	20.2	21.0	21.8				
Macedonia ²⁰⁷	ND	ND	ND	ND	ND	37.6	ND	32.0	21.2				
Lettonia	ND	ND	ND	24.9	18.3	18.2	18.1	17.4	18.4				
Ungheria	79.0	72.7	ND	25.5	15.6	13.6	13.2	15.3	17.5				
Albania ²⁰⁸	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	17.1	ND				
Estonia	28.0	26.0	NA	22.4	18.3	16.6	17.1	18.0	16.7				
Lituania	ND	ND	ND	16.3	10.3	10.2	9.1	12.2	11.8				
Turchia	ND	4.1	ND	2.2	5.3	5.9	6.9	8.3	9.9				

Fonte: European Audiovisual Observatory; IP International Marketing Committee; EUMAP research²⁰⁹

Tabella 14. Le 10 principali società televisive private europee (2003)
Classificate secondo ricavi operativi non consolidati (in milioni di Euro)

Clas- sifica	Società	Paese	ricavi operativi non consolidati (in milioni di Euro)
			2003
1	RTI ²¹⁰	Italia	2,008.2
2	TF1	Francia	1,596.2
3	RTL Television	Germania	1,589.0
4	ITV Network ²¹¹	Regno Unito	1,375.3
5	SAT1	Germania	776.0
6	ProSieben Media	Germania	687.0
7	Metropole Television (M6)	Francia	659.0
8	Central Independent Television ²¹²	Regno Unito	639.6
9	Gesrevisión Telecinco	Spagna	564.4
10	Antena 3 de Television	Spagna	538.9
	Total		10,433.6

Fonte: Osservatorio Audiovisivo Europeo²¹³

Tabella 15. Principali investitori occidentali nelle televisioni nei Paesi Centrali e Meridionali dell'Europa Orientale²¹⁴

Gruppo	Canale TV	Paese	Lancio	Copertura Tecnica (percentuale del territorio del Paese)	Diffusione	Quote di Pubblico		Quote di pubblicità televisiva spese nel paese (percentuale)
						Quote (percen- tuale)	Posizione sul mercato nazionale	
Central European Media Enterprises (CME)	Nova TV	Croazia	2000	87	Terrestre	14.3	4	ND
	TV Nova	Repubblica Ceca	1994	100	Terrestre, cavo, Satellite	43.4	1	66.5
	PRO TV	Romania	1995	77.0	Terrestre, cavo	15.6	2	25.1
	Acasă	Romania	1998	53.7	Cavo	6.7	4	5.9
	Markíza TV	Slovacchia	1996	96.8	Terrestre, cavo	45.9	1	76.2
	Pop TV	Slovenia	1995	80.0	Terrestre, cavo	29.0	1	57.6
RTL Group	Kanal A	Slovenia	1991	80.0	Terrestre, cavo	9.1	4	18.4
	RTL Klub	Ungheria	1997	96.2	Terrestre, cavo	29.5	1	31.1
	RTL Televizija	Croazia	2004	NA	Terrestre, cavo	39.5	1	ND
	TV3	Lituania	1992	98	Terrestre	23.9	2	48.4
	TV3	Lettonia	1998	85.8	Terrestre	15.1	2	32.1
	TV3	Estonia	1993	97.0	Terrestre, cavo	22.1	1	53.7
News Corporation	bTV	Bulgaria	2000	86.4	Terrestre, cavo	37.9	1	45.1
SBS Broadcasting	TV2	Ungheria	1997	96.8	Terrestre, cavo	29.4	2	58.0

Fonte: Ricerca EUMAP²¹⁵ basata su: IP International Marketing Committee²¹⁶

Tabella 16. Spesa lorda in pubblicità (2003)
Classificata per totale lordo di spesa pubblicitaria per capita

	Spesa televisiva pubblicitaria lorda – per capite (€) ²¹⁷	Spesa televisiva pubblicitaria lorda (in milioni di Euro)	spesa lorda totale in pubblicità (in milioni di Euro)	Quote di pubblicità televisiva (percentuale)	Canale con la maggiore quota pubblicitaria di mercato (quota in percentuale)	Tipo di canale
Italia	164.17	9,143	25,624	35.7	Canale 5 (33.1)	Privata
Ungheria	91.34	924	1,412	65.4	TV 2 (58.0)	Privata
Germania	90.00	7,428	17,407	42.7	RTL (30.7)	Privata
U.K.	88.42	5,237	11,986	43.7	ITV1 (51.4)	Privata
Francia	87.10	5,373	16,366	32.8	TF1 (54.4)	Privata
Turchia	82.31	5,866	7,855	74.7	Samanyolu TV (20.5)	Privata
Slovenia	82.17	161	276	58.3	Pop TV (57.6)	Privata
Slovacchia	53.65	288	411	70.1	Markiza (76.2)	Privata
Croazia	53.15	235	394	59.8	Nova TV (55.1)	Privata
Romania	51.50	1,117	1,294	86.3	Prima TV (26.6)	Privata
Lettonia ²¹⁸	49.45	115	NA	33.5	LNT (37)	Privata
Repubblica Ceca	48.89	500	1,034	48.3	TV Nova (66.5)	Privata
Lituania	48.35	167	231	72.3	TV3 (48.4)	Privata
Estonia	44.59	60	101	25.6	TV3 (53.7)	Privata
Polonia	36.82	1,406	2,410	58.3	TV/P1 (25.5)	Pubblica
Serbia e Montenegro	25.94	210	261	80.6	Pink TV (46.2)	Privata
Bulgaria	17.28	135	193	70.0	bTV (45.1)	Privata
Macedonia	16.63	33	44	75.8	Al (38.3)	Privata
Bosnia e Erzegovina ²¹⁹	4.69	11	18	63.8	FTV (50)	Pubblica
Albania ²²⁰	4.42	7	14	54.0	ND	ND

Fonte: IP International Marketing Committee²²¹

Tabella 17. Principali attività di servizio pubblico imposte per legge alle televisioni commerciali

Paese	Obblighi
Albania	Trasmissione, gratis, di messaggi di informazione di notevole interesse per il pubblico (in situazioni di emergenza)
Bosnia e Erzegovina	
Bulgaria	Nessuno
Croazia	Trasmissione: <ul style="list-style-type: none"> notizie e informazioni contenuti importanti per l'esercizio dei diritti umani, diritti politici, l'autorità della legge, e lo sviluppo della società civile
Repubblica Ceca	Trasmissione: <ul style="list-style-type: none"> annunci di Stato di pubblico interesse sottotitoli per non udenti
Estonia	Trasmissione di notizie per almeno il 5% della programmazione <ul style="list-style-type: none"> Garantire il pluralismo politico interno
Francia	Regolazioni nella copertura delle campagne elettorali <ul style="list-style-type: none"> Garantire la diversità culturale Protezione dei minori
Germania	Trasmettere un ragionevole numero di programmi culturali, di informazione ed educativi <ul style="list-style-type: none"> Richiesta di standard editoriali
Ungheria	Trasmissione di "programmi di servizio pubblico" almeno per il 10% della programmazione quotidiana (esclusi i canali specializzati) <ul style="list-style-type: none"> "Programmi di servizio pubblico" di almeno 25 minuti devono essere trasmessi durante l'orario principale Trasmissione quotidiana di programmi di informazione della durata minima di 20 minuti
Italia	Conformarsi alle linee guida editoriali che garantiscono una veritiera presentazione dei fatti e degli eventi <ul style="list-style-type: none"> Pari accesso per i politici a programmi di informazione Trasmissione di comunicati e dichiarazioni ufficiali di organi costituzionali
Lettonia	Nessuno
Lituania	Nessuno
Macedonia	Nessuno
Polonia	Nessuno (imposto dalle condizioni di concessione)
Romania	Trasmettere informazione imparziale su fatti ed eventi <ul style="list-style-type: none"> Sostenere il pluralismo politico e sociale, la diversità culturale, religiosa e linguistica, l'informazione, l'educazione e l'intrattenimento pubblico
Serbia	Produzione di informazione libera, di vasta portata e tempestiva <ul style="list-style-type: none"> Trasmissione di annunci urgenti concernenti minaccia alla vita umana, alla salute alla sicurezza e alla proprietà
Slovacchia	Nessuno
Slovenia	Trasmettere il 20% di programmi di loro produzione <ul style="list-style-type: none"> Trasmettere i prodotti sloveni della scienza, arte e letteratura e film Sloveni per almeno il 2% della loro programmazione annuale
Turchia	Trasmettere quote di programmi di educazione, cultura, folklore turco e musica classica turca <ul style="list-style-type: none"> Trasmettere annunci pubblici su questioni quali sicurezza stradale, fumo, ecc.
Regno Unito	Tutti i canali commerciali hanno obblighi di servizio pubblico e sono obbligati a fornire una programmazione finalizzata a garantire un mix di alta qualità per un pubblico vario. Gli obblighi di servizio pubblico per Channel 3 e Channel 5 si riconducono alla previsione di contenuti di alta qualità e di diversità di programmazione.

Fonte: rapporti EUMAP

Tabella 18. Quote di programmazione previste dalla legge in favore dell'accesso alla televisione delle minoranze linguistiche ed etniche

	Emittenti di servizio pubblico	Televisioni commerciali
Albania	Nessuna	Nessuna
Bosnia e Erzegovina	Nessuna	Nessuna
Bulgaria	Nessuna	Nessuna
Croazia	Nessuna	Nessuna
Repubblica Ceca	Nessuna	Nessuna
Estonia	Nessuna	Nessuna
Francia	Nessuna	Nessuna
Germania	Nessuna	Nessuna
Ungheria	Nessuna (I programmi per le minoranze sono considerati "programmi pubblici")	Nessuna
Italia	Obblighi (previsti dalla legge e dal contratto di servizio) per programmi destinati alle minoranze linguistiche	Nessuna
Lettonia	Nessuna	Nessuna
Lituania	Nessuna	Nessuna
Macedonia	Sì	Nessuna
Polonia	Nessuna	Nessuna
Romania	Nessuna (obbligo generale di ospitare programmi destinati alle minoranze linguistiche)	Nessuna
Serbia	Nessuna	Nessuna
Slovacchia	Non specifiche (obblighi generali in favore delle minoranze)	Nessuna
Slovenia	Nessuna (l'emittente pubblica è solamente obbligata a coprire con la sua programmazione per le minoranze il 90% del territorio abitato da minoranze ungheresi e italiane)	Nessuna
Turchia	Nessuna	Nessuna
Regno Unito	[?]	[?]

Tabella 19. Diffusione del cavo e del satellite (2003)

	Diffusione (percentuale di famiglie)		
	Cavo	Satellite ²²²	Solo terrestre
Albania	ND	ND	ND
Bosnia e Erzegovina ²²³	ND	19.0	ND
Bulgaria	52.1	9.8	36.5
Croazia	12.2	26.3	61.9
Repubblica Ceca	19.3	8.9	71.8
Estonia	48.0	3.0	49.0
Francia ²²⁴	14.0	14.4	65.6 ²²⁵
Germania	55.8	37.1	7.1
Ungheria	57.8 ²²⁶	5.2	37.0
Italia	0.3	17.0	ND
Lettonia	ND	4.7	48.3
Lituania	38.3	ND	61.7
Macedonia	16.0	23.0 ²²⁷	70.0 ²²⁸
Polonia	44.0	16.9	40.8
Romania	58.0	3.8	42.0
Serbia e Montenegro	25.0	6.0	70.0
Slovacchia	39.2	25.2	51.7
Slovenia	55.9	9.7	35.0
Turchia	10.2	11.6	83.0
Regno Unito	13.3	27.7	49.4 ²²⁹

Fonte: IP International Marketing Committee,²³⁰ dati ricavati dai rapporti nazionali EUMAP

Tabella 20. Tecnologie della comunicazione e apparecchiature audiovisive (2003)

	Percentuale di famiglie			Percentuale di popolazione		
	Telefono	PC	VCR	DVD	Cellulare	Utenti Internet
Albania	31.6	ND	ND	ND	38.1 ²³¹	0.5
Bosnia e Erzegovina ²³²	99.0	10.0	ND	ND	ND	11.0
Bulgaria	76.4	14.2	40.5	7.9	27.9	21.8
Croazia	96.3	42.2	53.9	8.3	80.0 (famiglie)	31.4 (famiglie)
Repubblica Ceca	72.7	37.0	48.9	6.0	71.7	30.0
Estonia	64.3 (popolazione)	38.3 (popolazione)	36.8	7.5	70.8	46.6
Francia	96.0	42.7	80.4	31.8	69.1	42.9
Germania	98.7	58.2	67.8	27.1	72.5 (famiglie)	55.0
Ungheria	68.4	24.4	53.2	6.2	74.8	10.5
Italia	83.0 (popolazione)	39.6	66.7	11.4	87.8	30.2
Lettonia	62.0 (popolazione)	20.6 (popolazione)	42.7	ND	51.3	22.8
Lituania	23.0 (popolazione)	19.9 (popolazione)	29.6	4.5	62.0	26.5
Macedonia	93.0	17.0 ²³³	52.0 ²³⁴	2.0 ²³⁵	37.0	12.0
Polonia	77.8	23.0	49.6	4.7	50.9	13.6
Romania	67.7	17.5 (popolazione)	11.8	ND	27.7	14.7
Serbia e Montenegro	75.0	17.0	35.0	4.0	35.0	13.0 (famiglie)
Slovacchia	57.5	31.8	59.6	4.7	78.7 (famiglie)	9.2 (famiglie)
Slovenia	88.7	49.8	54.2	32.2	91.5	49.7
Turchia	86.6	15.4	8.8	4.3	74.1	12.3
Regno Unito	93.4	57.0	84.7	38.5	75.8	57.1

Fonte: IP International Marketing Committee,²³⁶

Tabella 21. Televisione digitale terrestre – Quadro generale sviluppo DVB-T (2004)

	Percentuale di famiglie che già possono (o potranno in un prossimo futuro) ricevere almeno un multiplex
Bulgaria	26
Repubblica Ceca	Più di 10
Estonia	40
U.K.	81
Croazia	40
Italia	60
Lituania	25
Macedonia	10
Polonia	Circa 14
Slovenia	15
Slovacchia	17

Fonte: European Audiovisual Observatory²³⁷

-
- ¹⁷⁶IP International Marketing Committee, Television 2004. International Key Facts, ottobre 2004, p. 29, (di seguito: IP International Marketing Committee, Television 2004)
- ¹⁷⁷Il dato non include le famiglie con cittadini extracomunitari.
- ¹⁷⁸Dati dal rapporto nazionale EUMAP.
- ¹⁷⁹I dati relativi a popolazione e famiglie per la Romania sono del 2002.
- ¹⁸⁰I dati relativi a famiglie per la Serbia sono del 2002.
- ¹⁸¹Dati per Serbia senza Montenegro.
- ¹⁸²I dati sulla Bosnia Erzegovina includono quelli forniti dalla Agenzia per la Statistica della Bosnia Erzegovina e quelli del capitolo sulla Bosnia Erzegovina di questo rapporto. La percentuale di famiglie che possiedono un apparecchio televisivo si riferisce solamente alla popolazione urbana. Cfr. eSEEurope Regional Information and Communications Technologies Sector, Status and Usage Report: Building an Information Society for all, 2004, p. 85, (di seguito eSEEurope, Status and Usage Report).
- ¹⁸³I dati sull'Albania includono i dati forniti da: Instat ("Albania population in 2001"), EBU e quelli del capitolo sull'Albania di questo rapporto.
- ¹⁸⁴IP International Marketing Committee, Television 2004, p. 14.
- ¹⁸⁵European Audiovisual Observatory, The Yearbook 2004, Volume 1, pp. 30–31.
- ¹⁸⁶Dati del 2002
- ¹⁸⁷Dati del 2002
- ¹⁸⁸European Audiovisual Observatory, The Yearbook 2004, Volume 1, p. 34.
- ¹⁸⁹Dati del 2004.
- ¹⁹⁰IP International Marketing Committee, Television 2004, country reports.
- ¹⁹¹Dati dal capitolo sull'Albania di questo rapporto (per l'anno 2002)
- ¹⁹²Dati dal capitolo sulla Bosnia Erzegovina di questo rapporto (per l'anno 2004)
- ¹⁹³Dati forniti via e-mail da AGB Puls Agency (per l'anno 2004)
- ¹⁹⁴Dati dal capitolo sulla Francia di questo rapporto (per l'anno 2004)
- ¹⁹⁵IP International Marketing Committee, Television 2004, country reports; European Audiovisual Observatory, The Yearbook 2004; Rapporti nazionali EUMAP
- ¹⁹⁶In seguito agli emendamenti alla Legge in materia di radiotelevisione dell'agosto 2005, i membri dell'Agenzia di Telecomunicazioni Repubblicana (RBA) restano in carica per un periodo da 4 a 6 anni. I membri eletti su proposta della Commissione parlamentare per la cultura e l'informazione hanno un mandato di 6 anni; quelli indicati dal Parlamento della provincia autonoma della

Vojvodina, dalle università e dalle comunità religiose restano in carica 5 anni, quelli proposti da organizzazioni non governative e da associazioni professionali restano in carica 4 anni.

¹⁹⁷ Altre istituzioni, quali l'autorità per la concorrenza, il ministero della cultura e l'Agenzia per le comunicazioni sono coinvolte marginalmente nella regolamentazione del broadcasting in Slovacchia.

¹⁹⁸ L'Ofcom ha altri organismi e comitati il cui lavoro confluisce nell'organo centrale. I più importanti di tali organismi sono l'Ofcom Content Board (un sottocomitato indipendente, di 11 senza funzioni direttive e 2 con funzioni direttive, i cui membri sono nominati dalle autonomie territoriali) e il Consumer Panel (il quale opera in modo indipendente rispetto all'Ofcom ed è composto da 11 membri di provenienza regionale o dalla società civile, nominati dall'Ofcom e da un segretariato indipendente)

¹⁹⁹ I "principi di Nolan" sono stabiliti dal Committee on Standards in Public Life e indicati in un codice predisposto dall'Office of the Commissioner for Public Appointments. Secondo le regole di Nolan, l'attività pubblica deve essere disciplinata da sette principi: disinteresse, integrità, obiettività, responsabilità, apertura, onestà e leadership. Tali regole prevedono che le nomine pubbliche debbono essere decise secondo i principi di pluralismo e trasparenza

²⁰⁰ Poiché la BHRT BiH è formata da tre emittenti televisive pubbliche, la loro attività è coordinata da un Comitato esecutivo formato dai Presidenti dei tre Consigli di amministrazione (della BHRT BiH, della RTF FBiH e della RT RS). L'apparato di governo della BHRT BiH esiste anche presso la RTF FBiH e la RT RS.

²⁰¹ Ogni emittente di pubblico servizio ha tre autorità responsabili della gestione e della supervisione dell'organizzazione.

²⁰² Per la BBC: gli obblighi pubblici della BBC sono stabiliti nella Carta Reale (1996), mentre i servizi e i livelli di qualità sono specificati nell'allegato Accordo fra il Governo e la BBC; For Channel 4: l'informazione dal sito web di Channel 4 è fondata sugli obblighi previsti dalla Sezione 265 della Legge sulle comunicazioni del 2003.

²⁰³ Le modifiche alla Legge sulla radiotelevisione dell'agosto 2005 reintroducono un canone, che gli utenti debbono pagare, dal 1 ottobre 2005, insieme alla bolletta dell'elettricità.

²⁰⁴ I dati sulla Croazia provengono da: IP International Marketing Committee, Television 2004, p. 316; IP International Marketing Committee, Television 2003. International Key Facts, novembre 2003, p. 18.

²⁰⁵ I dati sulla Serbia-Montenegro provengono IP International Marketing Committee, Television 2004, country report.

²⁰⁶ I dati sulla Bosnia-Erzegovina sono ricavati dai rapporti nazionali EUMAP.

²⁰⁷ I dati sulla Macedonia provengono da IP International Marketing Committee, Television 2004, country report.

²⁰⁸ I dati sull'Albania sono ricavati dai rapporti nazionali EUMAP.

²⁰⁹ European Audiovisual Observatory, The Yearbook 2004, Vol. 2, p. 65.

²¹⁰Dati del 2002.

²¹¹Dati del 2002.

²¹²Dati del 2003 su 15 mesi.

²¹³European Audiovisual Observatory, *The Yearbook 2004*, Vol. 1, p. 40.

²¹⁴Dati del 2003, eccetto che per la Croazia, che sono del 2004.

²¹⁵Ricerca EUMAP fondata su dati da: AGB Puls, TNS A-Connect, IP/RTL Group: *Television 2004*, Visio Slovakia, AGB TNS International Romania, Radio and TV Programs in Slovenia by SRDF, Media Services AGB Slovenia, GfK-USM: *Monitoring SMI Ukraine*, AGB Ukraine, Ukrainian expert estimations; AGB Puls Croatia, AGB Hungary, Noema Bulgaria, TNS-Emor Estonia, TNS BMF Latvia, TNS Gallup Lithuania (I dati per la Croazia contenuti in questa tabella sono stati forniti via e-mail da AGB Puls Agency (per il 2004).

²¹⁶IP International Marketing Committee, *Television 2004*, country reports.

²¹⁷In alcuni Stati, tra cui Romania, Turchia e Ungheria, vi è una rilevante differenza tra dati lordi e netti, in ragione dei grossi sconti e ricche commissioni praticate.

²¹⁸La percentuale di spesa televisiva indicata per la Lettonia è al netto.

²¹⁹I dati per la Bosnia-Erzegovina sono al netto per il 2002. Tutti i dati per la Bosnia-Erzegovina sono assai approssimativi (si veda il rapporto nazionale EUMAP).

²²⁰Stime dell'Albanian Centre for Media Monitoring (si veda il rapporto nazionale EUMAP).

²²¹IP International Marketing Committee, *Television 2004*, country reports.

²²²Parabole private e pubbliche.

²²³I dati sulla Bosnia-Erzegovina si riferiscono solo alla popolazione urbana. Cfr. eSEEurope, *Status and Usage Report*, p. 85.

²²⁴I dati sulla Francia sono ricavati dal capitolo sulla Francia di questo rapporto.

²²⁵Stima IP network.

²²⁶Il dato include le tecnologie terrestri, MMDS e UPC Direct.

²²⁷Dati del 2002.

²²⁸Stima del Broadcasting Council della Repubblica di Macedonia.

²²⁹Escluse le famiglie con il digitale terrestre.

²³⁰IP International Marketing Committee, *Television 2004*.

²³¹Dati forniti dalle società di telefonia mobile AMC, Vodafone e Albtelcom.

²³²I dati sulla Bosnia-Erzegovina si riferiscono solo alla popolazione urbana. Cfr. eSEEurope, Status and Usage Report, p. 85.

²³³Stima dell'Ufficio statistico della Repubblica di Macedonia.

²³⁴Stima dell'Ufficio statistico della Repubblica di Macedonia.

²³⁵Stima dell'Ufficio statistico della Repubblica di Macedonia.

²³⁶IP International Marketing Committee, Television 2004, country reports.

²³⁷European Audiovisual Observatory, The Yearbook 2004, Vol. 2, pp. 56–57

La televisione in Europa:
regolamentazione, politiche e
indipendenza

Italia

Indice

1. Introduzione	193
2. Il contesto	195
2.1 Il background: le premesse dell'attuale duopolio televvisivo	195
2.2 La struttura del mercato televisivo italiano	201
2.3 I principali attori del mercato radiotelevisivo	203
2.3.1 Televisione analogica generalista	204
2.3.2 Pay-TV	206
2.3.3 Televisione digitale terrestre	206
3. La regolamentazione e la struttura del settore radiotelevisivo	207
3.1 Gli organi di regolazione del settore televisivo	208
3.1.1 Il Parlamento: la Commissione parla- mentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi	209
3.1.2 Il Governo	210
3.1.3 L'Autorità per le garanzie nelle comunica- zioni (AGCOM)	211
3.1.4 L'Autorità garante della concorrenza e del mercato e le Regioni	215
3.2 Occupazione delle frequenze e assegnazione delle concessioni	215
3.3 L'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo	220
3.3.1 Dalla riforma della RAI del 1975 alla legge di riforma radiotelevisiva del 1990	220
3.3.2 Dalla legge di riforma del 1990 agli anni di Berlusconi	222
4. Disciplina ed organizzazione del servizio pubblico	225
4.1 Il servizio pubblico radiotelevisivo	225
4.2 Il finanziamento della RAI	229
4.3 La struttura di governo della RAI	231
4.3.1 L'attuale struttura di governo	231
4.3.2 Le novità della legge Gasparri	232

4.4	La programmazione del servizio pubblico	234
4.4.1	La produzione	234
4.4.2	Linee-guida della programmazione RAI	236
4.5	Standard editoriali	237
5.	Disciplina ed organizzazione della televisione commerciale	238
5.1	Il sistema della televisione commerciale	238
5.2	La proprietà delle televisioni commerciali	242
5.2.1	Struttura proprietaria dei principali attori e proprietà incrociate.....	245
5.3	Dati economici	247
5.4	L'offerta televisiva	251
5.4.1	Indipendenza e imparzialità dell'informa- zione	251
5.4.2	Linee-guida sulla programmazione televisiva commerciale	252
6.	La conformità alle politiche comunitarie	254
7.	L'impatto delle nuove tecnologie e dei nuovi servizi	258
7.1	La televisione digitale	258
7.2	I nuovi media	262
7.3	Il dibattito pubblico sulla digitalizzazione	264
8.	Conclusioni	265
9.	Raccomandazioni	268
9.1	Politiche di settore	268
9.2	Authorities di settore	268
9.3	Emittenti pubbliche e private	269
9.4	Servizio pubblico radiotelevisivo	269
9.5	Emittenti private	270
	Allegato 1. Tabella	272
	Allegato 2. Normativa citata nel Rapporto	274
	Allegato 3. Bibliografia	277

Indice delle Tabele e Figure

Tabella 1. Panorama del mercato televisivo italiano.....	203
Tabella 2. Mappa delle reti televisive nazionali	204
Tabella 3. Dati medi di ascolto annuale delle principali reti (2002–2003)	207
Tabella 4. Fonti finanziamento RAI (2002–2003)	229
Tabella 5. Ore di trasmissione televisiva (2001–2002)	235
Tabella 6. Programmazione radiofonica della RAI (2003)	236
Tabella 7. Ricavi delle principali emittenti televisive (2002–2003)	247
Tabella 8. Risorse del mercato televisivo (2002–2003)	249
Tabella 9. Ripartizione degli investimenti pubblicitari sui media (2003)	249
Tabella 10. Quote di mercato pubblicitario (2003)	250
Tabella 11. Utenti Internet (2001–2004)	263
Figura 1. Struttura del Gruppo Mediaset SpA (2004)	246

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 e 7, a Giulio Enea Vigevani i cap. 2.1, 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 4.3, 5.1, 5.2 e 6. Le conclusioni e le raccomandazioni sono state elaborate congiuntamente dagli autori.

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.

L'impossibilità di rompere il duopolio 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 redazioni 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, 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 riuscire 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 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 mostra 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 influen-

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).

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» e 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).

za 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 dei propri interessi economici e di creare un blind trust per le sue proprietà. La 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 eguali 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 del pensiero con ogni mezzo di diffusione e affronta con timidezza⁵ le problematiche più nuove dell'informazione.

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 prescrive per l'indicazione dei responsabili.

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.

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 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

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. Vigevari - M. P. Viviani Schlein, *Percorsi di diritto dell'informazione*, Milano, 2003., pp. 215 ss. e G. E. Vigevari, *Introduzione: informazione e democrazia*, ibidem, pp. 1 ss.

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

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.

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 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 televisivi delle emittenti com-

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.

mercials 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 Mammì 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 Mammì (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 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 2004 della Legge sul conflitto di interesse, com’è stato autorevolmente osservato da più parti, non risolve la vexata quaestio, dal momento che i

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).

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, 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.

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.

Sulla scorta dell'elenco stilato dall'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.

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

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	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 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
	Abbonati alla TV digitale	13.8
TV digitale	Digitale terrestre	0.3
	Digitale satellitare	11.8
	Digitale via cavo	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

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

²⁰ AGCOM, Rapporto annuale 2004, p. 111.

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. 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 inizio	Diffusione	Penetrazione tecnica (per cento)	Lingua	Programmazione	Fonte di finanziamento
Pubblico:						
RAI 1	1954	T, S	100	Italiano	Generalista	C/P
RAI 2	1964	T, S	100	Italiano	Generalista	C/P
RAI 3	1979	T, S	100	Italiano	Generalista	C/P
Privato:						
Canale 5	1980	T, S	100	Italiano	Generalista	P
Italia 1	1981	T, S	100	Italiano	Generalista	P
Rete 4	1982	T, S	100	Italiano	Generalista	P
La 7	2001	T	81	Italiano	Generalista	P
Europa 7	NA	T	NA	NA	NA	NA
MTV	1997	T	84	Italiano/ Inglese	Musica	P
Retecapri	1977	T	NA	Italiano	Generalista	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 lega-

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.

ta 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 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.

RTT 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 opera (3900 episodi), 1900 film per la televisione.

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 con-

²³ AGCOM, Rapporto annuale 2004, p. 122.

quistarsi 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

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

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 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

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.

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.

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

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.

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.

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.

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.

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.

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

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 assicurata 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 attribuisce 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 esplicano 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 Mammì 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

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.

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.

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 era ancora stato adottato. La 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 conces-

³⁵ Il termine “consociativismo” è utilizzato in Italia per descrivere la pratica di trovare un accordi 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.

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.

sione in esclusiva del servizio pubblico radiotelevisivo alla 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. si pone dunque come "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, 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 succes-

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.

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.

sive. 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.

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 ispirate maggiormente che in passato a criteri di fedeltà politica.

L'Autorità ha 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.

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.

⁴⁵ www.agcom.it.

Per favorire un più stretto legame con la “società civile”, presso l’Autorità è sorto un Consiglio 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.

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 attribuite funzioni consultive, di vigilanza e coordinamento generale dell’attività dell’Autorità, di promozione di studi e ricerche nei settori della comunicazione, di

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

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

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 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, per 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

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.

⁵¹ Art. 14, legge n. 112 del 2004 (che rinvia all'art. 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 san-

'80 furono sanzionate con una multa 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 restrittive 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.

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

zionate con una multa pari al 2% del fatturato nel settore pubblicitario realizzato nell'esercizio 2003 (Cfr. AGCOM, "Posizioni dominanti: sanziona 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).

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.

⁵⁷ Corte cost., sent. 202/1976.

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 radio-telesivo 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 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

⁵⁸ Su questa vicenda, cfr. Pace A., La radiotelevisione in Italia con particolare riguardo alla emittente 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.

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».

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 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 l'esistenza di un 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 spregio 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 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,

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

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.

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.

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.

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:

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».

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.

- 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 detti Stati praticino 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 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 violazio-

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.

ni 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

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.

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 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 posizioni del proprietario, che nel 1994 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

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.

“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 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.

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.

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.

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 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

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.

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 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 Soggi, 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 invisi 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.

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).

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

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 impar-

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>.

ziale, 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 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.

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

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.

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;

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.

⁹² Contratto di servizio RAI 2003.

⁹³ Art. 17, legge n. 112 del 2004.

- 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 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 rinviengono 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.

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

Tabella 4. Fonti finanziamento RAI (2002–2003)

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'ob-

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.

⁹⁵ RAI, Rapporto annuale 2003, p. 36.

bligatorietà 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 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,

⁹⁶ RAI, Rapporto annuale 2003, p. 15.

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.

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 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 giustificano 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 il 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, 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 mag-

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 (attuare dall'Italia) in favore di RAI S.p.A., in G.U.C.E., L 119, volume 47, 23 aprile 2004.

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

gioranza 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.

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.

¹⁰³Corte 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.

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

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

¹⁰⁶Cfr. 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.

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 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 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.

¹⁰⁷Corte cost. n. 284 del 2002.

¹⁰⁸R. 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.

¹⁰⁹Autorità 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>.

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, la prima 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.

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.

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

¹¹¹Cfr. 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.

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	26,006	32.9	26,006	37.1
	RAI Due				
	RAI Tre				
Diffusione via satellite	RAI Sport	37,230	47.1	28,470	40.6
	RAI News 24				
	SAT Educational				
	RAI Med				
Diffusione regionale	In Italiano	7,013	8.9	6,690	9.8
	In Tedesco				
	In Ladino				
	In Sloveno				
	In Francese				
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 rilevantissime di ascolto. La musica è naturalmente il maggiore contenuto. Tuttavia, comparando la produzione 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.

¹¹²RAI, Rapporto annuale 2003, p. 22.¹¹³RAI, Rapporto annuale 2003, p. 21.

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 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.

¹¹⁴RAI, Rapporto annuale 2003, p. 21

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

In che misura la RAI rispetti l'esigenza di una programmazione bilanciata è spesso materia 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 considerati 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 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 fondamentalmente 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 così rari che difficilmente sono riportati dalla dottrina.

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

¹¹⁷RAI, Rapporto annuale 2002, p. 16.

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

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 Mammi). 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

¹¹⁹Art. 2, legge n. 249 del 1997.

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 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.

¹²⁰Delibera n. 226/03/CONS.

¹²¹Delibera n. 117/04/CONS.

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

¹²³Corte 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 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'aggiornamento della sent. 466 del 2002 da parte della legge Gasparri e del

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

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

¹²⁶C. 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.

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

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

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 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 legge che disciplina i limiti antitrust¹³². Queste stesse perplessità hanno indot-

¹²⁹Decreto-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.

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

¹³¹Per 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».

¹³²Per 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 radio-televisivo 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 legisla-

to 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 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

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

¹³³Messaggio 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>

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

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 indifferentemente in tecnica analogica o in tecnica digitale¹³⁷, senza distinguere tra emittenti generaliste, emittenti di sole televendite o addirittura criptate¹³⁸.

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.

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

¹³⁵Non 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.

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

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

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

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

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.

L'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 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

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

¹⁴¹Cfr. 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'AGCOM del 10 settembre 2003.

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.

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'1 per 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 20 per 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 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

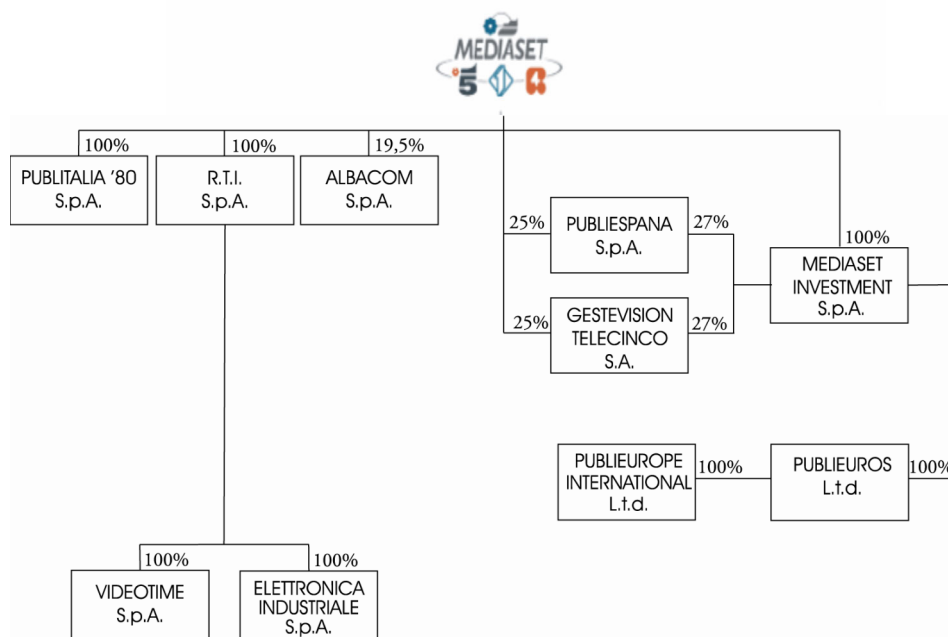
E' il gioiello del tesoro della Fininvest, di proprietà della famiglia Berlusconi. Il capitale di Mediaset è controllato per il 51 per cento da Fininvest, per il 2,3 per cento da Lehman Brothers e per un altro 2 per cento da Capital Research and Management, mentre il resto è sul mercato azionario.¹⁴⁵ 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 controlla anche il 52 per cento del capitale di Telecinco, il canale commerciale spagnolo.

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

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

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

Figura 1. Struttura del Gruppo Mediaset SpA (2004)



Fonte: Mediaset¹⁴⁷

Il fatto che né Fininvest né Mediaset posseggano quote di maggioranza nella proprietà di quotidiani è dovuto alle norme antitrust della legge Mammì 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.

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 ecce-

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

zionale 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.

¹⁴⁸AGCOM Rapporto annuale 2004, p. 112

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

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 ¹⁵²	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 ¹⁵³	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 indagini 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

¹⁴⁹AGCOM, Rapporto annuale 2004, p. 113.

¹⁵⁰La 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.

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

¹⁵²AGCOM, 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 competitiva".¹⁵⁶ Nello stesso rapporto l'Autorità ha presentato una serie di raccomandazioni per

¹⁵³AGCOM, Rapporto annuale 2004, p. 171.

¹⁵⁴Autorità 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.

¹⁵⁵AGCM, 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).

¹⁵⁶Secondo 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.

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 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 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

¹⁵⁷Per 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.

¹⁵⁸Risoluzione 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.

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

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 al 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 inte-

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

ressi 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 Gambaro, 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 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.

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:

¹⁶¹ Commento alla tavola rotonda OSI.

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.

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 Mammì 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 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 ano-

¹⁶⁵Cfr.: 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.

malo 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. 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

¹⁶⁶Cfr. 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. Ainaridi e altri 37 in Parlamento europeo, Doc. B5-0363/2003.

¹⁶⁷Risoluzione 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.

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

¹⁶⁹Un'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.

¹⁷⁰Forti 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.

linee guida dell'Unione previste nella Direttiva "Televisione senza frontiere"? Il contributo statale previsto per l'acquisto dei decoder per il digitale (legge 24 dicembre 2003, n. 350) è compatibile con il divieto di aiuti di Stato? La 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.

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

¹⁷¹Di incompatibilità tra concezione del sistema integrato della comunicazione (SIC) e diritto della concorrenza ha parlato in più occasioni Giuseppe Tesaro, 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».

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

¹⁷³Cfr. 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.

¹⁷⁴Cfr. 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).

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.

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.

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

¹⁷⁶Convenzione 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).

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

¹⁷⁸Cfr. G.E. Vigevari, 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.

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 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 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

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

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

¹⁸¹Cfr. 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.

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 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 plu-

¹⁸²Cfr. 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.

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

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

ralismo dei media nel 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 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

¹⁸⁵Direttiva 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.

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

¹⁸⁷R. 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.

¹⁸⁸O. 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.

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

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

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 terrestre. Tale disciplina è conseguenza della Legge Gasparri.

La televisione terrestre in tecnica analogica e digitale non esaurisce 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

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

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

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

¹⁹²AGCOM, Rapporto annuale 2004, p. 91.

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 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 ¹⁹⁸	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

¹⁹³AGCOM, Rapporto annuale 2004, p. 102.

¹⁹⁴Al netto delle sovrapposizioni.

¹⁹⁵AGCOM, Rapporto annuale 2004, p. 107.

¹⁹⁶AGCOM, 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 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 sovrab-

¹⁹⁷AGCOM, Rapporto annuale 2004, p. 115.

bondante 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 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.

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

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 nel luglio 2004 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 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.

Tuttavia, dubitiamo che questa lista di raccomandazioni possa produrre un qualche risultato positivo. Le autorevoli critiche provenienti dall’interno e dall’esterno non

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

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

²⁰¹Risoluzione 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.

²⁰²Risoluzione 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.

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

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 vogliono 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 sepa-

razione 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.

Allegato 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 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 a un singolo soggetto di detenere tre concessioni nazionali. – Introduce il divieto di controllo incrociato di tre reti televisive e di quotidiani.
25 giugno 1993	Legge n. 206 del 1993		Attribuisce il potere di nomina del consiglio di amministrazione della Rai ai Presidenti della camera e del Senato.	
31 luglio 1997	Legge n. 249 del 1997 (legge Maccanico)	<ul style="list-style-type: none"> – Riduce i poteri di natura amministrativa dell'esecutivo. – Istituisce l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), un'autorità nazionale indipendente 	<ul style="list-style-type: none"> – Prefigura una cauta privatizzazione della RAI. – Stabilisce un disegno a lungo termine per trasformare RAI Tre in un canale privo di pubblicità. 	<ul style="list-style-type: none"> – Introduce regole più severe rispetto alla precedente sulla concentrazione televisiva, stabilendo il limite di due concessioni per la televisione analogica terrestre per ogni

		competente nei settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo dell'editoria.		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 – Impone alle Pay-TV di detenere solo una concessione su frequenze terrestri.
22 febbraio 2000	Legge n. 28 del 2000 (Par Condicio).	Stabilisce le regole per 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 maggio 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 per 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 continuazione delle trasmissioni delle emittenti prive di concessione (quali Retequattro).	– Ritrasmisce 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'1 per cento dell'intero capitale per ciascun azionista.	

Allegato 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.

Allegato 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: Giuffr , 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 societ  della comunicazione”, in *Quaderni costituzionali*, 2004, pp. 325

Ulteriori letture

Sull’indipendenza e imparzialit  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’Autorit  per le garanzie nelle comunicazioni: problemi e prospettive”, cit.

Per uno studio pi  generale, cfr. anche: G. Amato, “Autorit  semi-indipendenti ed Autorit  di garanzia”, in “Autorit  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 anti-trust 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 compatibilit  tra la concezione del SIC e il diritto della con-

correnza 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/rapport_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).