



OPEN SOCIETY INSTITUTE
EU Monitoring and Advocacy Program



OPEN SOCIETY FOUNDATION
Media Program

Television across Europe:

Follow-up Reports 2008

ITALY

La televisione in Europa:

Rapporto di aggiornamento 2008

ITALIA

Published by

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, 2008
All rights reserved.



TM and Copyright © 2008 Open Society Institute

EU MONITORING AND ADVOCACY PROGRAM

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

Websites

<www.eumap.org>

<www.mediapolicy.org>

Design & Layout by Q.E.D. Publishing

Content

Acknowledgements	3
Preface	5
Italian Country Report	7

Indice

Ringraziamenti	43
Presentazione	45
Rapporto Italia	47

Ringraziamenti

Questo rapporto nazionale è stato predisposto quale parte di una serie di indagini dal titolo ‘La televisione in Europa: Rapporti di aggiornamento 2008’. I rapporti contengono un aggiornamento della situazione in nove dei venti ordinamenti esaminati nella ricerca “La televisione in Europa: regolamentazione, politiche e indipendenza”. Gli ordinamenti inclusi nella ricerca del 2008 sono: Albania, Bulgaria, Italia, Lituania, Macedonia, Polonia, Repubblica ceca, Romania e Slovacchia.

Entrambe le serie dei rapporti sono state predisposte dalla EU Monitoring and Advocacy Program (EUMAP) dell’Open Society Institute e dal Media Program dell’Open Society Foundation, in cooperazione con esperti nazionali. EUMAP e Media Program desiderano 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 di EUMAP e Media Program.

“La televisione in Europa: Rapporto di aggiornamento 2008, Italia”

Redattori

Marius Dragomir (Media Program)	<i>Coordinatore e redattore</i>
Mark Thompson (Media Program)	<i>Redattore</i>

Redattori del rapporto sull’Italia

Gianpietro Mazzoleni	<i>Università degli Studi di Milano</i>
Giulio Enea Vigevani	<i>Università degli Studi di Milano Bicocca</i>

OSI Team

Gordana Janković (Media Program)	<i>Program Director</i>
Biljana Tatomir (Media Program)	<i>Deputy Director</i>
Miriam Anati (EUMAP)	<i>Advocacy and Communications</i>
Andrea Gurubi Watterson (EUMAP)	<i>Program Coordinator</i>
Csilla Tóth (EUMAP)	<i>Program Assistant</i>
Joost van Beek (EUMAP)	<i>Website Manager</i>
Sergey Shabanov (EUMAP)	<i>Website Developer</i>

Presentazione

La televisione in Europa: Rapporto di aggiornamento 2008 è un progetto di indagine dell'EUMAP (EU Monitoring and Advocacy Program) dell'Open Society Institute e del Media Program dell'Open Society Foundation (OSF). Il progetto aggiorna e sviluppa i risultati dei rapporti di indagine "*La televisione in Europa: regolamentazione, politiche e indipendenza*" pubblicati nell'ottobre del 2005, relativi a venti Stati.

Dai rapporti del 2005 emergeva come fosse in discussione il ruolo fondamentale della televisione nello sviluppo della democrazia. L'indagine mostrava che le emittenti pubbliche erano state costrette a sacrificare la qualità per fronteggiare la concorrenza delle reti commerciali, e che molte di esse erano sotto il controllo dei governi o dei partiti politici. In aggiunta, si era sviluppata una sempre maggiore concentrazione nel settore privato, spesso con connessioni e legami di natura politica. Tali tendenze pongono in pericolo il pluralismo televisivo e la diversità dei media, ed il rischio è particolarmente forte nelle nuove democrazie dell'Europa centrale ed orientale.

L'originario progetto "*La televisione in Europa*" e la correlata attività di promozione si sono conclusi nel giugno del 2006. Da allora, il Media Program ha finanziato alcune indagini di aggiornamento, svolte da soggetti collegati al Media Program nei vari Stati, finalizzate a promuovere e sviluppare le conclusioni contenute nei rapporti.

Vi sono stati significativi sviluppi in molti degli Stati analizzati nei rapporti del 2005, in relazione a varie aree monitorate. Lanciato a Londra nel marzo del 2008, il progetto *La televisione in Europa: Rapporto di aggiornamento 2008* esamina tali sviluppi in nove dei venti ordinamenti che erano stati in origine analizzati: l'Albania, la Bulgaria, l'Italia, la Lituania, la Polonia, la Macedonia, la Repubblica ceca, la Romania e la Slovacchia. Tali Stati sono stati scelti in ragione dei continui e significativi cambiamenti nel panorama dei mezzi radiotelevisivi. *La televisione in Europa: Rapporto di aggiornamento 2008* rileva i principali cambiamenti nelle legislazioni, nelle politiche e nei mercati della radiotelevisione negli ultimi tre anni e valuta gli eventuali progressi che gli Stati hanno compiuto in relazione all'indipendenza e al pluralismo dei loro media.

Come i rapporti originari del 2005, anche questi aggiornamenti sono destinati ai decisori politici, agli attivisti della società civile e agli studiosi, quale contributo all'opera di riforma, quando necessaria. I nove rapporti nazionali sono stati redatti da esperti nazionali, talora con il supporto di organizzazioni non governative. Tutti i rapporti nazionali si basano sulla medesima metodologia, al fine di consentire una analisi comparata. OSI e OSF si assumono la responsabilità per il loro contenuto.

L'EUMAP

L'EUMAP, EU Monitoring and Advocacy Program dell'Open Society Institute, monitora l'evoluzione di molte questioni relative ai diritti umani e allo stato di diritto nell'Unione Europea e negli Stati candidati, o potenziali candidati, ad entrare nell'Unione.

L'EUMAP si serve di esperti nazionali e di organizzazioni non governative per predisporre rapporti, i quali sono ampiamente distribuiti in Europa e a livello internazionale. Tali rapporti sono destinati a incoraggiare la più ampia partecipazione al processo di sviluppo dei valori democratici comuni dell'Unione, nonché il monitoraggio continuo del rispetto all'interno dell'Europa degli standard in materia di diritti dell'uomo. Oltre a questi rapporti sulla televisione in Europa, l'EUMAP sta in questo periodo concentrando la propria attenzione sulle questioni relative all'accesso all'educazione per i Rom e alla situazione dei musulmani in alcune città europee.

Tra i precedenti rapporti dell'EUMAP vi sono le ricerche sulla televisione in Europa del 2005, così come rapporti sulla protezione delle minoranze, sui diritti delle persone con disabilità intellettuali, sull'indipendenza del potere giudiziario, sul ruolo della magistratura, sulla corruzione e le politiche per contrastarla, sulle pari opportunità tra uomini e donne.

Tutti i rapporti dell'EUMAP, nonché ulteriori informazioni su questa ricerca, sono disponibili nel sito www.eumap.org.

Il Media Program

Il Media Program mira a favorire lo sviluppo di mezzi di comunicazione indipendenti, professionali e capaci di stare sul mercato e di un giornalismo di qualità, soprattutto negli Stati nei quali è in corso un processo di democratizzazione e di costruzione di efficienti mercati dei media.

Il Media Program supporta iniziative finalizzate allo sviluppo di una legislazione sui media conforme agli standard democratici internazionali, alla crescita della professionalità dei giornalisti e degli operatori e alla formazione di sistemi di autoregolamentazione dei media. Il Media Program sostiene altresì i mezzi di comunicazione che perseguono i valori della società aperta, così come i progetti finalizzati a monitorare e a combattere le violazioni alla libertà di stampa, a promuovere le riforme nelle politiche dei mezzi di comunicazione che mirino a assicurare il pluralismo nella proprietà dei media e la diversità delle opinioni ivi rappresentate.

Sebbene il Media Program abbia tradizionalmente concentrato la sua attenzione sull'Europa centrale, orientale e meridionale, sulla C.S.I. e sulla Mongolia, durante gli ultimi anni si è occupata anche di Africa occidentale e meridionale, Sud-est asiatico e America latina.

La televisione in Europa: Rapporto di aggiornamento 2008 Italia

di Gianpietro Mazzoleni e Giulio Enea Vigevani¹

¹ Il rapporto è frutto del lavoro comune di Gianpietro Mazzoleni e Giulio Enea Vigevani. Sono comunque da attribuirsi individualmente a Gianpietro Mazzoleni le parti C.4. e C.5., a Giulio Enea Vigevani le parti C.1., C.2. e C.3. Il sommario, le raccomandazioni e le conclusioni sono state elaborate congiuntamente dagli autori.

Indice

A. Sommario	50
B. Raccomandazioni	53
1. Raccomandazioni originarie del Rapporto del 2005	53
1.1 Politiche di settore	54
1.2 Autorità di settore	55
1.3 Emittenti pubbliche e private	56
1.4 Servizio pubblico radiotelevisivo	56
1.5 Emittenti private	58
2. Nuove raccomandazioni basate sul Rapporto del 2008	60
2.1 Digitalizzazione	60
C. Principali risultati dell'indagine di aggiornamento	61
1. Condizioni generali del sistema televisivo	61
1.1 Sviluppi più significativi nella legislazione e nelle politiche di settore	61
1.2 La normativa comunitaria	64
1.3 Il mercato televisivo	65
2. Regolamentazione e sistemi di autorizzazione nel settore televisivo	67
2.1 Autorità di settore e quadro normativo	67
2.2 Il sistema autorizzatorio	68
3. Regolamentazione e gestione del servizio pubblico radiotelevisivo	68
3.1 Il servizio pubblico: legislazione e politiche di settore	68
3.2 Il servizio pubblico: la governance	70
3.3 Il servizio pubblico: il finanziamento	71
3.4 Il servizio pubblico: standard editoriali e indipendenza	72
4. La televisione commerciale	72
4.1 Regolamentazione e organizzazione	72
4.2 Proprietà e gestione	72
4.3 Il mercato pubblicitario	72

4.4 Standard editoriali e indipendenza	74
4.5 Il sistema televisivo regionale e locale	74
5. La programmazione televisiva	75
5.1 I programmi	75
5.2 Disposizioni generali sull'informazione televisiva	76
5.3 Linee guida generali sulla programmazione	76
5.4 Obblighi di programmazione	76
5.5 Obbligazioni del servizio pubblico	77
6. Conclusioni	78
Allegato 1. Normative e progetti di legge citati nel..... Rapporto	80
Allegato 2. Testi citati nel Rapporto	81

Indice della tabelle

Tabella 1. Percentuali di ascolto televisive nel 2006	66
Tabella 2. Percentuali di ascolto televisive 2003–2006	67
Tabella 3: Il bilancio della Rai nel 2005 e nel 2006 (in milioni di euro)	71
Tabella 4. Investimenti pubblicitari in Italia (in percentuale) 2004–2006	73
Tabella 5. Ricavi del settore televisivo (in percentuale) 2005–2006	73
Tabella 6. Programmi Rai per genere nel 2005 e nel 2006 (percentuale su totale programmazione)	75

Abbreviazioni

AGCM	<i>Autorità garante della concorrenza e del mercato</i>
AGCOM	<i>Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni</i>
DTT	Televisione digitale terrestre
RAI	RAI – <i>Radiotelevisione Italiana</i>
SIC	<i>Sistema integrato delle comunicazioni</i>

A. SOMMARIO

Dopo qualche flebile speranza di cambiamento, dense nubi incombono ancora sul panorama della televisione italiana. La «anomalia italiana», già evidenziata nel Rapporto sull'Italia dell'OSI del 2005,² non è terminata. La riforma del sistema radiotelevisivo costituiva una delle priorità nel programma di governo della coalizione di centrosinistra guidata da Romano Prodi, che aveva vinto le elezioni dell'aprile 2006. Tuttavia, i tentativi del Governo Prodi di introdurre una normativa capace di rispondere all'evoluzione tecnologica e al contempo di rispettare i principi costituzionali e comunitari, non hanno prodotto frutti. L'improvvisa crisi di governo del gennaio 2008 ha mandato in frantumi tutti i progetti di cambiamento.

È assai probabile che il ritorno al potere del magnate dei media Silvio Berlusconi³ ricondurrà la situazione indietro a dove era quando egli lasciò il potere nella primavera del 2006. Nondimeno, il nuovo esecutivo dovrà confrontarsi con un nuovo quadro normativo europeo, con la Direttiva sui servizi di media audiovisivi,⁴ con una sentenza della Corte di giustizia europea in una assai rilevante controversia in materia di frequenze televisive e con un mercato in grande evoluzione, in ragione della rapida diffusione delle nuove piattaforme.

Il Governo Prodi aveva invero presentato due disegni di legge di riforma della normativa in materia radiotelevisiva. Queste due proposte miravano da una parte a creare le condizioni per un mercato più concorrenziale e pluralista, prevedendo un tetto alla raccolta pubblicitaria nel settore televisivo, una più equa ed efficace distribuzione delle frequenze, il trasferimento anticipato su una piattaforma solo digitale di una rete RAI (il concessionario del servizio pubblico) e Mediaset (il maggior network privato), dall'altra a garantire una maggiore indipendenza ed efficienza del servizio pubblico, modificando radicalmente i criteri di nomina degli organi di governo della RAI.

Questi due riforme, tuttavia, hanno avuto un cammino parlamentare lento e accidentato. Le possibilità che fossero approvate da entrambe le Camere non sono mai

² "Italy", in Open Society Institute, *Television across Europe: regulation, policy and independence*, Budapest, 2005, pp. 866–954 (trad. it. "Italia. Rapporto di analisi 2005", in Open Society Institute, *La televisione in Europa: regolamentazione, politiche e indipendenza*, Budapest, 2005, pp. 187–280; di seguito il "Rapporto 2005").

³ Berlusconi ha conquistato la maggioranza sia al Senato che alla Camera nelle recenti elezioni del 13–14 aprile 2008. La conseguenza è stata la formazione del quarto Governo da lui presieduto, il sessantaduesimo dalla fine della seconda guerra mondiale. Berlusconi si era dimesso da Presidente del Consiglio nel maggio del 2006, dopo la sconfitta alle elezioni politiche.

⁴ Direttiva 2007/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, in GUCE, 18 Dicembre 2007, L 332/27.

state elevate, in ragione delle profonde difficoltà politiche che il Governo aveva incontrato sin dagli esordi e della debolezza della allora maggioranza al Senato. La fragilità della coalizione di centrosinistra non appare tuttavia da sola sufficiente a spiegare la scarsa attenzione, da parte del Parlamento e degli stessi organi di informazione, riguardo alle proposte governative in materia di televisione. È sembrata cogliersi anche una complessiva sottovalutazione della rilevanza di temi quali il pluralismo informativo o l'indipendenza della RAI, quasi che la sola fine della presidenza Berlusconi avesse reso meno urgenti tali questioni.

Un analogo destino ha avuto il dibattito relativo alla regolamentazione del conflitto di interessi. Ovviamente, con il cambiamento di maggioranza era terminata l'anomalia di un Presidente del Consiglio proprietario delle tre maggiori reti commerciali, ma la ragione era solamente che Berlusconi aveva perduto le elezioni. Il pericolo non era venuto meno. Con l'interruzione della "era Berlusconi" nel 2006 si era ridotto il sospetto che il Governo fosse più attento ad interessi privati che all'interesse pubblico nel settore televisivo. Inoltre, la maggioranza di centrosinistra aveva presentato una proposta di legge che, pur non prevedendo l'incompatibilità tra cariche di governo e controllo di mezzi di comunicazione di massa, cercava di individuare strumenti efficaci per prevenire il verificarsi di conflitti tra interesse generale e particolare. Anche in questo caso, tuttavia, la allora maggioranza ha mostrato di non avere né la forza, né la coesione politica necessarie per portare a termine l'iter di riforma della legislazione sul conflitto di interessi.

Le maggiori spinte per una seria riforma legislativa sembrano provenire ancora una volta da soggetti estranei al circuito politico. La Commissione europea ha aperto una procedura di infrazione per violazione, da parte della legge Gasparri,⁵ di alcuni punti qualificanti delle direttive comunitarie sulle comunicazioni elettroniche. Alla fine di gennaio del 2008 la Corte di Giustizia ha deciso un caso relativo ad una emittente, Centro Europa 7. La Corte ha riconosciuto il diritto di Centro Europa 7, titolare di una concessione dal 1999, di vedersi assegnate le frequenze necessarie per trasmettere.

Se il Parlamento non è riuscito a compiere interventi incisivi, il Governo Prodi e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) hanno agito in modo efficace per quanto concerne le politiche che non impongono un intervento del Parlamento. Essi hanno approvato regolamentazioni e misure volte a razionalizzare l'uso delle frequenze, ad incentivare il passaggio alle nuove tecnologie, a specificare il ruolo e i compiti della RAI.

In questo quadro normativo, anche il mercato televisivo è rimasto sostanzialmente poco dinamico. Esso è ancora assai concentrato e i due primi gruppi, RAI e Mediaset,

⁵ 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.

detengono ancora circa l'85 per cento del livello degli ascolti e della raccolta pubblicitaria televisiva. La televisione continua a divorare più della metà della torta pubblicitaria, mentre sia la stampa che internet hanno quote di mercato tra le più basse in Europa.

La legge Gasparri, per risolvere la mancanza di diversità e pluralismo nella televisione, scommetteva tutto su due soluzioni: l'effetto taumaturgico delle nuove tecnologie e la privatizzazione della RAI. Esse si sono tuttavia rivelate del tutto inconsistenti. La televisione digitale terrestre è lungi dall'intaccare lo status quo e dal favorire l'accesso di nuovi operatori, come pure era stato "assicurato" dal legislatore nel 2004. Il duopolio è proseguito, anche a causa delle previsioni contenute nella legge, che ostacolano l'accesso di nuovi competitori nel mercato della televisione digitale. Allo stesso modo, la riforma non ha prodotto una "liberazione della RAI dalla politica", come avrebbe dovuto realizzarsi. La via della privatizzazione è stata subito abbandonata dall'allora Governo di centrodestra e si è – se possibile – ulteriormente accentuato il controllo dei partiti sul servizio pubblico; al contempo, l'informazione Mediaset appare sempre più orientata a favore del maggior azionista Silvio Berlusconi.

L'unico fatto nuovo realmente significativo dal 2005 è il successo crescente della televisione satellitare, che riesce a conquistare quote sempre maggiori dei ricavi del settore, raggiungendo il 28 per cento nel 2006, come Mediaset. Tale sviluppo è avvenuto tuttavia in una condizione di monopolio, con Sky che detiene il 91 per cento della vendita dei contenuti a pagamento. Continua invece la sostanziale assenza in Italia della televisione via cavo.

Tale assenza di dinamismo incide anche sull'innovazione e lo sviluppo dell'industria dell'audiovisivo, che pure negli ultimi anni ha registrato passi ulteriori nel processo di "convergenza" tra i diversi media. Ciò ha condotto il Presidente dell'AGCOM Corrado Calabrò a sottolineare come il contributo della televisione alla trasformazione dell'industria dei mezzi di comunicazione sia "lento e marginale".⁶

⁶ AGCOM, Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro 2007 (di seguito, AGCOM, Relazione annuale 2007).

B. Raccomandazioni

1. RACCOMANDAZIONI ORIGINARIE DEL RAPPORTO DEL 2005⁷

Il Rapporto proponeva numerose raccomandazioni indirizzate ad alcuni organi costituzionali italiani (specie Parlamento e Governo), che in grande parte riprendevano quanto affermato da istituzioni internazionali, dal Presidente della Repubblica, dalla Corte costituzionale e dall'AGCOM.

Tra gli scopi della ricerca sull'Italia del 2005 vi era anche quello di aprire un canale di dialogo con le autorità pubbliche, al fine di far conoscere una lettura del sistema radiotelevisivo incentrata sul perseguimento delle libertà fondamentali e del valore del pluralismo. Il Ministero delle Comunicazioni ha mostrato interesse nei confronti dell'indagine e delle raccomandazioni del Rapporto. Il sottosegretario di Stato Luigi Vimercati ha commentato favorevolmente le raccomandazioni intervenendo il 22 ottobre 2006 alla presentazione del Rapporto al Festival Eurovisioni a Roma.⁸ Il Ministro Paolo Gentiloni, il 26 aprile 2007, ha discusso con alcuni esperti dell'OSI il progetto di riforma della RAI. L'azione del Governo, ed in particolare del Ministro Gentiloni, è sembrata complessivamente orientata al perseguimento di molti di quegli obiettivi che il Rapporto raccomandava. Alla presentazione del Rapporto nel dicembre del 2005, Gentiloni – allora membro dell'opposizione e Presidente della Commissione bicamerale di vigilanza sulla RAI – con una battuta affermò che le raccomandazioni in esso contenute potevano essere senza difficoltà trasposte nel programma di governo che la coalizione di centrosinistra stava allora elaborando. In effetti, i due disegni di legge governativi presentati dal Governo Prodi propongono molte soluzioni che possono essere rintracciate anche nel Rapporto. Tuttavia, dopo la crisi che ha condotto alla caduta del Governo Prodi all'inizio del 2008, il destino delle riforme è ignoto. Sarà compito del nuovo esecutivo e delle nuove Camere adottare una legislazione riformatrice.

⁷ Rapporto 2005, pp. 268-271.

⁸ Cfr. <http://www.mediapolicy.org/advocacy-1/advocacy-on-the-television-across-europe-2005-reports/debate-rais-public-service-contract-a-chance-to-relaunch-a-real-radio-and-television-public-service-in-italy> (ultimo accesso 23 aprile 2008).

1.1 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 terrestre.

Tale raccomandazione è stata attuata. Il termine per il definitivo spegnimento della televisione analogica è stato posticipato alla fine del 2012.⁹

Tale spostamento dello switch-off risponde a evidenti esigenze di natura tecnica e industriale e consente un passaggio più progressivo e razionale. Occorre tuttavia osservare che il mero slittamento, senza misure che consentano di favorire durante il periodo di transizione la concorrenza ed il pluralismo nella televisione analogica e digitale, rischia di produrre come effetto solo il mantenimento del duopolio per un periodo ancora più lungo.

Allo stesso modo, gli incentivi statali per lo sviluppo della televisione digitale sono stati estesi all’acquisto di apparecchi televisivi dotati di qualsiasi tecnologia (terrestre, via cavo, via satellite, via internet), rispettando il principio di neutralità tecnologica. Tale politica non è da sola in grado di raggiungere l’obiettivo: gli incentivi hanno indubbiamente favorito la diffusione dei decoder, ma l’assenza di programmi in chiaro più attraenti rispetto alla televisione analogica ha reso in molti casi tali apparecchi pressoché inutilizzati.

⁹ Art. 16, decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159.

1.2 Autorità di settore

<i>Poteri sanzionatori</i>	
2. Il Parlamento dovrebbe modificare la legislazione, al fine di rafforzare i poteri delle autorità di regolamentazione del settore. In particolare, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dovrebbe essere dotata di maggiori poteri sanzionatori, per dare esecuzione alle proprie decisioni.	Tale raccomandazione non è stata attuata. Non vi sono stati cambiamenti nelle strutture di governo dell'AGCOM. Sebbene l'Autorità abbia attivamente esercitato i propri poteri di regolamentazione del settore, appare necessario un rafforzamento dei poteri sanzionatori dell'AGCOM, per dare piena attuazione alle sue decisioni.
<i>Indipendenza</i>	
3. Il Parlamento dovrebbe introdurre 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 dell'AGCOM e il Parlamento non nomini più gli altri membri con criteri spartitori tra le forze politiche. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di affidare tale potere al Presidente della Repubblica.	Tale raccomandazione non è stata attuata. Il procedimento di nomina dei componenti dell'AGCOM è rimasto invariato.
<i>Assegnazione delle frequenze</i>	
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 la legislazione in modo da impedire la legalizzazione delle emittenti che occupano illegalmente le frequenze.	L'AGCOM, insieme al Ministero delle comunicazioni, ha realizzato un " <i>Database unico delle frequenze</i> ", attuando così per la prima volta una ricognizione sistematica sull'effettiva appartenenza delle frequenze e sulle modalità della loro utilizzazione. Tale verifica è essenziale per una razionalizzazione e una più equa distribuzione delle stesse tra tutti gli operatori nazionali e locali e per governare lo switch over al digitale. Nell'autunno del 2007, il Governo ha anche predisposto il bando per l'assegnazione delle frequenze analogiche alle emittenti che non hanno una sufficiente copertura del territorio nazionale. L'attuazione di questo provvedimento, atteso da almeno un decennio, assumerebbe in Italia un valore "storico": sarebbe la prima volta che la distribuzione delle frequenze analogiche verrebbe attuata secondo i principi comunitari di trasparenza e non discriminazione.

1.3 Emittenti pubbliche e private

<i>Emittenti locali</i>	
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 network effettivamente alternativi alle reti nazionali.	Tale raccomandazione non è stata attuata. Il Parlamento non ha mostrato interesse verso una normativa che potesse effettivamente aiutare le televisioni locali. Tale raccomandazione rimane dunque attuale e rilevante.

1.4 Servizio pubblico radiotelevisivo

<i>Ristrutturazione</i>	
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 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.	Molte tra le raccomandazioni relative al servizio pubblico erano prese in considerazione nelle "Linee Guida per la riforma della RAI" che, dopo una consultazione pubblica che ha coinvolto anche l'Open Society Institute, avevano condotto al disegno di legge n. 1588, presentato al Senato il 22 maggio 2007. Il punto di partenza del d.d.l. era l'abbandono del processo di privatizzazione previsto dalla legge Gasparri. Al fine di rendere la RAI un'emittente al contempo più efficiente ed indipendente, il d.d.l. Gentiloni prevedeva di istituire una Fondazione, alla quale trasferire le azioni della RAI. Il compito fondamentale della Fondazione era quello di garantire l'autonomia della RAI dal potere politico ed economico. Lo stesso progetto di legge prevedeva che il Consiglio della Fondazione fosse composto da membri nominati da una pluralità di soggetti e istituzioni.
<i>Indipendenza</i>	
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	Il disegno di legge governativo proponeva di finanziare le attività di servizio pubblico con il canone di abbonamento e le attività commerciali attraverso la pubblicità. Il progetto prevedeva altresì misure che potessero assicurare la trasparenza nelle nomine e la verifica dei curricula dei candidati.

<p>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.</p>	<p>La reazione del Parlamento e delle formazioni politiche a tali proposte era stata tiepida.</p>
<p><i>Competenze professionali</i></p>	
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Vedi sopra.</p>

1.5 Emittenti private

<i>Diversità e pluralismo</i>	
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>17. Il Governo dovrebbe promuovere la diversità nella radiotelevisione, aiutando con incentivi per investimenti coloro che vogliono entrare nel mercato.</p>	<p>Tali raccomandazioni sono state prese in considerazione, sebbene non interamente attuate.</p> <p>L’assetto del mercato televisivo è stato oggetto di analisi da parte dell’AGCOM, la quale ha ravvisato una posizione di dominanza congiunta degli operatori “storici” RAI e Mediaset nelle reti analogiche. Nell’ottobre 2007, l’Autorità di regolazione del mercato ha individuato come rimedio l’obbligo di consentire a terzi la co-ubicazione degli impianti nelle proprie infrastrutture di rete. Nella stessa logica di sviluppo del mercato, l’AGCOM ha dato attuazione alla norma che prevede che il 40 per cento delle reti digitali terrestri debba essere aperto all’accesso di nuovi fornitori di contenuti.</p> <p>Nell’ottobre del 2007, l’Autorità ha approvato un regolamento che garantisce regole neutrali nella scelta degli editori indipendenti. Riconoscendo che i due maggiori operatori controllano la gran parte del mercato, in modo da configurare una posizione lesiva del pluralismo, l’Autorità ha anche adottato un “pacchetto” di misure finalizzate a disciplinare il mercato della pubblicità. Tali misure includono la riduzione del tetto orario dal 18 al 12 per cento per le trasmissioni digitali terrestri di Mediaset non diffuse in simulcast.</p>
<p>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.</p>	<p>Tale raccomandazione non è stata attuata. Il Governo non ha avanzato proposte per introdurre una definizione di un monopolio nel mercato televisivo. La raccomandazione rimane attuale.</p>
<p>19. Il Parlamento dovrebbe modificare le norme della legge Gasparri che definiscono il sistema integrato della comunicazione (SIC),¹⁰</p>	<p>Tale raccomandazione non è stata attuata. L’AGCOM ha svolto un’analisi, che ha portato a quantificare il SIC per il 2005 in 22,1</p>

¹⁰ 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.

<p>stabilendo una chiara separazione dei differenti mercati 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.</p>	<p>miliardi di euro, ma non è stata adottata alcuna normativa che stabilisse una chiara definizione dei differenti mercati ricompresi nel SIC.</p>
<p>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.</p>	<p>Nessuna di tali raccomandazioni sono state attuate.</p>
<p>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.</p>	

Tutti questi provvedimenti mostrano come nel periodo in esame il Ministero e l'AGCOM non abbiano atteso l'intervento del legislatore, ma si siano adoperati per utilizzare gli strumenti a loro disposizione. Appare altrettanto chiaro, tuttavia, che solo una riforma della legislazione può consentire di progredire davvero nella direzione di un mercato televisivo maggiormente pluralista e concorrenziale. Molte raccomandazioni contenute nel precedente Rapporto possono essere ancora riproposte nel loro contenuto essenziale. Le più rilevanti ed urgenti da sottoporre all'attenzione del Parlamento e del Governo che si sono formati dopo le elezioni politiche dell'aprile 2008 appaiono:

- il Governo deve rispondere ai rilievi della Commissione europea, per evitare il deferimento dell'Italia dinanzi alla Corte di Giustizia per violazione degli obblighi comunitari. Il Governo potrebbe adottare un decreto legge, atto normativo con forza pari alla legge, che può essere adottato in caso di necessità ed urgenza e che entra in vigore immediatamente;
- Il Parlamento deve modificare i criteri di nomina del Consiglio di amministrazione della RAI, prima della scadenza del mandato degli attuali consiglieri nel 2008, per evitare una nuova spartizione scientifica dei posti tra maggioranza e opposizione;
- Il Parlamento deve intervenire con misure antitrust nel mercato televisivo analogico, per predisporre le condizioni affinché la transizione al digitale non precostituisca un'occupazione di campo degli attuali operatori.

2. NUOVE RACCOMANDAZIONI BASATE SUL RAPPORTO DEL 2008

2.1 Digitalizzazione

1. Il Parlamento dovrebbe introdurre una normativa che consenta la creazione di regioni *all digital*, nonché il passaggio anticipato al digitale di una rete dei maggiori operatori, al fine di favorire uno sviluppo equilibrato del sistema.
2. Il Governo dovrebbe adottare politiche, *in primis* per il servizio pubblico, di seri investimenti nella programmazione sulle nuove piattaforme.

C. Principali risultati dell'indagine di aggiornamento

1. CONDIZIONI GENERALI DEL SISTEMA TELEVISIVO

1.1 Sviluppi più significativi nella legislazione e nelle politiche di settore

Nel 2006–2007, le iniziative politiche più significative nel settore radiotelevisivo sono state le due proposte di legge elaborate dal Ministro per le comunicazioni Paolo Gentiloni in materia di disciplina del settore televisivo nella transizione alla tecnologia digitale e in materia di riforma del servizio pubblico radiotelevisivo¹¹ (per questo secondo d.d.l., cfr. il par. 3 di questo capitolo). Tali disegni di legge miravano a creare un mercato più competitivo e pluralista e a garantire una maggiore indipendenza ed efficienza alla RAI, modificando radicalmente i criteri di nomina della struttura di governo dell'emittente pubblico.

Il disegno di legge Gentiloni di riforma del sistema radiotelevisivo, presentato alla Camera dei Deputati il 16 ottobre 2006, introduceva una novità metodologica rispetto ai precedenti interventi del legislatore del 1990, 1997 e 2004. Il Governo, infatti, non mirava ad una riforma complessiva della normativa in vigore (il Decreto legislativo n. 177 del 31 luglio 2005 – Testo unico della radiotelevisione). Preferiva concentrarsi su alcuni punti critici strutturali, ed in particolare l'eccesso di concentrazione di risorse pubblicitarie in capo all'oligopolista privato e la situazione delle frequenze. In altri termini, il Governo aveva maturato la consapevolezza che il passaggio al digitale non accompagnato da una seria normativa antitrust avrebbe condotto alla perpetuazione delle attuali posizioni dominanti.

Quanto agli strumenti, il Governo abbandonava quello che era il sistema rigido, fondato sul numero delle concessioni per operatore, adottato nelle precedenti leggi del 1990¹² e del 1997.¹³ Le misure concrete prospettate erano:

- l'introduzione di un tetto del 45 per cento alla raccolta di risorse pubblicitarie nel settore televisivo analogico, digitale, cavo e satellitare. Il superamento di tale soglia avrebbe costituito così automaticamente una posizione dominante e avrebbe comportato quale conseguenza la riduzione dell'affollamento

¹¹ XV legislatura, D.d.l. n. C-1825 “Disposizioni per la disciplina del settore televisivo nella fase di transizione alla tecnologia digitale” e d.d.l. S-1588 “Disciplina e riorganizzazione del servizio pubblico generale radiotelevisivo”.

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 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).

pubblicitario orario dal 18 per cento al 16 per cento, salvo che l'operatore avesse già trasferito una rete sulla piattaforma digitale;

- la ricomprensione nel computo negli indici di affollamento pubblicitario non solo degli spot, ma di ogni messaggio pubblicitario, comprese le telepromozioni;
- il trasferimento, entro quindici mesi dall'entrata in vigore della legge, di una rete sulla sola piattaforma digitale per chi è titolare di più di due reti nazionali (RAI e Mediaset);
- la restituzione delle frequenze occupate abusivamente e delle frequenze eccedenti;
- la previsione di regole per la gestione efficiente dello spettro frequenziale e l'equa distribuzione delle risorse frequenziali;
- il blocco del trading delle frequenze per RAI e Mediaset;
- la riforma della rilevazione degli indici di ascolto televisivo, garantendo la presenza di tutte le piattaforme trasmissive;
- la garanzia dell'accesso alla banda larga a tutti gli operatori secondo condizioni di obiettività, trasparenza, proporzionalità e non discriminazione;
- il rafforzamento dei poteri di vigilanza e sanzionatori dell'AGCOM;
- lo stop definitivo al processo di "privatizzazione" della RAI stabilito dalla legge Gasparri.

La presentazione del testo ha condotto a reazioni polemiche molto forti da parte dell'opposizione, che accusava il Governo di volere una legge "contra personam" (ovvero contro un solo individuo, precisamente Silvio Berlusconi). Sul piano giuridico, alcuni studiosi¹⁴ si sono interrogati sulla compatibilità con la Costituzione e il diritto europeo antitrust del tetto del 45 per cento, in quanto tale norma fisserebbe automaticamente le posizioni dominanti e prenderebbe in considerazione solo i ricavi da pubblicità e non da canone o abbonamenti.

¹⁴ Cfr. Fondazione Magna Carta, "Dominante per legge o dominante per il Mercato?", Roma, 2006.

Tali obiezioni non paiono invero decisive. Il pluralismo informativo è considerato un principio fondamentale anche a livello europeo e consente agli Stati membri di prevedere discipline *ad hoc* per i mezzi più pervasivi, quali *in primis* la televisione.¹⁵

Nell'ordinamento italiano, il sistema della comunicazione di massa è sottoposto ad un regime speciale, che si aggiunge alla disciplina antitrust generale, che deve essere più rigoroso, perché deve garantire l'accesso al maggior numero di soggetti.

Riassumendo più di quaranta anni di giurisprudenza costituzionale, mentre la normativa antitrust generale ammette solo interventi *ex post*, la tutela del pluralismo impone una disciplina *ex ante*.

Il vero punto interrogativo non sembrava concernere dunque la legittimità del tetto del 45 per cento alla raccolta di risorse pubblicitarie, ma la sua idoneità ad abbattere le barriere all'ingresso per i nuovi operatori e a contrastare il consolidamento delle posizioni esistenti. I dubbi si sono concentrati sostanzialmente sul meccanismo sanzionatorio previsto (la riduzione dell'affollamento al 16 per cento, a meno che vi sia il trasferimento di una rete su altra piattaforma) e sui tempi di applicazione (almeno due anni dall'entrata in vigore). Ciò non sembrava incentivare l'operatore in posizione dominante a perseguire comportamenti virtuosi; sembrava addirittura rendere più conveniente per lo stesso accaparrare il massimo di raccolta pubblicitaria e subire poi eventualmente le lievi conseguenze che la legge prevede.

L'altra disposizione "cuore" della "riforma Gentiloni" era quella che disciplinava le risorse frequenziali e prevedeva il trasferimento sul digitale di un'emittente da parte di chi avesse più di due tv nazionali analogiche. Si trattava di un serio tentativo di regolamentare in modo organico un mercato di grande rilievo economico e politico e di far cessare il far west che ancora sostanzialmente domina l'etere italiano. Il progetto mirava a favorire la transizione al digitale, piuttosto che ad adottare una soluzione drastica. Tuttavia, il compito decisivo sarebbe stato quello di garantire senza ritardo un mercato più pluralista, dopo ormai più di un ventennio di normative transitorie che spostavano sempre più in là nel tempo l'applicazione delle norme antitrust.

¹⁵ La Raccomandazione agli Stati membri n. 2/2007, del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, sul pluralismo e la diversità dei mezzi di comunicazione, adottata il 31 gennaio 2007, invita gli Stati membri ad adottare "norme finalizzate a limitare l'influenza che un singolo individuo, società o gruppo può avere in uno o più settori dei media nonché ad assicurare un sufficiente numero di mezzi di comunicazione differenti". Essa afferma inoltre che "tali norme possono prevedere l'introduzione di soglie basate su criteri oggettivi e realistici, quali la percentuale di audience, la tiratura, il fatturato, la percentuale delle azioni o dei diritti di voto".

1.2 La normativa comunitaria

Vari sono stati gli interventi dell'Unione europea che hanno interessato la normativa italiana, per ipotesi di violazione delle direttive e dei principi fondamentali dell'Unione.

Il 19 luglio 2006 la Commissione europea ha inviato all'Italia una lettera di messa in mora,¹⁶ contestando in particolare la violazione da parte dell'Italia di alcuni obblighi comunitari discendenti dalle direttive del 2002 in materia di comunicazioni elettroniche,¹⁷ nonché dalla direttiva sulla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica.¹⁸

In primis, la legge n. 112 del 2004, limitando l'accesso al mercato alle sole imprese che già operavano al momento della sua entrata in vigore, bloccherebbe i *new entrants*. Anche in relazione al cd. "trading delle frequenze", la Commissione europea ritiene in violazione delle norme comunitarie l'esclusione delle imprese che non sono già presenti sul mercato. Allo stesso modo, ritiene illegittima la mancata previsione della restituzione delle frequenze che si renderanno libere dopo il passaggio al digitale. Quanto alla lesione dei principi sulla concorrenza, la Commissione sottolinea la contrarietà al diritto comunitario di quella norma della legge Gasparri,¹⁹ che proroga fino alla data dello switch-off l'autorizzazione a trasmettere in tecnica analogica per gli operatori non titolari di concessione televisiva analogica e di fatto impedisce di trasmettere a chi era titolare di concessioni televisive analogiche per mancanza di radiofrequenze.

Nel settembre 2006 il Governo italiano ha riconosciuto sostanzialmente la fondatezza dei rilievi della Commissione e si è impegnato – con la presentazione alle Camere del disegno di legge n. 1825 – a rimuovere le parti della legge in conflitto con il diritto comunitario. Tale disegno di legge ha avuto una accoglienza sostanzialmente favorevole dalla Commissione. Nel luglio 2007, tuttavia, la Commissione ha indirizzato all'Italia un parere motivato, criticando l'Italia per il ritardo nell'approvazione del disegno di legge e richiedendo di adottare le misure necessarie per conformarsi nei due mesi successivi. Il successivo passaggio sarà il deferimento dinanzi alla Corte di Giustizia per

¹⁶ Commissione europea, Doc. IP/06/1019, disponibile in <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/8/article5.en.html> (accesso 5 marzo 2008).

¹⁷ 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); 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).

¹⁸ Direttiva 2002/77/CE della Commissione, del 16 settembre 2002, relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica.

¹⁹ Art. 25, comma 11, l. n. 112 del 2004.

violazione degli obblighi comunitari, con il rischio di pesanti sanzioni a carico dell'Italia.

Un'altra vicenda assai significativa è quella che ha portato dinanzi alla Corte di Giustizia il caso di una emittente, Centro Europa 7, titolare di una concessione dal 1999, ma priva delle frequenze necessarie per trasmettere (causa C-380/05). Il 12 settembre 2007, l'Avvocato Generale Poiares Maduro, nelle proprie conclusioni, ha criticato severamente la situazione italiana e ha aderito sostanzialmente alla posizione di Centro Europa 7 per quanto concerne il diritto a vedersi assegnate le frequenze. Il 31 gennaio 2008, la Corte di Giustizia ha confermato le conclusioni di Poiares Maduro, affermando la natura discriminatoria dell'allocazione delle frequenze in Italia.²⁰

Nel gennaio 2007 la Commissione europea ha stabilito che i sussidi per i decoder digitali concessi nel 2004 e nel 2005 erano incompatibili con le norme sugli aiuti di Stato in quanto non neutri dal punto di vista tecnologico e distorsivi della concorrenza. In conseguenza, ha richiesto il rimborso da parte dei produttori di decoder beneficiari. Non è noto se tale rimborso sia effettivamente avvenuto.

1.3 Il mercato televisivo

Il quadro della televisione nel 2006 (gli ultimi dati consolidati disponibili) raffigura il medesimo vecchio dipinto, con i canali RAI e Mediaset che detengono più dell'85 per cento dell'audience nel primetime. La televisione analogica terrestre continua ad essere la principale modalità di visione della televisione per l'85 per cento degli italiani, che trascorrono in media circa quattro ore al giorno davanti allo schermo.²¹

²⁰ Corte Giustizia Comunità europee, 31 gennaio 2008, Centro Europa 7 Srl / Ministero delle Comunicazioni e Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Direzione Generale Autorizzazioni e Concessioni Ministero delle Comunicazioni (Causa C-380/05), disponibile in [http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=it&Submit=Rechercher\\$doctrequire=alldocs&numaff=C-380/05&ddefs=&da](http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=it&Submit=Rechercher$doctrequire=alldocs&numaff=C-380/05&ddefs=&da) (accesso 10 marzo 2008).

²¹ AGCOM, Rapporto annuale 2007.

Tabella 1. Percentuali di ascolto televisive nel 2006

Emittenti	Primetime (20.30 – 22.30)	Night time (22.30 p.m.–24.00)
RAI (RAI 1, RAI 2, RAI 3)	45.01	40.18
Mediaset (Canale 5, Rete 4, Italia 1)	40.58	40.97
La 7 (Telecom Italia)	2.42	3.50
Altre emittenti	5.98	7.73
Canali satellitari (Sky Italia)	6.01	7.62
Totale	100.0	100.0

Fonte: AGB-Nielsen Media Research

Gli ascolti della televisione satellitare sono cresciuti costantemente, potendo essa così occupare una posizione di rilievo nel mercato. Nel 2004, la televisione satellitare raggiungeva il 20.2 per cento della popolazione; nel 2006, tale dato era del 22.3 per cento.²² Alla metà del 2007, l'audience complessiva dei canali satellitari raggiungeva circa l'8 per cento. Tuttavia, occorre sottolineare che la televisione satellitare è un monopolio, totalmente controllato dalla News Corporation di Rupert Murdoch. L'AGCOM ha richiesto all'Auditel, la società che si occupa del rilevamento degli ascolti televisivi in Italia, di includere i canali satellitari nella sua analisi.

Negli anni recenti, i tre canali Mediaset – Canale 5, Italia 1 e Rete 4 – hanno visto decrescere i loro ascolti complessivi leggermente ma in modo costante, dal 43.2 per cento nel 2003 al 39.6 per cento nel 2006. I tre canali RAI hanno avuto un minor calo d'ascolto, da un complessivo 45.7 per cento nel 2003 al 44.7 per cento di tre anni più tardi.

²² Fonte Auditel.

Tabella 2. Percentuali di ascolto televisive 2003–20067

Emittente	Anno			
	2003	2004	2005	2006
RAI 1	24.2	23.7	23.7	23.8
Canale 5	23.2	22.7	22.0	21.1
RAI 2	12.0	12.2	11.3	11.3
Italia 1	10.5	10.2	10.2	9.9
RAI 3	9.5	9.4	9.4	9.6
Rete 4	9.5	9.3	9.0	8.6
La 7	2.3	2.5	2.9	3.2
Altri	8.8	10.0	11.5	12.5
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: IP International Marketing Committee²³

La televisione digitale terrestre si sta lentamente sviluppando, nonostante l'assenza di una chiara normativa. Alla metà del 2007, è circa di 3,7 milioni il parco dei decoder digitali terrestri e ad avere accesso al digitale terrestre è ben il 48 per cento delle famiglie italiane.

2. REGOLAMENTAZIONE E SISTEMI DI AUTORIZZAZIONE NEL SETTORE TELEVISIVO

2.1 Autorità di settore e quadro normativo

Le autorità di regolamentazione del settore e il quadro normativo non sono stati riformati in alcun modo dal 2005. Il settore della radiotelevisione è regolato dalla AGCOM, che si occupa anche di quello delle telecomunicazioni. Tale organo fu creato nel 1997, in parte in attuazione del diritto comunitario, in parte in risposta alla crisi politica degli anni novanta, che ha condotto alla nascita di varie autorità amministrative indipendenti. Nondimeno, il Governo detiene ancora un ruolo importante nella regolamentazione dell'audiovisivo.

²³ IP International Marketing Committee, Television 2006. International Key Facts, October 2006, p. 231 (di seguito, IP International Marketing Committee, Television 2006); IP International Marketing Committee, Television 2007. International Key Facts, October 2007, p. 233 (di seguito, IP International Marketing Committee, Television 2007).

2.2 Il sistema autorizzatorio

La gestione dello spettro frequenziale, incluso il sistema delle licenze radiotelevisive e l'assegnazione delle frequenze, costituisce un "buco nero" nel sistema giuridico italiano dalla metà degli anni settanta. Tale materia continua ad essere disciplinata in maniera non soddisfacente.

3. REGOLAMENTAZIONE E GESTIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO

3.1 Il servizio pubblico: legislazione e politiche di settore

Il calo di autorevolezza del servizio pubblico televisivo è proseguito. Come prospettato nel nostro rapporto del 2005, la legge Gasparri ha condotto ad una lottizzazione ancora più scientifica tra i partiti. La nomina del Consiglio di amministrazione della RAI è avvenuta secondo tale sistema e i componenti hanno spesso assunto decisioni di grande rilievo secondo logiche di appartenenza politica. La peculiarità poi di avere, dopo le elezioni politiche del 2006, un consiglio "d'opposizione", nel quale i cinque membri di centrodestra hanno più volte ostacolato le iniziative del direttore generale, ha spesso condotto – nel "bipolarismo militarizzato" italiano – ad una paralisi decisionale. Nel complesso, ciò ha accresciuto il ritardo dell'azienda nell'innovazione digitale e nella convergenza tra i media. Più in generale, si percepisce una diffusa ostilità verso un servizio pubblico che appare sempre più un feudo della politica e sempre meno riconoscibile dalle reti commerciali.

Molti sono gli episodi che mostrano l'intreccio tra politica e servizio pubblico. Tre casi appaiono di particolare gravità e rivelano la necessità e l'urgenza di una profonda riforma legislativa.

Il primo e più clamoroso è stato il cd. "caso Meocci". Alfredo Meocci fu nominato nel 2005 direttore generale della RAI dall'allora Ministro dell'Economia Domenico Siniscalco e dai cinque componenti del C.d.A. vicini al centrodestra. La situazione di incompatibilità in cui si trovava era evidente, per essere stato negli anni precedenti membro dell'AGCOM. L'incompatibilità fu poi accertata dall'AGCOM stessa, che multò la RAI per 14,3 milioni di euro e Meocci per 373 mila. La delibera dell'Autorità è stata confermata sia dal Tar del Lazio che dal Consiglio di Stato. I cinque consiglieri della RAI che ratificarono la nomina sono ora indagati dalla Procura di Roma con l'ipotesi di reato di abuso d'ufficio. La Corte dei Conti ha inoltre richiesto loro un risarcimento di 50 milioni di euro per il danno economico causato all'azienda. Non si sa se tale somma sia stata pagata.

Altrettanto controversa e ancora irrisolta è la vicenda relativa al tentativo da parte del Ministro dell'Economia Padoa Schioppa di sostituire un componente del C.d.A. della RAI. Dopo una lunga battaglia politica e giudiziaria, nel settembre 2007 il Ministro

aveva revocato il consigliere Angelo Petroni, nominato nel 2005 dal Governo Berlusconi, sostituendolo con Fabiano Fabiani, persona vicina al centrosinistra. Questa operazione consentiva alla allora maggioranza di ribaltare gli equilibri all'interno del Board e quindi di acquisire un sostanziale controllo sull'azienda. La legittimità di tale atto di revoca era stata posta in dubbio da molti commentatori. Nel novembre 2007, il Tribunale amministrativo del Lazio ha dichiarato l'illegittimità della revoca, ricostituendo la maggioranza di centrodestra nel C.d.A. della RAI.

Il più recente caso di palese interferenza politica si è iniziato a svelare nel novembre del 2007. La pubblicazione di intercettazioni telefoniche ha rivelato l'esistenza nel 2004 e nel 2005 di un continuo scambio di informazioni tra dirigenti di Rai e Mediaset, con il proposito generale di concordare una linea editoriale favorevole all'allora primo ministro Berlusconi. Se provate, tali accuse sono gravi. In particolare, si afferma che le due emittenti si sarebbero segretamente accordate per ritardare l'annuncio dei risultati parziali delle elezioni regionali del 2005, nelle quali i partiti di opposizione avevano trionfato, nonché per creare, prima di quelle elezioni, una atmosfera serena, per prevenire l'astensione dalle urne dell'elettorato cattolico, in lutto per la morte del Papa.

Alla luce di tali episodi, il Governo Prodi si è mosso in due direzioni.

Ha rinnovato il Contratto nazionale di servizio tra il Ministero delle Comunicazioni e la RAI per il periodo 2007–2009. Il nuovo contratto non affida più la misurazione dei compiti del servizio pubblico solo agli indici di ascolto ("auditel"), ma introduce anche parametri di qualità e impone alla Rai di ampliare l'offerta di contenuti per il solo digitale terrestre, al fine di accelerare la transizione a questa tecnologia.

Riguardo alla riforma della legislazione, nel gennaio 2007 il Ministro Gentiloni ha presentato le "Linee Guida per la riforma della Rai". Dopo una consultazione pubblica che ha coinvolto anche l'Open Society Institute, tali linee guida hanno condotto alla presentazione al Senato il 22 maggio 2007 del disegno di legge n. 1588.²⁴ I punti di partenza del progetto di Gentiloni erano l'abbandono del processo di privatizzazione previsto dalla legge Gasparri e la risposta affermativa alla questione se, nel nuovo quadro tecnologico, sussistessero ancora le ragioni tecniche, economiche e culturali che giustificassero la presenza di un soggetto pubblico nel mercato radiotelevisivo. Vi era, tuttavia, il riconoscimento che la missione, il ruolo e la governance dell'emittente pubblica dovessero essere profondamente modificate, a più di trent'anni un dall'ultima riforma del 1975.

Gli obiettivi della proposta di Gentiloni erano i seguenti:

- rendere la Rai più efficiente, grazie a un nuovo assetto societario;

²⁴ XV legislatura, D.d.l. n. S-1588 "Disciplina e riorganizzazione del servizio pubblico generale radiotelevisivo".

- assicurare una maggiore autonomia ed indipendenza dalla politica e dai centri di potere economici;
- garantire una maggiore qualità nella programmazione della Rai, in modo da far percepire allo spettatore una diversità rispetto alle televisioni commerciali;
- ridurre la dipendenza dalla pubblicità;
- favorire l'innovazione e la possibilità di competere nel contesto digitale.

3.2 Il servizio pubblico: la governance

Per perseguire questi invero ambiziosi obiettivi, il disegno di legge mirava a riorganizzare il servizio pubblico, intervenendo in particolare sulla struttura organizzativa della Rai.

In sintesi, la proposta del Governo:

- dava vita ad una fondazione, alla quale sono trasferite le azioni della Rai. Il compito fondamentale della Fondazione era quello di garantire l'autonomia del servizio pubblico radiotelevisivo dal potere politico ed economico. Essa non avrebbe avuto compiti gestionali, ma le era attribuita la scelta delle strategie e dei vertici operativi dell'azienda;
- prevedeva che il Consiglio della fondazione fosse composto da undici membri, nominati da una pluralità di soggetti:
 - quattro dal Parlamento, dalla Commissione parlamentare di vigilanza a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti;
 - due dalle regioni;
 - i rimanenti uno ciascuno dagli stessi dipendenti Rai o da istituzioni culturali o soggetti che si caratterizzano per autorevolezza e autonomia dalla politica.
- stabiliva che il Consiglio della Fondazione nominasse il Consiglio di amministrazione della Rai, che avrebbe dovuto operare secondo logiche aziendali;
- sanciva una complessiva riorganizzazione della Rai, mantenendo l'unitarietà e la proprietà pubblica, ma separando l'attività di gestione della rete da quella di fornitura dei contenuti. All'interno di quest'ultima, il disegno di legge proponeva di finanziare con il canone di abbonamento le attività di servizio pubblico e con la pubblicità le attività commerciali.

Il d.d.l. prevedeva altresì norme per assicurare la trasparenza delle candidature e dei curricula, audizioni parlamentari dei candidati, nonché cause di ineleggibilità per chi avesse avuto incarichi di governo, politici o nell'ambito di imprese private operanti nel settore delle comunicazioni.

La proposta conteneva un richiamo forte al «modello BBC», per quanto concerneva la scelta di porre uno schermo tra Governo (e sistema politico in generale) e Rai. Nel complesso nel d.d.l. Gentiloni traspariva la visione di un servizio pubblico che non significasse ghettizzazione di programmi culturali o di approccio alto su un singolo canale.

La risposta del Parlamento e delle forze politiche a queste proposte è stata tiepida, come già era accaduto nel passato. In effetti, non occorre essere profeti per immaginare le resistenze di fronte ad una proposta che cercava di allentare il nodo tra partiti e Rai e di dare vita ad una televisione pubblica più autonoma dal circuito politico, anche se non irresponsabile di fronte all'opinione pubblica.

3.3 Il servizio pubblico: il finanziamento

La Rai continua ad essere una società posseduta al 100 per cento dallo Stato, più precisamente dal Governo attraverso l'azionista di maggioranza, il Ministro dell'economia. Il canone rimane la maggiore fonte di introito (51,8 per cento dei ricavi nel 2006). Le entrate derivanti dalla pubblicità sono anche esse stabili. Tuttavia, sono cresciute nel 2006 rispetto all'anno precedente in misura inferiore rispetto al tasso di inflazione.

Tabella 3: Il bilancio della Rai nel 2005 e nel 2006 (in milioni di euro)

Fonte di finanziamento	2006	2005	Variazione	Variazione in percentuale
Canone	1,491	1,482.5	8.5	0.6 %
Pubblicità	1,133.3	1,121.2	12.1	1.1 %
Altre entrate	254.1	228.8	25.3	11.1 %
Totale	2,878.4	2,832.5	45.9	1.6 %

Fonte: Rai, Bilancio 2006.²⁵

²⁵ RAI, Bilancio 2006 (civiltistico), in <http://www.bilancio2006.rai.it/ita/bilancio/civ02.htm> (ultimo accesso 11 maggio 2008).

3.4 Il servizio pubblico: standard editoriali e indipendenza

Nonostante la previsione in numerosi documenti, quali il Contratto di servizio della Rai, di severi standard di indipendenza, tali parametri sono lontani dalla realtà. In relazione alla Rai, il Governo Prodi non si è comportato in modo assai diverso dai precedenti esecutivi, sebbene non abbia raggiunto quel livello di controllo che Berlusconi aveva acquisito. A titolo di esempio, Prodi provò a collocare persone fidate nell'organo di governo della Rai, ma tale tentativo fu respinto da una controffensiva legale dell'opposizione. Il direttore della principale testata giornalistica televisiva pubblica (TG Uno) fu prontamente sostituito da un celebre giornalista del Corriere della Sera, che aveva aperte simpatie per la coalizione di centrosinistra. Tali interventi, formalmente indiretti, della maggioranza sono considerati normali ad ogni alternanza al potere. Inoltre, i giornalisti Rai sono sempre stati ossequiosi, con stili diversi e in modo diverso, ai diktat politici imposti dai partiti al potere.

4. LA TELEVISIONE COMMERCIALE

4.1 Regolamentazione e organizzazione

(V. cap. c.1. "Condizioni generali del sistema televisivo")

4.2 Proprietà e gestione

Negli ultimi quattro anni non vi sono stati grandi cambiamenti per quanto concerne la proprietà dei principali network televisivi.

Una novità in questo senso riguarda Mediaset. Nel 2005, Berlusconi ha ceduto il 17 per cento delle azioni (detenute attraverso Fininvest), scendendo così dal 51 per cento al 34 per cento delle quote societarie. Tale cessione non ha in ogni caso ridotto il controllo di Berlusconi sul gruppo. Le rimanenti azioni Mediaset sono possedute dalla banca di investimento Lehman Brothers, dalla società di investimento Capital Research and Management oppure sono scambiate sul mercato borsistico di Milano.

4.3 Il mercato pubblicitario

Gli investimenti nel mercato italiano sono stati pari a 9,2 miliardi, con una crescita del 2,6 per cento rispetto al 2005. La televisione continua a fare la parte del leone.

Tabella 4. Investimenti pubblicitari in Italia (in percentuale) 2004–2006

	2004	2005	2006
Televisione	53.6	53.7	53.5
Stampa	32.2	32.2	32.1
Pubblicità esterna	6.0	5.9	6.0
Radio	6.1	6.0	5.9
Internet	1.2	1.4	1.8
Cinema	0.9	0.8	0.7
Total	100.0	100.0	100.0

Fonte: Relazione annuale AGCOM 2007.

Inoltre, il mercato pubblicitario televisivo nazionale è ancora contraddistinto da una alta concentrazione. Nel 2006, Mediaset si è accaparrata il 55 per cento della pubblicità televisiva e la Rai il 29 per cento. Benché vi sia stato un leggero decremento di circa il 2,7 per cento degli investimenti pubblicitari nei primi cinque mesi del 2007, unito ad una crescita del 3,6 per cento nei ricavi pubblicitari dei quotidiani, il rapporto tra carta stampata e televisione in Italia resta fortemente sbilanciato.

La pubblicità resta la fonte primaria di entrata del settore televisivo nel 2006, superiore al canone.

Tabella 5. Ricavi del settore televisivo (in percentuale) 2005–2006

Fonte di finanziamento	2005	2006
Pubblicità	54.4	50.3
Canone (solo Rai)	20.5	19.2
Servizi a pagamento	23.7	28.5
Altro	1.4	2.0
Totale	100.0	100.0

Fonte: Fonte: Relazione annuale AGCOM 2007.

Comunque, sia il canone che la pubblicità hanno subito una significativa riduzione in percentuale, mentre i servizi a pagamento (che includono gli abbonamenti per la pay-TV, per la televisione satellitare e la pay-per-view, etc.) sono in crescita.

4.4 Standard editoriali e indipendenza

Nel periodo in esame non è stata introdotta alcuna nuova normativa relativa alla televisione commerciale. La collusione tra informazione e politica che connota il giornalismo della Rai²⁶ è altrettanto visibile nella televisione commerciale, specialmente nei canali Mediaset, che rappresentano l'altro 40 per cento dell'offerta informativa televisiva. Ciò è stato influenzato in grande misura dal fattore Berlusconi, che ha condotto alla anomalia del giornalismo televisivo italiano.

4.5 Il sistema televisivo regionale e locale

Il sistema televisivo è ancora frammentato e comprende pochi network o gruppi che trasmettono sull'intero territorio nazionale e circa cinquecento televisioni puramente locali. Il sistema è ancora caratterizzato da una caotica distribuzione delle frequenze, che ha le sue radici negli anni ottanta, quando il settore vide una esplosione di reti commerciali in un contesto privo di una regolamentazione normativa. Per disciplinare tale ambito, il Ministero per le comunicazioni e l'AGCOM hanno dato vita nel 2007 ad un "Database delle frequenze". Ciò dovrebbe costituire la base per la riforma dell'attuale sistema delle licenze per la televisione privata, sia a livello nazionale che a livello locale.

L'elevato numero di reti locali è senza dubbio salutare per il pluralismo dell'informazione, in una nazione dominata dagli oligopoli nazionali. Non vi sono ricerche disponibili sulle caratteristiche del giornalismo televisivo locale. Tuttavia, l'opinione generale è che le debolezze dei giornalisti a livello nazionale si registrino anche a livello locale. L'ipersensibilità delle emittenti televisive e della stampa locale nei confronti dei politici locali è poi assai nota.

²⁶ Hallin, Daniel C. and Paolo Mancini, *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 26.

5. LA PROGRAMMAZIONE TELEVISIVA

5.1 I programmi

La programmazione nei canali pubblici e privati non ha registrato rilevanti cambiamenti negli ultimi anni.

**Tabella 6. Programmi Rai per genere nel 2005 e nel 2006
(percentuale su totale programmazione)**

Genere	2005	2006
Intrattenimento	10.9	19.8
Film e fiction non europea	10.2	
Film e fiction europea	8.0	7.6
Film artistici	1.6	1.4
Sport	6.7	8.4
Scienza e ambiente	5.1	4.9
Educativi e culturali	3.7	3.7
Bambini e ragazzi	9.2	9.2
Pubblica utilità	13.8	14.3
Trasmissioni istituzionali	1.3	1.5
Informazione	29.5	29.2
Totale	100.0	100.0

Fonte: Rai-Relazione Bilancio 2005, Roma 2006; Rai, Annuario 2006, Roma, 2007

I tre maggiori canali privati, tutti di Mediaset, hanno mantenuto lo stesso modello di programmazione. Essi sono logicamente più commerciali della Rai. Sulla base dei dati più recenti (relativi al 2006), la maggior parte della programmazione sulle reti Mediaset è di genere informativo (più del 25 per cento), poi di genere intrattenimento e talk-show (20 per cento), seguito da cultura, approfondimento e sport.

I programmi sportivi continuano ad essere i più popolari tra gli spettatori italiani. Il calcio e le gare di Formula 1 dominano la classifica dei venti programmi più visti, tutti trasmessi da RAI Uno. A parte ciò, tra i programmi con i maggiori ascolti sulla Rai in questo periodo vi sono giochi, sceneggiati e reality. Nel 2006, i programmi più visti su Rai 1 sono stati il festival di Sanremo e il gioco a premi "Affari vostri". Programmi simili, che includono varietà, soap, reality e quiz, hanno raggiunto la maggiore audience nelle tre reti Mediaset. Il programma con gli ascolti maggiori nel 2006 su

Canale 5 è stato “*Striscia la notizia*”, su Italia 1 la serie americana “*Dr. House*”, su Rete 4 il varietà “*Stranamore*”.

5.2 Disposizioni generali sull’informazione televisiva

Il Contratto di servizio della RAI per il periodo 2007–2009 prevede alcuni obblighi generali e specifici relativi alla qualità della programmazione.²⁷ Contiene altresì disposizioni sull’informazione, basate sul Codice etico adottato dalla Rai nel 1999. Come già in precedenza, il Contratto impone alla Rai di trasmettere programmi informativi, assumendo quali principi quelli di libertà, completezza, obiettività e pluralismo dell’informazione. Il Contratto prevede che la formazione dei giovani giornalisti costituisca una priorità aziendale. Il codice etico conteneva norme dettagliate sulla copertura dell’informazione, disciplinando le questioni del pluralismo, delle campagne elettorali, della protezione della privacy, dell’equilibrio dell’informazione e della tutela dei minori. Nessuna altra nuova normativa è stata introdotta negli ultimi tre anni.

5.3 Linee guida generali sulla programmazione

Non vi sono stati cambiamenti per quanto concerne le linee guida sulla programmazione, a parte quanto previsto nel nuovo Contratto di servizio per la Rai. (Cfr. 5.5 *Obbligazioni del servizio pubblico*)

5.4 Obblighi di programmazione

I principali obblighi di programmazione sono imposti alla RAI dal Contratto di servizio, che obbliga l’emittente di servizio pubblico a destinare almeno il 15 per cento dei ricavi complessivi annui ad investimenti per produzioni o co-produzioni (film, cartoni, documentari, teatro, danza, musica classica e leggera). La Rai deve altresì riservare una quota di diffusione sulle reti televisive generaliste terrestri non inferiore al 20 per cento alle opere europee realizzate da produttori indipendenti. Non è noto se la Rai adempia a tali obbligazioni, in assenza di rapporti dell’AGCOM o della Rai su tale questione. Il nuovo Contratto non prevede cambiamenti nel sistema delle quote di programmazione. Come in precedenza, esso stabilisce obblighi di programmazione per

²⁷ Art. 2, Contratto nazionale di servizio tra il Ministero delle Comunicazioni e la Rai – Radiotelevisione Italiana s.p.a. 2007–2009, 5 aprile 2007, disponibile in http://www.comunicazioni.it/binary/min_comunicazioni/televisione_rai/contratto_servizio_5_aprile_2007.pdf (ultimo accesso 6 marzo 2008), di seguito il “Contratto di servizio”.

le minoranze, senza imporre alcuna quota.²⁸ Le emittenti commerciali non debbono rispettare alcun obbligo di quote di programmazione.

5.5 Obbligazioni del servizio pubblico

L'attuale Contratto di servizio impone alla Rai di trasmettere una vasta gamma di contenuti, in grado di originare presso i cittadini una percezione positiva del servizio pubblico e di consentire una distinzione chiara tra la Rai e la televisione commerciale.²⁹

I compiti prioritari sono:

- la libertà, la completezza, l'obiettività e il pluralismo dell'informazione;
- la salvaguardia dell'identità nazionale, di quelle locali e delle minoranze linguistiche;
- la valorizzazione della cultura, della storia, delle tradizioni e del patrimonio artistico nazionale;
- la rappresentazione delle realtà della vita quotidiana del Paese;
- la promozione del lavoro e delle sue condizioni;
- l'attenzione alla famiglia;
- la tutela dei minori e delle fasce deboli e anziane della popolazione.

Il Contratto di servizio prevede inoltre che la Rai sia tenuta ad assicurare un'offerta editoriale equilibrata durante l'intera giornata.³⁰ La programmazione deve includere le seguenti tipologie:

- informazione politica e di attualità, informazione sportiva, eventi di carattere nazionale ed internazionale e informazione locale;
- comunicazione sociale attraverso trasmissioni dedicate a tematiche relative all'ambiente, alla salute, alla qualità della vita, ai diritti e doveri civili, ai disabili, agli anziani, assegnando adeguati spazi alle associazioni e ai movimenti della società civile, ai gruppi etnici e linguistici, alle associazioni di consumatori;
- informazione correlata all'educazione, quale la conoscenza delle lingue straniere, l'alfabetizzazione informatica, la musica e l'educazione a distanza;

²⁸ Art. 11 del Contratto di servizio.

²⁹ Art. 2.3 del Contratto di servizio.

³⁰ Art. 2.4 e 2.5 del Contratto di servizio.

- promozione culturale, italiana ed europea, con speciale attenzione alle opere teatrali, documentaristiche, cinematografiche, di alto livello artistico.

Il Contratto di servizio introduce un sistema di misurazione della qualità dei programmi, combinando indicatori di arricchimento civile e culturale, di rispetto della sensibilità degli spettatori, di pluralismo, di indipendenza, di obiettività, di capacità di intrattenimento, di originalità.³¹ È difficile prevedere come tale sistema funzionerà nei fatti. Appare più come una lista dei desideri di coloro che hanno scritto il Contratto di servizio, che una proposta realizzabile. In ogni caso, il nuovo Contratto costituisce un miglioramento del precedente. Si fonda su idee progressiste e contiene principi e linee guida assai nobili. Comunque, non vi sono ancora strumenti per controllarne l'attuazione e dunque ogni valutazione più approfondita è impossibile.

Le normative degli ultimi anni non hanno determinato nuovi obblighi per le emittenti commerciali.

6. CONCLUSIONI

L'ultimo biennio è stato caratterizzato dalla battaglia per rompere il duopolio RAI-Mediaset, al fine di assicurare un maggior pluralismo. La concentrazione nelle mani di pochi potenti gruppi costituisce una tendenza comune a molte democrazie europee. Le speranze che il Governo Prodi potesse produrre qualche cambiamento al sistema attuale sono svanite con la crisi di governo che ha condotto alla caduta dell'esecutivo e al congelamento dei lavori del Parlamento nel gennaio del 2008. È difficile avere uno sguardo ottimista sul futuro. Il ritorno al potere di Berlusconi determinerà con ogni probabilità la fine di tutti i tentativi del Governo precedente di superare finalmente l'anomalia italiana, e di creare in Italia un mercato dei media più pluralista e competitivo.

Attraverso il suo impero Mediaset, Berlusconi controlla la gran parte della televisione privata italiana. Con il ritorno al governo, controlla indirettamente anche la televisione di Stato, detenendo in tal modo un'influenza su circa il 90 per cento della televisione italiana. Ricadrà eternamente sul centrosinistra il discredito per il fatto che nei due recenti periodi nei quali era al potere non abbia fatto nulla per affrontare la questione del conflitto di interessi di Berlusconi nel settore dei media.³²

Laddove molti Parlamenti in Europa stanno ora affrontando la sfida di mantenere e accrescere la competizione nel nuovo contesto tecnologico determinato dal digitale, il legislatore italiano deve ancora creare le condizioni per la competizione e il pluralismo

³¹ Art. 3 del Contratto di servizio.

³² "Mamma mia", in *The Economist*, 19–25 aprile 2008, p. 12.

cominciando dalle fondamenta, durante la transizione al digitale, al fine di evitare la perpetuazione delle stesse posizioni dominanti anche dopo lo switch-off della tecnica analogica.

Le ragioni di fondo per le quali molte istituzioni internazionali analizzano con preoccupazione il sistema televisivo italiano rimangono le stesse: la presenza di un operatore privato dominante; la concentrazione degli strumenti di trasmissione e delle risorse nelle mani degli oligopolisti; il palese intreccio tra televisione e politica.

Il Presidente dell'AGCOM Calabrò ha detto: “Il digitale è il ponte levatoio che consente di uscire dal castello dei signori della tv analogica”. Al contempo, è evidente che la transizione dalla “feudale” televisione analogica alla moderna televisione digitale dipenderà dalla capacità del nuovo Parlamento di riformare la legislazione in materia di radiotelevisione e di allinearsi con gli standard delle democrazie più mature.

ALLEGATO 1. NORMATIVE E PROGETTI DI LEGGE CITATI NEL RAPPORTO

XV legislatura, D.d.l. n. S-1588 “Disciplina e riorganizzazione del servizio pubblico generale radiotelevisivo”.

XV legislatura, D.d.l. n. C-1825 “Disposizioni per la disciplina del settore televisivo nella fase di transizione alla tecnologia digitale” e d.d.l. S-1588 “Disciplina e riorganizzazione del servizio pubblico generale radiotelevisivo”.

Direttiva 2007/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2007, che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l’esercizio delle attività televisive, in GUCE, 18 Dicembre 2007, L 332/27.

Direttiva 2002/77/CE della Commissione, del 16 settembre 2002, relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica.

Commissione europea, Doc. IP/06/1019, disponibile in <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/8/article5.en.html> (accesso 5 marzo 2008).

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); 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).

Legge 29 novembre 2007, n. 222, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l’equità sociale, in *Gazzetta Ufficiale* n. 279 del 30 novembre 2007.

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*).

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

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).

Decreto legislativo n. 177 del 31 luglio 2005 – Testo unico della radiotelevisione.

Contratto nazionale di servizio tra il Ministero delle Comunicazioni e la Rai – Radiotelevisione Italiana s.p.a.. 2007–2009, 5 aprile 2007.

ALLEGATO 2. TESTI CITATI NEL RAPPORTO

In italiano

Fondazione Magna Carta, *Dominante per legge o dominante per il Mercato?*, Roma, 2006.

RAI, Bilancio 2006 (civilistico).

AGCOM, Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro 2007.

In inglese

Hallin, Daniel C. e Paolo Mancini. *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

IP International Marketing Committee. *Television 2006. International Key Facts*, October 2006; IP International Marketing Committee, *Television 2007. International Key Facts*, October 2007.