

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto delle Commissioni riunite
VII (Cultura, scienza e istruzione) e IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni)

Disposizioni per la disciplina del settore televisivo nella fase di transizione alla tecnologia digitale.

C. 1825 Governo.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento.

Michele Pompeo META, *relatore per la IX Commissione*, pur essendo consapevole che, negli ultimi trenta anni, tutte le leggi di riforma del sistema radiotelevisivo sono state esaminate dal Parlamento in un clima di forte contrapposizione tra le parti politiche, intende preliminarmente assicurare il suo impegno, assieme a quello del presidente Folena, affinché il confronto sul disegno di legge in oggetto risulti utile ai fini della ricerca del consenso più ampio, anche ai fini di un miglioramento dell'articolato, che il Governo stesso ha già dichiarato essere passibile di modifiche in sede parlamentare. Il provvedimento enuncia con chiarezza i suoi obiettivi, consistenti nel rispettare la scadenza stabilita in sede europea per il passaggio al digitale e nell'evitare, nel contempo, che sia automaticamente trasferito anche nel sistema televisivo digitale l'assetto duopolistico che attualmente informa il sistema analogico. Ritiene che tali obiettivi possano essere condivisi anche dall'opposizione, oltre ad esserlo dall'opinione pubblica, mentre più aperta gli appare la discussione in ordine all'efficacia e alla proporzionalità degli strumenti che il disegno di legge propone per raggiungere gli obiettivi stessi. Più in particolare, rileva come il traguardo del 2012 non possa essere l'obiettivo di una sola parte politica, rappresentando invece un vincolo europeo e un'esigenza per l'industria televisiva e per i telespettatori italiani, che non possono rimanere con un'offerta gratuita più povera di quella che si sta affermando negli altri paesi. Sotto questo profilo, occorre riconoscere che il disegno di legge ha il merito di aver previsto una data realistica per il passaggio al digitale, mentre spetterà al Parlamento indicare meglio tappe e strumenti affinché questo traguardo sia effettivamente raggiunto e, se possibile anticipato. Fa presente quindi che la progressiva separazione tra operatori di rete è una strada che già avevano indicato le leggi n. 66 del 2001 e n. 112 del 2004, che hanno tuttavia prodotto risultati modesti, atteso che l'etere italiano resta utilizzato in modo più confuso e meno efficiente di quanto avviene negli altri paesi europei, con un conseguente e crescente svantaggio per l'intero sistema paese. In Francia, Spagna e Gran Bretagna si stanno infatti affermando grandi operatori di rete, del tutto autonomi dai fornitori di contenuti e in grado di affrontare le sfide della concorrenza su scala internazionale. Ciò non risulta invece attualmente possibile per gli operatori di rete italiani, che sono frammentati in aziende medie, piccole e piccolissime, peraltro integrate con i fornitori di contenuti. Ritiene poi che il dibattito che si aprirà presso le Commissioni riunite potrà essere utile anche per valutare quale possa essere il modo migliore per garantire l'accesso alle frequenze. In proposito, come indica lo stesso disegno di legge, in ambiente digitale più che il possesso della frequenza conta l'accesso alla capacità trasmissiva e la non discriminazione dell'accesso a tale capacità costituisce una condizione fondamentale per la concorrenza tra fornitori di contenuti. Per garantire anche la concorrenza tra operatori di rete, il disegno di legge prevede la assegnazione ad altri operatori delle frequenze ridondanti per più del 98 per cento e delle frequenze che si liberano con il trasferimento in digitale di una rete analogica per ciascuno dei principali operatori. In proposito ritiene che debbano essere approfondite le questioni relative ai soggetti che potranno utilizzare tali frequenze e alla possibilità che anche in Italia, come negli altri paesi europei, vi sia un «dividendo digitale», che accresca le opportunità degli operatori. In particolare, pur garantendo che la doverosa riapertura dell'etere italiano, che è richiesta con forza dall'Unione europea, coincida con

un'accelerazione della digitalizzazione delle reti, bisognerà valutare se sia più utile che queste frequenze siano impiegate in analogico o in digitale o, ancora, rese disponibili per altri servizi. Dedicando una particolare attenzione anche ai profili inerenti gli impatti economici recati dal provvedimento, si potranno individuare le misure più corrette per determinare effettive condizioni di sostenibilità economica per chi vuol entrare nel mercato televisivo o per chi già vi opera, al tempo stesso evitando penalizzazioni inutili o sproporzionate a carico, in primo luogo del servizio pubblico, ma anche dell'unica grande impresa televisiva privata. In proposito ritiene che la discussione nelle Commissioni, anche attraverso confronti con la legislazione vigente negli altri paesi europei, potrà contribuire a chiarire se, ad esempio, il 45 per cento delle risorse pubblicitarie rappresenta una soglia ragionevole ed efficace. Deve essere inoltre approfondito il profilo sanzionatorio applicabile in caso di superamento della predetta soglia, tenuto conto che se spetta all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni lo svolgimento dei controlli e la decisione circa la misura dei rimedi, spetta invece al Parlamento la responsabilità di indicare il ventaglio dei rimedi stessi, affinché l'Autorità stessa non si trovi, come è avvenuto in passato, di fronte alla responsabilità di sanzioni sproporzionate o difficilmente applicabili. A tale proposito, ritiene che debbano essere riconosciuti specifici obblighi e diritti ai diversi tipi di impresa, con la conseguente previsione di talune norme asimmetriche. In particolare, la massima tutela andrebbe a suo avviso riservata ai nuovi entranti, in quanto rappresentano il vero punto debole del sistema italiano. In sostanza, agli editori attivi in altri settori, quali la carta stampata e la radio, occorrerà assicurare qualche tutela di fronte allo strapotere della pubblicità televisiva, costruendo un quadro di convenienze che consenta loro di trovare occasioni di investimento nel processo di digitalizzazione della televisione e di tutte le reti diffusive. Quanto poi alle emittenti locali, che sono una specificità nazionale che va riconosciuta come valore da preservare, fa presente che la sopravvivenza del settore è stata assicurata da decenni di regolazione asimmetrica e dall'assegnazione di taluni contributi, elementi tuttavia non sufficienti a consentire l'avvio di un processo virtuoso in grado di condurre all'autosostentamento e allo sviluppo dell'industria televisiva locale. Quanto poi alle imprese nazionali che hanno già cercato di inserirsi in un mercato rimasto sostanzialmente duopolistico, ritiene che la crescita e la convenienza a incrementare gli investimenti di queste imprese rappresentino uno strumento indispensabile per la crescita della concorrenza e del pluralismo. In questo contesto, reputa opportuno che siano introdotti diritti ed obblighi che si applicano a tutte le imprese e obblighi che si applicano invece solo alle due imprese dominanti. Con riferimento poi alle due realtà duopolistiche, fa presente che sussiste una differenza tra l'impresa privata e la concessionaria del servizio pubblico, atteso che quest'ultima ha obblighi speciali e non può avere un ruolo inferiore a quello che il servizio pubblico ha negli altri paesi europei. Ritiene poi pretestuosa e finalizzata soltanto ad allungare i tempi di esame del disegno di legge n. 1825 la richiesta delle opposizioni di differirne l'inizio dell'esame in attesa della presentazione del provvedimento sulla riforma del sistema televisivo pubblico. Si tratta, infatti, di due diversi strumenti: il primo è un disegno di legge, presentato ormai da tre mesi, che reca misure urgenti per una transizione al digitale che sia conforme alla normativa europea, mentre nel secondo caso è appena stata avviata una consultazione pubblica sul futuro della RAI, secondo linee guida volte a rafforzare l'indipendenza dall'esecutivo, dai partiti e dalla pubblicità. Pertanto, se è vero che talune disposizioni recate dal disegno di legge n. 1825 possono riguardare anche la RAI, ciò avviene soltanto sotto il profilo della concorrenza e del mercato, atteso che le questioni concernenti i criteri di nomina dei vertici dell'azienda, il funzionamento degli organi societari e il nuovo assetto organizzativo esulano completamente dal provvedimento di cui oggi si avvia l'esame. In termini più generali, ritiene che vada assolutamente evitata, nel caso di specie, l'approvazione di una cosiddetta «legge bandiera», come in realtà è stata la legge n. 112 del 2004, dimostratasi inapplicabile nelle sue parti essenziali, quali la previsione del passaggio al digitale nel 2006, la privatizzazione della Rai e il sistema integrato delle comunicazioni. Ove anche l'attuale maggioranza commettesse lo stesso errore renderebbe un cattivo servizio sia ai telespettatori che all'intera industria televisiva, che non può vedersi modificare le regole del gioco ad ogni cambio di governo. Un intervento

appare comunque non più procrastinabile, atteso che lo status quo non conviene a nessuno, neppure a chi oggi detiene una posizione dominante nel mercato della televisione in chiaro, ma ha bisogno di un quadro di certezze per programmare nuovi investimenti e per reagire a un lento declino determinato dalla crescita delle offerte a pagamento. Passando quindi ad illustrare, con maggiore dettaglio, i contenuti del provvedimento, fa presente che l'articolo 1, differendo al 30 novembre 2012 il termine per la definitiva conversione delle trasmissioni televisive in tecnica digitale (cosiddetto *switch off*), attualmente previsto per il 31 dicembre 2008, si pone in linea con quanto stabilito a livello europeo dal Consiglio che, facendo propri gli auspici espressi dalla Commissione in una comunicazione, ha recentemente invitato gli Stati membri a completare il passaggio al digitale entro il 2012. Il provvedimento incide proprio sulla fase di transizione, individuando quali principi generali della relativa disciplina, una più equa distribuzione delle risorse economiche, la progressiva separazione tra operatori di rete e fornitori di contenuti, la previsione di limiti alla capacità trasmissiva utilizzata da questi ultimi e il coordinamento e messa in comune delle risorse frequenziali. L'obiettivo di condizioni di maggiore concorrenza e di ampio pluralismo ispira, in particolare, l'articolo 2, che introduce, esclusivamente per la fase di transizione al digitale, un limite antitrust alla raccolta pubblicitaria nel settore televisivo. In proposito, ricordo che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha concluso, nel 2004, un'indagine conoscitiva sul mercato della raccolta pubblicitaria televisiva, avviata sul presupposto fattuale di «un'alta concentrazione del settore, che non ha riscontro negli altri paesi europei, e di elevate barriere all'ingresso». L'indagine ha evidenziato che sul libero dispiegarsi delle regole della concorrenza nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva hanno inciso fattori di natura strutturale, tra i quali, la disponibilità, in un contesto di scarsità della risorsa frequenziale, di tre reti in capo a ciascuno dei due principali gruppi televisivi, la disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo, l'allocazione dello spettro frequenziale destinato ai servizi radiotelevisivi e la mancata attuazione di piani di assegnazione delle frequenze, la scarsa penetrazione di piattaforme trasmissive quali forme alternative di entrata nel mercato pubblicitario televisivo, l'elevato grado di integrazione verticale dei maggiori operatori televisivi, la struttura della rilevazione degli ascolti televisivi e l'esistenza di una fitta rete di partecipazioni azionarie e di legami di tipo non azionario tra i maggiori operatori televisivi. In un'ottica di superamento della concentrazione in tale mercato, ai sensi del comma 1, costituisce posizione dominante il conseguimento di ricavi pubblicitari superiori al 45 per cento del valore complessivo dei ricavi pubblicitari derivanti da tutte le trasmissioni irradiate via etere terrestre, via satellite e via cavo. Tale vincolo si ricollega al divieto di posizione dominante nei singoli mercati che compongono il Sistema integrato delle comunicazioni (SIC), aggiungendosi all'altro limite antitrust incidente sul versante delle risorse economiche, previsto dall'articolo 43 del testo unico della radiotelevisione (20 per cento delle risorse complessive dello stesso SIC). Il compito di verificare l'eventuale superamento del cosiddetto «tetto pubblicitario» è affidato all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che lo accerta con cadenza annuale. In caso di violazione, viene disposta, quale misura sanzionatoria, l'abbassamento al 16 per cento dell'affollamento pubblicitario consentito per ciascuna ora di programmazione, attualmente pari al 18 per cento per le emittenti e i fornitori di contenuti diversi dalla concessionaria del servizio pubblico, per la quale, invece, il limite dell'affollamento pubblicitario è stabilito dal testo unico della radiotelevisione nella misura del 12 per cento. Ai sensi del comma 4 dello stesso articolo 2, la base di calcolo del limite di affollamento pubblicitario non è più riferita ai soli spot, ma alla più ampia categoria dei «messaggi pubblicitari», nella quale sarebbero da ricomprendere anche le telepromozioni: si ritornerebbe, in tal modo, a quanto originariamente previsto in proposito dalla cosiddetta «legge Mammi», che era stata sul punto modificata dalla legge n. 112 del 2004. Il provvedimento prevede comunque la non applicazione della sanzione dell'abbassamento del limite di affollamento pubblicitario per i soggetti che abbiano già trasferito su una diversa piattaforma trasmissiva una o più emittenti operanti su frequenze terrestri in tecnica analogica. Per quanto riguarda, invece, il limite antitrust del 20 per cento del numero complessivo di programmi irradiati nel periodo di transizione da parte di ciascun fornitore di contenuti su frequenze terrestri in tecnica analogica e digitale, già previsto dall'articolo

43 del testo unico, il comma 6 dell'articolo 2 provvede ad ampliarne la base di calcolo, introducendovi anche i programmi in tecnica digitale ad accesso condizionato e a pagamento, ove questi raggiungano la copertura del 50 per cento della popolazione e siano contraddistinti da un unico marchio. L'articolo 3 reca disposizioni in materia di gestione efficiente dello spettro radioelettrico che, oltre a tenere conto delle conclusioni della Conferenza regionale delle radiocomunicazioni di Ginevra del giugno di quest'anno, che ha assegnato all'Italia 3952 frequenze coordinate a livello internazionale, intendono nel contempo fornire una risposta puntuale ai rilievi contenuti nella procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea il 19 luglio 2006. Sotto il primo profilo, il comma 1 prevede la liberazione e la restituzione al Ministero delle comunicazioni, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, delle frequenze utilizzate per la trasmissione in tecnica analogica che risultino non coordinate a livello internazionale e ridondanti per almeno il 98 per cento del proprio bacino di servizio. Ai fini della individuazione di tali frequenze si terrà conto, oltre che delle determinazioni adottate a Ginevra, anche del costituendo archivio delle frequenze televisive utilizzate in Italia (cosiddetto «*data-base*»), che il Ministro delle comunicazioni e il Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni hanno assunto l'impegno di predisporre congiuntamente entro l'inizio del prossimo anno. Affinché poi la transizione dalla tecnologia analogica a quella digitale abbia luogo in un contesto di tutela del pluralismo, di apertura del mercato e di uso efficiente dello spettro elettromagnetico, i commi 2, 3 e 4 recano l'obbligo, per i soggetti titolari di più di due emittenti televisive nazionali che trasmettano su frequenze terrestri in tecnica analogica, a trasferire su piattaforme trasmissive in tecnologia digitale i palinsesti delle emittenti eccedenti la seconda, sulla base di progetto da presentare, entro i tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che dovrà approvarlo entro i tre mesi successivi, fermo restando che al trasferimento dovrà comunque procedersi entro i quindici mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge. Il comma 5 dispone la cessione per offerta pubblica delle frequenze così liberate, ove queste siano state precedentemente acquisite per la sperimentazione in tecnica digitale ai sensi del cosiddetto «*trading delle frequenze*» ai sensi della legge n. 66 del 2001, ovvero la restituzione al Ministero delle comunicazioni delle frequenze residue, unitamente a quelle acquisite con modalità diverse rispetto al cosiddetto «*trading delle frequenze*». Il Ministero provvederà quindi alla riassegnazione di tali frequenze, privilegiando i progetti che assicurino la più ampia copertura e riservandone quote in favore dell'emittenza locale, fatti comunque salvi i diritti acquisiti. Al fine di assicurare che le cessioni e le riassegnazioni abbiano luogo a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie, è attribuito all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il compito di predeterminare i criteri e le modalità per lo svolgimento di tali operazioni. Il comma 6 è invece volto a modificare l'ambito soggettivo di applicazione dell'articolo 23, comma 3, della legge n. 112 del 2004, relativo al trasferimento di impianti tra emittenti televisive, al fine di consentire a qualsiasi soggetto in possesso dei requisiti per l'autorizzazione generale all'esercizio dell'attività di operatore di rete su frequenze terrestri in tecnica digitale, e non solo a quelli legittimamente esercenti l'attività televisiva, la possibilità di acquisire impianti o rami d'azienda per la sperimentazione digitale. Tale possibilità è comunque esclusa per i soggetti titolari di più di due emittenti televisive in ambito nazionale che trasmettono su frequenze terrestri in tecnica analogica. In tal modo il provvedimento intende adeguarsi ai rilievi della Commissione europea, che ha ritenuto la restrizione della possibilità di acquisizione ai soli soggetti già esercenti l'attività televisiva non conforme al principio di non discriminazione previsto dalla normativa comunitaria. Il comma 7 prevede - a decorrere dalla data dello *switch off* del 30 novembre 2012 «e comunque alla data della completa conversione delle reti televisive» - la separazione societaria dei soggetti autorizzati a fornire contenuti in ambito nazionale che svolgano anche l'attività di operatore di rete (i cosiddetti operatori integrati verticalmente). In tal modo si stabilisce un termine certo per un principio generale, comunque già richiamato dall'articolo 5 del testo unico sulla radiotelevisione. Il comma 8 stabilisce invece un ulteriore limite per i fornitori di contenuti in ambito nazionale, prevedendo che questi, a decorrere dalla data dello *switch off*, non possono utilizzare più del 20 per

cento della capacità trasmissiva complessiva. La misura di tale aggregato, una volta predisposto il cosiddetto «*data-base* delle frequenze», sarà data dal prodotto della capacità di trasporto, espressa in megabit al secondo, per la popolazione effettivamente servita, espressa in milioni di utenti. Il fornitore di contenuti che disponga di una quota di capacità trasmissiva eccedente il limite del 20 per cento, sarà tenuto a cederla a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie, sulla base di criteri e modalità determinati dal Ministero delle comunicazioni, d'intesa con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. La capacità eccedente che non viene ceduta a terzi rientra nella piena disponibilità del Ministero delle comunicazioni alla data dello *switch off*. Il comma 10 prevede per i soggetti titolari di infrastrutture di rete a larga banda, notificati come detentori di un significativo potere di mercato, l'obbligo di offrire a tutti i soggetti titolari di un'autorizzazione generale che ne facciano richiesta, l'accesso alla propria infrastruttura, secondo criteri e modalità stabiliti dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Sull'articolo 4, che affronta il tema della rilevazione degli indici di ascolto, qualificata come servizio di interesse generale a garanzia del pluralismo e della concorrenza nel sistema della comunicazione, fa presente che è ivi prevista una delega al Governo per la determinazione delle modalità alla luce delle quali l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è chiamata a effettuare la rilevazione. L'articolo 5 affida invece all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il compito di vigilare sull'applicazione delle disposizioni introdotte dal disegno di legge e di applicare le sanzioni previste in caso di loro violazione. In particolare, il comma 2 sanziona con il pagamento di una somma fino al 5 per cento del fatturato dell'ultimo esercizio precedente alla notifica della contestazione, il mancato rispetto del già menzionato limite di affollamento pubblicitario orario del 16 per cento, nonché l'inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 3 e concernenti, tra gli altri, la restituzione delle frequenze televisive in tecnica analogica non coordinate e ridondanti, la liberazione delle frequenze a seguito del trasferimento su piattaforma trasmissiva in tecnologia digitale dei palinsesti eccedenti la seconda emittente televisiva, la separazione societaria fra fornitore di contenuti e operatore di rete dalla data dello *switch off* e il limite del 20 per cento della capacità trasmissiva complessiva per i fornitori di contenuti. I commi 3 e 4, in un'ottica di inasprimento delle sanzioni a fronte della persistenza della violazione, prevedono che in caso di reiterazione successivamente all'irrogazione della sanzione pecuniaria, l'Autorità dispone nei confronti del soggetto esercente l'emittente o del fornitore di contenuti, la sospensione dell'attività per un periodo da uno a dieci giorni e, nei casi più gravi, per un periodo non superiore a sei mesi, potendo giungere sino alla revoca del titolo abilitativo laddove la trasgressione persista ulteriormente. Sotto il profilo penale, il comma 5 prevede la pena della reclusione da uno a sei anni a carico di chi manipola i dati concernenti gli indici di ascolto e di diffusione. L'articolo 6 reca, ai commi 1 e 2, modificazioni al testo unico della radiotelevisione, tra le quali ricordo la sostituzione della dizione di «sistema integrato delle comunicazioni» (cosiddetto SIC) con quella di «settore delle comunicazioni» e l'esclusione da tale aggregato delle «iniziative di comunicazione di prodotti e servizi». Conseguentemente, nel «settore delle comunicazioni» rimangono compresi la stampa quotidiana e periodica, l'editoria annuaristica ed elettronica, anche per il tramite di Internet, la radio e televisione, il cinema, la pubblicità esterna e le sponsorizzazioni. Nell'ambito del valore complessivo del SIC, stimato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in 22.144 milioni di euro per il 2005, il dato specificamente afferente all'area economica delle «iniziative di comunicazione di prodotti e servizi», espunta dall'aggregato, ammonta a 3.494 milioni di euro, sempre con riferimento al 2005. Il comma 3 è invece volto a superare il limite più restrittivo, pari al 10 per cento delle risorse economiche del SIC per le imprese che superino il 40 per cento o dei ricavi del settore delle comunicazioni elettroniche, sostituendolo con il divieto, in capo alle medesime imprese, di fondersi con imprese che occupino una posizione dominante nel sistema televisivo. Il comma 4, riprendendo alcuni punti della segnalazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in merito, reca disposizioni concernenti il potere sanzionatorio dell'AGCOM, finalizzate, in particolare, ad eliminare, relativamente a tutti i procedimenti amministrativi di sua competenza, l'interposizione della diffida all'applicazione della sanzione. A ciò si accompagna una modifica degli importi di alcune sanzioni amministrative

pecuniarie, in particolare di quelle relative alla violazione delle disposizioni in materia di pubblicità, sponsorizzazioni e televendite e del mancato adempimento all'obbligo di trasmissione dei messaggi di comunicazione pubblica. Peraltro, il successivo comma 5 esclude il beneficio del pagamento in misura ridotta per tutte le sanzioni amministrative di competenza dell'Autorità ai sensi del testo unico della radiotelevisione. Il comma 6 reca invece l'abrogazione di talune disposizioni della legge n. 112 del 2004, in primo luogo dell'articolo 21 che, nel disciplinare le modalità di dismissione della partecipazione dello Stato nella RAI, prevedeva che, entro quattro mesi dalla fusione per incorporazione della società RAI-Radiotelevisione italiana Spa nella società RAI-Holding Spa, avvenuta il 17 novembre 2004, si sarebbe dovuto avviare il procedimento per l'alienazione della partecipazione dello Stato attraverso una o più offerte pubbliche di acquisto, sulla base delle deliberazioni del CIPE. Inoltre, in accoglimento dei rilievi formulati dalla Commissione europea nell'ambito della già ricordata procedura di infrazione, viene disposta l'abrogazione sia dell'articolo 23, comma 5, che prevede il rilascio della licenza di operatore di rete televisiva ai soggetti richiedenti che esercitano legittimamente l'attività di diffusione radiotelevisiva, qualora dimostrino di avere raggiunto una copertura non inferiore al 50 per cento della popolazione o del bacino locale, e sia dell'articolo 25, comma 12, della stessa legge n. 112 del 2004, ai sensi del quale, fino alla data della conversione definitiva delle trasmissioni in tecnica digitale, continua ad applicarsi il regime della licenza individuale per l'attività di operatore di rete, in luogo del regime autorizzatorio previsto per la fase a regime. Tali disposizioni sono infatti ritenute dalla Commissione europea in contrasto con la normativa comunitaria, che subordina la fornitura di reti di comunicazione elettronica o di servizi di comunicazione elettronica ad un'autorizzazione generale. Il diritto concesso unicamente agli operatori di reti di radiodiffusione in tecnica analogica già in attività di chiedere una licenza di operatore di rete di radiodiffusione in tecnica digitale non può infatti essere considerato una semplice modifica di un diritto vigente, ma comporta, secondo la Commissione, l'attribuzione di un ulteriore diritto, quale quello della gestione di una rete in tecnica digitale, il cui esercizio dovrebbe essere condizionato unicamente ad un'autorizzazione generale. I restanti articoli recano le consuete clausole di stile in ordine alla invarianza della spesa e all'entrata in vigore della legge. In conclusione, si riserva di formulare, in sede di replica, eventuali integrazioni alla relazione, consapevole dell'arricchimento che potrà derivare dagli esiti dell'indagine conoscitiva che le Commissioni si apprestano a deliberare e dal successivo dibattito.

Alba SASSO, *presidente*, sospende brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 15.05, è ripresa alle 15.10.

Pietro FOLENA, *presidente e relatore*, osserva anzitutto che il disegno di legge in esame intende intervenire su alcune debolezze strutturali del sistema radiotelevisivo italiano, vale a dire l'assetto oligopolistico e la situazione dello spettro frequenziale; nonché correggere alcune disposizioni della legge n. 112 del 2004 e del testo unico della radiotelevisione che sono in contrasto con il quadro della normativa comunitaria in materia di gestione dello spettro e di accesso non discriminatorio alle risorse frequenziali ed ai relativi diritti di uso. Rileva che è proprio di oggi l'ultima pronuncia dell'Unione europea in materia di illegittimità dei contributi concessi nella scorsa legislatura ai *decoder* del digitale terrestre. A tal fine, come si è visto, il disegno di legge introduce norme in materia di distribuzione delle risorse, tutela della concorrenza e del pluralismo, limiti alla raccolta pubblicitaria ma anche utilizzo delle frequenze, rilevazione degli indici di ascolto e di diffusione dei mezzi di comunicazione nonché vigilanza, controllo e applicazione delle sanzioni. Ritiene del tutto evidente che tali questioni non possano non avere ripercussioni sulla definizione dei contenuti dell'informazione e della radiotelevisione, di competenza della Commissione cultura, così come il sistema pubblico radiotelevisivo, la tutela dei minori o la pubblicità e i suoi destinatari. Aggiunge che recentemente, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha riconosciuto la stretta connessione tra il mercato delle risorse pubblicitarie e quello dei programmi e dei contenuti. Da una

parte, il primo consente la raccolta delle risorse per la realizzazione dei secondi; d'altro canto, lo sfruttamento dei diritti televisivi di alcuni contenuti particolarmente appetibili per il pubblico - cosiddetto *premium* - ha consentito lo sviluppo delle nuove tecnologie, quali ad esempio il digitale terrestre.

A tale proposito sottolinea che i provvedimenti in materia di informazione e comunicazione, come più volte ribadito dalla Corte costituzionale, riguardano il principio del pluralismo dell'informazione e più in generale il profilo della libertà di manifestazione del pensiero di cui all'articolo 21 della Costituzione. In tale ambito, ricorda che secondo la Corte, l'informazione è una condizione per l'attuazione dei principi propri dello stato democratico che si realizza assicurando il massimo pluralismo esterno, vale a dire una pluralità di voci concorrenti. Sottolinea, in proposito, che il messaggio del Presidente della Repubblica in materia di pluralismo e libertà di informazione, trasmesso alle Camere il 23 luglio 2002, ha evidenziato come il pluralismo e l'imparzialità dell'informazione non sono conseguenza automatica del progresso tecnologico ma richiedono politiche pubbliche volte a guidare tale processo di trasformazione, sottolineando come, nell'elaborare una legge di sistema, si debba tenere presente che «il pluralismo e l'imparzialità dell'informazione così come lo spazio da riservare nei mezzi di comunicazione alla dialettica delle opinioni, sono fattori indispensabili di bilanciamento dei diritti della maggioranza e della opposizione». Ricorda, d'altra parte, che anche la direttiva quadro dell'Unione europea sulle comunicazioni elettroniche ha affermato che la politica audiovisiva persegue obiettivi di interesse generale, quali la libertà di espressione, il pluralismo dei mezzi di informazione, l'imparzialità, la diversità culturale e linguistica, l'inclusione sociale, la protezione dei consumatori e la tutela dei minori, tutti argomenti di interesse della Commissione Cultura. Ritene, inoltre, utile ricordare che qualsiasi intervento in materia radiotelevisiva investe l'intero sistema delle comunicazioni, ivi inclusa la stampa quotidiana e periodica e più in generale il settore dell'editoria, parte integrante del sistema integrato delle comunicazioni che viene oggi modificato dal disegno di legge in esame. Anche a tutela della particolare limitazione di risorse a disposizione di tale settore in Italia rispetto agli altri paesi occidentali - determinata dalla prevalenza del settore radiotelevisivo - il dibattito presso le Commissioni riunite deve rivolgere la dovuta attenzione alle esigenze di questo settore nell'ambito di una più generale riflessione sull'assetto generale dell'informazione e della comunicazione.

Auspica quindi che, con il provvedimento in esame, vi sia una più equa distribuzione delle risorse economiche, la tendenziale e progressiva separazione tra operatori di rete e fornitori di contenuti, limiti alla capacità trasmissiva utilizzata dai fornitori di contenuti. Ritene che si ha l'opportunità - e il dovere - di esercitare una azione politica in un momento di transizione affinché il nuovo assetto consentito dalle tecnologie non riproduca i limiti del vecchio sistema ma, al contrario, garantisca a tutti l'esercizio dei principi costituzionali evidenziati. Giudica di particolare rilevanza il fatto che il disegno di legge sia discusso in un contesto di complessiva riforma del sistema radiotelevisivo, contesto a cui è stata utilmente dedicata l'audizione del Ministro Gentiloni che si compone di quattro provvedimenti diversi: il disegno di legge che le Commissioni stanno esaminando e il disegno di legge sui diritti televisivi dello sport, che rappresentano una voce di spesa rilevante per le emittenti italiane; le linee guida illustrate dal ministro Gentiloni sulla riforma del servizio pubblico ed infine lo stesso contratto di servizio tra Stato e Rai. Osserva che il nuovo contratto di servizio contiene, più che un'innovazione, una piccola rivoluzione: si riferisce all'obbligo di rendere disponibili su Internet tutti i contenuti prodotti dalla Rai e di concederne lo sfruttamento non commerciale secondo le regole del *fair use*. In tempi in cui il *copyright* sembra essere diventato una legge della natura, più che un modo di regolare i rapporti tra singoli e collettività, il *fair use* delle produzioni pubbliche è, senza dubbio, qualcosa che può contribuire a scardinare l'idea di «proprietà intellettuale» - un termine che fa intendere che le idee possano essere possedute come gli oggetti - per tornare invece al concetto di «contratto» tra autori e fruitori, all'origine del *copyright* e della brevettazione.

Segnala, quindi, fra gli altri anche al Ministro dei beni culturali, che sarebbe utile che analoghe

previsioni fossero inserite in tutte le convenzioni tra enti pubblici e privati in materia di produzione culturale. Appare infatti singolare che si finanzino, con i soldi di tutti, alcune attività ma poi i cittadini non abbiano il diritto di fruirne liberamente. Ritiene, inoltre, auspicabile che i cittadini possano accedere ai contenuti prodotti dalla Rai anche sul mezzo televisivo, oltre che su Internet. Si potrebbe, a tal fine, considerare l'ipotesi che la Rai, dopo i passaggi televisivi previsti sulle proprie reti, concedesse - a prezzi congrui - le proprie produzioni alle TV locali, secondo criteri che potrebbero essere in seguito analizzati. In tal modo, i cittadini potrebbero accedere facilmente ai contenuti prodotti dalla Rai, e si aiuterebbero le TV locali con dignità d'impresa a migliorare lo *standard* della programmazione, dal momento che il sistema vigente del mercato pubblicitario televisivo penalizza l'emittenza locale la quale, quindi, non ha grandi risorse per la produzione di programmi e - di conseguenza - per il raggiungimento di indici di ascolto competitivi. Precisa che sulle linee guida di riforma della Rai, si avrà modo di parlarne più approfonditamente in seguito, quando verrà presentato il disegno di legge del Governo, entro la fine del primo semestre di quest'anno. Sottolinea peraltro che è stato un contributo importante del Ministro Gentiloni l'aver voluto offrire un quadro aperto alla consultazione e alla discussione sulla riforma della RAI fin da quando il Parlamento avvia l'esame del disegno di legge all'attenzione delle Commissioni. Il Parlamento, del resto, è il primo e fondamentale luogo di «consultazione pubblica» e di discussione. Osserva quindi che già il disegno di legge in esame abroga l'articolo 21 della legge Gasparri, concernente il processo di privatizzazione della RAI. Ritiene necessario fare chiarezza sul fatto che il servizio pubblico, per garantire i principi che ha più volte enunciato, deve essere finanziato dallo Stato. Com'è noto, infatti, gli obiettivi della riforma della Rai riguardano la diversificazione dei palinsesti dalla TV commerciale, una più accentuata spinta tecnologica, un vertice più autonomo dalla politica. Intende quindi sottolineare la necessità di definire il perimetro entro cui è ridisegnato l'assetto del sistema radiotelevisivo, con una significativa presenza del servizio pubblico. L'importanza e la carica potenzialmente innovativa del disegno di legge Gentiloni - che pure contiene alcune criticità, di cui parlerà in seguito e che ritiene vadano corrette - sta nell'assicurazione di elementi di pluralismo all'interno di quello che è un «bene pubblico», o meglio un «bene comune», cioè l'informazione; intendendo con questo termine non solo i telegiornali, ma anche, e forse soprattutto, le produzioni televisive in generale, ivi comprese le *fiction* e i programmi di intrattenimento.

Osserva quanta parte del «senso comune», per rifarsi ad Antonio Gramsci, passa oggi attraverso la televisione, che è diventata la prima agenzia culturale del Paese. Certo, esistono anche mezzi alternativi, dalla radio ai giornali, ad Internet, ai libri, alla scuola, ma la tv arriva ovunque, in tutte le case. Ritiene che la sua potenza sia imparagonabile a quella di qualsiasi altro mezzo e si vede ogni giorno, di quale capacità persuasiva sia capace. Insiste quindi sul fatto che non si riferisce solo alla parte propriamente informativo-giornalistica, ma al complesso dei contenuti radiotelevisivi. I modelli culturali che passano in tv divengono infatti i modelli culturali della società. Ritiene al proposito che una tv fatta solo di «Veline» e di *reality* sia una televisione che trasmette un'immagine distorta del mondo, dei valori, persino del corpo. Non intende certo imputare alla televisione tutti i mali della società, e tuttavia neppure si può prendere sottogamba il fatto che i contenuti televisivi siano una parte rilevante nella continua ricostruzione della cultura popolare; è da valutare però se sia ammissibile che tutto ciò passi solo dal mercato, anche se personalmente ritiene di no. Ritiene anzi indispensabile un servizio pubblico all'altezza di competere con il mercato privato, una riflessione sui contenuti, sugli indici di ascolto che non sono indici di gradimento, sull'appiattimento della produzione e la convergenza verso un «pensiero unico radiotelevisivo» che pare imperversare.

Rileva quindi l'esigenza più che di un «disarmo bilanciato» tra Rai e Mediaset, che dà un'idea negativa e punitiva, e che mette sullo stesso piano il servizio pubblico, che va letteralmente rifondato nelle sue ragioni, e una grande impresa privata che risponde legittimamente alle proprie logiche economiche, di dare al Paese una televisione più pluralista, sia nel senso di più operatori, sia soprattutto in quello di una offerta diversificata e della convergenza su modelli culturali pluralistici

e di qualità. Per questo, ad esempio, ritiene che il sistema di rilevazione degli indici di ascolto sia superato e che non possa limitarsi a rilevare quanti utenti guardano un certo programma, ma anche il grado di attenzione, di condivisione, di gradimento dello stesso; perché se in televisione alle ore 15 o alle ore 20 tutte le reti passano lo stesso *format*, il telespettatore non può scegliere. E allora o il telespettatore spegne il televisore - e molti lo fanno - o, se può, paga per una *pay tv* che offre quello che piace; oppure si accontenta di ciò che passa il convento, il che accade nella maggioranza dei casi. Si rende conto che un discorso del genere forse interessa poco alle emittenti, che vendono gli spazi pubblicitari in base all'ascolto; tuttavia è da verificare se non convenga anche ad esse mandare in onda una trasmissione che piace di più all'interno della quale far passare uno spot. Ritiene infatti che forse lo *zapping* sarebbe minore e gli stessi *spot* sarebbero più visti.

Ricorda quindi che proprio sulla pubblicità, e sull'affollamento pubblicitario, il disegno di legge in esame interviene assimilando le telepromozioni agli *spot*; si tratta di questioni sulle quali si sta svolgendo in ambito europeo un ampio dibattito nell'ambito della revisione della direttiva «TV senza frontiere». Aggiunge che il Parlamento europeo ha approvato in prima lettura un progetto più permissivo in termini di affollamento pubblicitario, pur consentendo agli Stati membri di adottare misure più restrittive; e in Italia l'adozione di misure più restrittive risulta necessaria poiché il Paese ha nel sistema televisivo una situazione duopolistica, non confrontabile con gli altri paesi europei. In tale quadro, la misura proposta cerca di contenere l'affollamento entro limiti che consentano una fruizione migliore dei programmi ed una maggiore concentrazione sulla qualità della programmazione televisiva; l'utente non può essere mero destinatario di messaggi pubblicitari ma deve essere considerato il fruitore di una pluralità di servizi generali e culturali. In tale contesto, sottolinea che una particolare attenzione debba essere riservata ai minori, che troppo spesso sono esposti al messaggio pubblicitario in assenza di adeguate tutele. Auspica quindi che la riduzione dell'affollamento sia nuovamente sostenuta in sede europea, ma ritiene che debba comunque essere affermata almeno a livello nazionale, anche al fine di riversare una parte degli investimenti su altri mezzi, come la carta stampata.

Per quanto riguarda gli indici di ascolto, osserva che il disegno di legge stabilisce che tale attività di rilevazione costituisce un servizio di interesse generale a garanzia del pluralismo e della concorrenza nel sistema della comunicazione. In particolare, l'articolo 4 delega il Governo ad emanare un decreto legislativo finalizzato a definire le modalità attraverso le quali l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni cura le rilevazioni degli indici di ascolto e di diffusione dei diversi mezzi di comunicazione. Il comma 2 del medesimo articolo, come afferma il Governo, ha l'obiettivo di favorire il pluralismo e la concorrenza nel sistema delle comunicazioni, garantendo che la rilevazione degli indici di ascolto risponda a criteri universalistici del campionamento, rispetto alla popolazione o ai mezzi interessati, assicurando al contempo la congruenza delle metodologie adottate nelle attività tecniche preordinate e connesse alla rilevazione degli ascolti televisivi e tenendo conto delle diverse tecnologie e piattaforme trasmissive esistenti. Rappresenta quindi al Governo come vi sia un limite da correggere e cioè che la rilevazione del mero dato numerico è insufficiente; deve essere quindi inserita la previsione che all'indice quantitativo sia sempre affiancato un indice qualitativo, l'indice di gradimento come si diceva tempo addietro, che dia la misura dell'effettiva percezione del programma trasmesso.

Aggiunge che vi sono altre tre questioni che ritiene necessario sollevare: il tetto di raccolta pubblicitaria stabilito al 45 per cento, la gestione delle frequenze e il rapporto con le emittenti locali. Circa quest'ultima, osserva che le televisioni locali rappresentano una ricchezza per il Paese che va assolutamente tutelata, visto che in questi anni hanno garantito un sia pure parziale contrappeso al «duopolio», tanto che la legge stabilisce anche un fondo pubblico di sostegno al settore dell'emittenza. Ritiene che anche in questa sede vada tutelata e promossa meglio e di più la televisione locale, anche, ad esempio, sul piano della raccolta pubblicitaria, che è la cartina da tornasole del pluralismo, dal momento che - come dimostrano i dati - risorse pubblicitarie e ascolti televisivi vanno di pari passo. Considera evidente, infatti, che se due soggetti nazionali - Rai e Mediaset - applicano tariffe pubblicitarie molto basse, e in generale molto più basse delle reti

televisive nazionali degli altri paesi europei, ciò condizioni l'intero mercato pubblicitario del Paese e - ancora di più - il mercato pubblicitario delle TV locali. Se non si consente alle TV locali di raccogliere adeguate risorse dal mercato, il duopolio strozza il mercato stesso ed il pluralismo, poiché senza risorse le TV locali non possono ottenere indici di ascolto adeguati.

È quindi indispensabile individuare delle misure che impediscano la concentrazione del mercato pubblicitario nelle mani di due soli soggetti, prevedendo anche misure a salvaguardia dell'autonomia delle tv locali e del loro mercato. Ricorda che i dati rilevati al 2003 dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dicono, senza ombra di dubbio, che il mercato pubblicitario televisivo è caratterizzato dal duopolio: 62,7 per cento Publitalia, 27,7 per cento Sipra, 9,7 per cento tutte le altre (Telecom, MTV, TV locali, e così via). Il «duopolio», quindi, come dimostra il raffronto con le altre esperienze europee, comprime il mercato e la sua possibile crescita. Secondo infatti i dati Nielsen 2005, le risorse pubblicitarie del settore televisivo, in Italia, a confronto con quelle di Regno Unito, Germania e Francia, sono pari a 4.914 milioni di euro contro i 5.900 di Regno Unito, 5.789 della Francia e 8.047 della Germania, in un mercato che negli altri Stati europei non è concentrato sul mezzo televisivo nazionale, come in Italia, ma aperto a tutti i *media*. Rileva inoltre che il mercato pubblicitario globale italiano è pari a 9.305 milioni di euro, contro i 12.970 del Regno Unito, i 18.001 di Francia, e i 18.853 della Germania; il che dimostra che un mercato aperto e dove vige la concorrenza porta benefici anche a coloro che oggi si trovano in situazione monopolistica. Evidenzia quindi che per questo, come ha già avuto modo di dire, non corrisponde al vero quanto ha affermato dal presidente di Mediaset circa una presunta penalizzazione del disegno di legge in esame nei confronti di Mediaset-Publitalia. Ribadisce infatti che aprire il mercato significa farlo crescere e se il mercato cresce, anche in presenza di una riduzione delle quote *ope legis*, i ricavi della singola società non è detto che diminuiscano; dipenderà, come è evidente, dalla capacità di quella società di lavorare nel rispetto del nuovo quadro normativo.

Aggiunge su questo punto, che occorrerà capire se il tetto del 45 per cento sia adeguato oppure se invece non possa essere ulteriormente abbassato. Considera vero infatti che esso, nei fatti, libererebbe ben il 20 per cento del mercato attuale, permettendo la nascita di un nuovo polo e quindi maggiore concorrenza; ma nei criteri della Commissione europea la quota del 40 per cento è individuata come «legittimo sospetto» di posizione dominante. Ritiene quindi che nell'ipotesi che vi siano due *competitors* ognuno al 44,9 per cento, si avrebbe solo il 10 per cento appannaggio di un ipotetico terzo polo, oppure, peggio, decine di piccolissimi operatori ognuno con quote da prefisso telefonico. Il 40 per cento, invece, lascerebbe libero in ogni caso almeno un 20 per cento di quota di mercato, abbastanza per poter dire che esiste un terzo polo e quindi una concorrenza reale. Osserva inoltre che è pur vero che la situazione in altri Paesi europei vede la presenza di operatori con quote attorno al 50 per cento, quindi già il 45 per cento rappresenta un esempio virtuoso, anche se è in altri, come la Spagna, nessun operatore supera il 30 per cento. Sottolinea quindi che questa parte del disegno di legge sia la meno «caduca» di tutto il provvedimento, che è per esplicita volontà del proponente «di transizione». Gli effetti delle norme sulla raccolta pubblicitaria, infatti, andranno ben oltre la fase di transizione di cui si dovrà tenere conto.

Evidenzia che vi è infine il tema dello spettro delle frequenze. Ricorda di essere tra i promotori per l'avvio dell'esame di una proposta di legge di iniziativa popolare sui beni comuni che definiva anche lo spettro delle frequenze elettromagnetiche quale un «bene comune», sul quale il pubblico, inteso come l'insieme dello Stato più la società, deve avere un controllo. Ritiene quindi evidente che, se lo spettro elettromagnetico è un bene pubblico che lo Stato «concede» in uso a soggetti pubblici o privati, come è già oggi a legislazione vigente, tale concessione debba avvenire sulla base di regole certe, trasparenti e di garanzia per tutti, come accade in un sistema di sano liberalismo; e, quindi, in sede di revisione legislativa, non si può non tenere conto di tutta una serie di interventi e fatti accaduti negli ultimi anni, in primo luogo le sentenze della Corte costituzionale, ma anche i diritti acquisiti da soggetti già vincitori di gare cui però è stato, nei fatti, impedito l'esercizio dell'oggetto delle gare stesse.

Rileva infine l'esistenza di un fenomeno, quello delle Tv di strada, nuovo e interessante, che può

apparire di primo acchito un atto di pirateria radiotelevisiva ma che rappresenta invece un modo per usare meglio anche lo spettro elettromagnetico. Ricorda che attualmente si tratta di televisioni fuorilegge, che vengono chiuse e sigillate dalla Guardia di Finanza, anche se in realtà non causano danno alcuno quando abusivamente occupano delle frequenze non utilizzate; il che le pone in una situazione sostanzialmente differente rispetto ad altri soggetti di cui ha appena accennato. Si ripropone quindi di prospettare una soluzione che riesca a contemperare l'esigenza legittima dello Stato di sapere chi trasmette, quella delle emittenti di non vedersi occupate frequenze acquistate e quella delle tv di strada di svolgere un servizio di prossimità così particolare.

In conclusione, ritiene che il disegno di legge in esame rappresenti un significativo passo in avanti rispetto alla situazione attuale, una riforma vera, di quelle che non si limitano a registrare lo *status quo*, come è accaduto sin dal decreto del 1984. Aggiunge inoltre che esso sia necessario per salvaguardare - o addirittura ripristinare - il pluralismo televisivo. Per questo, le Commissioni cultura e trasporti ne hanno deciso un esame molto approfondito, trattandosi di una materia particolarmente delicata in una democrazia reale. Sottolinea che ha inteso dare alcune indicazioni di possibili modifiche, che auspica il Ministro possa almeno in parte recepire, soprattutto riguardo taluni punti che ritiene di primaria importanza, in particolare, per la Commissione cultura, e sui quali è opportuno un ulteriore approfondimento.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.35.

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 24 gennaio 2007. - Presidenza del presidente Pietro FOLENA.

La seduta comincia alle 15.35.

Indagine conoscitiva sul disegno di legge C. 1825, recante disposizioni per la disciplina del settore televisivo nella fase di transizione alla tecnologia digitale.

(Deliberazione).

Pietro FOLENA, *presidente*, avverte che è stata acquisita l'intesa del Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento ai fini dello svolgimento di un'indagine conoscitiva sulla disciplina del settore televisivo nella fase di transizione alla tecnologia digitale, ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del Regolamento, nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge n. 1825 del Governo sulla base del programma deliberato dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite *(vedi allegato)*. Propone quindi di deliberarne lo svolgimento.

Le Commissioni riunite VII cultura, scienza e istruzione, e IX trasporti, poste e telecomunicazioni, approvano quindi la proposta del presidente.

La seduta termina alle 15.40.