

Scheda 6

Il pluralismo nell'informazione

1.- Le disposizioni che attualmente regolano il sistema dell'informazione televisiva in Italia sono contenute nel Testo Unico per la Radiotelevisione, emanato dal governo Berlusconi nel 2005, in attuazione della delega contenuta nella legge 112\2004 (cd. legge Gasparri). Il Testo Unico è stato successivamente modificato con il decreto 44\2010.

La concorrenza nel mondo della **carta stampata** è invece oggetto di una legislazione risalente al 1981, che pone dei limiti antitrust molto stringenti: nessun editore di carta stampata può infatti controllare più del 20 per cento delle copie tirate, a livello nazionale, nell'ambito dei giornali quotidiani.

La storia della regolamentazione del **pluralismo nella radiotelevisione** inizia con la legge Mammi, emanata nel 1990 ad esito di un percorso parlamentare molto controverso, e che sostanzialmente riproduce la situazione di fatto cristallizzatasi con il possesso, da parte di Fininvest, di tre reti televisive nazionali private, a fronte delle tre reti del servizio pubblico RAI.

Le leggi che in seguito si sono succedute, per rimediare ai profili di incostituzionalità più volte rilevati dalla Corte Costituzionale nell'assetto così consolidatosi, non hanno in realtà modificato in nulla tale assetto che, attraverso una sequenza di regimi sedicenti provvisori e di disposizioni tanto vaghe quanto inconcludenti, si è protratto fino ad oggi.

2.- Le pronunce della Corte Costituzionale in materia hanno sempre affermato l'inadeguatezza dell'assetto dell'informazione televisiva così come consolidatosi a partire dal 1990, suddiviso tra un unico operatore privato e un operatore pubblico, a garantire il rispetto dei principi di libertà e pluralismo nell'informazione, ai sensi dell'art.21 della Costituzione. Analoghe prese di posizione sono venute dalle istituzioni europee, in particolare dal Parlamento Europeo, e di recente anche dalle autorità di settore italiane.

Nel 2005 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha concluso una indagine conoscitiva sul mercato pubblicitario censurando la situazione di **duopolio** creatasi nel mercato delle risorse economiche che alimentano il settore televisivo e suggerendo varie misure dirette a favorire il ripristino di un accettabile livello di concorrenza. Nello stesso anno, una delibera dell'Autorità delle Comunicazioni ha riconosciuto l'esistenza del duopolio e del pregiudizio alla concorrenza, imponendo agli operatori alcune misure riparatorie, peraltro largamente insufficienti.

3.- Il duopolio si è tradotto, da un punto di vista economico, in una formidabile posizione dominante in capo a Mediaset (subentrata a Fininvest nella titolarità delle concessioni per l'emittenza televisiva), che le ha consentito negli anni di ottenere una fetta delle **risorse pubblicitarie** disponibili sul mercato largamente maggioritaria. Le reti Mediaset si sono avvantaggiate tra l'altro dei più bassi limiti all'affollamento pubblicitario imposti dalla legge alle

reti pubbliche, nonché del controllo di fatto esercitato su queste ultime da Berlusconi, capo del governo e proprietario di Mediaset.

Pur dopo l'entrata in scena di Sky TV, le reti Mediaset raccolgono ancora il 56% delle risorse pubblicitarie e oltre il 30% delle risorse complessive, inclusi cioè canone per il servizio pubblico e abbonamenti alle pay-tv (si veda la relazione dell'AGCOM pubblicata nel giugno 2011).

4.- Anche l'ordinamento della RAI, controllata dai partiti politici attraverso la Commissione parlamentare di Vigilanza, si è rivelato del tutto insoddisfacente: negli anni del berlusconismo in particolare è stata molto evidente l'interferenza del potere politico sull'informazione, con conseguente pregiudizio della sua qualità e indipendenza. Oggi si discute – anche a seguito della gravissima crisi che investe la RAI sotto il profilo della redditività – circa l'opportunità o meno di mantenerla in mano pubblica. Già nel 2005 l'Autorità Antitrust aveva suggerito la separazione tra una rete pubblica alimentata dal solo canone, con obblighi di servizio pubblico, e due reti pubbliche commerciali, alimentate dalla pubblicità. Altre ipotesi sono centrate sulla possibilità di modificare l'ordinamento della RAI, mantenendone le caratteristiche pubbliche ma sottraendola al controllo diretto della politica; in questo senso si è espressa una recente ricerca commissionata dall'UPA (Utenti Pubblicitari Associati).

5.- Un altro aspetto di particolare rilievo riguarda il regime di concessione delle frequenze per la trasmissione radiotelevisiva: a differenza delle frequenze per le telecomunicazioni, in Italia quelle radiotelevisive sono sempre state assentite in assenza di corrispettivo. E' attualmente allo studio l'ipotesi di modificare tale regime, ottenendo dalle concessioni una fonte di entrate per lo Stato.

6.- In sostanza, appare indispensabile un ridisegno complessivo dell'assetto dell'informazione televisiva in Italia, al fine di salvaguardarne (o meglio ripristinarne) il livello qualitativo e l'indipendenza. La situazione è certamente migliore nei settori dei giornali quotidiani e periodici e delle radio, settori caratterizzati da un'offerta molto più diversificata.

Per quanto riguarda la **RAI**, si potrebbe pensare a:

- Trasferirne la proprietà in capo ad una Fondazione indipendente, i cui membri siano nominati in base a criteri di competenza ed indipendenza, all'esito di procedure di selezione trasparenti, dal Presidente della Repubblica; la Fondazione potrebbe operare, sull'esempio del BBC Trust inglese, con il compito di dare alla RAI indirizzi strategici fondamentali, nell'interesse degli utenti che versano il canone, approvarne i budget, nominare l'amministratore delegato e redigere un rapporto annuale di verifica dell'operato.

Per quanto riguarda le **emittenti radiotelevisive private**, si potrebbe pensare a:

- Stabilire dei limiti alla titolarità di concessioni radiotelevisive tali da favorire una effettiva diversificazione dell'offerta e da eliminare le posizioni dominanti oggi esistenti; a tal fine, si potrebbe adottare un criterio basato su:
 - una quota delle risorse economiche del settore fatta propria da ciascun operatore, limitando però il riferimento alle risorse effettivamente pertinenti al settore radiotelevisivo (a differenza del SIC oggi utilizzato dal Testo Unico del 2005, che

riunisce un coacervo eterogeneo di fonti di reddito non pertinenti, al fine di gonfiare i parametri); ovvero su

- una quota delle “audience shares” facenti capo a ciascun operatore.

- Prevedere che nessun soggetto politico o religioso può essere destinatario di una concessione per l'emittenza “in chiaro”; si tratta di un principio previsto dalla normativa inglese in materia, al fine di evitare che venga compromessa l'imparzialità e indipendenza dell'informazione televisiva, come appare inevitabile (e in Italia abbiamo ampiamente sperimentato) quando un soggetto che svolge attività politica o un soggetto religioso gestiscono emittenti radiotelevisive.

- Subordinare la concessione delle frequenze, che sono un bene pubblico, al pagamento di adeguati corrispettivi allo Stato, mediante aste pubbliche trasparenti, così come avviene negli altri paesi europei.

(Elisabetta Rubini - marzo 2012)