

*Dal 1° gennaio 2004 lo scenario televisivo italiano sembra destinato a una radicale mutazione. Genesi e conseguenze di una sentenza destinata a divenire forse ancora più "storica" di quella del 1994. La Corte Costituzionale impone una data certa e definitiva per il passaggio di Rete 4 sul satellite e per RaiTre senza pubblicità. Una sintetica ma accurata analisi tecnica elaborata per "Millecanali" dall'Istituto italiano per l'Industria Culturale*

Angelo Zaccone Teodosi  
Francesca Medolago Albani (\*)

# La Consulta

## e il "sistema dei media"

**U**n interessante esercizio intellettuale, nei giorni di fine novembre 2002, per chi si occupa della materia televisiva - in questo periodo incandescente: cercare di mettere al loro posto le tessere di un puzzle i cui contorni iniziano ad essere definiti e le forme generali evidenti, ma che continua a mancare del modello di riferimento, quello che induce alle mosse necessarie per il corretto completamento del quadro.

Dopo la n° 420 del 1994, la seconda

storica sentenza della Corte Costituzionale in tema di pluralismo televisivo segue a quattro mesi di distanza il messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica (del 23 luglio 2002) e giunge esattamente nello stesso giorno in cui il Parlamento Europeo adotta una risoluzione comune che invita la Commissione Europea a redigere entro la fine del 2003 un "Libro verde" sullo stato del pluralismo dei media nei Paesi membri e nei Paesi candidati a farne parte. Il nuovo processo di consultazione - finalizzato anche ad aggiornare il precedente "Libro verde" sulla convergenza tra i settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e delle tecnologie dell'informazione" (di cui alla risoluzione del 22 ottobre 1998) - dovrebbe precedere il completamento da parte della Commissione, entro la fine dell'attuale legislatura (nel 2004), "dell'esame delle implicazioni politiche, economiche e giuridiche di un quadro regolamentare a livello europeo o di altre opzioni di regolamentazione, ad esempio una direttiva, al fine di salvaguardare la libertà di espressione e il pluralismo nei media e di

preservare e favorire la diversità culturale".

Per pura casualità, la data coincide anche con l'apertura della "crisi Rai", con le dimissioni dei due consiglieri "di minoranza", Luigi Zanda e Carmine Donzelli, e con il riproporsi della eterna questione del "pluralismo interno" alla concessionaria italiana del servizio pubblico radiotelevisivo.

Alla data di chiusura di questo intervento (25 novembre), non è dato sapere quali saranno le conseguenze della crisi Rai (riconducibili a sostanzialmente 2 alternative: sostituzione dei consiglieri dimissionari / nomina di un nuovo consiglio di amministrazione), mentre è possibile ricostruire i tasselli della vicenda che ha portato alla pronuncia della Corte Costituzionale.

### I fatti

Il punto di partenza è la sentenza della Corte Costituzionale n° 466, depositata in Cancelleria il 20 novembre 2002.

In realtà, il punto di partenza è an-



che il punto di arrivo: dal punto di vista del giudizio, di un ricorso al Tar del Lazio, presentato a fine ottobre 1999, per l'annullamento dei provvedimenti - emessi nel luglio precedente - di rilascio da parte del Ministero delle Comunicazioni delle concessioni ed autorizzazioni per la radiodiffusione televisiva privata in ambito nazionale su frequenze terrestri, su iniziativa di una pluralità di soggetti, primo tra tutti l'Adusbef - associazione utenti e consumatori - ma anche Europa 7, Rete A, Tele Capri, Tv Internazionale (Tmc/La7), Beta Television (Tmc2/MTv). Contemporaneamente, i ricorrenti chiedevano l'annullamento del regolamento dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni per il rilascio delle concessioni stesse, nonché del regolamento e del disciplinare per il funzionamento della Commissione preposta alla decisione sugli aventi diritto alla concessione. Il Tar non decise nel merito, ma sollevò questione di legittimità costituzionale su alcuni commi della legge 249 del 1997, istitutiva dell'Autorità, ed in particolare su quei passaggi (art. 3 commi 6 e 7) che riguardavano il "regime transitorio" durante il quale le emittenti che già trasmettevano su frequenze terrestri in ambito nazionale avrebbero potuto proseguire la loro attività, malgrado quest'ultima fosse stata già dichiarata non conforme al dettato costituzionale, senza un limite temporale definito.

Per questo motivo, a fine gennaio 2001, la "palla" torna alla Consulta, meno di 7 anni dopo la faticosa sentenza n° 420 del 1994, nella quale era stato stabilito:

- che nessun soggetto potesse in ogni caso essere titolare del 25% delle concessioni nazionali o comunque di 3 reti tv, perché tale situazione si poneva in contrasto con l'articolo 21 della Costituzione e con la necessità di garantire "il massimo di pluralismo esterno, onde soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all'informazione";

*Un intervento di assoluto rilievo. Il Palazzo della Consulta a Montecavallo, sede della Corte Costituzionale. La recente sentenza della Corte sulla Tv, la n° 466, depositata in Cancelleria il 20 novembre 2002, è attualmente al centro del dibattito.*



- che sarebbe spettato al Legislatore emanare una nuova disciplina della materia conforme alla Costituzione, individuando i nuovi indici di concentrazione consentita e scegliendo tra le ipotesi normative possibili (come, ad esempio, riducendo il limite numerico delle reti concedibili ad uno stesso soggetto ovvero ampliando, ove l'evoluzione tecnologica lo avesse reso possibile, il numero delle reti complessivamente assentibili).

Anche quella sentenza nasceva da un ricorso al Tribunale amministrativo contro l'assegnazione delle concessioni televisive nazionali (presentato da Tv Internazionale - Tmc nel 1992), da cui scaturì la sentenza di illegittimità costituzionale del comma 4 dell'articolo 15 della legge Mammì.



## La nuova pronuncia

Oggi la Corte Costituzionale non ha potuto che ribadire, intervenendo su una norma emanata in ottemperanza alla sua precedente sentenza (la legge n. 249/97), la validità dei principi ispiratori di quella sentenza.

Ha anche affermato la corrispondenza delle norme stesse al dettato costituzionale (il limite delle concessioni nazionali di cui possa essere titolare un solo soggetto, con la legge 249 art. 2 c. 6 è stato abbassato al 20% che, sulla base del successivo Piano nazionale di assegnazione delle frequenze, si traduce in un massimo di 2 concessioni per soggetto), ha ritenuto legittimo e corretto un periodo transitorio che consenta un passaggio il più possibile "morbido" alla situazione a regime, ma ha anche stabilito che la durata di tale periodo non possa essere vincolata a variabili dipendenti dal mercato o, comunque, da stabilirsi a posteriori.

Che è, in sostanza, quanto invece aveva deciso l'Autorità nella sua delibera "dinamica" n. 346 del luglio 2001, che vincolava il rispetto del nuovo limite ad una effettiva e

*Stop ai rinvii. Un particolare del Palazzo della Consulta. La Corte Costituzionale ha stabilito che il termine del 31 dicembre 2003 per l'invio di Rete 4 sul satellite è ultimo e definitivo.*

“congrua” diffusione di sistemi di ricezione alternativi alla diffusione terrestre analogica (diffusione via cavo, satellite o digitale terrestre), quantificata nella soglia minima del 50% delle famiglie televisive entro il termine del 31 dicembre 2003.

Tale termine, tuttavia, in funzione di una verifica da effettuarsi sulla situazione a fine dicembre 2002, avrebbe potuto essere posticipato, qualora fosse emerso che la quota di famiglie raggiunte da sistemi tv alternativi non raggiungeva a quella data la soglia del 35%.

La Corte Costituzionale ha preso invece il primo termine - quello del 31 dicembre 2003 - come ultimo e definitivo. Ha, quindi, messo un nuovo punto di partenza. È come se avesse detto: non avendolo fatto altri - malgrado fosse necessario - né il Legislatore, né l'organismo incaricato dal Legislatore (l'Autorità), spetta a me pronunciare una univoca parola di chiarezza - che è il mio compito istituzionale - su quanto è stato fatto finora e su quale sia la direzione per orientare i successivi passi. Ma il problema, oggi, a bocce ferme, è proprio la direzione.

Fatta salva la legittima soddisfazione dei soggetti che hanno presenta-

to iniziale ricorso al Tar o si sono associati ad essi in corso di giudizio (che potrebbero ora richiedere il risarcimento dei danni, ma che non avrebbero automaticamente accesso alle frequenze lasciate libere), le conseguenze sono pesanti per le altre parti che si sono costituite presso la Corte, chiedendo l'inammissibilità formale e/o l'infondatezza sostanziale della questione di legittimità costituzionale sollevata:

- il Governo (rappresentato in giudizio dall'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato - già Segretario Generale ai tempi del Garante Santaniello - per il Presidente del Consiglio dei Ministri), che non può non tenere conto, da un lato, del fatto che la Corte ha ritenuto adeguati i limiti introdotti con la legge Maccanico (20% delle concessioni nazionali analogiche); dall'altro che il Piano di assegnazione delle frequenze approvato dall'Autorità (con delibera n. 68/98) stabilisce che le concessioni televisive nazionali siano in totale 11, con un tetto, quindi di 2 concessioni per ogni soggetto. Ha quindi concesso - in sostanza - un solo anno di tempo per definire le modalità di “migrazione” delle reti eccedenti i limiti in base alle norme vigenti, nel rispetto dei principi di pluralismo esterno nuovamente riaffermati, senza nulla togliere al concomitante processo di sviluppo tecnologico e/o all'attività legislativa che porti a termine la riforma complessiva del sistema radiotelevisivo;

- Mediaset/Rti (rappresentata dagli avvocati Aldo Bonomo, Aldo Frignani, Luigi Medugno e Avilio Pretutti), titolare di una autorizzazione provvisoria eccedente il limite previsto. Rete 4, in assenza di novità, dal 1° gennaio 2004 dovrà essere

trasmessa solo con sistemi alternativi alla diffusione via etere terrestre analogico;

- Rai (rappresentata dall'avvocato Fabrizio Satta), la cui terza rete (secondo quanto stabilito con la stessa delibera dell'Autorità n. 346/01, in base al parere favorevole, con osservazioni, espresso dalla Commissione Parlamentare di Vigilanza l'8 febbraio 2001 sul progetto di Nuova RaiTre) dovrà iniziare a trasmettere senza pubblicità in esatta coincidenza temporale con il termine previsto per l'abbandono delle frequenze terrestri da parte di Rete 4;

- Prima Tv ed Europa Tv/Tele+ (rappresentata dagli avvocati Roberto Afeltra e Felice Vaccaro), la cui emittente eccedente il limite di una rete trasmessa in forma codificata su frequenze analogiche (Tele+ Nero) dovrà a sua volta abbandonare l'etere terrestre alla stessa data.

## Le conseguenze

Le reazioni alla sentenza 466 hanno fatto emergere le posizioni e le opinioni dei soggetti più direttamente coinvolti. Chi si aspettava (temendo o sperando) una sentenza “grigia” e “dinamica” a causa della intervenuta recente presentazione (settembre 2002) del ddl 3184 - cosiddetto “Gasparri” dal nome del suo presentatore, Ministro delle Comunicazioni - che mira a modificare lo scenario complessivo di riferimento, è stato contraddetto dai fatti.

La stessa Adusbef, tramite il suo rappresentante Avvocato Massimo Cerniglia, pensava che la presentazione del disegno di legge potesse influenzare in qualche modo tempi e modi della decisione della Corte (peraltro attesa già da qualche settimana).

Le parti politiche si sono espresse - anche se con differenti accenti e motivazioni - sull'opportunità che la sentenza offre di portare finalmente a compimento una riforma necessaria da troppi anni: l'opposizione, chiedendo al Ministro Gasparri di modificare il suo testo laddove pro-

*Un termine perentorio. Alessandro Cecchi Paone, protagonista di uno dei programmi più noti di Rete 4. La rete Mediaset attualmente trasmette con una autorizzazione provvisoria che dovrebbe avere termine, dopo la sentenza della Consulta, appunto a fine 2003.*





roga la fase di transizione; la maggioranza, sottolineando la radicale differenza dello scenario evolutivo disegnato dalla proposta di legge rispetto a norme considerate ormai "preistoriche" in un mutato contesto competitivo internazionale, profondamente modificato dallo sviluppo tecnologico.

Il disegno di legge Gasparri rivoluziona, infatti, completamente la base sulla quale dovrebbero in futuro essere definite le posizioni dominanti nel "sistema integrato delle comunicazioni": l'ottica è già completamente digitale e la quantificazione dell'universo delle risorse - in termini di spazio disponibile nell'etere - sulle quali andare a calcolare il mantenuto limite del 20% cumulato di programmi televisivi in capo ad uno stesso soggetto vede come premessa la "completa attuazione del piano nazionale delle frequenze radiofoniche e televisive in tecnica digitale". Piano che dovrebbe essere predisposto dall'Autorità entro il 31 dicembre 2002, ma la cui concreta attuazione non è prevista, e ancora ottimisticamente, prima della fine del 2006.

Il provvedimento - prima delle modifiche da apportare in conseguenza della pronuncia della Corte - pre-

*La possibile salvezza. Il ministro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri. Il suo disegno di legge sul "sistema televisivo" potrebbe risolvere i seri problemi di Rete 4, qualora prevedesse, almeno di fatto, di prorogare l'attuale situazione fino al 2006.*

vede un periodo di transizione fino allo spegnimento della tv analogica durante il quale:

- i soggetti che operano legittimamente sono autorizzati di diritto alla prosecuzione dell'esercizio e alla sperimentazione delle trasmissioni in tecnica digitale;
- il limite del 20% è calcolato su una base totale in progressivo ampliamento, formata da tutti i programmi trasmessi a livello nazionale, indifferentemente in tecnica analogica o digitale. I programmi digitali sono ammissibili nel momento in cui raggiungano il 50% della popolazione;
- i soggetti che superino il limite del 20% possono comunque continuare la propria attività purché i programmi eccedenti tale soglia siano trasmessi contemporaneamente anche via cavo, satellite o digitale terrestre e purché seguano il programma di attuazione definito dall'Autorità.

Il disegno di legge è attualmente in discussione alla Camera, assegnato in sede referente congiuntamente alla Commissione IX (Trasporti e Comunicazioni) e alla VII (Istruzione e Cultura). L'Ufficio di Presidenza delle Commissioni riunite ha deciso di svolgere un'indagine conoscitiva, tramite audizioni dei soggetti coinvolti, che dovrebbe concludersi entro il 15 dicembre 2002 (data di inizio della seconda lettura della legge Finanziaria, così come approvata dal Senato). È presumibile che alla ripresa dei lavori parlamentari, dopo la pausa natalizia, si inizierà ad esaminare l'articolo del provvedimento.

In quella sede, verranno inevitabilmente al pettine i nodi che hanno finora impedito l'approvazione di

una nuova legge di sistema: oltre alla concentrazione delle frequenze, riemergeranno le questioni della concentrazione delle risorse economiche, degli incroci proprietari nei media, della natura, missione e finanziamento della Rai, oltre che del meccanismo di nomina dei componenti del consiglio di amministrazione... solo per citare alcune tra le più macroscopiche. E il Parlamento sarà questa volta obbligato a trovare in tempi rapidi le soluzioni per consentire alle imprese interessate di non muoversi al buio, di fronte alla sfida e allo spauracchio della competizione internazionale.

In sostanza, in un sistema che si è caratterizzato, per decenni, per leggi e regolamenti "polisemantici", con rimandi testuali e temporali complessi ed intricati, la Corte Costituzionale sembra aver interpretato - al più alto livello di normazione - un'esigenza dettata dal senso comune: data certa. Un vincolo temporale netto e preciso che difficilmente potrà essere "bypassato" - se non ampliando il valore numerico delle concessioni nazionali totali assegnabili.

Dal 1° gennaio 2004, quindi, lo scenario televisivo italiano sembra destinato a vivere una radicale mutazione. MC

*(ha collaborato  
Francesca Tarantola)*

(\*) L'Istituto italiano per l'Industria Culturale - IsICult è centro di ricerca indipendente specializzato nell'economia dei media e nella politica culturale. Anovera, tra i propri committenti, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, la Uer, Rai, Mediaset. L'Osservatorio IsICult/Millecanali è nato nell'ottobre del 2000 (vedi "Millecanali" n° 294). IsICult, Via della Scrofa 14, Roma 00186. Tel./fax (39) 06/6892344 - info@isicult.it - www.isicult.it