

Segnalazione 19 dicembre 2002 dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato “Assetto del sistema radiotelevisivo e della società RAI- Radiotelevisione Italiana (AS 247)

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Segnalazione 19 dicembre 2002

**“Assetto del sistema radiotelevisivo e della società RAI- Radiotelevisione
Italiana (AS 247)”**

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in base alle competenze conferite dall’articolo 22 della legge n. 287/90, intende rappresentare alcune considerazioni in merito agli aspetti concorrenziali concernenti il disegno di legge C3184 recante “Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della società RAI-Radiotelevisione italiana Spa e delega al Governo per l’emanazione del Codice della radiotelevisione”.

L’introduzione di una nuova normativa di riassetto del sistema radiotelevisivo nazionale rappresenta per l’Italia un passaggio essenziale e ineludibile per l’affermarsi di effettive condizioni concorrenziali nei mercati dei media e di quello televisivo in particolare, condizioni tali da garantire una miglior qualità e varietà del servizio radiotelevisivo, nonché idonee a meglio contribuire allo sviluppo del pluralismo interno ed esterno dell’informazione.

In passato nel mercato dei media è prevalsa l’idea che l’assetto monopolistico

pubblico del servizio radiotelevisivo potesse garantire completezza ed obiettività dell'offerta radiotelevisiva in misura maggiore di quanto non fosse in grado di fornire un sistema concorrenziale. Tale modello interpretativo, che ha per lungo tempo caratterizzato la struttura del settore in Italia, risulta oramai obsoleto. E' infatti oggi prevalente la convinzione che la concorrenza nei media sia un requisito indispensabile delle democrazie avanzate per garantire l'efficienza del mercato e favorire il pluralismo dell'informazione.

In Italia, il superamento del monopolio pubblico del settore radiotelevisivo ha, tuttavia, prodotto un esito ancora largamente insoddisfacente sotto il profilo concorrenziale e non adeguato a garantire il pluralismo dell'informazione.

Il contesto economico del mercato italiano ed europeo

Il mercato televisivo nazionale è caratterizzato da un elevato grado di concentrazione, nonché dalla presenza di elevate barriere all'entrata, prevalentemente di carattere normativo ed istituzionale, tali da ostacolare l'ingresso ed impedire la crescita ai potenziali nuovi entranti. Al riguardo, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito AGCom) ha recentemente osservato che "si deve continuare a rilevare come risulti particolarmente difficile per un nuovo entrante, come dimostra il caso di La Sette, contendere quote di audience e, quindi, delle risorse pubblicitarie ai due operatori dominanti che, assieme, continuano ad assorbire circa il 90% del totale delle risorse pubblicitarie destinate al settore televisivo [...]. Peraltro, restano particolarmente elevate le barriere all'entrata che un operatore deve affrontare per posizionarsi sul mercato con un'offerta adeguata a raggiungere quote di audience compatibili con una gestione economica in equilibrio" (AGCom, "Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro", 30 giugno 2002).

Tabella - Struttura del mercato televisivo in Italia

Gruppo	Quota di audience *	Quota nel mercato della raccolta pubblicitaria **
--------	---------------------	---

RAI	47,1%	31,3%
Mediaset	43,1%	65,5%
La7	2%	1,9%
Altre emittenti	7,8%	1,3%
Totale	100%	100%

* Dati 2001; fonte European Broadcasting Union, maggio 2002.

** Dati 2001: fonte Banca dati Adex Nielsen, 2002.

Siffatta situazione ha determinato il costituirsi di un mercato fortemente concentrato, poco dinamico e caratterizzato da un basso grado di innovazione. Nel corso dell'ultimo decennio il contesto competitivo si è progressivamente deteriorato: il tasso di concentrazione, in termini di audience share dei primi due gruppi televisivi, pur partendo da livelli estremamente elevati (nel 1992, era pari all'89%), si è ulteriormente incrementato, raggiungendo, a fine 2001, il 90,2%, valore che non ha eguali in Europa. Tale struttura di mercato si riflette inevitabilmente anche sul mercato della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo, che presenta in Italia un tasso di concentrazione particolarmente elevato e pari al 96,8%. Ciò a fronte, in Europa, di valori meno elevati, pari all'88% della Germania, all'82% della Gran Bretagna, al 77% della Francia ed al 58% della Spagna.

Tabella - Tassi di concentrazione nel settore della televisione in chiaro in Europa*

Paese**	Tasso di concentrazione 1992	Tasso di concentrazione 2001
Grecia	64%	43%
Spagna	66%	54%
Irlanda	70%	56%
Austria	81%	56%

Gran Bretagna	85%	65%
Olanda	76%	66%
Germania	51%	66%
Francia	79%	74%
Portogallo	93%	77%
Danimarca	75%	79%
Svezia	79%	81%
Finlandia	93%	82%
Norvegia	n.d.	82%
Italia	89%	90%

* Il tasso di concentrazione è calcolato come la somma tra le quote di mercato, in termini di audience annuale, dei primi due gruppi televisivi (dati European Investment Bank e European Broadcasting Union).

** In tabella non sono presentati i dati di Svizzera e Belgio perché, per motivi linguistici, il mercato nazionale della televisione in chiaro di questi Paesi è segmentato in sotto-mercati regionali.

Tale diverso, e meno competitivo, esito di mercato è stato essenzialmente determinato dal fatto che gli altri paesi europei hanno adottato differenti e più rigorosi sistemi normativi tesi a disciplinare le attività nel settore dei media e governarne i processi di concentrazione di tipo orizzontale (ossia l'aggregazione proprietaria di due o più soggetti che operano in uno stesso mercato), verticale (l'aggregazione proprietaria di due o più soggetti che operano in mercati appartenenti alle diverse fasi della catena produttiva) e diagonale (l'aggregazione proprietaria di due o più soggetti che operano in mercati orizzontalmente distinti ma connessi). In particolare, i maggiori Paesi appartenenti alla Comunità Europea hanno introdotto modelli normativi estremamente stringenti, essenzialmente basati su due criteri: i limiti alle quote di audience (come avviene nel Regno Unito ed in Germania) e quelli sulla proprietà delle licenze per la trasmissione radiotelevisiva (Spagna e Francia). Le politiche di liberalizzazione e regolamentazione del settore hanno contribuito a determinare un processo che ha

condotto, nella maggior parte dei casi, ad un miglioramento del contesto concorrenziale, con evidenti benefici per gli utenti del servizio radiotelevisivo in termini di varietà e qualità della programmazione e di pluralismo dell'informazione. L'Italia, dove siffatto processo non ha avuto corso, rappresenta il paese con il maggior tasso di concentrazione del settore.

Tale peculiarità del mercato radiotelevisivo nazionale e la correlata esigenza di assicurare un maggior grado di concorrenza nonché il pluralismo dell'informazione sono state di recente autorevolmente sottolineate dal Presidente della Repubblica, con il messaggio alle Camere del 23 luglio 2002, dove, tra l'altro, viene evidenziato come "la garanzia del pluralismo e dell'imparzialità dell'informazione costituisce strumento essenziale per la realizzazione di una democrazia compiuta". La Corte Costituzionale, nei suoi diversi interventi in materia, ha più volte posto in rilievo la necessità che il sistema radiotelevisivo sia improntato a tali principi. Nel 1988, con sentenza n. 826, la Corte ha sottolineato come "il pluralismo in sede nazionale non potrebbe in ogni caso considerarsi realizzato dal concorso tra un polo pubblico e un polo privato che sia rappresentato da un soggetto unico o che comunque detenga una posizione dominante nel settore privato". Nel 1994, la Corte, con sentenza n.420, ha ribadito che "il legislatore è vincolato ad impedire la formazione di posizioni dominanti nell'emittenza privata e favorire il pluralismo ("esterno") delle voci nel settore televisivo (così da garantire il diritto all'informazione e la libertà di manifestazione del pensiero); [...]; nel senso che l'esistenza di un'emittenza pubblica non vale a bilanciare la posizione dominante di un soggetto nel settore privato". Infine, in data 20 novembre 2002, la Corte, con sentenza n.466, ha evidenziato come "rispetto a quella esaminata dalla sentenza n.420 del 1994, la situazione di ristrettezza delle frequenze disponibili per la televisione in ambito nazionale con tecnica analogica si è, pertanto, accentuata, con effetti ulteriormente negativi sul rispetto dei principi del pluralismo e della concorrenza e con aggravamento delle concentrazioni".

Osservazioni in merito agli effetti concorrenziali sui punti rilevanti del disegno di legge

La necessità di assicurare condizioni di effettiva concorrenza nel settore delle comunicazioni ispira le recenti Direttive del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea: la direttiva 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro); la

direttiva 2002/19/CE, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica, alle risorse correlate e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso); la direttiva 2002/20/CE, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni); nonché, da ultimo, la direttiva 2002/77/CE della Commissione, relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica. Tali direttive prevedono, tra l'altro, che il legislatore nazionale introduca, entro il luglio 2003, una disciplina organica dell'intero settore delle comunicazioni, settore che ricomprende nel proprio ambito anche i mercati della trasmissione radiotelevisiva e di reti per la fornitura di contenuti radiotelevisivi agli utenti finali. Il progetto di riforma in esame non può non tener conto dei principi contenuti nelle citate direttive, in quanto afferisce alla stessa materia ed è caratterizzato dalle stesse finalità.

La ridefinizione della disciplina del settore radiotelevisivo dovrebbe perseguire altresì l'obiettivo di adeguare il contesto normativo alla recente riforma del titolo V della parte seconda Costituzione, introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che attribuisce, ex art. 117, terzo comma, della Costituzione, alla legislazione concorrente la disciplina dell'ordinamento della comunicazione. In tale ottica, l'art. 14, comma 2, elenca i principi fondamentali cui dovranno attenersi le regioni nell'esercizio della potestà normativa concorrente in materia di emittenza radiotelevisiva e che dovranno essere contenuti nel codice della radiotelevisione da predisporre entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Inoltre, il disegno di legge in questione, all'art. 7, prevede che l'emittenza radiotelevisiva regionale o locale valorizzi e promuova le culture regionali e locali, riservando, a tal fine, un terzo della capacità trasmissiva ai soggetti titolari di autorizzazione alla fornitura di contenuti destinati alla diffusione in tale ambito.

Tutto ciò premesso, l'Autorità intende richiamare l'attenzione su problematiche di tipo concorrenziale che investono, in particolare, le previsioni in materia di assegnazione delle frequenze, la definizione dei mercati, la disciplina dell'assetto competitivo - sia nella cosiddetta fase transitoria sia in quella successiva -, le concentrazioni di tipo verticale e diagonale, il servizio radiotelevisivo pubblico.

I meccanismi di assegnazione delle frequenze

In via preliminare, si osserva che le previsioni in materia di assegnazione delle frequenze rischiano di creare delle discriminazioni tra imprese che operano nella

trasmissione televisiva in ambito nazionale su frequenze terrestri o che comunque hanno ottenuto una concessione. L'atto di generale assentimento (art 21, comma 4, del disegno di legge), in forza del quale anche i soggetti privi di titolo abilitativo sono autorizzati di diritto alla prosecuzione dell'esercizio dell'attività radiotelevisiva, determina, infatti, l'effetto di legittimare quelle società che finora hanno operato, occupando, in virtù di provvedimenti temporanei intervenuti ex post, risorse frequenziali. Ciò a scapito di quei soggetti che, pur in possesso del titolo concessorio, all'esito di una procedura di selezione concorsuale, non sono stati tuttavia posti in grado di esercitare l'attività economica, non essendo stati immessi nell'uso delle frequenze. Il perpetuarsi di tale situazione rischia di compromettere la certezza del sistema delle regole, che governa i meccanismi di selezione competitiva e che guida le corrette dinamiche di mercato, cristallizzando la struttura duopolistica venutasi a creare in questi anni.

Tale effetto gravemente negativo discende dalle disposizioni del disegno di legge (articolo 21, comma 1) che sostanzialmente sanano quella situazione che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 466/02, ha definito di "occupazione di fatto delle frequenze (esercizio di impianti senza rilascio di concessioni e autorizzazioni), al di fuori di ogni logica di incremento del pluralismo nella distribuzione delle frequenze e di pianificazione effettiva dell'etere".

Il meccanismo prefigurato nel disegno di legge non appare, altresì, in linea con il sistema previsto dalle nuove direttive comunitarie in materia di comunicazioni elettroniche. Le citate direttive comunitarie impongono (estendendo anche al settore televisivo principi già stabiliti per il settore delle telecomunicazioni) rigorosi criteri di assegnazione e uso delle risorse frequenziali. In questa sede, giova evidenziare che la regolamentazione comunitaria (articolo 9 della direttiva quadro n. 2002/21/CE e articolo 7 della direttiva autorizzazioni n.2002/20/CE), in considerazione del fatto che le frequenze rappresentano un bene scarso indispensabile per operare in molti dei mercati del settore delle comunicazioni, prevede che la loro allocazione e assegnazione siano fondate su criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati.

In tal senso, da un punto di vista concorrenziale, l'Autorità ritiene opportuno il ricorso a meccanismi rispettosi dei suddetti principi e che consentano l'allocazione ottimale delle risorse frequenziali, creando le condizioni per l'entrata di nuovi e più efficienti operatori nel mercato nazionale della televisione in chiaro.

Il limite al cumulo dei programmi nella cosiddetta fase transitoria

Il disegno di legge prevede, agli articoli 12 e 13, limiti al cumulo di programmi televisivi o radiofonici ed alla raccolta delle risorse nel sistema integrato delle comunicazioni. Il limite del 20% alla titolarità di autorizzazioni per la diffusione di programmi televisivi o radiofonici sarà tuttavia operativo a regime con il definitivo abbandono delle trasmissioni in tecnica analogica terrestre. Ed infatti, benché l'articolo 22, comma 5, del disegno di legge preveda il medesimo limite anche durante la fase transitoria di attuazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze digitali, il successivo comma 6 consente una deroga a tale limite prevedendo per le cosiddette reti eccedentarie la possibilità di proseguire l'esercizio della propria attività. La durata di tale periodo transitorio, essendo legata all'introduzione della tecnologia digitale terrestre, rischia di protrarsi per un periodo eccessivamente lungo.

Va infatti rilevato che secondo la legge n. 66/2001 le trasmissioni televisive dei programmi e dei servizi multimediali su frequenze terrestri devono essere irradiate esclusivamente in tecnica digitale a partire dall'anno 2006. Al riguardo, occorre osservare come in Italia - a differenza di Paesi quali il Regno Unito, la Spagna, la Svezia, la Finlandia e l'Olanda - non sia ancora operativo, se non in via sperimentale e in alcuni limitati ambiti geografici, alcun servizio di televisione digitale terrestre. Nonostante tali ritardi, l'Italia è, dopo la Norvegia, il paese europeo che ha fissato la data più ravvicinata (il 2006) per il definitivo passaggio dalla tecnica analogica a quella digitale. Deve dunque ritenersi, come peraltro diversi studi di settore hanno evidenziato, che la data del 2006 per il passaggio totale delle trasmissioni televisive terrestri dall'attuale tecnologia analogica a quella digitale, tenuto anche conto dei ritardi nella relativa sperimentazione, appare assai poco realistica.

La circostanza da ultimo rilevata, ossia la ragionevole probabilità che il regime transitorio perduri ben oltre il 2006, assume particolare importanza in ragione del fatto che, per tutto questo periodo, il disegno di legge (articolo 22, comma 6) consente la prosecuzione nell'esercizio dell'attività radiotelevisiva in deroga al limite del 20% al cumulo dei programmi televisivi o radiofonici irradiabili su frequenze terrestri in ambito nazionale. Non va sottaciuto come ciò rischi di determinare un ulteriore ritardo all'introduzione di quella soglia, che la Corte Costituzionale ritiene necessaria a difesa della concorrenza e del pluralismo dell'informazione. In particolare, la Corte, con sentenza n. 466/02, con riferimento

al termine del 31 dicembre 2003, fissato dall'AGCom per il trasferimento delle reti eccedentarie verso sistemi alternativi a quello analogico su frequenze terrestri, ha evidenziato come "una volta esclusa la tollerabilità di una protrazione dell'anzidetto regime transitorio fino alla realizzazione di un congruo sviluppo di utenza satellitare e via cavo e di altri sistemi alternativi alla diffusione terrestre in tecnica analogica, può essere assunto quale termine di chiusura quello già ritenuto tecnicamente utilizzabile dall'Autorità. Ciò a prescindere dal raggiungimento della prevista quota di famiglie digitali, che rimane indipendente dalle operazioni tecniche di trasferimento verso sistemi alternativi a quello analogico su frequenze terrestri". In ogni caso, il mercato radiotelevisivo nazionale continuerebbe, per un periodo di tempo che si ha ragione di prevedere ben più lungo di quello previsto dalla legge n. 66/01, ad esser privo, differentemente dagli altri paesi della Comunità Europea, di una cogente ed efficace disciplina dei limiti alle concentrazioni di tipo orizzontale (ossia tra imprese operanti nel medesimo mercato).

Il limite alla raccolta delle risorse nel cosiddetto sistema integrato delle comunicazioni

Nella fase transitoria sarà invece applicabile il limite alla raccolta delle risorse nel cosiddetto "sistema integrato delle comunicazioni" (articolo 13 del disegno di legge), espresso in termini di rapporto tra i ricavi di un operatore sul totale delle risorse del settore integrato delle comunicazioni. Al riguardo, l'Autorità, pur nella consapevolezza che nel lungo periodo si potrà assistere ad un processo di convergenza settoriale, ritiene che un'aggregazione che tende ad includere mercati tra loro così distanti appare priva di giustificazioni economiche. Infatti tale settore comprende tutte le attività svolte da imprese che operano nei seguenti settori: produzione e distribuzione radiotelevisiva, qualunque ne sia la forma tecnica; editoria quotidiana, periodica, libraria, elettronica, anche per il tramite di internet; produzione e distribuzione cinematografica; industria fonografica; raccolta pubblicitaria, quale ne sia il mezzo o le modalità di diffusione. Risulta quindi difficile ipotizzare forme di collegamenti concorrenziali tra prodotti e servizi di natura così diversa, quali le sponsorizzazioni televisive e la vendita di prodotti musicali, piuttosto che la commercializzazione di prodotti editoriali e la raccolta pubblicitaria sull'annuaristica telefonica.

Peraltro, occorre rilevare che l'individuazione, a fini regolamentari, del settore integrato delle comunicazioni, come base su cui calcolare le quote di mercato

degli operatori, non trova riscontri internazionali. In primo luogo, la definizione di un settore composto da una serie eterogenea di beni e servizi appare in contrasto con la filosofia che sorregge il nuovo quadro normativo comunitario in materia di comunicazioni elettroniche. Il nuovo assetto regolamentare comunitario richiede, infatti, una rigorosa applicazione dei principi e delle metodologie proprie dell'analisi antitrust nella definizione dei singoli mercati da osservare, ai fini di una loro eventuale sottoposizione a forme di regolazione.

In secondo luogo, risulta priva di una valida giustificazione la previsione di un diverso e più stringente limite, pari al 10%, della raccolta delle risorse nel sistema integrato delle comunicazioni, in capo agli organismi i cui ricavi nel mercato dei servizi di telecomunicazioni siano superiori al 40% dei ricavi complessivi di tale ultimo mercato. In considerazione del fatto che tale norma prevede l'applicazione di limiti più rigidi ad un operatore in virtù della sua posizione competitiva in un mercato distinto e non strettamente connesso, detta previsione appare ultronea. Le attività di un operatore in posizione dominante nel settore delle telecomunicazioni sono e devono essere regolamentate con riferimento a quello specifico comparto.

La fase successiva al completo passaggio alla tecnica trasmissiva digitale terrestre

Con riguardo alla fase in cui sarà completo il passaggio delle trasmissioni terrestri dalla tecnica analogica a quella digitale, si rileva quanto segue. In primo luogo, l'articolo 12 del disegno di legge impone un limite, pari al 20% dei programmi televisivi, soltanto ai fornitori di contenuti e non anche agli operatori di rete. La mancata previsione di una soglia in capo agli operatori di rete permette che si determini il trasferimento dell'attuale duopolio nel mercato nazionale televisivo in tecnica analogica al futuro mercato della fornitura di reti per la trasmissione di programmi in tecnica digitale. Inoltre, i due operatori incumbent, rimanendo liberi di acquisire una posizione di dominanza nel mercato delle infrastrutture trasmissive, potranno controllare, nonostante il limite del 20% sulla fornitura di contenuti televisivi, la futura evoluzione della struttura competitiva del settore. Infatti, i principi a salvaguardia del pluralismo del sistema radiotelevisivo (articolo 5 del disegno di legge), ricalcando gli obblighi di parità di trattamento interna-esterna, non discriminazione e separazione contabile, peraltro solo in termini di condizioni tecniche e non economiche, che gravano in capo all'operatore storico di telecomunicazioni in quanto operatore

dotato di notevole forza nel mercato delle telecomunicazioni fisse, non appaiono soddisfacenti da un punto di vista concorrenziale. In altri termini, si corre il rischio che un operatore in posizione dominante nel mercato delle infrastrutture trasmissive, essendo in grado di condizionare l'accesso al mercato a valle della fornitura di contenuti, possa indirizzare l'evoluzione della struttura competitiva di tale secondo mercato, riproponendo questioni e problematiche tipiche del settore delle telecomunicazioni fisse.

Ciò posto, al fine di assicurare una struttura di mercato concorrenziale, e in considerazione del fatto che le frequenze costituiscono delle risorse scarse ed essenziali per la fornitura del servizio televisivo, appare più opportuno prevedere che i limiti che si applicano ai fornitori di contenuti si estendano anche agli operatori di rete.

Limiti alle concentrazioni di tipo verticale e diagonale

La preoccupazione di ordine concorrenziale relativa all'insufficienza del suddetto limite del 20% viene ulteriormente suffragata dalla circostanza che la nuova regolamentazione del settore televisivo recata dal disegno di legge in commento non prevede alcuna limitazione alla raccolta in capo alle concessionarie pubblicitarie controllate da (o collegate ad) emittenti pubbliche o private. In sostanza, la mancata previsione di limiti alle concessionarie pubblicitarie controllate dai maggiori gruppi del settore (limiti alla concentrazione cosiddetta di tipo diagonale), nonché la posizione di rilievo che questi ultimi, in assenza di un qualsiasi tetto agli operatori di rete, avranno nel mercato delle infrastrutture trasmissive (concentrazione di tipo verticale), pone i soggetti fornitori di contenuti, privi di una propria rete, in una posizione di forte dipendenza rispetto a tali maggiori operatori. Siffatto scenario di mercato non appare garantire né un aumento della pressione concorrenziale, potenziale ed effettiva, tanto meno il principio del pluralismo dell'informazione.

Con riferimento all'eliminazione dei limiti all'integrazione tra editoria e televisione, si osserva che, nell'attuale contesto normativo e di mercato, tale intervento potrebbe comportare un'ulteriore riduzione della concorrenza e del pluralismo dell'informazione. Al riguardo, occorre, in primo luogo, evidenziare che, a differenza del mercato televisivo, quello dell'editoria di quotidiani e periodici è caratterizzato dalla presenza di una pluralità di gruppi in competizione; il tasso di concentrazione dei primi quattro operatori risulta

inferiore al 45%. Ne consegue che, l'assenza dei suddetti limiti rischierebbe di determinare una sostanziale riduzione degli operatori di comunicazione indipendenti presenti in Italia. In secondo luogo, l'esperienza internazionale mostra che, anche laddove si intende perseguire un modello di drastica deregolamentazione del settore dei media, vengono comunque mantenuti dei limiti alla detenzione di partecipazioni azionarie incrociate (cross ownership) tra gruppi editoriali e televisivi.

La disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo

In primo luogo, l'Autorità rileva come l'importanza delle funzioni connesse allo svolgimento dell'attività di servizio pubblico generale radiotelevisivo nonché la coesistenza con l'esercizio di un'attività radiotelevisiva a carattere commerciale meriterebbero una trattazione più compiuta nell'ambito di una specifica proposta legislativa.

In secondo luogo, poiché il disegno di legge contiene, allo stato, talune disposizioni relative alla disciplina del concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo, l'Autorità ritiene comunque utile rappresentare alcune osservazioni in merito. Il disegno di legge in esame opera una distinzione nell'individuazione delle attività di servizio pubblico in materia radiotelevisiva. Da un lato, l'articolo 6 attribuisce all'attività di informazione radiotelevisiva, da qualsiasi soggetto esercitata, la natura di servizio pubblico, assoggettandone lo svolgimento a taluni obblighi; dall'altro, affida alla società concessionaria del "servizio pubblico generale radiotelevisivo" l'adempimento di ulteriori obblighi di pubblico servizio che interessano la sua complessiva programmazione. Il disegno di legge indica, al riguardo, lo svolgimento di specifiche attività imprenditoriali finalizzate all'assolvimento degli obiettivi di pubblico servizio, quali, ad esempio, la trasmissione di particolari programmi radiotelevisivi, la destinazione di parte dei ricavi al finanziamento di specifiche produzioni, nonché la costituzione di società per la produzione e diffusione di particolari contenuti audiovisivi. Giova sottolineare, al riguardo, come il servizio pubblico generale nel settore radiotelevisivo costituisce uno strumento essenziale per garantire valori di rilievo costituzionale, quali il pluralismo e l'imparzialità dell'informazione, nonché per la realizzazione di una democrazia compiuta.

A fronte di ciò, occorre, tuttavia, evidenziare il rischio che gli ulteriori oneri previsti dal disegno di legge determinino una riduzione delle capacità competitive

della società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo. Tali oneri comprendono obblighi di tipo contabile (un regime di doppia contabilità per l'attribuzione delle fonti di costi alle due diverse attività di servizio pubblico e di mercato), vincoli alla struttura azionaria, nonché limiti alle attività strategiche della RAI (divieto alla cessione di rami d'azienda) con cui dover finanziare gli obblighi di realizzazione di due blocchi frequenziali nazionali e dei relativi impianti trasmissivi.

Va altresì evidenziato che la RAI, essendo destinata ad essere quotata sui mercati azionari, dovrà competere nella raccolta pubblicitaria radiotelevisiva, massimizzando i propri profitti. In considerazione del fatto che il prezzo borsistico di una società è dato dal valore scontato dei profitti attesi futuri, la RAI dovrà necessariamente tendere a massimizzare il valore dei ricavi derivanti dalla raccolta pubblicitaria. La creazione di una società quotata in borsa, dotata peraltro di peculiari regole di corporate governance che non garantiscono un controllo stabile da parte degli azionisti delle attività del management, potrebbe risultare incoerente con l'obiettivo di affidare, per concessione e sulla base di contratti di servizio stipulati con il Ministero delle Comunicazioni e gli enti locali, lo svolgimento del servizio pubblico generale radiotelevisivo. Tale servizio, infatti, comporta qualificati obblighi in termini di estensione e contenuti dell'informazione e di missioni di utilità sociale.

Considerato che lo svolgimento per concessione del servizio pubblico generale radiotelevisivo e la massimizzazione dei profitti risultano obiettivi difficilmente conciliabili, il soddisfacimento d'entrambi da parte di una società destinata ad essere quotata sul mercato borsistico potrebbe non risultare adeguato al perseguimento delle due funzioni. Né, a tal fine, la mera separazione contabile appare uno strumento sufficiente a disciplinare il comportamento societario e garantire l'effettiva separazione delle attività dell'azienda regolamentata.

Di conseguenza, la nuova struttura organizzativa della RAI non appare idonea alla costituzione di un soggetto che possa svolgere in modo efficiente l'attività di servizio pubblico generale e contemporaneamente competere efficacemente con gli altri operatori nel mercato della raccolta pubblicitaria, assicurando un'adeguata pressione concorrenziale nei riguardi dell'altro operatore storico presente nel settore.

L'Autorità considera più coerente con il perseguimento dell'obiettivo di servizio

pubblico generale, nonché con l'esigenza di assicurare un'adeguata pressione concorrenziale nel mercato nazionale della raccolta pubblicitaria, un intervento strutturale quale la separazione societaria, ovvero la creazione, così come avviene nel Regno Unito con la BBC e Channel 4, di due società distinte: la prima con obblighi di servizio pubblico generale finanziata attraverso il canone, la seconda, a carattere commerciale, che finanzia le proprie attività attraverso la raccolta pubblicitaria. Per quest'ultima sarebbe auspicabile sia il collocamento delle azioni sul mercato borsistico, così come previsto nel disegno di legge, sia la definizione di regole di corporate governance che garantiscano un effettivo controllo dell'operato del management.

Osservazioni conclusive

In conclusione, l'Autorità ritiene che l'introduzione di una nuova normativa di riassetto del sistema radiotelevisivo nazionale rappresenti per l'Italia un'insostituibile opportunità per assicurare l'apertura dei mercati dei media al gioco della concorrenza e garantire il rispetto del pluralismo dell'informazione.

L'Autorità reputa necessario che un progetto di riforma complessiva del sistema radiotelevisivo nazionale debba incidere significativamente sull'attuale struttura del mercato televisivo, allo scopo di ridurre la situazione di elevata concentrazione che attualmente lo caratterizza negativamente. Siffatto obiettivo dovrebbe essere perseguito adottando incisive forme di regolazione che siano al contempo conformi alla normativa recata dal nuovo quadro regolamentare comunitario e rispettose dei limiti fissati dalla Corte Costituzionale.

In particolare, l'Autorità ribadisce, in primo luogo, la necessità di introdurre modalità e meccanismi di allocazione e uso delle risorse frequenziali che evitino la prosecuzione, con termine incerto, dell'attuale situazione di occupazione di fatto di tali risorse e che siano conformi ai principi di obiettività, trasparenza e non discriminazione, contenuti nelle recenti disposizioni comunitarie. In secondo luogo, ed in considerazione della circostanza che il definitivo passaggio alla tecnica digitale terrestre avverrà in un periodo di tempo che si ha ragione di prevedere ben più lungo di quello previsto dalla legge n. 66/01, occorre che sia data effettiva attuazione al limite del 20% al cumulo dei programmi radiotelevisivi, estendendolo anche agli operatori di rete, non oltre il 31 dicembre

2003, in conformità a quanto stabilito dalla Corte Costituzionale. Infine, tenuto conto della metodologia e dei criteri analitici antitrust, quali richiesti dal quadro normativo comunitario, è necessario che, ai fini della determinazione dei limiti alla raccolta pubblicitaria, non sia individuato un macrosettore quale il sistema integrato delle comunicazioni.

Alla luce delle suddette considerazioni, l'Autorità auspica che, nel corso dell'esame del disegno di legge in commento, vengano apportati dei correttivi tali da condurre all'approvazione di una legge che assicuri una reale apertura alla concorrenza del mercato televisivo e garantisca il rispetto del pluralismo dell'informazione.

	IL PRESIDENTE Giuseppe Tesaro
--	----------------------------------