



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori ZANDA, Marco FILIPPI, DONAGGIO, MAGISTRELLI,
MORRI, PAPANIA, RANUCCI, SIRCANA, VIMERCATI e VITA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 NOVEMBRE 2011

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sul sistema radiotelevisivo nazionale

ONOREVOLI SENATORI. – Il sistema radiotelevisivo nazionale è andato incontro, negli ultimi anni, ad un processo degenerativo senza riscontri in altri Paesi avanzati a democrazia matura.

La progressiva omogeneizzazione culturale dell'offerta, unita alla ridotta concorrenzialità del mercato della raccolta pubblicitaria, ha determinato una condizione di sostanziale affievolimento delle garanzie di libertà e pluralismo dell'informazione nel nostro Paese, in diretta violazione dei principi fondamentali della Costituzione.

Ad essere investito dagli effetti di patologica degenerazione del sistema radiotelevisivo è ormai l'intero sistema nazionale dell'informazione, che ha visto negli stessi anni il progressivo inaridimento economico del settore della stampa cartacea per effetto della riduzione degli investimenti pubblicitari.

I principali fattori di innesco di questo processo sono in larga misura noti.

Uno di essi è la cosiddetta «legge Gasparri» (legge 3 maggio 2004, n. 112), che, sfruttando l'opportunità del recepimento della normativa comunitaria in materia televisiva, ha di fatto creato i presupposti per la legittimazione e la cristallizzazione dell'assetto duopolistico esistente, precludendo ogni possibilità di apertura e sviluppo del mercato radiotelevisivo nazionale. Le criticità e i rischi per gli equilibri concorrenziali e per il pluralismo nel sistema nazionale dell'informazione che si erano segnalati già allora, in sede di esame parlamentare della nuova disciplina, si sono dimostrati giustificati e per alcuni aspetti perfino sottostimati.

Il nuovo assetto legislativo, infatti, ha per un verso consolidato il duopolio Rai-Mediaset e per altro verso segnato il declino della

Rai in termini sia di *performance* economica sul mercato, sia di scadimento del servizio pubblico offerto.

A dimostrarlo è anche l'andamento dei ricavi da introiti pubblicitari.

Se nel 2000 avevano quasi raggiunto quelli da canone – arrivando a 1,2 miliardi di euro, contro 1,3 miliardi di euro da canone – nel 2010 i ricavi da pubblicità sono stati inferiori per oltre 600 milioni di euro a quelli da canone.

Nello stesso periodo la società privata Mediaset, sfruttando la sua libertà di azione sul mercato nazionale e su quelli esteri, ha quasi raddoppiato il suo fatturato: da 2,3 a 4,3 miliardi di euro, con un incremento dell'85 per cento in 10 anni. Quanto alla raccolta pubblicitaria, nonostante la crisi economica degli ultimi anni, Mediaset ha mantenuto pressoché invariati i suoi ricavi, mentre la Rai ha perso nel decennio scorso oltre l'11 per cento.

Un altro segnale allarmante è costituito dal debito. Se nel 2007 il debito finanziario netto della Rai era pari a 16 milioni di euro, nel 2011 è destinato ad arrivare a 320 milioni di euro.

Ma soprattutto, nonostante una discreta tenuta negli ascolti che ha consentito alla Rai di mantenere un vantaggio su Mediaset, la società pubblica ha mostrato una crescente debolezza nella capacità di valorizzare economicamente lo *share*. Se nel 2006, un punto di *share* valeva 28,3 milioni di euro per la Rai e 60,3 milioni di euro per Mediaset, nel 2010 il suo valore era crollato per la Rai a 24,9 milioni di euro, mentre per Mediaset era salito a 64,7 milioni di euro.

Ciò significa che, contro ogni logica ordinaria di mercato, i grandi inserzionisti pubblicitari hanno spostato una quota significa-

tiva di spesa pubblicitaria dalla Rai a Mediaset, proprio in coincidenza con il ritorno del centrodestra al governo, a testimonianza della grave alterazione del mercato indotta dal conflitto d'interessi del Presidente del Consiglio.

Un rilevante fronte di criticità è dunque costituito dai limiti e dalle lacune della legislazione in materia di conflitti d'interesse.

La cosiddetta «legge Frattini» (legge 20 luglio 2004, n. 215) non solo non ha rimosso né intaccato il macroscopico conflitto di interessi del Presidente del Consiglio – imponendogli, ai fini della compatibilità con l'incarico di governo, la sola rinuncia a cariche formali nell'ambito delle società controllate dalla sua famiglia – ma non ha nemmeno previsto alcun concreto strumento di sanzione dei comportamenti illeciti. Secondo la disciplina vigente, infatti, può essere sanzionata attraverso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato solo la società eventualmente beneficiaria delle decisioni adottate da un titolare di cariche di governo in conflitto d'interessi (e non direttamente quest'ultimo), e solo nel caso in cui si possa provare «un danno per l'interesse pubblico» e «un'incidenza specifica e preferenziale» sul patrimonio dello stesso o di un suo familiare. La formulazione della norma è tale da rendere in pratica insostenibile qualsiasi applicazione del divieto di conflitto proprio in un Paese e in un mercato sfacciatamente inquinati.

Un altro fattore costitutivo di debolezza dell'attuale sistema regolatorio è costituito dalla disciplina anti-concentrazione vigente per il sistema delle comunicazioni. Dettata *ad hoc* dalla «legge Gasparri», essa prevede un limite alla raccolta di risorse economiche sul mercato, ma lo riferisce ad un ambito economico talmente ampio ed eterogeneo da consentire a Mediaset di conservare immutata la sua posizione dominante nel sistema televisivo nazionale. Si è infatti fissata una soglia del 20 per cento ai ricavi conseguibili nel cosiddetto «Sistema integrato

delle comunicazioni» (SIC), un mercato che comprende, oltre alla radio e alla televisione, la stampa quotidiana e periodica; l'editoria, anche per il tramite di *Internet*; il cinema; la pubblicità. Per avere un'idea dell'effetto di diluizione che tale meccanismo comporta, ai fini del calcolo della soglia di concentrazione, basti pensare che per il 2010 l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) ha quantificato il valore complessivo del SIC in circa 23 miliardi di euro e nello stesso anno la quota di ricavi conseguita da Mediaset-Mondadori è risultata pari ad appena il 13,34 per cento del SIC.

La questione dell'adeguatezza e della congruità delle attuali soglie *antitrust* è tanto più rilevante in quanto non esiste alcun limite legale al cumulo di autorizzazioni né di risorse frequenziali. Esiste solo un limite – peraltro inapplicabile – all'irradiazione di programmi in tecnica digitale. La «legge Gasparri» prevede, infatti, che uno stesso fornitore di contenuti non possa diffondere più del 20 per cento del totale dei programmi televisivi o più del 20 per cento dei programmi radiofonici irradiabili su frequenze terrestri in ambito nazionale.

Infine, alla degenerazione complessiva del sistema radiotelevisivo ha concorso il declino della Rai, in posizione – come evidenziato dai dati citati – sempre più asimmetrica e penalizzante rispetto alla società concorrente Mediaset.

In perenne e vana attesa della privatizzazione già prevista dalla «legge Gasparri» (in forme di pressoché impossibile realizzazione), la società pubblica concessionaria del servizio radiotelevisivo è rimasta nel limbo anche sotto il profilo gestionale. La mancata privatizzazione ha infatti determinato la sospensione delle norme della nuova disciplina che prevedevano l'assoggettamento al modello ordinario di *governance* applicabile alle società per azioni. Si sono in tal modo perpetuate le più gravi patologie di un modello di gestione ibrido, tra privatistico e pubblicistico, con pregiudizio sia per

la *performance* economica della società, sia per la sua missione di servizio pubblico.

Oggi, a fronte di un quadro divenuto ormai critico per la tenuta del sistema costituzionale delle garanzie in materie di libertà e pluralismo dell'informazione, si pone più che mai l'urgenza di un'attenta ricognizione del sistema radiotelevisivo nazionale, orientata a individuarne in concreto i singoli fattori di degenerazione.

A tal fine, il presente disegno di legge propone l'istituzione di un'apposita Commissione parlamentare d'inchiesta con il compito tanto di verificare l'effettiva ottemperanza agli obblighi vigenti di legge e agli altri oneri gravanti sugli operatori economici

(ivi inclusa l'ottemperanza agli impegni assunti attraverso gli atti concessori o autorizzatori), quanto di individuare le riforme legislative necessarie per rendere più pluralista e concorrenziale il mercato radiotelevisivo nazionale, a tutela dei principi fondamentali della Costituzione.

In tal senso, la Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema radiotelevisivo nazionale si candida a divenire la sede istituzionale più idonea a verificare, nelle forme di trasparenza e pubblicità garantite dai lavori parlamentari, l'effettiva disponibilità di ciascuna forza politica ad impegnarsi in un percorso di riforma divenuto ormai improcrastinabile per il nostro Paese.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Commissione parlamentare di inchiesta
sul sistema radiotelevisivo nazionale)*

1. È istituita, per la durata della XVI legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema radiotelevisivo nazionale, di seguito denominata «Commissione», con i seguenti compiti:

a) verificare le modalità con le quali le emittenti radiotelevisive pubbliche e private, ai sensi della normativa statale e comunitaria e dei singoli atti di concessione ed autorizzazione, ottemperano agli oneri di pubblico servizio e agli altri adempimenti di legge;

b) verificare la sussistenza di adeguate garanzie di pluralismo dell'informazione nel sistema radiotelevisivo nazionale, nel rispetto dei principi della Costituzione e della legislazione statale e comunitaria;

c) in particolare, verificare lo stato di attuazione del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, con riguardo al rispetto dei principi generali a garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva di cui al Capo I del medesimo testo unico, nonché l'effettiva ottemperanza alle direttive e agli indirizzi formulati dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, di cui alla legge 14 aprile 1975, n. 103;

d) verificare il rispetto formale e sostanziale della disciplina *antitrust* statale e comunitaria e l'eventuale sussistenza di fenomeni di illecita concentrazione o distorsione della

concorrenza nei mercati della raccolta pubblicitaria e della produzione radiotelevisiva;

e) verificare la regolarità e la completezza del sistema dei controlli sul settore radiotelevisivo, anche attraverso una completa ricognizione dei poteri e delle funzioni attribuiti alle singole Autorità amministrative indipendenti, nonché agli uffici o dipartimenti governativi competenti;

f) verificare la congruità e l'adeguatezza della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri, formulando le proposte di carattere normativo e amministrativo ritenute opportune per rendere più pluralista e concorrenziale il mercato radiotelevisivo nazionale;

g) in particolare, per le finalità di cui alla lettera *f)*, valutare l'opportunità di riforme legislative orientate a:

1) limitare l'ampiezza del sistema integrato delle comunicazioni (SIC) assunto a riferimento per il calcolo della soglia massima di concentrazione, riconducendolo a settori omogenei;

2) abbassare la soglia di riferimento per la raccolta di risorse economiche sullo stesso mercato ovvero associarla ad un vincolo sulla quota media annua di ascolti, secondo un meccanismo a doppia soglia;

3) introdurre limiti quantitativi più stringenti al cumulo di autorizzazioni;

4) riqualificare il servizio radiotelevisivo pubblico, procedendo alla separazione della RAI-Radiotelevisione italiana Spa in due società: l'una gravata da oneri di servizi pubblico e finanziata attraverso il canone o la fiscalità generale e l'altra puramente commerciale;

h) riferire al Parlamento al termine dei suoi lavori, nonché ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque annualmente.

2. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta da dieci senatori e dieci deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. I componenti sono nominati anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti della Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggiore numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

4. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 3.

5. Le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 si applicano anche per le elezioni suppletive.

Art. 3.

(Gruppi di lavoro)

1. La Commissione può organizzare i suoi lavori attraverso uno o più gruppi di lavoro, costituiti secondo la disciplina del regolamento di cui all'articolo 5.

Art. 4.

(Richiesta di atti e documenti)

1. La Commissione può ottenere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

2. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 1 siano coperti da segreto.

3. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.

4. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

5. Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione di cui alla presente legge.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

Art. 5.

(Organizzazione interna)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione e dei gruppi di lavoro di cui all'articolo 3 sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Ciascun componente può proporre la modifica delle disposizioni regolamentari.

2. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti.

3. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, di intesa tra loro.

4. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

5. La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso della propria attività.

Art. 6.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

