

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI “FEDERICO II”



DOTTORATO IN “SCIENZA POLITICA E ISTITUZIONI IN  
EUROPA”

XXIII CICLO

Tesi di Dottorato

**LA COMUNICAZIONE E LA DEMOCRAZIA  
POLITICA ED INFORMAZIONE NEL SISTEMA DEMOCRATICO**

Tutor  
Ch.mo Prof. R. Feola

Coordinatore  
Ch.mo Prof. R. Feola

Candidato  
Dott.ssa Maria Grazia  
Salvato

Anno Accademico  
2009-2010

## Sommario

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>4</b>
<b>CAPITOLO I .....</b>	<b>11</b>
<b>IL MEDIUM TELEVISIONE TRA STATO E MERCATO .....</b>	<b>11</b>
§ 1 <i>LA DISCIPLINA RADIOTELEVISIVA IN ITALIA.....</i>	<i>11</i>
§ 2 <i>NASCITA E TRASFORMAZIONI DELLA TELEVISIONE .....</i>	<i>15</i>
§ 3 <i>L'EVOLUZIONE NORMATIVA .....</i>	<i>24</i>
§ 4 <i>DAL MONOPOLIO ALLA LIBERALIZZAZIONE: LA TV             COMMERCIALE.....</i>	<i>27</i>
§ 5 <i>GLI ANNI DEL DUOPOLIO.....</i>	<i>34</i>
§ 6 <i>L'AVVENTO DEL SISTEMA MISTO.....</i>	<i>38</i>
§ 7 <i>LE AUTORITIES.....</i>	<i>45</i>
<b>CAPITOLO II.....</b>	<b>56</b>
<b><i>RIFORMA DEL SISTEMA RADIOTELEVISIVO ITALIANO NELL'AMBITO     DELLA NORMATIVA EUROPEA .....</i></b>	<b><i>56</i></b>
§ 1 <i>LE FONTI EUROPEE E LA LEGGE DI RIFORMA .....</i>	<i>56</i>
§ 2 <i>IL CONTESTO D'INTERVENTO.....</i>	<i>61</i>
§ 3 <i>LA LEGGE GASPARRI.....</i>	<i>70</i>
§ 4 <i>I TETTI ANTITRUST.....</i>	<i>73</i>
§ 5 <i>IL DIGITALE TERRESTRE.....</i>	<i>78</i>
§ 6 <i>PRIVATIZZAZIONE DELLA RAI.....</i>	<i>86</i>
§ 7 <i>LA CONFORMITA' ALLE POLITICHE COMUNITARIE.....</i>	<i>91</i>
<b>CAPITOLO III .....</b>	<b>102</b>
<b><i>LA DISCIPLINA DELLA STAMPA E L'INFORMAZIONE IN RETE .....</i></b>	<b><i>102</i></b>
§ 1 <i>LA LIBERTA' DI STAMPA.....</i>	<i>102</i>
§ 2 <i>LA NORMAZIONE IN ITALIA .....</i>	<i>106</i>
§ 3 <i>IL SISTEMA EDITORIALE NEGLI ANNI OTTANTA E NOVANTA .....</i>	<i>113</i>
§ 4 <i>LE CARATTERISTICHE DEL MERCATO DELLA STAMPA ITALIANO.....</i>	<i>116</i>
§ 5 <i>ORIZZONTI DIGITALI.....</i>	<i>123</i>
§ 6 <i>EDITORIA ELETTRONICA .....</i>	<i>127</i>
<b>CAPITOLO IV .....</b>	<b>134</b>
<b><i>DEMOCRAZIA E PARTECIPAZIONE NELL'ERA MEDIALE .....</i></b>	<b><i>134</i></b>
§ 1 <i>MASS MEDIA E DEMOCRAZIA.....</i>	<i>134</i>
§ 2 <i>MODELLI DI RELAZIONE MEDIA/POLITICA.....</i>	<i>137</i>
§ 3 <i>SFERA PUBBLICA E RAPPRESENTAZIONE POLITICA.....</i>	<i>142</i>
§ 4 <i>MANIPOLAZIONE ED INFLUENZA.....</i>	<i>147</i>
<b>CAPITOLO V .....</b>	<b>155</b>
<b><i>L'INFORMAZIONE E I NUOVI MEDIA.....</i></b>	<b><i>155</i></b>
§ 1 <i>ICT-LE NUOVE TECNOLOGIE DELLA COMUNICAZIONE E             DELL'INFORMAZIONE E LA POLITICA.....</i>	<i>155</i>
§ 2 <i>GLI ATTORI POLITICI IN RETE.....</i>	<i>162</i>
§ 3 <i>IL DIGITAL DIVIDE.....</i>	<i>171</i>
§ 4 <i>DEMOCRAZIA ELETTRONICA .....</i>	<i>178</i>
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>186</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>195</b>



## Introduzione

L'eredità più consistente che il secolo scorso, con le sue aspre tensioni sociali, le grandi battaglie civili e culturali, ha lasciato al mondo contemporaneo è senza ombra di dubbio l'affermazione dei sistemi democratici. Oggi il riconoscimento dei fondamentali diritti dell'uomo, purtroppo non universalmente applicato, trova la sua espressione più significativa proprio nel principio della democrazia occidentale, che è un sistema politico fondato sulla libertà dei singoli e sul potere del popolo. Ma perché i cittadini possano davvero sentirsi liberi di formare, sviluppare ed affermare le proprie idee e le proprie posizioni politiche occorre che essi, non solo possano comunicare tra loro, ma abbiano libero accesso all'informazione. Ecco pertanto l'importanza della comunicazione: essa, se corretta, responsabile e pluralistica, diventa uno strumento essenziale per l'esistenza della democrazia stessa.

La libertà di espressione è il piedistallo di ogni regime politico di matrice liberale. La sua presenza o assenza, i suoi limiti legali, l'uso come libertà anche d'informazione, l'abuso, la disciplina, l'interpretazione che ne danno i cittadini, i mezzi di comunicazione, la classe politica o i giuristi, le sue basi teoriche, rivelano, ognuna singolarmente e tutte globalmente considerate, la

natura più o meno liberale o più o meno democratica della forma di potere vigente in una società.

E' opinione consolidata che non solo la democraticità di un ordinamento è direttamente proporzionale al grado in cui la libera manifestazione del pensiero viene riconosciuta ed attuata, ma che non esiste nemmeno un *prius* e un *posterius* tra libertà di espressione e democrazia, essendo la prima contenuto della seconda e questa condizione indispensabile della prima. I cittadini non potrebbero partecipare alla vita sociale e politica se non fosse riconosciuta loro la libertà di parola e di critica.

È da questo assunto che muove le mosse la ricerca, nel tentativo di approfondire i reali rapporti esistenti tra politica, comunicazione e democrazia, analizzando i principali mezzi di comunicazione di massa (televisione, stampa, Internet) ed il loro mutuo rapporto. Data la vastità dell'argomento, risulta necessario delimitare il campo d'indagine: in particolare l'attenzione sarà focalizzata sugli sviluppi e l'influenza avuti dai mass media nel nostro Paese. In esso, come altrove, si sono vissute stagioni particolarmente delicate, dove la comunicazione è stata spesso condizionata dai poteri politici, istituzionali e economici determinando una coscienza sociale piuttosto frammentaria e talvolta incapace di incidere sui processi di mutamento politici e sociali<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. P. Mancini, *Il sistema fragile*, Roma, Carocci, 2002

Oggi, sia nella carta stampata che in televisione ed anche in Internet, si assiste ad un nuovo giornalismo di informazione, che cerca di conquistare l'audience e i lettori attraverso il sensazionalismo e la spettacolarizzazione dei temi politici tradizionali: la realtà è che ormai i mass media detengono quelle funzioni di socializzazione e di comunicazione che in precedenza erano proprie dei partiti politici che spesso condizionavano direttamente o indirettamente i mezzi di comunicazione<sup>2</sup>.

Si tratta, com'è evidente, di un potere di pressione politica di tutto rispetto che, tuttavia, è destinato a cambiare in forza della trasformazione del sistema delle comunicazioni di massa in Italia, come in tutto il mondo, sulla spinta delle opportunità e dei cambiamenti introdotti dall'innovazione tecnologica. Quest'ultima attraverso la digitalizzazione, il satellite e Internet, sta determinando una pluralità di fonti di informazione che consente al cittadino di poter scegliere fra una varietà di opportunità: si può pertanto affermare che l'innovazione tecnologica stia sviluppando per necessità un mercato pluralistico dell'informazione che, da un lato, lentamente andrà ad eliminare il rischio di parzialità e che può favorire un diverso rapporto tra politica, economia e mass media. Un beneficio potenzialmente importante, ma con qualche limite visto che un eccesso di informazione rischia di minare alla

---

<sup>2</sup> Cfr. D. Campus e J. Gerstlè, *Comunicazione Politica*, in G. Pasquino (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2007

base i vantaggi di un pluralismo a favore di un'indeterminatezza delle fonti e dell'incertezza dell'utente.

L'indagine scaturisce da approfondimenti su fonti bibliografiche e documentaristiche: in particolare è stato adottato un metodo di lavoro basato sull'analisi e la discussione sia della normativa e della giurisprudenza nazionale e comunitaria, sia della letteratura scientifica esistente su questo tema.

Il progetto di ricerca sin dall'inizio si è proposto un'analisi storica delle condizioni e dei problemi del sistema dell'informazione in Italia, in una prospettiva di integrazione europea, alle soglie della rivoluzione digitale: dalla sorte della carta stampata e dal futuro della televisione e di Internet dipende la sopravvivenza di un requisito fondamentale per la democrazia, ovvero la possibilità per i cittadini di formarsi delle proprie idee e valutazioni, nonché di partecipare al processo decisionale con cognizione di causa e libertà di giudizio. Motivo per riflettere sui percorsi e le componenti del nostro sistema dei media per cercare di comprendere meglio lo stretto intreccio tra politica e comunicazione in democrazia, con particolare riferimento al principio del pluralismo, attraverso l'opera del legislatore, la giurisprudenza ed il contesto sociale, in chiave nazionale e comunitaria.

Si è scelto di dare ampio spazio alla televisione in quanto sostituisce sempre più i giornali e la radio come fonte di informazione primaria,

cambiando in maniera radicale i modi della fruizione e dell'interpretazione degli avvenimenti.

Ripercorrendo le tappe storiche e normative che hanno disciplinato il settore radiotelevisivo nella sua fase di monopolio, si è posto l'accento sull'analisi del principio del pluralismo alla luce della definizione di comunicazione rintracciabile negli articoli costituzionali, in particolare dell'articolo 21 della Costituzione italiana.

Successivamente ci si è soffermato sulla nascita della tv commerciale ed il conseguente passaggio alla fase cosiddetta "mista"<sup>3</sup>, analizzando più da vicino gli organi competenti in materia e gli specifici obblighi ad essi attribuiti.

Nel secondo capitolo, lo sguardo è rivolto al quadro normativo attualmente vigente in ambito televisivo, senza trascurare il ruolo giocato dalla normativa comunitaria in questo settore.

Nel terzo capitolo si è focalizzata l'attenzione sulla disciplina della stampa a partire dallo studio delle garanzie costituzionali, analizzando l'evoluzione normativa e tecnologica del settore e le relative problematiche annesse; in seguito si è affrontato il tema dei *nuovi media*, con particolare riferimento ad Internet.

Una volta analizzati i mezzi di comunicazione, nel quarto capitolo si è preso in esame il rapporto complesso tra la politica e l'informazione all'interno

---

<sup>3</sup>Fase determinata dalla approvazione della legge Mammi del 6 agosto 1990 n°223

del sistema democratico: come l'utilizzazione da parte della politica dei media condizioni e possa modificare il rapporto tra utente e mezzo e la libertà di espressione.

In conclusione è affrontato il tema dell'uso delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione in ambito politico e di come Internet potrà apportare cambiamenti significativi nella struttura dei mass media e nel loro rapporto con la società.



# **CAPITOLO I**

## **IL MEDIUM TELEVISIONE TRA STATO E MERCATO**

### **§ 1 LA DISCIPLINA RADIOTELEVISIVA IN ITALIA**

In una democrazia rappresentativa, fondata sul pubblico sentire che sempre più non si caratterizza come governo del sapere, ma come governo dell'opinione, l'attività di informazione diviene una condizione pregiudiziale per l'attuazione ad ogni livello del sistema democratico.

La libera acquisizione delle informazioni da parte del cittadino è presupposto insopprimibile affinché quest'ultimo possa esercitare una libera scelta, fra tutte la preferenza elettorale; se rapportata al mezzo di trasmissione grazie a cui raggiunge i propri destinatari, l'informazione assume un ruolo determinante in relazione al soggetto intermediario, per eccellenza, tra collettività e potere nelle moderne forme di organizzazione statale e politica: la televisione.

Per la capillare diffusione e per il suo utilizzo sempre più intenso, la televisione rappresenta il più rilevante ed penetrante tra i mezzi di comunicazione di massa<sup>4</sup>, quindi ne risultano evidenti l'importanza politica ed

---

<sup>4</sup> Secondo i dati sulla diffusione delle tecnologie nelle famiglie italiane, la televisione occupa il primo posto con una percentuale del 98%; cfr. tabella a fine capitolo

economica e il conseguente interesse pubblico a garantirne uno sviluppo ed un uso democratico.

Un libero e paritario accesso alle fonti di informazione di tutti i soggetti sociali potrà garantire la necessaria coesistenza di più diversità sociali; è necessario quindi comprendere in che misura lo Stato moderno, il cui fine è quello di integrare e mediare tra le diverse istanze sociali, si debba rapportare con i media come istituzione garante del pluralismo.

Per una valutazione più completa della disciplina italiana della radiotelevisione, è opportuno un richiamo al quadro normativo sul tema dell'informazione, prendendo in considerazione quanto è contenuto nelle Convenzioni internazionali e nelle sentenze della Corte costituzionale italiana.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea delle Nazioni Unite<sup>5</sup> all'articolo 19 afferma: *«Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere».*

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>6</sup> all'articolo 10 (*Libertà di espressione*) afferma: *«Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Questo diritto comprende la*

---

<sup>5</sup> Assemblea di cui l'Italia fa parte dal 1954

<sup>6</sup> Firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata con la legge 4 agosto 1955 n. 848

*libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere interferenza di pubbliche autorità e senza riguardo alla nazionalità. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione<sup>7</sup>.*

Il Patto internazionale di New York sui diritti civili e politici<sup>8</sup> all'articolo 19 afferma: *«Ogni individuo ha diritto a non essere molestato per le proprie opinioni. Ogni individuo ha il diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo e frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta<sup>9</sup>.*

Elemento comune di queste Convenzioni internazionali è il riconoscimento del legame tra pluralismo informativo ed i valori di libertà e democrazia; esse spingono gli Stati che vi aderiscono, a riconoscere l'importanza della libera circolazione delle informazioni ed a cooperare affinché alle proclamazioni di principio facciano seguito le condizioni che rendano effettiva una realtà

---

<sup>7</sup> Continua: *«L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, per l'integrità territoriale o per la pubblica sicurezza, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, per la protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario».*

<sup>8</sup> Firmato il 19 dicembre 1966 e ratificato con la legge 25 ottobre 1977 n. 881

<sup>9</sup> Continua: *«L'esercizio delle libertà previste al paragrafo 2 del presente articolo comporta doveri e responsabilità speciali. Esso può essere pertanto sottoposto a talune restrizioni che, però, devono essere espressamente stabilite dalla legge ed essere necessarie: a) al rispetto dei diritti o della reputazione altrui; b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della sanità o della morale pubblica».*

informativa libera e democratica, in quanto è indubbio che la vita democratica di un paese si realizza solo grazie alla più ampia partecipazione di tutti i cittadini alla formazione dell'indirizzo politico generale.

La libertà di manifestazione del pensiero, in Italia, è costituzionalmente garantita dall'articolo 21, in particolare al comma 1° si afferma che *«tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione»*. Ad opera della dottrina e soprattutto della giurisprudenza della Corte costituzionale è stata riconosciuta all'informazione un ruolo centrale ed essenziale. Nella sentenza n°112 del 24 marzo 1993, la Corte ha dato atto che *«la Costituzione, all'articolo 21, riconosce e garantisce a tutti la libertà di manifestare il proprio pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione e che tale libertà comprende tanto il diritto di informare, quanto il diritto ad essere informati. L'articolo 21 [...] colloca le predette libertà tra i valori primari, assistiti dalla clausola dell'inviolabilità (art. 2 della Costituzione) <sup>10</sup>, i quali, in ragione del loro contenuto, in linea generale si traducono direttamente in diritti soggettivi dell'individuo, di carattere assoluto»*.

Conseguentemente *« il diritto all'informazione va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata*

---

<sup>10</sup> L'art. 2 della Costituzione afferma che: *«La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.»*

*dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale». Di qui deriva l'imperativo costituzionale che il diritto all'informazione garantito dall'articolo 21 sia qualificato e caratterizzato, tra l'altro, «dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie [...] in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni, avendo presenti i punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti».*

Emerge, dunque, il ruolo, attribuito ai mezzi di comunicazione di massa, di essere finalizzati a rendere paritaria a tutti i cittadini la possibilità di informare ed essere informati; in particolare, la televisione «rappresenta un servizio pubblico essenziale ed a carattere di preminente interesse generale, in quanto volta ad ampliare la partecipazione dei cittadini e a concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese»<sup>11</sup>.

## **§ 2 NASCITA E TRASFORMAZIONI DELLA TELEVISIONE**

La storia del sistema radiotelevisivo italiano può essere efficacemente interpretata in base ad una classificazione<sup>12</sup>:

---

<sup>11</sup> Art. 1, comma 1, legge 103 del 1975 recante le “*norme in materia radiofonica e televisiva*”, cfr. pag. 9 del presente capitolo.

<sup>12</sup>A. Abruzzese, *L'immaginario collettivo*, in V. Castronovo, N. Tranfaglia (a cura di), *La stampa italiana nell'età della TV 1975-1994*, Roma-Bari, Laterza, 1994.

1. in un primo periodo la “TV generalista” rappresenta il consolidamento della qualità industriale e di massa del mezzo televisivo: coincide con il periodo del monopolio pubblico.

2. successivamente la “neotelevisione” esprime una dinamica di transizione e di ibridazione tra vecchi e nuovi linguaggi espressivi: è la fase delle emittenti commerciali diffuse a livello nazionale.

3. nell’ultimo periodo la “post-televisione” rappresenta la fase del delicato passaggio tra la crisi della comunicazione televisiva e l’esplosione dei linguaggi interattivi e virtuali legati al computer.

In Italia il sistema radiotelevisivo si è sviluppato più tardi che in altri paesi come conseguenza della fase di recessione economica e sociale che accompagna la fine della seconda guerra mondiale<sup>13</sup>.

Il corpus normativo volto alla disciplina del servizio pubblico è stata per lungo tempo caratterizzata dalla presenza di una riserva statale, istituita nel 1910, sulla base di un modello gestionale centrato sulla concessione in esclusiva del servizio stesso ad un’unica società, formalmente privata, ma a totale capitale pubblico.

In questo contesto, nel 1924 nacque l’URI (Unione radiofonica italiana) a cui venne affidato il servizio radiofonico, nato all’accordo tra la Radiofono,

---

<sup>13</sup> Per un quadro dettagliato cfr. F. Monteleone, *Storia della radio e della televisione in Italia*, Venezia, Marsilio Ed., 1992

controllata dalla compagnia Marconi e la SIRAC (Società italiana radio audizioni circolari): in questo modo la radio comincia ad imporsi come mezzo di comunicazione di massa; l'URI nel 1927, divenne EIAR (Ente Italiano per le Audizioni Radiofoniche); nel 1929 ottenne la concessione esclusiva per 25 anni.

La radio ha rappresentato il primo strumento di comunicazione di massa rivolto ad un vasto e indifferenziato pubblico e l'affermazione successiva ed imponente della televisione ha sicuramente ridimensionato l'importanza delle radio, specie sul piano dell'intrattenimento familiare.

Nel 1944, infatti, l'EIAR assunse la nuova denominazione di RAI (Radio Audizioni Italiane) e nel 1954 acquisì la qualifica di operatore televisivo assumendo la denominazione di RAI-Radiotelevisione Italiana. Il 3 gennaio 1954 il servizio televisivo italiano iniziò a trasmettere: la RAI prese così il monopolio del servizio radiofonico e televisivo attraverso una convenzione ventennale firmata con lo Stato nel 1952.

Nei primi anni della sua esistenza la televisione aveva assunto un modello che viene indicato come “palinsesto pedagogizzante”<sup>14</sup>, caratterizzato da un'impronta fortemente educativa, di stampo cattolico e umanistico. Il carattere educativo è evidente in programmi come *Telescuola*, e ad altre programmazioni di carattere esplicitamente scolastico, che costituiscono,

---

<sup>14</sup> Cfr. G. Bettetini, *Televisione: la provvisoria identità nazionale*, Fondazione Agnelli, 1985

almeno per certe fasce di popolazione, ulteriori capisaldi della funzione educativa del servizio pubblico radiotelevisivo.

Si evidenziava, fin dall'inizio, una forte interdipendenza tra gli intenti educativi e quelli politici: l'assetto istituzionale della Rai era strettamente vincolato al Governo, a quei tempi ad assoluta prevalenza DC, e dunque alla matrice cattolica, in grado di esercitare una certa egemonia in alcuni campi della vita culturale, e di indicare quei valori, rispettosi della tradizione umanistica e letteraria italiana, a cui la programmazione radiotelevisiva doveva ispirarsi.

Nel 1960 la Corte costituzionale si è occupata per la prima volta della materia radiotelevisiva in una sentenza nella quale rigettò la questione di costituzionalità sollevata in relazione all'assetto monopolistico del settore individuandone le giustificazioni nella scarsità delle frequenze, nel pericolo di formazione di un oligopolio privato, nella necessaria apertura alle varie tendenze sociali, politiche e culturali, e afferma contestualmente la necessità di una riduzione del ruolo del Governo a favore del Parlamento. La Corte sostenne che esistevano ragioni di utilità generale idonee a giustificare, ai sensi dell'articolo 43 della Costituzione<sup>15</sup>, l'avocazione in esclusiva dei servizi radiotelevisivi allo Stato, *«dato che questo, istituzionalmente, è in grado di*

---

<sup>15</sup> L'art. 43 della Costituzione afferma che *«A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale».*

*esercitarli in più favorevoli condizioni di obiettività, di imparzialità, di completezza e di continuità in tutto il territorio nazionale»<sup>16</sup>.*

Con il boom economico degli anni Settanta, la società diviene più complessa e articolata. Il benessere economico, giunto dopo gli anni faticosi della ricostruzione postbellica, genera nuove dinamiche sociali che si traducono in una rinnovata domanda di servizi da parte dei cittadini, nella ricerca di spazi economici da parte delle imprese e, per tutti, nella spinta verso la valorizzazione degli strumenti informativi, delle tecniche pubblicitarie, intese come forme di espressione della libertà di manifestazione del pensiero. Sono gli anni della battaglia per il divorzio e della svolta a sinistra per la politica nazionale: progressivamente scompaiono quei valori riconosciuti come universali, non c'è più prevalenza degli obiettivi educativi ritenuti prioritari che possano indirizzare la funzione pedagogizzante della radio e della televisione. Si impone sia pure lentamente una pluralità di punti di vista, di voci rappresentative di differenti e contrastanti interessi della società. In alcuni mercati cominciano a emergere i primi segni di contrasti nella richiesta di beni di consumo, a fianco delle prime strategie di differenziazione nell'offerta che portano le aziende a incrementare la propria domanda di spazi pubblicitari radiotelevisivi<sup>17</sup>: tra il 1970 e il 1975 gli investimenti pubblicitari in televisione passano da 33 a 61 miliardi di lire, minacciando, per la prima volta, il primato

---

<sup>16</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n.59/1960.

<sup>17</sup> M. Gambaro, F. Silva, *Economia della televisione*, Bologna, Il Mulino, 1992

di raccolta di risorse tradizionalmente spettante alla stampa che pure continua a mantenere la maggiore quota di mercato. Questi fattori economici, uniti all'avanzare del progresso tecnologico, portano a mettere in discussione la riserva monopolistica a favore della concessionaria pubblica.

Nel 1974 arrivano due importanti decisioni della Corte costituzionale: la prima dettò le condizioni di “pluralismo interno” perché il monopolio statale per le trasmissioni radiotelevisive *via etere* in sede nazionale e in sede locale potesse legittimamente continuare ad esistere<sup>18</sup>; la seconda dichiarò l'incostituzionalità della riserva statale delle trasmissioni radiotelevisive *via cavo* a livello locale, in quanto irragionevolmente limitativa della libertà d'iniziativa economica privata<sup>19</sup>.

Nel 1975 è intervenuto il legislatore con la legge n°103 recante le “*norme in materia radiofonica e televisiva*”, la quale rappresenta la prima elaborazione legislativa del concetto di servizio pubblico<sup>20</sup>.

La legge oltre a spostare il controllo dal Governo al Parlamento e stabilire che la Rai sia a totale partecipazione pubblica, individua le finalità generali che radio e tv devono perseguire. Al primo e al secondo comma si legge: «*La diffusione circolare di programmi radiofonici via etere o, su scala nazionale, via filo e di programmi televisivi via etere, o, su scala nazionale, via*

---

<sup>18</sup> Sentenza 10 luglio 1974 n. 225

<sup>19</sup> Sentenza 10 luglio 1974 n. 226

<sup>20</sup> Il testo della legge è reperibile sul sito [http://www2.agcom.it/L\\_naz/1103\\_75.htm](http://www2.agcom.it/L_naz/1103_75.htm)

*cavo e con qualsiasi altro mezzo costituisce, ai sensi dell'articolo 43 della Costituzione, un servizio pubblico essenziale ed a carattere di preminente interesse generale, in quanto volta ad ampliare la partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese in conformità ai principi sanciti dalla Costituzione. Il servizio è pertanto riservato allo Stato. L'indipendenza, l'obiettività e l'apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali, nel rispetto delle libertà garantite dalla Costituzione, sono principi fondamentali della disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo».*

Nel novero delle funzioni introdotte a favore del Parlamento in materia di radiotelevisione occorre riferirsi in particolare alla Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Istituita con la legge 103/1975 per consentire al Parlamento di vigilare e di indirizzare l'attività radiotelevisiva pubblica, considerata, specie per quanto riguarda l'informazione, particolarmente importante per il corretto funzionamento di un sistema democratico, in primo luogo consentì il trasferimento delle fasi organizzative del sistema radiotelevisivo dall'alveo governativo, recependo le indicazioni espresse dalla Corte Costituzionale nella sentenza 225/1974.

La decisione del '74 riprendeva una linea interpretativa emersa fin dal 1960 in favore di un monopolio pubblico televisivo piuttosto che una

concorrenza tra privati e stabiliva la necessità di una modifica della legislazione, per permettere al servizio fornito dallo Stato maggiori garanzie.

La Commissione era composta da venti deputati e venti senatori nominati dai presidenti delle Camere sulla base delle designazioni effettuate dai gruppi parlamentari, dei quali esprime ovviamente la proporzionalità. Nell'impianto originario della legge 103/1975 risultava titolare di un elevato numero di competenze, esercitando in primo luogo poteri di indirizzo: la formula delle direttive generali per l'attuazione dei principi di indipendenza, obiettività e apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali che devono essere di ispirazione per la concessionaria del servizio pubblico. La Commissione forniva, inoltre, indirizzi generali per l'equilibrata distribuzione dei programmi, indicava i criteri a cui attenersi per stendere i piani annuali e pluriennali di spesa e di investimento della RAI, provvedeva alla tutela dei cittadini predisponendo indirizzi generali relativi ai messaggi pubblicitari

La Commissione disponeva di poteri normativi, che comprendevano l'adozione del regolamento interno, ma soprattutto la facoltà di emanare norme per garantire l'accesso alla programmazione radiotelevisiva da parte di enti e formazioni sociali e conseguentemente decidere sull'ammissione dei vari soggetti all'impiego della radio e della televisione.

La legge 103/1975 impose alla società concessionaria una riserva di appositi spazi di trasmissione a favore di associazioni e gruppi a perseguimento

dell'interesse collettivo di una informazione obiettiva e completa, unica giustificazione per sottrarre il mezzo radiotelevisivo alla disponibilità dei privati. Il perseguimento di tale pluralismo interno era dunque la *condicio sine qua non* per l'esercizio dell'attività del settore in condizione di monopolio. L'articolo 4 prevedeva infatti che la Commissione di Vigilanza creasse una Sottocommissione permanente per esaminare le varie domande delle differenti formazioni nelle quali il pluralismo sociale si manifesta, ripartire lo spazio e determinarlo a livello temporale.

Si è configurata così una posizione soggettiva di alcune organizzazioni sociali rispetto all'impiego del mezzo radiotelevisivo che rispecchiava nell'accesso una forma di attuazione dell'articolo 2 e dell'articolo 21 della Costituzione (diritto di manifestazione del pensiero riconosciuto ai singoli e alle formazioni sociali)<sup>21</sup>.

Inoltre la legge 103/1975 tutelò il diritto d'accesso e il principio della propaganda elettorale, fornendo una disciplina espressa delle rubriche televisive che vanno sotto la denominazione di "Tribune"; l'articolo 4 ha affidato alla Commissione Parlamentare di Vigilanza il compito di regolare direttamente i programmi così denominati, offrendo di questi, dunque, un riconoscimento legislativo.

---

<sup>21</sup> La realtà tuttavia ha mostrato come i programmi riservati alle categorie sociali siano stati gradualmente ma inesorabilmente abbandonati, a causa di indici di ascolto e di gradimento molto bassi: le trasmissioni dell'accesso della seconda metà degli anni Settanta si sono rivelate un insuccesso dell'intero sistema radiotelevisivo italiano dopo la caduta del monopolio pubblico.

### § 3 L'EVOLUZIONE NORMATIVA

Fermo l'assioma per cui "è servizio pubblico tutta l'attività dell'emittente pubblica"<sup>22</sup>, l'idea di fondo che era alla base della legge del 1975 è che il pluralismo informativo, ossia quella funzione di promozione sociale e culturale che il servizio è chiamato ad adempiere, possa realizzarsi al meglio essenzialmente attraverso il coinvolgimento di soggetti istituzionali, sicché il pluralismo politico ed istituzionale di cui essi sono espressione si rifletta nei contenuti dell'informazione fornita dal servizio pubblico.

La nuova parola d'ordine è "pluralismo": ora compito prioritario della Rai diventa quello di dare spazio alle diverse voci che compongono l'arco del pluralismo sociale, politico, culturale. Tuttavia un'interpretazione semplificata del termine "pluralismo" lo riduce a mero rispecchiamento nell'emittente pubblica delle rappresentanze politiche esistenti in Parlamento: infatti con il passaggio del servizio pubblico dal controllo dell'Esecutivo a quello parlamentare, si avvia la lottizzazione, appunto la spartizione dei canali radiotelevisivi su base elettorale. Il primo macroscopico effetto è quindi l'incorporazione di Raiuno nella sfera di influenza della Democrazia Cristiana, di Raidue in quella del Partito Socialista Italiano e di Raitre in quella del

---

<sup>22</sup> Così come affermato dall'art. 1 della l. 103/75

Partito Comunista Italiano. Quindi la RAI diviene sin da subito terreno di conquista per i diversi partiti politici dell'arco costituzionale.

Il progetto disegnato ed attuato grazie alla legge 103/1975 non si dimostrò soddisfacente, visto che sembra disciplinare solamente dal punto di vista politico un settore bisognoso di importanti riforme strutturali: «introduce elementi di democratizzazione della RAI, ma non le assicura sufficiente operatività sul mercato»<sup>23</sup> e «non prevede alcun principio di regolamentazione delle emittenti private, lasciando di fatto spazio all'avvento non regolato della tv commerciale a diffusione nazionale»<sup>24</sup>.

Tale possibilità venne resa concreta l'anno successivo con la sentenza 202 della Corte costituzionale che riconobbe, per la prima volta, l'utilità di superare il monopolio pubblico almeno a livello locale. Secondo la Corte, lo sviluppo tecnologico delle telecomunicazioni consentiva l'utilizzazione di un numero di frequenze locali sufficientemente alto da scongiurare il rischio del formarsi di monopoli od oligopoli privati. Si vuole così introdurre un sistema misto, pubblico per il livello nazionale e privato per quello locale<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> A. Abruzzese, D. Borrelli, *L'industria culturale. Tracce e immagini di un privilegio*, Roma, Carocci, 2000, pag. 225

<sup>24</sup> *Ibidem*

<sup>25</sup> La Corte costituzionale, con la sent. n. 202 del 1976, dichiara incostituzionali, ai sensi degli artt. 3 e 21 della Costituzione, alcuni artt. della legge n. 103 del 1975 “*nella parte in cui non sono consentiti, previa autorizzazione statale e nei sensi di cui in motivazione, l'installazione e l'esercizio di impianti di diffusione radiofonica e televisiva via etere di portata non eccedente l'ambito locale*”, sulla base della considerazione che a livello locale non sussiste quella scarsità di frequenze (produttiva di monopoli o oligopoli) che giustifica il monopolio statale a livello nazionale. In questo momento inizia la storia della televisione privata italiana come fenomeno – si potrebbe dire – di massa e, progressivamente, nazionale.

La RAI dovette perciò entrare in concorrenza con i privati non solo su scala locale ma, di lì a poco, anche su scala nazionale. Ed infatti gli imprenditori privati, da un lato, approfittarono di un passaggio ambiguo della motivazione della Corte, per sostenere il loro diritto a trasmettere su scala locale anche prima del necessario intervento del legislatore<sup>26</sup>, come invece esplicitamente statuito nella stessa sentenza; dall'altro, a partire dal 1980, iniziarono a trasmettere anche su scala nazionale. Per eludere il divieto legislativo ricorsero infatti all'espedito di mandare in onda, in contemporanea, lo stesso programma pre-registrato, diffuso in tutto il territorio nazionale per il tramite di più emittenti locali tra loro consorziate ovvero appartenenti allo stesso imprenditore (c.d. «interconnessione funzionale»)<sup>27</sup>.

Questa sentenza arrivò a conclusione di tanti diversi scontri legali avviati dalle radio e dalle televisioni private che erano nate numerose in quegli anni grazie alla sempre maggiore disponibilità di apparecchiature tecniche a costi sostanzialmente modesti. Con la sentenza del 1976 si istituì in Italia il sistema televisivo misto che sostituiva la precedente situazione di monopolio pubblico; eppure ciò avvenne in assenza di una qualsiasi norma legislativa che ne regolamentava lo sviluppo, stabiliva prerogative e limiti delle emittenti che

---

<sup>26</sup> In tale passo si diceva, incidentalmente, che il «*regime di autorizzazione presuppone un vero e proprio diritto perfetto del richiedente*». La inesatta interpretazione arbitrariamente dedotta da tale passo, da «interessati» interpreti e da poco meditate decisioni giurisdizionali, fu poi esplicitamente smentita dalla stessa Corte costituzionale, molti anni dopo, con la sentenza 2 marzo 1990 n. 102., in A. Pace, *Stampa, giornalismo, radiotelevisione. Problemi costituzionali e indirizzi di giurisprudenza*, Padova, Cedam, 1983, pp. 425 ss.

<sup>27</sup> Cfr. A. Pace, *Il sistema televisivo italiano*, in *Politica del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1997

potrebbero sorgere: la norma arriverà soltanto nel 1990 con la legge Mammì, quattordici anni dopo la sentenza n.202.

Si apre così una nuova fase, la fase in cui il mezzo televisivo in una sorta di rivoluzione copernicana entra, in maniera quasi traumatica, nella competizione di mercato, ovvero «competizione tra le aziende (di cui la neotelevisione si fa vettore e cassa di risonanza) e competizione tra le emittenti televisive pubbliche e private»<sup>28</sup>.

#### **§ 4 DAL MONOPOLIO ALLA LIBERALIZZAZIONE: LA TV COMMERCIALE**

Nei primi anni Settanta l'Italia attraversa una fase di cambiamento che investe sia il contesto sociale che quello economico, con ripercussioni sullo sviluppo delle tecnologie che sembrano rendere la televisione monopolistica quasi obsoleta.

La legge 103/1975 si dimostrò inadeguata nell'interpretare questi cambiamenti che apparivano rivoluzionari; così, sia in Italia che in Europa, la spinta verso una televisione privata diventò inesorabile. Nel nostro Paese, in un sostanziale vuoto legislativo, iniziarono quei processi di concentrazione

---

<sup>28</sup> Ivi, pag. 229

dell'emittenza privata, che porteranno alla nascita della cosiddetta "TV commerciale", ovvero "neotelevisione"<sup>29</sup>.

Già in questi anni si verificano dei segnali di rottura del monopolio in particolare con l'insorgere di due fenomeni: la nascita delle emittenti private straniere e di tutta una serie di piccolissime emittenti di origine locale. E' anche l'inizio «delle stagioni delle radio libere che verrà definita successivamente "dei cento fiori" a indicare la diversità e la grande quantità di esperienze, spesso assai piccole, nel settore radiofonico»<sup>30</sup>.

Il fenomeno delle tv commerciali prese il via nel 1971 con il caso Telegiulia che chiuse le trasmissioni due anni dopo; nel 1974 si fecero strada le prime emittenti private via etere (Telemontecarlo, Firenze libera, Telecapodistria, Telesuperba): tutte trasmettevano in contrasto con la legge italiana dell'epoca che aveva sino a quel momento liberalizzato solo le trasmissioni televisive via cavo. Le prime televisioni private sorgono attraverso le stazioni indipendenti, i circuiti e le reti.

Le TV indipendenti costituiscono la formula più semplice sul panorama televisivo: controllate da un certo numero di soci e azionisti, che producono in proprio la programmazione e raccolgono la pubblicità autonomamente; i circuiti nascono da una costola delle concessionarie che tradizionalmente concentrano la loro attività nella raccolta pubblicitaria per le stazioni televisive,

---

<sup>29</sup> Vedi pag. 15 del presente capitolo

<sup>30</sup> M. Sorice, *Lo specchio magico*, Roma, Editori Riuniti, 2002, p.109.

trasformandosi in veri e propri distributori di show televisivi<sup>31</sup>. In questo modo si creano i primi circuiti di concessionarie sempre più forti e potenti, legati a società di servizi che forniscono consulenze legali, tecniche e finanziarie, che, aggregandosi tra loro, vanno a formare le reti.

Caratteristica comune delle reti è la centralizzazione delle produzioni, della raccolta pubblicitaria e della gestione, nonché la trasmissione in contemporanea sul territorio nazionale della stessa trasmissione attraverso antenne e ripetitori.

La prima formula vincente legata a questo nuovo modello di business è quella ideata da Silvio Berlusconi che fa in suo ingresso con Rete Italia, una società d'acquisto dei programmi TV stranieri e di produzione propria, e Publitalia, la concessionaria che raccoglie pubblicità per le sue nascenti reti: tutto inizia quando Berlusconi decise di dotare il nuovo quartiere, Milano 2, che egli stava costruendo, di una televisione a circuito chiuso che doveva servire ai condomini; ben presto questo primo nucleo si trasformò in un'emittente via etere, Telemilano, che nel 1980 assunse la sigla di Canale 5. Successivamente nacque Rete 4 di proprietà della famiglia Mondadori (1981) e

---

<sup>31</sup>Cfr. F. Brigida; P. Baudi di Vesme; L. Francia, *Media e pubblicità in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2004.

Italia 1 di Rusconi (1982): nel giro di due anni, Berlusconi acquistò le due reti e costituì il gruppo Fininvest<sup>32</sup>.

Le ragioni del successo della Fininvest risiedono innanzitutto nella capacità imprenditoriale di Berlusconi: egli capisce che c'è una domanda di spazi pubblicitari alla quale non si può dare risposta né nell'ottica didattico/educativa, né in quella politica che aveva finora determinato le scelte strategiche e di programmazione dell'emittente pubblica; in questo senso l'intraprendenza di Publitalia rappresenta l'elemento fondamentale nella strategia vincente di Berlusconi. Alla strategia della SIPRA, la concessionaria legata alla Rai, che si limitava ad attendere che i clienti andassero a chiedere spazi per i quali essa stessa, essendo monopolista, poteva stabilire i prezzi, le collocazioni e le combinazioni, Publitalia contrappone un attivismo e un'aggressività fino ad allora sconosciuti sul mercato: «Publitalia ha scelto di avere, unica sul mercato, una forza vendita diretta con un numero di venditori almeno doppio rispetto a quello dei concorrenti»<sup>33</sup>. Questa strategia consente a Berlusconi di vincere la concorrenza di Rusconi e Mondadori e soprattutto di intaccare in maniera sostanziale il monopolio finora esercitato dalla SIPRA.

In secondo luogo la Fininvest intrattiene rapporti privilegiati con il sistema della politica, in primis con il Partito Socialista. Indubbiamente il

---

<sup>32</sup> P. Ortoleva, *La televisione tra due crisi: 1974-1993*, in V. Castronovo, N. Tranfaglia (a cura di), *La stampa italiana nell'età della TV 1975-1994*, cit.

<sup>33</sup> M. Gambaro, F. Silva, *Economia della televisione*, cit., pag. 209

Partito Socialista è stato il primo, tra i partiti italiani, a comprendere la grande portata rivoluzionaria della televisione commerciale: ne sono conferma i convegni organizzati e le iniziative prese in questa materia<sup>34</sup>. Questa attenzione porta il Partito Socialista a guardare con occhio attento e benevolo alle iniziative di Berlusconi, legato peraltro da amicizia personale a Craxi<sup>35</sup>.

Lo sviluppo nel '78 dei primi network privati a portata nazionale (Canale 5 fu il risultato del consorzio di Telemilano e 26 emittenti locali, Italia 1 del gruppo Rusconi e Rete 4 del gruppo Mondadori/Perrone/Caracciolo) venne stigmatizzato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 148 del 1981<sup>36</sup>, nella quale ribadisce che l'esclusione del monopolio statale delle trasmissioni locali non contraddice la natura di servizio pubblico essenziale attribuite anche a queste ultime, e cioè anche le emittenti esclusivamente locali, nel loro esercizio, prestano un servizio pubblico essenziale di preminente interesse generale; tuttavia la Corte – in buona sostanza in linea con la sent. n. 202 del 1976 – ribadisce la legittimità delle trasmissioni a livello locale e rinvia all'intervento del legislatore per la fissazione di limiti e procedure autorizzatorie per quel livello di trasmissione. Anzi, la Corte, dopo aver ritenuto legittimo il monopolio statale sulle reti nazionali a causa dell'assenza

---

<sup>34</sup> Cfr. F. Monteleone, *Storia della radio e della televisione in Italia*, cit.

<sup>35</sup> Questo rapporto darà i suoi primi frutti con il cosiddetto "Decreto Berlusconi" che il governo Craxi fece approvare nel 1984, di cui si parlerà nelle pagine a seguire.

<sup>36</sup> Nell'ambito di una controversia fra la RAI e l'editore Rizzoli che aveva tentato di proiettare la sua televisione locale su scala ultra-locale proprio attraverso la interconnessione.

di una normativa di garanzia contro monopoli e oligopoli privati, aggiunge che *«a diverse conclusioni potrebbe eventualmente giungersi ove il legislatore, affrontando in modo completo ed approfondito il problema della regolamentazione delle TV private, apprestasse un sistema di garanzie efficace al fine di ostacolare in modo effettivo il realizzarsi di concentrazioni monopolistiche od oligopolistiche non solo nell'ambito delle connessioni fra le varie emittenti, ma anche in quello dei collegamenti tra le imprese operanti nei vari settori dell'informazione incluse quelle pubblicitarie».*

Tale orientamento contrastava tuttavia con esigenze del mercato e spinte politiche largamente prevalenti. In tal modo dalla stagione del monopolio pubblico televisivo si è passati ad un regime di tipo bipolare in cui la legge che si è affermata è quella del più forte.

«Il 1984 segna un punto decisivo negli scenari della comunicazione: la Fininvest, già arricchita da Italia1 acquistata dalla Rusconi l'anno precedente ottiene dalla Mondadori anche Rete4 configurandosi come diretto ed unico competitor del servizio pubblico»<sup>37</sup>. Però nel 1984 la situazione giuridica italiana sul sistema radiotelevisivo è ancora incerta. In assenza di norme di regolamentazione del sistema, alcuni pretori di Roma, Torino e Pescara decidono di oscurare le reti Fininvest: la violazione contestata è quella degli articoli 1, 2 e 45 della legge 103/1975, che riservano allo Stato l'effettuazione

---

<sup>37</sup> Si veda P. Ortoleva, *«La televisione nell'industria culturale, la televisione come industria culturale»* in *Il Medioevo*, Roma, Carocci Ed., 2001, p. 317.

di trasmissioni radiotelevisive nazionali, e puniscono «*chiunque installa, stabilisce o esercita un impianto di telecomunicazioni senza avere ottenuto una autorizzazione o la concessione*»<sup>38</sup>. È vero che la sentenza 202 della Corte Costituzionale aveva liberalizzato l'uso della telediffusione a livello locale, ma per l'appunto, lo aveva fatto solo a livello locale; le reti private, per aggirare l'ostacolo, hanno utilizzato il sistema dell'interconnessione funzionale<sup>39</sup>.

«La battaglia legale e parlamentare si trascina per diverse settimane fino a che il 20 ottobre viene varato un decreto legge che permette alle reti Fininvest di continuare a trasmettere<sup>40</sup>»: infatti il governo emana “*Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive*”, D.L. 6 dicembre 1984, n.807 convertito, con modificazioni, nella legge 4 febbraio 1985, n.10 ( il c.d. decreto salva-private o salva-Berlusconi), con la quale ribadisce che la diffusione sonora e televisiva sull'intero territorio nazionale via etere o via cavo o per mezzo di satelliti o con qualsiasi altro mezzo, ha carattere di preminente interesse generale ed è riservata allo Stato, d'altra parte riconosce l'esistenza delle emittenti private, ne riconosce la legittimità nell'ambito di un piano nazionale di assegnazione delle frequenze, e permette la trasmissione degli stessi programmi pre-registrati, da diverse emittenti, purché in tempi diversi.

---

<sup>38</sup> Articolo 45 della legge 105/75

<sup>39</sup> Il tema è stato affrontato a pagina 26 del presente capitolo

<sup>40</sup> M. Sorice, *Lo specchio magico*, cit., p. 145.

Il legislatore non ha introdotto l'attesa normativa di riassetto del settore radiotelevisivo. Essa si è limitata, da un lato, a confermare la riserva legale in favore dello Stato per quanto riguarda la diffusione radiotelevisiva in ambito nazionale e, dall'altro, a consentire la prosecuzione provvisoria dell'attività privata di trasmissione radiotelevisiva su scala nazionale, senza dettare alcuna misura antitrust<sup>41</sup>. Non sono state, quindi, rispettate le indicazioni contenute nella sentenza n. 148/1981, legittimando ex post la situazione di mera occupazione, di fatto, delle frequenze che ha caratterizzato dalle origini l'esistente sistema televisivo italiano privato.

La legge in esame viene giudicata incostituzionale dalla Corte costituzionale n. 826/1988, anche se il superamento del monopolio statale è ormai un dato di fatto. Si era ormai in attesa dell'approvazione di un corpus organico di norme inteso a stabilire forti garanzie in grado di salvaguardare il massimo pluralismo nell'informazione, evitando nel contempo derive oligopolistiche del mercato.

## **§ 5 GLI ANNI DEL DUOPOLIO**

Il principio pluralistico è uno dei principi cardine del sistema mass mediologico; il pluralismo nell'attività radiotelevisiva è un principio forgiato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che lo definisce, nella sentenza

---

<sup>41</sup> Come rilevato criticamente dalla Corte Costituzionale nella successiva sentenza n. 826/1988

n°153 del 1987, come *«la concreta possibilità di scelta tra programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei»*<sup>42</sup>.

L'anno successivo, con la sentenza n°826, la Corte amplia i margini della definizione del pluralismo dell'informazione radiotelevisiva, ritrovandolo anche nella *«possibilità di ingresso, nell'emittenza pubblica ed in quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con l'effettiva possibilità che nell'emittenza privata i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia»*. Infine la Corte aggiunse che *«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»*<sup>43</sup>.

La Corte già avverte l'esigenza di ricostruire su nuove basi la ragion d'essere di un servizio pubblico radiotelevisivo. Tale ricostruzione ruota attorno ad una più completa e articolata definizione del principio del pluralismo informativo, distinto, in pluralismo esterno, inteso come presenza nel settore del maggior numero possibile di operatori, e pluralismo interno, inteso, invece, con riferimento ai contenuti dell'attività radiotelevisiva, come

---

<sup>42</sup> Il testo della sentenza è consultabile sul sito <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>

<sup>43</sup> *ibidem*

apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali presenti nel tessuto sociale.

Nell'ottica della Corte, è dal "concorso" tra un'emittenza pubblica, essenzialmente orientata a farsi carico di compiti ed obblighi di tipo contenutistico ed un'emittenza privata, orientata essenzialmente sul versante della garanzia di una pluralità di fonti di informazione, che avrebbe dovuto trovare piena realizzazione l'esigenza cui in generale il sistema radiotelevisivo doveva rispondere e cioè quella di offrire ai cittadini-utenti la libertà di scelta tra un ampio numero di fonti di informazione tra loro differenziate ed espressione del pluralismo politico, sociale e culturale, presente nel Paese.

A questa impostazione, che immaginava missioni e ruoli diversi tra remittenza pubblica ed remittenza privata si atterrà, ma solo molto parzialmente, la seconda legge di sistema, la cosiddetta legge Mammi del 6 agosto 1990 n°223 rubricata «*Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato*», che ha determinato la consacrazione legislativa del sistema televisivo misto, vale a dire che il sistema divenne a tutti gli effetti sia pubblico che privato, il cui fondamento è costituito dal binomio "pluralità dei soggetti – pluralismo dei contenuti". Ciò è rinvenibile all'articolo 1 che al comma 2 disponeva che «*il pluralismo, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione; l'apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose delle libertà e dei diritti garantiti dalla Costituzione,*

*rappresentano principi fondamentali del sistema radiotelevisivo che si realizza con il concorso di soggetti pubblici e privati ai sensi della presente legge».*

Questa legge dava attuazione alla direttiva comunitaria n° 552 del 1989 CEE dal titolo «*Televisione senza Frontiere*», la quale si preoccupava di dare una legislazione minima di base a tutti i Paesi membri dell' UE. La direttiva mirava a garantire la libera circolazione dei servizi di telediffusione nell'ambito del mercato interno, tutelando nel contempo alcuni obiettivi importanti di interesse pubblico, come la diversità culturale, il diritto di rettifica, la tutela dei consumatori e la protezione dei minori. Si prefiggeva inoltre di promuovere la distribuzione e la produzione dei programmi televisivi europei riservando loro una quota maggioritaria nel quadro dei programmi delle varie reti televisive.

La legge Mammi ha istituito inoltre uno speciale regime antitrust introdotto dall'articolo 15 riguardante il divieto di «*posizioni dominanti nell'ambito dei mezzi di comunicazione e obblighi dei concessionari*»; in particolare al comma 4 disponeva che «*le concessioni in ambito nazionale riguardanti sia la radiodiffusione televisiva che sonora, rilasciate complessivamente ad un medesimo soggetto, a soggetti controllati da o collegati a soggetti i quali, a loro volta, controllino altri titolari di concessioni, non possono superare il 25% del numero di reti nazionali previste dal piano di assegnazione e comunque il numero di tre*».

Questa legge poneva dei limiti sia alle concentrazioni tra emittenti radiotelevisive e imprese concessionarie di pubblicità, per cui una stessa impresa concessionaria di pubblicità non può raccogliere pubblicità per più di un tre emittenti radiotelevisive nazionali, per più di due reti nazionali e tre locali o per più di una rete nazionale e sei locali, sia alle concentrazioni tra emittenti radiotelevisive e imprese editoriali, per cui chi è titolare di un certo numero di concessioni a livello nazionale non può contemporaneamente controllare, direttamente o indirettamente, imprese editrici che producono più di un certo numero di copie di quotidiani.

La legge istituisce infine la figura del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, nominato dal Presidente della Repubblica su proposta dei due presidenti delle Camere, con mandato di tre anni. Questa figura sarà sostituita nel 1997 dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni<sup>44</sup>.

## **§ 6 L'AVVENTO DEL SISTEMA MISTO**

La televisione pubblica deve quindi fare i conti con i nuovi cambiamenti: mentre prima il potere apparteneva ai dirigenti, che lo esercitavano in forma pedagogica e illuminata, ora appartiene ai telespettatori, che possono scegliere tra una pluralità di offerte.

---

<sup>44</sup> Su questo argomento si veda quanto esposto in seguito nel par. 7

Gli anni successivi testimoniano il periodo degli albori di Internet, l'esplosione della telefonia mobile, ma soprattutto nascono i primi telegiornali e vengono acquistati i diritti per la diretta degli eventi sportivi; è l'epoca in cui nascono anche le prime *pay TV* via etere, come Tele+, e della *pay per view*.

La presenza di tante emittenti in competizione tra di loro provoca la settorializzazione dei pubblici : ogni produttore, per differenziarsi dai concorrenti, cerca di individuare un proprio, caratterizzante prodotto e la fetta di pubblico a cui esso può essere destinato. Di conseguenza si rivoluzionano completamente le precedenti filosofie della programmazione televisiva: cambiano i generi della comunicazione televisiva e l'intera gerarchia delle scelte tematiche appare subordinata alle esigenze della competizione commerciale.

Ciò implica una progressiva differenziazione delle reti ognuna delle quali cerca di isolare un proprio destinatario specifico. È l'avvio di quel progressivo indebolimento delle reti generaliste, indirizzate cioè ad un pubblico generico e indefinito, che subirà ulteriore accelerazione con la digitalizzazione e l'avvio delle reti tematiche destinate, nel giro di pochi anni, a rivoluzionare completamente il panorama televisivo italiano<sup>45</sup>.

La legge Mammì non riesce tuttavia a dare una soluzione stabile e definitiva al sistema radiotelevisivo italiano per diversi motivi, alcuni di

---

<sup>45</sup> Come rilevato da M. Gambaro, F. Silva, *Economia della televisione*, cit.

carattere contingente ed altri collegati ai processi di innovazione tecnologica, dalla globalizzazione delle comunicazioni di massa e quindi da un più accentuato processo di integrazione europea.

In sintesi anche questa legge, come la precedente legge 103/1975, non sembra fornire una soluzione adeguata: non solo sembra realizzare uno scarso pluralismo legittimando il duopolio di RAI e Fininvest, ma appare anche «penalizzare le piccole emittenti locali e l'intero settore dell'informazione stampata, che si vedono sottrarre risorse finanziarie sempre più ingenti da un sistema radiotelevisivo che funge da polo di attrazione sempre più esclusivo per il mercato pubblicitario»<sup>46</sup>.

Nel frattempo l'intero quadro politico in cui viene approvata la legge Mammi cambia radicalmente con Tangentopoli e con la scomparsa dei partiti tradizionali del dopoguerra (la frantumazione della Democrazia Cristiana, la scomparsa del Partito Socialista, il mutamento, non solo nominalistico, del Partito Comunista) e con la nascita di Forza Italia e l'avvio dell'avventura politica di Berlusconi. Ciò determina un quadro dell'arena politica completamente differente dal precedente e all'interno del quale aumenta enormemente il ruolo degli strumenti di comunicazione di massa a discapito

---

<sup>46</sup> P. Caretti, U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1996, pag. 325

dei tradizionali apparati di partito<sup>47</sup>. Anche questo contribuisce a porre in primo piano la questione della comunicazione di massa e della sua proprietà.

Nel 1993 «la sentenza della Corte costituzionale n. 112 conferma le disposizioni della legge Mammi mentre, nello stesso anno, la legge n. 206 (del 25 giugno) disegna i nuovi meccanismi di nomina e controllo sugli organi amministrativi del servizio pubblico. In pratica si stabiliscono le nuove regole per la nomina del consiglio di amministrazione che viene reso più snello e svincolato dal controllo delle segreterie dei partiti»<sup>48</sup>: i membri del consiglio sono cinque, scelti dai presidenti dei due rami del Parlamento. Sempre nello stesso anno viene emanata la legge n. 515 del 10 dicembre che riguarda la “*par condicio*” sulle campagne elettorali la quale stabilisce che nei quindici giorni antecedenti al voto è vietato trasmettere spot promozionali e diffondere sondaggi elettorali.

A conferma dell’ineguaglianza della legge Mammi, la Corte costituzionale con la sentenza n°420 del 1994, dichiarò l’illegittimità costituzionale dell’articolo 15 comma quarto in quanto, consentendo al singolo soggetto di detenere il 25% delle reti nazionali o al massimo tre reti televisive, non rappresentava un sistema idoneo a garantire il limite alla concentrazione di

---

<sup>47</sup> P.Mancini, *Il sistema fragile*, 2ed., Roma, Carocci, 2002.

<sup>48</sup> Cfr. M. Sorice, *Lo specchio magico*, cit., pag. 176

imprese e commettere una grave violazione del principio pluralistico citato all'articolo 21 della Costituzione<sup>49</sup>.

Inoltre la Corte respinse la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 3 della l. n. 422 del 1993, la quale aveva imposto ai concessionari, senza prevedere alcuna norma antitrust, di continuare ad operare fino al 27 agosto 1996, con gli impianti censiti al momento della domanda di concessione<sup>50</sup>.

È in questo quadro che si colloca il referendum del 1995 in materia televisiva: non solo fu respinta la richiesta di abrogazione del numero massimo delle reti assentibili ad un privato (con conseguente riduzione ad una sola rete), ma furono altresì respinti sia il referendum abrogativo che tendeva a eliminare la possibilità di inserire interruzioni pubblicitarie durante la trasmissione di film, opere teatrali e musicali, oltre che negli intervalli naturali delle opere, sia il referendum abrogativo che tendeva a ridurre a due le imprese televisive nazionali per le quali un'impresa concessionaria avrebbe potuto raccogliere pubblicità<sup>51</sup>; Per contro aveva successo il referendum abrogativo in favore di una possibile privatizzazione della RAI.

Nel contempo viene costituita, all'inizio del 1996, la Mediaset s.p.a.: una società di cui la Fininvest ha una rilevante quota azionaria e alla quale è stato

---

<sup>49</sup> Il testo della sentenza è consultabile sul sito <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>

<sup>50</sup> Vedi A. Pace, *Il sistema televisivo italiano*, cit.

<sup>51</sup> *ibidem*

trasferito il controllo della società RTI S.p.A., titolare delle concessioni radiotelevisive delle reti (già Fininvest) «Canale 5», «Italia 1» e «Rete 4».

Nel 1997 viene approvata la “legge Maccanico”, n. 249 rubricata *«Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivo»*, la quale nasceva con il compito di affrontare le tematiche dell'antitrust in base al principio del pluralismo sancito dalla vecchia “legge Mammi”.

La legge aveva provveduto a vietare ai soggetti che detenessero comunque partecipazioni in imprese radiotelevisive e di editoria periodica, di raccogliere risorse complessivamente superiori al 20% del totale delle risorse derivanti da pubblicità, televendite, sponsorizzazioni, canone RAI, abbonamenti ai periodici, editoria elettronica<sup>52</sup>.

Inoltre questa stessa legge introduceva anche il tetto massimo del 30% delle risorse raccolte quale criterio per individuare posizioni dominanti nel settore televisivo e nel mercato delle pubblicità. Secondo questa legge, una rete del gruppo Mediaset, nello specifico Rete 4, si sarebbe dovuta trasferire sul satellite e una rete Rai, nello specifico Rai 3, sarebbe stata finanziata dal solo canone. Questi limiti tuttavia non erano immediatamente applicabili, ma erano procrastinati dalla stessa legge al 31 dicembre 2003, termine ultimo entro il quale lasciata alla discrezionalità dell'Autorità per le garanzie nelle

---

<sup>52</sup> Articolo 2 comma 6 della legge 249/1997

comunicazioni, sarebbe dovuto avvenire il contestuale passaggio al satellite o al cavo<sup>53</sup>, con riserva di rivedere il termine stesso entro il 31 gennaio 2003.

Per cui in base agli artt. 2 e 3 della legge 31 luglio 1997 n. 249, l'assegnazione di tre concessioni doveva ritenersi temporaneamente legittima fino al momento in cui lo sviluppo del mercato avesse consentito di sostituire validamente ad una delle concessioni via terra l'emittenza via satellite.

Proprio tale questione, tuttavia, costituisce un punto critico dal punto di vista della legittimità costituzionale della legge Maccanico: Il potere che la legge attribuisce all'Autorità, infatti, non risulta in alcun modo limitato nel tempo, né si prevedono dei principî direttivi per il suo esercizio: ciò sembra in contrasto con il principio di *riserva di legge* che comunque caratterizza gli artt. 21, 41 e 42 della Costituzione<sup>54</sup>.

La Corte costituzionale è intervenuta sulla nuova disciplina con la sentenza n°466 del 20 novembre 2002 ed ha ribadito l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7 della legge Maccanico «nella parte in cui *non prevede*» la fissazione di un *termine finale certo e non prorogabile* per la trasmissione solo via cavo o satellite delle reti eccedenti; in particolare la Corte, pur ammettendo l'ammissibilità di un periodo transitorio, ha negato l'indeterminatezza dello stesso, perché in lesione dei valori del pluralismo. In

---

<sup>53</sup> Articolo 3 comma 7 della legge 249/1997: il regime transitorio è agganciato al raggiungimento di un "*effettivo e congruo sviluppo dell'utenza dei programmi radiotelevisivi via satellite e via cavo*".

<sup>54</sup> La riserva di legge, in questo caso, è in relazione alla proprietà pubblica

base a questo la Corte ha fissato il termine del 31 dicembre 2003 indicato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni come perentorio e non procrastinabile, entro il quale i programmi, irradiati dalle emittenti eccedenti i limiti di cui al comma 6 dello stesso art. 3, devono essere trasmessi esclusivamente via satellite o via cavo.

Una sentenza, dunque, che non tocca i limiti *anti-trust* previsti dalla legge 249/1997, e non giudica contraria a Costituzione la previsione del regime provvisorio in sé: nelle intenzioni della Consulta, la pronuncia dovrebbe essere un punto fermo per la futura attività del legislatore, anche in previsione di una nuova legge di settore di cui si parla da tempo<sup>55</sup>.

## § 7 LE AUTORITIES

Le Autorità amministrative indipendenti o *Authorities* costituiscono un immancabile elemento nel quadro delle trasformazioni degli attuali sistemi democratici, poiché si pongono in una posizione " ibrida" rispetto alla tripartizione dei poteri propria delle moderne democrazie perché spezzano quel principio di dipendenza dall'apparato ministeriale.

Le *Authorities*, da un lato nascono dal mutamento dei rapporti tra istituzioni pubbliche e società civile e dall'impossibilità da parte dello Stato di controllare efficacemente tutti gli ambiti che gli competono, dall'altra

---

<sup>55</sup> Questo argomento sarà oggetto di studio del capitolo II

soddisfano il crescente bisogno di regolazione di settori sensibili, che incidono su interessi di rilevanza costituzionale come la libertà di informazione e la libertà di iniziativa economica o di concorrenza.

Nel campo dell'informazione si fanno avanti tre Autorità, alle quali si ricorre, in generale, qualora si ritenga che un settore possa essere meglio governato da organi dotati sia di spiccata indipendenza rispetto al potere politico, sia di specifiche competenze in quanto composto con i migliori specialisti della materia.

Per poter analizzare comunque i compiti delle varie Autorità appare opportuno proporre qualche notazione sulla natura delle autorità amministrative indipendenti, differenti dalle agenzie governative.

È opportuno in prima analisi sottolineare come non esista una legge che disciplini gli aspetti comuni alle varie amministrazioni cosiddette indipendenti o che, nell'istituirle, le definisca come tali: per questa ragione è impossibile indicare con precisione le caratteristiche comuni a tutte le Autorità, al punto che si potrebbe pensare all'esistenza di tanti modelli di Autorità indipendenti quante sono le Autorità indipendenti stesse. Quanto accomuna le "indipendenti" è, da un lato, la funzione tutoria, da intendersi quale funzione di regolamentazione e tutela di interessi collettivi in ambiti della vita sociale dove la mediazione dei diversi interessi si presenta particolarmente delicata; dall'altro, la sostanziale indipendenza dal Governo. Varia, però, il grado e i tipi

di autonomia concessi dalla legge alle diverse amministrazioni indipendenti, che risulta essere inversamente proporzionale al grado di controllo dei suoi vertici: per questo le varie leggi istitutive, allo scopo di rendere effettiva l'autonomia delle Autorità, stabiliscono regole e criteri che limitano la discrezionalità del Governo nella nomina dei relativi organi.

L'attuale assetto del sistema radiotelevisivo, che vede accanto al servizio pubblico anche una pluralità di emittenti private, nazionali e locali, tutte chiamate a rispettare i principi del pluralismo, imparzialità e correttezza dell'informazione, e comprende l'intero settore delle telecomunicazioni, basato sul principio del servizio universale, prevede un sistema di controlli facente capo all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom), istituita con la legge n°249 del 1997, che può essere definita con la duplice accezione di «autorità di garanzia» e «autorità convergente». Con la prima definizione si allude al compito di garantire la corretta competizione degli operatori sul mercato e di tutelare le libertà fondamentali dei cittadini; con la seconda ci si riferisce alla collocazione di regolatore unico dei diversi settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e dell'editoria<sup>56</sup>; inoltre è competente alla gestione del Registro degli Operatori di Comunicazione (ROC).

L'Autorità è composta attualmente da quattro organi: il Presidente, la Commissione per le infrastrutture e le reti, la Commissione per i servizi e i

---

<sup>56</sup> Per approfondimenti si rinvia al sito: <http://www.agcom.it/>

prodotti, ciascuna costituita dal presidente e da quattro commissari, ed infine il Consiglio, che è l'organo collegiale costituito dal presidente e dagli otto commissari riuniti.

Il presidente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministro delle Comunicazioni. Benché la nomina del presidente debba essere approvata dalle commissioni parlamentari competenti, a maggioranza dei due terzi dei componenti, in realtà il presidente è proposto direttamente dal Presidente del consiglio. Per questo motivo, una parte autorevole della dottrina ha qualificato l'Agcom come una autorità semi-indipendente<sup>57</sup>. Gli altri otto componenti sono eletti per metà dalla Camera e per metà dal Senato, con una formula elettorale che conduce di regola ad una rappresentanza paritaria di membri indicati dal governo e dall'opposizione<sup>58</sup>. I membri durano in carica sette anni e non possono essere confermati. La legge prevede i requisiti, invero generici, per poter essere designati (alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore).

La Commissione per le Infrastrutture e le Reti delibera in materia di interconnessione e di accesso, di numerazione, di servizio universale, di misure

---

<sup>57</sup> Cfr. G. Amato, *Autorità semi-indipendenti e autorità di garanzia*, in *Rivista trimestrale dir. pubbl.*, 1997.

<sup>58</sup> L'art. 1, comma 3 della legge 249 del 1997, sancisce che Senato e Camera eleggano ciascuno quattro commissari e che ciascun senatore e deputato esprima il proprio voto con l'indicazione di due nominativi, uno per la Commissione per le infrastrutture e le reti e l'altro per la Commissione per i servizi e prodotti.

per la sicurezza delle comunicazioni e tetti per le radiofrequenze e di standard per i decodificatori. La legge ha inoltre affidato a questa Commissione la definizione delle controversie tra utenti e gestori del servizio di telecomunicazioni, attività mai esercitata salvo trovare applicazione e fattività con la delega a livello locale ai Corecom. In particolare la Commissione esprime al Ministero delle Comunicazioni un parere sullo schema del piano nazionale di ripartizione delle frequenze, elabora e approva i piani di assegnazione delle frequenze stesse, vigila sui tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana e individua gli eventuali obblighi del servizio universale. Costruisce e tiene inoltre il ROC (Registro degli Operatori della Comunicazione), altra funzione che in futuro dovrebbe trovare in ciascun bacino regionale una applicazione più attuale, presente e aggiornata, allo scopo di aver chiara una mappatura dei soggetti, delle competenze e degli interessi che si sviluppano nel sistema della comunicazione territoriale.

La Commissione per i Servizi e i Prodotti vigila sulle modalità di distribuzione dei prodotti (inclusa la pubblicità) e sulla loro conformità alle prescrizioni di legge, provvedendo ad emanare direttive sui livelli generali di qualità dei servizi. Le sue funzioni riguardano in particolare il settore radiotelevisivo. In materia di pluralismo, l'attività di questa Commissione è assai ampia: essa garantisce, tra l'altro, l'applicazione delle norme sulla par condicio in periodo elettorale e verifica, ad esempio, il rispetto delle norme in

materia di tutela dei minori (in caso di inosservanza di tali norme, delibera l'irrogazione delle relative sanzioni, da applicarsi anche se il fatto costituisce reato e indipendentemente dall'azione penale). La verifica del rispetto delle leggi è affidata al sistema di monitoraggio realizzato dall'Autorità in collaborazione con centri specializzati nella raccolta dei dati.

Altre competenze di rilievo riguardano la rilevazione degli indici di ascolto e di diffusione dei diversi mezzi di comunicazione e la verifica della corretta pubblicazione dei sondaggi, altra materia che per trovare una applicazione più efficace è stata delegata ai Corecom per quanto riguarda il rispetto delle norme vigenti in materia da parte delle testate periodiche edite nel territorio regionale.

Il Consiglio, che in base al testo legislativo è appunto costituito dal presidente e da tutti i commissari, dispone della facoltà di segnalare al Governo l'opportunità di interventi, anche legislativi, in relazione alle innovazioni tecnologiche e alle evoluzioni del settore delle comunicazioni. Promuove, infatti, ricerche e studi in materia di innovazione tecnologica e di sviluppo dei servizi multimediali, anche avvalendosi dell'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione. Adotta, inoltre, le disposizioni del regolamento relativo ai criteri e alle modalità per il rilascio di licenze e autorizzazioni e per la determinazione dei relativi contributi, e del regolamento sui criteri e sulle modalità di rilascio delle concessioni e delle

autorizzazioni in materia radiotelevisiva e per la determinazione dei relativi canoni e contributi.

È questo organo che è incaricato di verificare i bilanci e i dati relativi alle attività alla proprietà dei soggetti autorizzati o concessionari del servizio radiotelevisivo e di accertare la effettiva sussistenza di posizioni dominanti nel settore e adottare i provvedimenti conseguenti. In questa prospettiva si può comprendere come, agendo a tutela dei cittadini (rispetto del pluralismo) e degli operatori del mercato, sia preposto alla autorizzazione dei trasferimenti di proprietà delle società che esercitano l'attività radiotelevisiva previsti dalla legge.

Accerta, infine, come già rilevato in precedenza, la mancata osservanza da parte della società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico degli indirizzi formulati dalla Commissione parlamentare di vigilanza.

Le competenze dell'Autorità per le comunicazioni tendono talvolta a intrecciarsi e sovrapporsi con quelle di un'altra *Authority*, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm), istituita dalla legge n. 287 del 1990<sup>59</sup> e competente in materia di intese restrittiva della concorrenza e di abusi di posizione dominante anche relativamente al settore delle comunicazioni. In questi casi, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha solamente un potere consultivo.

---

<sup>59</sup> Legge 10 ottobre 1990, n. 287, «*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*», in Gazzetta Ufficiale n. 240 del 13 ottobre 1990.

Dopo la riforma del 2001 del Titolo V della Parte II, l'art.117 della Costituzione annovera tra le materie di competenza concorrente delle Regioni anche l'“ordinamento della comunicazione”, seguendo un percorso che aveva già attribuito alle Regioni un ruolo nel settore. In questa prospettiva, appare degna di considerazione l'idea di una valorizzazione dei Corecom, insieme organi regionali ma anche organi di decentramento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni <sup>60</sup>.

I Corecom pertanto mostrano la duplice natura di organi (strutturalmente) regionali e (funzionalmente) dipendenti dall'Autorità, creati per l'esercizio a livello regionale delle funzioni di governo, garanzia e controllo spettanti su scala nazionale all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

I Comitati regionali per le comunicazioni vanno a sostituire i vecchi Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi (Corerat), istituiti per la prima volta con la legge di riforma del sistema radiotelevisivo n.103/1975.

Occorre infine fare menzione della terza *Authority*, ossia il Garante per la protezione dei dati personali, istituito dalla legge n°675 del 31 dicembre 1996, al quale spetta la funzione di garanzia, difesa e tutela nei confronti dei cittadini sulla circolazione e sulla diffusione delle informazioni<sup>61</sup>. La disciplina di tutela ha trovato da ultimo il suo assestamento in un apposito Codice in materia di

---

<sup>60</sup> P. Caretti, *L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: problemi e prospettive*, in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione*, Napoli, ESI, 2004

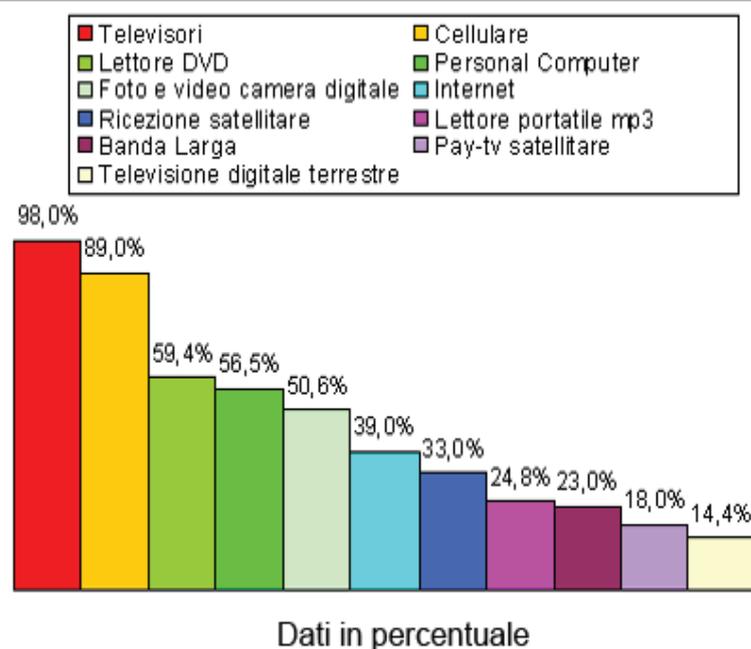
<sup>61</sup> Per approfondimenti si rinvia al sito:  
<http://www.garanteprivacy.it/garante/navig/jsp/index.jsp>

protezione dei dati personali (D.Lgs. 196/2003), che ripete la sua origine nella legge 675/1993, attuativa della direttiva 95/46/CE; la tutela della privacy trova poi ancora una univoca protezione nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE (la cd. Carta di Nizza), per cui ogni individuo ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano.

La disciplina della privacy si propone di individuare il miglior equilibrio tra tutela della persona e libertà di informazione; questo equilibrio non risulta, d'altro canto, raggiunto, una volta per tutte, ma costituisce un obiettivo dinamico che deve essere costantemente ricercato alla luce degli svolgimenti sociali e del progresso delle tecnologie dell'informazione.

Non vi è dubbio che esista un collegamento stretto tra un mezzo di comunicazione pervasivo, qual è la televisione, e la necessità di garantire il corretto svolgimento dei processi democratici. Non è tanto questione di caratteristiche tecniche del mercato televisivo, quanto del ruolo peculiare che la televisione possiede nella formazione dell'opinione pubblica e della coscienza individuale. In molti casi la televisione è l'unico mezzo di conoscenza del reale utilizzato dalle famiglie; la televisione, per molti cittadini, certifica la realtà stessa. Se questo è vero, il compito delle *Authorities*, nonché, *in primis*, del legislatore stesso, deve essere assicurare che questo mezzo sia in grado di svolgere una corretta funzione di trasmissione alla società di valori pluralistici, democratici e partecipativi.

## ITALIA: diffusione tecnologie in famiglia



Fonte: *Confindustria* (2007)

KEYbiz



## **CAPITOLO II**

### **RIFORMA DEL SISTEMA RADIOTELEVISIVO ITALIANO NELL'AMBITO DELLA NORMATIVA EUROPEA**

#### **§ 1 LE FONTI EUROPEE E LA LEGGE DI RIFORMA**

Dopo la panoramica sull'evoluzione normativa dall'inizio della radiofonia sino ai tentativi di regolazione *anti-trust* degli anni '90, è venuto il momento di affrontare il quadro normativo vigente. Esso è il frutto di una riforma, la legge 112/2004, più nota come «legge Gasparri», che ha suscitato non poche polemiche politiche, ma anche molti dubbi di tipo giuridico sui suoi effetti, sulla sua rispondenza alle sentenze della Corte costituzionale e sull'opportunità di varie sue disposizioni.

Nel lungo periodo di gestazione della legge Gasparri, sono intervenuti alcuni mutamenti di ordine tecnologico e giuridico che hanno aperto la strada ad una nuova fase di questa lunga evoluzione del servizio pubblico radiotelevisivo. Da un lato, il progredire del processo di convergenza che, eliminando la distinzione tra mezzi ( vettori di comunicazione ) e servizi prestati, ha ridotto, in parallelo, la distinzione tra il settore delle telecomunicazioni e quello della radiotelevisione. Dall'altro l'espandersi del diritto comunitario in questa materia: infatti l'attività radiotelevisiva è stata a lungo al di fuori del raggio d'azione della Comunità europea, rimanendo

riservata al pieno dominio dei legislatori nazionali. E questo per tre ragioni: innanzitutto, per l'incertezza sull'esistenza di un'apposita competenza comunitaria in questo settore; in secondo luogo, per la tendenza ad intendere la materia soprattutto nell'ottica della libertà di informazione e dunque con accentuazione dei profili legati al contenuto dei messaggi informativi; in terzo luogo, per l'esistenza, in tutti gli Stati membri, di un regime di monopolio pubblico dei servizi radiotelevisivi.

La situazione comincia a cambiare nella seconda metà degli anni Ottanta, con l'approvazione della nota direttiva n. 552/1989, la c.d. direttiva «*Televisione senza frontiere*»<sup>62</sup>, (che verrà successivamente modificata con la direttiva n. 36/ 1997), che toccava il profilo della quantità e modalità di trasmissione della pubblicità commerciale<sup>63</sup>.

Ma si tratta solo del primo passo, cui un altro ne segue, espressamente volto ad indirizzare le legislazioni nazionali in ordine alla disciplina del segmento pubblico dei sistemi radiotelevisivi europei, rappresentato dal Protocollo, allegato al Trattato di Amsterdam del 1997, espressamente dedicato al «*sistema di radiodiffusione pubblica*». In esso si legge che «*Le parti contraenti, considerando che il sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri è direttamente collegato alle esigenze democratiche , sociali e culturali di ogni società, nonché alla esigenza di preservare il pluralismo dei*

---

<sup>62</sup> Si rimanda al capitolo I pag. 36

<sup>63</sup> A proposito si veda il prossimo paragrafo 6

*mezzi di comunicazione , hanno convenuto che (...) le disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità europea non pregiudicano la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione, nella misura in cui tale finanziamento sia accordato agli organismi di radiodiffusione ai fini dell'adempimento della missione di servizio pubblico conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro e nella misura in cui tale finanziamento non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico».*

Si tratta di affermazioni di grande rilievo sotto diversi, ma connessi, profili. Innanzitutto, il Protocollo fa salva e giustifica a priori l'esistenza di servizi pubblici radiotelevisivi, in quanto collegati ad esigenze insopprimibili che in ogni società vanno soddisfatte e dunque fa propria quella concezione sostanziale/funzionale del servizio pubblico, che, come abbiamo visto era già emersa sul piano interno. In secondo luogo, esso consente che gli Stati membri possano disporre forme di finanziamento a favore delle emittenti di servizio pubblico, in deroga alla disciplina degli aiuti di Stato, prevista dal Trattato. In terzo luogo, tuttavia, esso sottolinea come tale deroga sia subordinata al rispetto di due condizioni: la stretta correlazione tra finanziamento dello Stato ed effettivo svolgimento della missione di servizio pubblico, da un lato, una determinazione di siffatto finanziamento tale da non produrre una alterazione

sproporzionata delle condizioni degli scambi e del principio di libera concorrenza nel settore considerato.

Un terzo, e senza dubbio, più rilevante intervento comunitario è rappresentato dal secondo pacchetto di direttive adottate in tema di «comunicazione elettronica»<sup>64</sup>.

In particolare la c.d. «*Direttiva Quadro*» ( 2002/21/CE), coerentemente col processo di convergenza in atto, «*istituisce un quadro normativa comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica*», introducendo una serie di novità importanti, con riflessi diretti anche sulla disciplina del servizio pubblico. Essa esprime il principio che tra regole e concorrenza esiste un rapporto inversamente proporzionale, che impone un monitoraggio costante teso ad eliminare le regole non più indispensabili con il crescere della competizione. Ancora, individua il soggetto regolatore in una autorità nazionale di regolazione (ANR), indipendente sia verso il potere politico, sia verso gli operatori di settore. La Direttiva chiarisce, in specie, che se lo Stato mantiene la proprietà o il controllo di reti, i servizi devono essere resi da un soggetto pubblico strutturalmente distinto dal soggetto regolatore. Dunque, a

---

<sup>64</sup> Direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso), in G.U.C.E., L 108/7, 24 aprile 2004; Direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni) in G.U.C.E., L 108/7, 24 aprile 2004; Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), cit. e Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale).

un servizio pubblico in senso proprio corrisponde tendenzialmente un'autorità indipendente di regolazione.

Delle norme della Direttiva comunitaria, merita di essere richiamata la definizione di principi comuni sia al settore delle telecomunicazioni, che a quello della radiotelevisione. Ai sensi, infatti, dell'art.2, tra le reti di comunicazione elettronica sono ricomprese anche le reti utilizzate per la diffusione circolare dei programmi sonori e televisivi, così come tra i servizi sono ricompresi quelli di trasmissione diffusi attraverso queste ultime.

Questa sostanziale assimilazione dei due settori ha come conseguenza principale, per i problemi che qui interessano, in primo luogo, l'avvio di una riconfigurazione del mercato dell'audiovisivo, nella quale ai tradizionali operatori integrati dovrebbero sostituirsi la due distinte figure dell'operatore di rete e del fornitore di contenuti e servizi, con conseguente modifica della disciplina dei rispettivi e distinti titoli abilitativi. In secondo luogo, la reimpostazione del problema del pluralismo esterno non più tanto in termini di numero di reti ( o di concessione di frequenze ), ma piuttosto in termini di diritto di accesso alla rete a condizioni non discriminatorie e di imparzialità.

Infine, un ulteriore elemento che è intervenuto a mutare il quadro complessivo è rappresentato dalla riforma del Titolo V della Costituzione e, più in particolare, all'inserimento nell'elenco delle materie di competenza legislativa concorrente (art,117, c.3) dell' "ordinamento della comunicazione";

una dizione che, al di là delle difficoltà di una sua puntuale definizione, certamente attiene al settore della radiotelevisione.

In sintesi, dunque, processo tecnologico di convergenza, nuovo quadro normativo comunitario e riforma costituzionale ponevano le premesse per una necessaria ridefinizione dell'impianto del nostro sistema radiotelevisivo e, in quest'ambito, della disciplina del servizio pubblico, ponendo a quest'ultimo riguardo interrogativi in parte nuovi e legati, ancora una volta, al fondamento e alle ragioni della permanenza di un'emittenza di servizio pubblico.

## **§ 2 IL CONTESTO D'INTERVENTO**

Per comprendere meglio il ruolo della nuova legge di sistema occorre prestare attenzione anche ad alcuni avvenimenti accaduti negli anni che precedono la riforma: nel 2002 le preoccupazioni per la concentrazione nei mezzi di comunicazione di massa sono evidenti: si è parlato dell'intervento della Corte costituzionale nel novembre 2002<sup>65</sup>; anche il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, in data 23 luglio 2002, ha inviato il suo primo messaggio formale alla Camere in materia di pluralismo e di imparzialità dell'informazione. Nel messaggio, il Presidente Ciampi ha sottolineato i concetti di imparzialità e di pluralismo interno e richiamato l'essenziale funzione dello Stato di salvaguardia della identità culturale italiana e la

---

<sup>65</sup> A proposito si veda il capitolo I pag.44

missione specifica del servizio pubblico; egli osservava che *«la sola presenza dell'emittenza privata (cosiddetto pluralismo "esterno") non è sufficiente a garantire la completezza e l'obiettività della comunicazione politica, ove non concorrano ulteriori misure sostanzialmente ispirate al principio della parità di accesso delle forze politiche (cosiddetto pluralismo "interno")»*<sup>66</sup>.

In fase di discussione, il ddl Gasparri è stato oggetto di numerosi emendamenti, tra questi merita di essere menzionato quello che modificava il cruciale articolo 15: *«questo emendamento afferma che i destinatari di concessioni televisive che controllano una quota pari al 20%, non possono controllare, direttamente o indirettamente, quotidiani ed emittenti radiofoniche; propone inoltre che le concessionarie di pubblicità che raccolgono pubblicità per non più di due emittenti possono raccoglierla anche per le emittenti radiotelevisive locali di cui non siano controllanti o controllori»*<sup>67</sup>.

Il 2 dicembre 2003, quindi a pochi giorni dalla scadenza del termine del 31 dicembre 2003 indicato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n°466/2002, fu approvata dal Parlamento la legge Gasparri. In fase di promulgazione, il Presidente della Repubblica il 15 dicembre 2003, chiese alle Camere una nuova delibera di tale legge richiamandosi alla giurisprudenza

---

<sup>66</sup>Il messaggio presidenziale può leggersi sul sito <http://www.quirinale.it/discorsi/discorso.asp?id=20101>

<sup>67</sup> Resoconto parlamentare riportato in C. Rognoni, *Inferno tv*, Milano, Tropea editore, 2003, pag 139

della Corte (sentenze nn°826/1988, 420/1994, 466/2002), nonché al proprio messaggio del 23 luglio 2002 e facendo riferimento alle osservazioni dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>68</sup>.

Quindi Corte costituzionale, Autorità amministrative indipendenti competenti e Presidente della Repubblica hanno osservato come l’espansione della tecnica di trasmissione digitale terrestre fosse idoneo presupposto del superamento dei limiti temporali di cui al 31 dicembre 2003 solo allorquando alla diffusione della tecnologia digitale fosse conseguito un effettivo arricchimento del pluralismo.

I rilievi che il Capo dello Stato ha posto nel messaggio che ha accompagnato il rinvio della legge sono i seguenti:

1) l’art. 25 della Gasparri prevedeva un procedimento, da parte dell’AGCom, finalizzato ad accertare il grado di sviluppo del pluralismo che sarebbe conseguito dall’introduzione del digitale terrestre. Poiché tale procedimento avrebbe dovuto concludersi entro il 31 dicembre 2004 con riferimento alla situazione esistente al 31 dicembre 2003, ciò avrebbe costituito un’evidente violazione di quanto previsto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 466/2002, secondo la quale la proroga della situazione preesistente non avrebbe dovuto superare il 31 dicembre 2003;

---

<sup>68</sup> Cfr. A. Pace, *Legge Gasparri e Corte Costituzionale*, sul sito [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), pag. 3 ss.

2) nell'art. 25 non erano altresì previste le conseguenze di un eventuale esito negativo di siffatto accertamento dell'AGCom;

3) l'art. 15, comma 2, avrebbe potuto dar luogo alla formazione di posizioni dominanti, data la dimensione del Sistema integrato delle comunicazioni (SIC) e la mera previsione del 20 % come limite per le concentrazioni consentite ai soggetti tenuti all'iscrizione nel registro degli operatori di comunicazione, previsto dall'art. 1, comma 6, lett. a), n. 5, l. 31 luglio 1997, n. 249;

4) suscitava, infine, perplessità la disciplina della raccolta pubblicitaria, potendo in pratica determinare l'impoverimento di questa tradizionale fonte di finanziamento.

Nel messaggio presidenziale è stato, in primis, osservato come lo slittamento ad un anno della verifica non avrebbe fatto altro che generare una vera e propria "proroga del termine finale" specificato dalla Corte costituzionale; a ciò aggiungendosi la previsione di alcunché circa le conseguenze di un eventuale non raggiungimento delle condizioni dell'offerta specificate dall'articolo 25. L'ulteriore profilo segnalato in fase di rinvio presidenziale è nel rapporto intercorrente tra pluralismo, nella sua accezione esterna di cui alla necessaria presenza della pluralità di voci alle quali hanno diritto i cittadini per l'acquisizione di un'informazione pluralista, e

concorrenza, quale antidoto alla concentrazione e all'uso spropositato di posizioni dominanti.

È proprio nel riprendere tale impostazione che il messaggio presidenziale ha segnalato come la nuova configurazione del Sic *«è assunto dalla legge (...)come base di riferimento per il calcolo dei ricavi e di singoli operatori di comunicazione ed è inidoneo presupposto di calcolo dei limiti massimi di concentrazione dei mezzi finanziari»*. Là dove per Sic la Gasparri approvata in prima battuta intendeva, ai sensi dell'articolo 2, co.1, lett.g) *«il settore economico che comprende le imprese radiotelevisive e quelle di produzione e distribuzione, qualunque ne sia la forma tecnica, di contenuti per programmi televisivi o radiofonici; le imprese dell'editoria quotidiana, periodica, libraria, elettronica, anche per il tramite di Internet; le imprese di produzione e distribuzione, anche al pubblico finale, delle opere cinematografiche; le imprese fonografiche; le imprese di pubblicità, quali che siano il mezzo o le modalità di diffusione»*.

L'ampiezza del paniere di "imprese", come osservato nel messaggio presidenziale, poteva essere tale da *«consentire, a causa della sua dimensione, a chi ne detenga il 20% di disporre di strumenti di comunicazione in misura tale da dar luogo alla formazione di posizioni dominanti»* evidentemente vietate dalla legge, secondo quanto previsto in particolare dall'articolo 2 della legge n°249/1997. Inoltre, specificatamente alla risorsa "pubblicità", è *condicio*

*sine qua non*, la creazione di condizioni che impediscano che si concretizzi «il pericolo che la radiotelevisione, inaridendo una tradizionale fonte di finanziamento della libera stampa, rechi grave pregiudizio ad una libertà che la Costituzione fa oggetto di energica tutela».

Va rilevato che il rinvio avveniva a meno di un mese dallo spirare del termine fissato dalla Corte per l'emigrazione dall'analogico delle reti eccedenti. Ciò evidentemente metteva a rischio, anzi, comprometteva la posizione di tali reti, le quali dal 1 gennaio 2004 rischiavano di trasmettere “in situazione di illiceità penale”<sup>69</sup>.

Per tali ragioni il Governo – considerata l'urgenza - si vede “costretto” ad intervenire con decreto legge del 24 dicembre 2003 n°352, convertito poi in legge 24 febbraio 2004 n°43 (il cd. *decreto salvareti*), rubricata «*Disposizioni urgenti concernenti modalità e tempi di definitiva cessazione del regime transitorio della legge 31 luglio 1997 n°249*», al fine di evitare gli effetti della sentenza n°466/2002 che avrebbe imposto la messa sul satellite di Retequattro e la conseguente perdita di pubblicità su Raitre<sup>70</sup>.

Il decreto legge disponeva all'articolo 1:

«1. *L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, entro il 30 aprile 2004, svolge un esame della complessiva offerta dei programmi televisivi*

---

<sup>69</sup> *ibidem*

<sup>70</sup> La disciplina del decreto risulta inglobata nell'articolo 25, commi 3 e 4, della legge 112/04

*digitali terrestri allo scopo di accertare contestualmente, anche tenendo conto delle tendenze in atto nel mercato:*

*a) la quota di popolazione coperta dalle nuove reti digitali terrestri che non deve comunque essere inferiore al 50 per cento;*

*b) la presenza sul mercato nazionale di decoder a prezzi accessibili;*

*c) l'effettiva offerta al pubblico su tali reti anche di programmi diversi da quelli diffusi dalle reti analogiche;*

*2. Entro trenta giorni dal completamento dell'accertamento di cui al comma 1, l'Autorità invia una relazione al Governo ed alle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nella quale dà conto dell'accertamento effettuato. Ove l'Autorità accerti che non si siano verificate le predette condizioni, adotta i provvedimenti indicati dal comma 7 dell'articolo 2 della legge 31 luglio 1997, n. 249;*

*3. Fino alla data di adozione delle deliberazioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, è consentito alle emittenti che superino i limiti di cui ai commi 6, 7 e 11 dell'articolo 3 della legge 31 luglio 1997, n. 249, di proseguire l'esercizio delle reti eccedenti tali limiti e alla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo di avvalersi di risorse pubblicitarie su tutte le proprie reti televisive analogiche e digitali».*

In pratica questo decreto legge restringeva i tempi della verifica dei progressi del digitale a quattro mesi, ne prevedeva un altro per la relazione dell’Autorità al governo ed al parlamento e, in caso di una valutazione negativa, prescriveva all’Autorità stessa di adottare i provvedimenti necessari per eliminare le situazioni lesive del pluralismo, di cui all’articolo 2, comma 7, della legge n. 249 del 1997. Tuttavia, il provvedimento consentiva alle reti eccedentarie di proseguire la loro attività, cioè a Retequattro di non traslocare sul satellite, e a tutte le reti del servizio pubblico di continuare ad avvalersi delle risorse pubblicitarie fino all’adozione da parte dell’Autorità dei provvedimenti di cui si è detto. Ma, se si ritiene che il presupposto costituzionale che legittima l’adozione di un decreto è la straordinarietà e l’imprevedibilità del caso, può sussistere qualche dubbio sulla legittimità del decreto legge n. 352, poiché il governo e il parlamento hanno avuto più di un anno per approvare un provvedimento che rispettasse la sentenza n. 466 della Corte costituzionale.

Sul merito del provvedimento, rilievi sono stati espressi dall’Autorità delle garanzie nelle comunicazioni e dall’Autorità garante della concorrenza<sup>71</sup>

Nonostante il messaggio presidenziale di rinvio della legge Gasparri alle Camere e le forti critiche rivolte al d.d.l. Gasparri *bis* dall’AGCom e dall’Antitrust, le modifiche apportate rispetto al testo fatto oggetto del rinvio

---

<sup>71</sup> Così A. Pace, *Legge Gasparri e Corte costituzionale*, cit., pag. 3

presidenziale sono state assai modeste. Tralasciando le modifiche relative al servizio pubblico radiotelevisivo risulta, in definitiva, che dal SIC sono eliminati soltanto l'editoria libraria e le imprese fonografiche (art. 2, comma 1, lett. g); la soglia massima *antitrust* è individuare nel 20% dei «ricavi» complessivi del SIC (anziché, come prima, nel 20% delle «risorse» complessive del SIC: art. 15, comma 2); l'acquisizione di giornali quotidiani e la costituzione di imprese editrici di giornali quotidiani, da parte di soggetti che esercitano l'attività televisiva in ambito nazionale attraverso più di una rete, è vietata fino al 31 dicembre 2010 (anziché fino il 31 dicembre 2008) (art. 15 comma 6).

Infine, per venire incontro al messaggio del Capo dello Stato, là dove il Presidente Ciampi paventava l'inaridimento di una tradizionale fonte di finanziamento della libera stampa, l'art. 25, comma 6 della legge, innovando al testo del dicembre 2003, dispone che «nella fase di transizione al digitale [...] il 60 per cento delle somme destinate dalle amministrazioni pubbliche all'acquisto di spazi su mezzi di comunicazione di massa, per finalità di comunicazione istituzionale, deve essere impegnato in favore dei giornali quotidiani e periodici».

Dopo 19 mesi di scontro politico, dopo aver dovuto affrontare, oltre al rinvio presidenziale, «nei sei passaggi fra Camera e Senato, oltre 14.000 emendamenti, quasi 90 sedute in Commissione e 44 in Aula; 410 votazioni a

scrutinio segreto»<sup>72</sup>, il nuovo testo del d.d.l. Gasparri veniva approvato in via definitiva il 29 aprile 2004 e promulgato dal Presidente il 3 maggio 2004.

### **§ 3 LA LEGGE GASPARRI**

La legge, licenziata nel maggio del 2004, si compone di 29 articoli divisi in 5 capi:

- Capitolo I: contiene i principi generali della materia (artt. 1-13);
- Capitolo II: si compone di due articoli dedicati alla tutela della concorrenza e del mercato (artt. 14-15);
- Capitolo III: definisce i criteri direttivi per l’emanazione del Testo unico della radiotelevisione (art. 16);
- Capitolo IV: si tratta di cinque articoli in cui si tratteggiano i compiti della concessionaria del servizio pubblico e si progetta la riforma della Rai (artt. 17-21);
- Capitolo V: contiene le disposizioni transitorie e finali e le abrogazioni (artt. 22-29).

I principi generali, che aprono il dettato normativo, rappresentano una solenne dichiarazione d’intenti, la piattaforma programmatica che dovrà “guidare” il legislatore nella sua opera tesa a configurare un nuovo assetto strutturale più democratico e trasparente.

---

<sup>72</sup> Così G. Gardini, *Le regole dell’informazione*, Milano, Bruno Mondadori, 2005, p. 140.

Si fa riferimento alla garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, alla libertà di espressione, a quella di opinione, alla obbiettività, alla completezza, alla lealtà e alla imparzialità dell'informazione, all'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose.

Si ribadisce all'articolo 4 come la disciplina in esame sia finalizzata a garantire:

a) l'accesso dell'utente ad un'ampia varietà di informazioni e contenuti offerti da una pluralità di operatori nazionali e locali; b) il rispetto dei diritti fondamentali della persona nella trasmissione dei programmi; c) la lealtà e l'onestà, la non discriminazione razziale, sessuale e di nazionalità; d) il rispetto delle convinzioni religiose e la protezione dei minori nelle trasmissioni pubblicitarie e di televendite; e) il diritto di rettifica e la diffusione in chiaro delle trasmissioni su eventi di particolare rilevanza per la società.

L'articolo 5 sancisce, a difesa del pluralismo e della concorrenza del sistema radiotelevisivo: a) il divieto di costituzione e di mantenimento di posizioni lesive del pluralismo; b) l'obbligo, per gli operatori di rete, di parità di trattamento nei confronti dei fornitori di contenuti e di non discriminazione nella stipulazione di accordi nell'ambito della stessa categoria di operatori di rete e parallelamente l'obbligo per i fornitori di programmi di non discriminazione nella cessione dei diritti di sfruttamento; c) la differenziazione

di titoli abilitativi di rete e per i fornitori di contenuti e per lo svolgimento delle loro attività rispettivamente su frequenze terrestri o via cavo o via satellite; d) il divieto di titolarità di autorizzazione per la fornitura di contenuti, contemporaneamente in ambito nazionale e locale, e di irradiazione, da parte di uno stesso fornitore, nello stesso bacino di utenza di più del 20% di programmi televisivi numerici in ambito locale; e) l'obbligo di separazione contabile per ciascun titolo abilitativi e di separazione societaria nel caso in cui uno stesso soggetto sommi su di sé contemporaneamente le qualità di operatore di rete, fornitore di contenuti, e fornitore di servizi interattivi associati o di accesso condizionato.

Si tratta di principi all'apparenza scontati, se introdotti come preambolo in una legge di sistema in materia radiotelevisiva. In realtà, la loro collocazione serve a enfatizzarne la portata e a sottolineare come la volontà sottesa alla legge sia diretta a dare corpo alle esortazioni provenienti dai movimenti di opinione pubblica, da forze politiche, da ampi settori economici e culturali, dalla giurisprudenza costituzionale, dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e, non ultimi, dallo stesso Parlamento europeo e dal Presidente della Repubblica. Tutti i soggetti citati hanno ripetutamente sollecitato affinché le distorsioni del sistema italiano fossero corrette in ragione proprio dei principi di cui sopra. La legge, tuttavia, è stata oggetto di conflitti. I punti più dibattuti riguardano

l'avvio del digitale terrestre, l'avvento di un sistema integrato delle comunicazioni (Sic) su cui calcolare i tetti antitrust<sup>73</sup>, la riforma della Rai-Radiotelevisione italiana e le modifiche alla disciplina in tema di pubblicità radiotelevisiva.

#### § 4 I TETTI ANTITRUST

La novità più saliente della legge di riforma è riguarda l'abrogazione dei limiti concernenti la raccolta di risorse economiche nei settori radiotelevisivo, radiofonico, delle concessionarie di pubblicità previste dalla legge n. 249/97 all'articolo 2, comma 8, lett. a), b), c), e); inoltre risulta abrogato anche il limite per il cumulo di risorse raccolte nel settore della televisione e dell'editoria(lett. d).

La disciplina *antitrust* della legge si fonda sull'individuazione del SIC (sistema integrato delle comunicazioni), definito come «*il settore economico che comprende le seguenti attività: stampa quotidiana e periodica; editoria annuaristica ed elettronica anche per il tramite di internet; radio e televisione; cinema; pubblicità esterna; iniziative di comunicazione di prodotti e servizi; sponsorizzazioni*» (art. 2, c. 1, lett. g). A tale definizione si collegano i limiti *antitrust*.

---

<sup>73</sup> L'evoluzione storica di quest'argomento è stato trattato nel capitolo I al paragrafo 4

Dispone l'art. 15, c.1, che *«all'atto della completa attuazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze radiofoniche e televisive in tecnica digitale, uno stesso fornitore di contenuti (...) non può essere titolare di autorizzazioni che consentano di 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 mediante le reti previste dal medesimo piano».*

Prosegue il c. 2 sancendo che *«fermo restando il divieto di costituzione di posizioni dominanti nei singoli mercati che compongono il sistema integrato delle comunicazioni, i soggetti tenuti all'iscrizione nel registro degli operatori di comunicazione costituito ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera a), numero 5), della legge 31 luglio 1997, n. 249, non possono (...) conseguire ricavi superiori al 20 per cento dei ricavi complessivi del sistema integrato delle comunicazioni».*

Infine, il c. 3, precisa appunto quale sia il paniere di riferimento per il calcolo dei ricavi: *«sono quelli derivanti dal finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo al netto dei diritti dell'erario, da pubblicità nazionale e locale anche in forma diretta, da televendite, da sponsorizzazioni, da attività di diffusione del prodotto realizzata al punto vendita con esclusione di azioni sui prezzi, da convenzioni con soggetti pubblici a carattere continuativo e da provvidenze pubbliche erogate direttamente ai soggetti esercenti le attività*

*indicate all'articolo 2, comma 1, lettera g), da offerte televisive a pagamento, dagli abbonamenti e dalla vendita di quotidiani e periodici inclusi i prodotti librari e fonografici commercializzati in allegato, nonché dalle agenzie di stampa a carattere nazionale, dall'editoria elettronica e annuaristica anche per il tramite di internet e dalla utilizzazione delle opere cinematografiche nelle diverse forme di fruizione del pubblico».*

E' ben evidente l'impostazione di fondo: la soglia *antitrust* – che si trattiene nel limite del 20% «in omaggio formale al giudicato della Corte costituzionale»<sup>74</sup> (sent. n. 420 del 1994) - è calcolata su di un paniere di attività estremamente vasto, così da scolorire la relazione col singolo mercato di riferimento, che dovrebbe essere quello specifico, per quanto interessa, delle televisioni che trasmettono in analogico. Ciò comporta che l'assetto attuale del duopolio televisivo (nell'analogico) non supera strutturalmente la soglia *antitrust* legislativamente prevista.

A tali disposizioni si connette direttamente l'art. 23, comma 1, il quale afferma che *«fino all'attuazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica digitale, i soggetti esercenti a qualunque titolo attività di radiodiffusione televisiva in ambito nazionale e locale in possesso dei requisiti previsti per ottenere l'autorizzazione per la sperimentazione delle*

---

<sup>74</sup> Così G. De Minico, *Due Sentenze della Corte di Giustizia sulle frequenze. Esiste un dopo?*, in corso di pubblicazione in «Quaderni costituzionali», n. 2 del 2008, ed attualmente in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

*trasmissioni in tecnica digitale terrestre, ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66<sup>75</sup>, possono effettuare, anche attraverso la ripetizione simultanea dei programmi già diffusi in tecnica analogica, le predette sperimentazioni fino alla completa conversione delle reti, nonché richiedere, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e nei limiti e nei termini previsti dal regolamento relativo alla radiodiffusione terrestre in tecnica digitale<sup>76</sup> (...) le licenze e le autorizzazioni per avviare le trasmissioni in tecnica digitale terrestre».*

Chiude il cerchio la disposizione del comma 5: *«A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, la licenza di operatore di rete televisiva è rilasciata, su domanda, ai soggetti che esercitano legittimamente l'attività di diffusione televisiva, in virtù di titolo concessorio ovvero per il generale assentimento di cui al comma 1, qualora dimostrino di avere*

---

<sup>75</sup> Si tratta della legge che avvia la sperimentazione della tecnica digitale; in merito cfr. G. De Vergottini, *Il digitale terrestre: aspetti di diritto nazionale e comunitario*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 2001, p. 263 ss.. Per comprendere la portata di tale innovazione tecnologica v. G. Gardini, *Le regole dell'informazione*, cit., p. 136-137: «*l'affermarsi della nuova tecnologia digitale, quindi, modifica i presupposti stessi per la regolamentazione della trasmissione televisiva terrestre: grazie al digitale, lo spettro elettromagnetico, sebbene invariato, potrà veicolare un numero maggiore di canali, ridimensionando la "scarsità delle frequenze" posta alla base della legittimazione dei monopoli pubblici radiotelevisivi prima, e della disciplina antitrust di settore in seguito. Ancora, le nuove tecnologie di trasmissione e ricezione mettono a disposizione nuove opportunità di offerta e spianano la strada a inedite modalità di fruizione: i nuovi operatori si discostano notevolmente dall'impostazione generalista della televisione tradizionale, per offrire servizi sempre più personalizzati (pay-TV, pay-per-view, video-on-demand), mirando a una progressiva interazione con l'utente finale».*

<sup>76</sup> Come precisa il nuovo testo unico (art. 25, c. 1): deliberazione dell'Autorità n.435/01/CONS.

*raggiunto una copertura non inferiore al 50 per cento della popolazione o del bacino locale»<sup>77</sup>.*

Stabilisce, infine, l'art. 25, comma 8, che *«ove, in base all'accertamento svolto dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, secondo quanto disposto dai commi 3 e 4, risultino rispettate le condizioni di cui al comma 3, lettere a), b) e c),<sup>78</sup> e fino alla completa attuazione del piano di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica digitale, il limite al numero complessivo di programmi per ogni soggetto è del 20 per cento ed è calcolato sul numero complessivo dei programmi televisivi concessi o irradiati anche ai sensi dell'articolo 23, comma 1, in ambito nazionale su frequenze terrestri indifferentemente in tecnica analogica o in tecnica digitale. I programmi televisivi irradiati in tecnica digitale possono concorrere a formare la base di calcolo ove raggiungano una copertura pari al 50 per cento della popolazione.*

---

<sup>77</sup> Come efficacemente sintetizzato in R. Mastroianni, *La disciplina in materia di televisione tra diritto interno e diritto comunitario*, in G. Morbidelli, F. Donati (a cura di), *L'evoluzione del sistema delle comunicazioni tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 96, «questa previsione consente, da un lato, di preservare lo status quo, realizzatosi con fenomeni di occupazione di fatto di frequenze più volte stigmatizzati dalla Corte costituzionale; dall'altro, di escludere gli operatori che, pur essendo in possesso della relativa concessione, non hanno potuto esercitare l'attività di radiodiffusione per insufficienza di frequenze»

<sup>78</sup> Ecco le disposizioni, che per completezza si riportano, anche se sono già state individuate in precedenza, in nota, in sede di trattazione del rinvio presidenziale e del decreto legge n. 352 del 2003. Art. 25, c. 3 e 4: «3. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, entro il 30 aprile 2004, svolge un esame della complessiva offerta dei programmi televisivi digitali terrestri allo scopo di accertare contestualmente, anche tenendo conto delle tendenze in atto nel mercato: a) la quota di popolazione coperta dalle nuove reti digitali terrestri che non deve comunque essere inferiore al 50 per cento; b) la presenza sul mercato nazionale di decoder a prezzi accessibili; c) l'effettiva offerta al pubblico su tali reti anche di programmi diversi da quelli diffusi dalle reti analogiche. / 4. Entro trenta giorni dal completamento dell'accertamento di cui al comma 3, l'Autorità invia una relazione al Governo e alle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nella quale dà conto dell'accertamento effettuato. Ove l'Autorità accerti che non si siano verificate le predette condizioni, adotta i provvedimenti indicati dal comma 7 dell'articolo 2 della legge 31 luglio 1997, n. 249».

*Al fine del rispetto del limite del 20 per cento non sono computati i programmi che costituiscono la replica simultanea di programmi irradiati in tecnica analogica»<sup>79</sup>.*

## **§ 5 IL DIGITALE TERRESTRE**

Il passaggio dalla televisione analogica alla televisione digitale terrestre rappresenta la più rilevante innovazione degli ultimi anni e - a detta del ministro delle comunicazioni Maurizio Gasparri – il principale motivo che ha condotto alla riforma che porta il suo nome; non a caso, l’art. 1 della legge indica tra gli obiettivi l’adeguamento del sistema radiotelevisivo nazionale, regionale e locale *«all’avvento della tecnologia digitale e al processo di convergenza tra la radiotelevisione e altri settori delle comunicazioni interpersonali e di massa, quali le telecomunicazioni, l’editoria, anche elettronica, ed internet in tutte le sue applicazioni».*

---

<sup>79</sup> In riferimento a questa disposizione, il T.U. della radiotelevisione afferma all’art. 23, c. 1 e 2, che *«il periodo di validità delle concessioni e delle autorizzazioni per le trasmissioni televisive in tecnica analogica in ambito nazionale, che siano consentite ai sensi dell’articolo 25, comma 8, della legge 3 maggio 2004, n. 112, (...) è prolungato dal Ministero, su domanda dei soggetti interessati, fino alla scadenza del termine previsto dalla legge per la conversione definitiva delle trasmissioni in tecnica digitale. Tale domanda può essere presentata entro il 25 luglio 2005 dai soggetti che già trasmettono contemporaneamente in tecnica digitale e, se emittenti nazionali, con una copertura in tecnica digitale di almeno il 50 per cento della popolazione nazionale»* e che *“fino all’attuazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica digitale, i soggetti non titolari di concessione in possesso dei requisiti di cui all’articolo 6, commi 1, 3, 4, 6, 8 e 9, della deliberazione dell’Autorità 1° dicembre 1998, n. 78, possono proseguire l’esercizio della radiodiffusione televisiva in tecnica analogica, con i diritti e gli obblighi del concessionario».*

L'avvento del sistema digitale terrestre, per i fautori della legge, porterà al vero pluralismo di cui il servizio pubblico è garante. Per Gasparri: *«con questa tecnologia si otterrà il potenziamento del servizio televisivo in termini di quantità e qualità. Infatti con le stesse frequenze utilizzate per le reti televisive analogiche terrestri, il numero dei programmi digitali irradiabili può, almeno, quadruplicarsi rispetto al numero dei programmi analogici»*<sup>80</sup>.

Per i contestatori della legge invece “si contrabbanda illegittimamente la mancanza del pluralismo presente e la prospettata soppressione della funzione riequilibratrice svolta dal servizio pubblico in termini di pluralismo informativo con la promessa lontana e futura di un maggior pluralismo una volta introdotto il sistema digitale terrestre”<sup>81</sup>.

Il passaggio al digitale non è in realtà una novità introdotta dalla legge Gasparri: già la legge Maccanico al suo interno ha, per la prima volta, esplicito il concetto di televisione digitale terrestre e una bozza iniziale di disegno strategico per la transizione. Essa aveva come obiettivi primari, l'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'impostazione di limiti antitrust nel settore dell'emittenza televisiva e l'introduzione di alcune regole chiave per la liberalizzazione delle reti e dei servizi di telecomunicazione.

---

<sup>80</sup> M. Gasparri, intervento sul tema *Il servizio pubblico e il pluralismo televisivo nell'era del digitale*, Roma, 11 novembre 2002. <http://www.gasparri.it>

<sup>81</sup> <http://www.articolo21.com>

Nel 2000, anche l’Autorità per le garanzie nella comunicazione si è mostrata sollecita, elaborando il Libro Bianco sul digitale terrestre, che, come dichiarato dall’Agcom stessa *«vuol essere punto di partenza di una verifica e di un approfondimento – condotti nel rispetto delle esigenze e dell’esperienza specifica delle parti interessate - volti a individuare le migliori soluzioni legislative, tecniche e commerciali per il successo del digitale in Italia»*<sup>82</sup>.

Ma ciò che fornisce un quadro giuridico sistematico per il passaggio al “tutto digitale” è la legge n. 66 del 2001, che mette in campo la sperimentazione e dà l’avvio al mercato televisivo in tecnica digitale; stabilisce per la prima volta una data definitiva per lo “*switch-off*” delle frequenze analogiche che, coerentemente con le indicazioni del Libro bianco, era fissata al dicembre 2006, in seguito spostata al 2008: la legge Gasparri, è stata difatti modificata il 30 dicembre 2005, con il Decreto Legge n. 273, *«Definizione e proroga dei termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti»* convertito poi in legge il 23 febbraio 2006 (la legge n° 51/06). Esso non indica più la fine del 2006 come data ultima del passaggio, ma la fine del 2008, con la necessità in più di individuare aree *all digitalin* cui accelerare la completa conversione.

Nel panorama italiano dei media, si può al momento ritenere che la prospettiva digitale rappresenti insieme un alibi ed un’opportunità. Può costituire l’alibi per rinviare ad una data ancora una volta futura ed incerta la

---

<sup>82</sup> Cfr. il sito:  
[http://www.televisionedigitaleterrestre.it/public/Download/LibroBiancoDTT\\_Agcom2000.pdf](http://www.televisionedigitaleterrestre.it/public/Download/LibroBiancoDTT_Agcom2000.pdf)

soluzione del nodo del pluralismo del sistema radiotelevisivo. La tecnica digitale apre anche l'opportunità di risolvere la questione della scarsità di frequenze e di favorire l'integrazione e la convergenza tra i media. La tecnologia digitale, infatti, consente l'utilizzazione più intensa della frequenze trasmissive, per cui, tanto per dare un'idea, nella stessa banda di frequenze di un solo canale analogico possono coesistere almeno quattro o cinque programmi digitali di buona qualità, rendendo più ampia l'offerta di contenuti e di servizi per gli utenti.

Molte sono le regole presenti nella legge n°112/04, che riguardano le trasmissioni in tecnica digitale e che aprono prospettive di maggior diversificazione: tra le più importanti, la scissione della figura del concessionario in due distinte figure, l'“operatore di rete”, ossia colui che installa gli impianti necessari alla trasmissione dei canali televisivi in tecnica digitale, ed il “fornitore di contenuti”, cioè l'editore dei canali televisivi, basate sulla differenza tra le strutture (le reti) ed i servizi (i contenuti), dove il primo opera sulla base di una licenza, il secondo sulla base di un'autorizzazione<sup>83</sup>, mettendo così fine al regime ultradecennale delle concessioni radiotelevisive.

Questa apertura sembra funzionale a produrre nel tempo significativi mutamenti in termini di moltiplicazione delle opportunità di offerta dei prodotti e servizi televisivi, e, soprattutto, a favorire la pluralità dei fornitori di

---

<sup>83</sup> Articolo 5, comma 1, lett. b), legge n°112 del 2004

contenuti ed il loro accesso alle reti. Un aspetto discutibile della legge Gasparri è la sua pretesa di fondo che le nuove tecnologie, di per se stesse, siano in grado di garantire il pluralismo. Già la Direttiva 2002/19/CE metteva in guardia i legislatori nazionali, affermando che *«le regole di concorrenza da sole possono non essere sufficienti per garantire la diversità culturale e il pluralismo dei media nel settore della televisione digitale»*<sup>84</sup>. Nel caso italiano, poi, la situazione pregressa aumenta evidentemente il rischio di passare dal duopolio analogico a quello digitale, senza riuscire ad aprire spazi reali alla concorrenza: viene consentito di diventare operatore di rete solo a chi è già presente nella televisione analogica. Un nuovo imprenditore che un domani volesse investire in una rete digitale non potrebbe farlo, non solo perché non ci sono frequenze, ma anche perché la legge impedisce di comprare frequenze a chi non è già operatore analogico. Appaiono quindi serie le critiche alla legge per non aver affrontato la questione della distribuzione delle risorse pubblicitarie, con l'introduzione di rigorosi limiti alla raccolta di risorse finanziarie, per aver previsto un meccanismo d'assegnazione delle frequenze per il digitale che «sostanzialmente assegna le frequenze agli attuali operatori televisivi in tecnica analogica, consentendo agli stessi di ottenere, a richiesta, le licenze e le autorizzazioni per avviare le trasmissioni in tecnica digitale

---

<sup>84</sup> Direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso), art. 10.

terrestre»<sup>85</sup>. Uno dei problemi messi in evidenza dalla critica è che la legge ha permesso alla RAI e Mediaset di accaparrarsi molte licenze digitali, senza creare strumenti efficaci per favorire la concorrenza permettendo a nuovi operatori di entrare nel mercato.

Di qui, la constatazione che «il preteso “aumento” dei canali deriverà principalmente proprio dalle iniziative di questi due operatori (quelli attualmente in posizione dominante), con il marginale apporto, forse, di editori indipendenti»<sup>86</sup>. Inoltre è stato paventato il rischio che in assenza di interventi correttivi «il passaggio al digitale potrebbe soltanto aggravare il *deficit* di concorrenza e pluralismo»<sup>87</sup>. Il 2 marzo 2005, nel tentativo di limitare il futuro dominio del duopolio Mediaset-RAI nel mercato digitale, l'AGCOM ha adottato una delibera che riafferma la rilevanza del pluralismo nel settore televisivo e in quello delle risorse finanziarie relative allo sviluppo della televisione digitale<sup>88</sup>. L'Autorità aveva iniziato nell'ottobre 2004 un'investigazione, giungendo alla conclusione che il mercato radiotelevisivo è ancora caratterizzato dal duopolio RAI-Mediaset, con tre società, RAI, Mediaset e Publitalia '80, la concessionaria pubblicitaria del gruppo Fininvest, che furono considerate detenere una posizione dominante, in violazione del

---

<sup>85</sup> Cfr. la dichiarazione del Presidente dell'Autorità per la concorrenza Giuseppe Tesauro ed il Rapporto annuale 2003 della stessa AGCM, p. 100.

<sup>86</sup> R. Mastroianni, *I "vincoli" europei nella definizione della struttura del sistema radiotelevisivo e della missione del servizio pubblico*, in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione*, ESI, 2004.

<sup>87</sup> O. Grandinetti, *Pluralismo e concorrenza del sistema radiotelevisivo in un quadro tecnologico e normativo in evoluzione*, in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione*, cit.

<sup>88</sup> AGCOM, Delibera 136/05, in Gazzetta Ufficiale, supplemento n. 35, 11 marzo 2005.

principio del pluralismo. In particolare, la posizione di Publitalia '80 fu definita come “dominante”, detenendo una quota del 62,7 % dell'intero mercato pubblicitario televisivo<sup>89</sup>.

La delibera 136/05 dell'AGCOM ha imposto a RAI e Mediaset di accelerare la transizione al digitale terrestre e di garantire a fornitori indipendenti di contenuti l'accesso alla televisione digitale. Ha richiesto, inoltre, a Publitalia '80 di operare la separazione contabile tra le attività di raccolta pubblicitaria sulle reti analogiche e sulle reti digitali terrestri. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha altresì previsto l'obbligo per Mediaset di avvalersi, per un anno, di una concessionaria di pubblicità diversa da Publitalia per la raccolta pubblicitaria per le trasmissioni in tecnica digitale terrestre. Tale disciplina è conseguenza della Legge Gasparri.

Attualmente, con l'approvazione nell' ottobre del 2006 del D.d.l. Gentiloni, la data di *switch-off* è stata ulteriormente rimandata: il ddl prevede infatti il trasferimento di una rete analogica sul digitale entro il 2009 per Rai e Mediaset, prima del trasferimento totale di tutte le reti sul digitale entro il 2012.

Il passaggio al digitale terrestre può essere lo strumento chiave per il servizio pubblico nell'individuazione di una propria specificità ed identità: attribuendo nuove dimensioni ai concetti di servizio universale, pluralismo,

---

<sup>89</sup> AGCOM, Delibera 136/05, cit. art. 126

spinta all'innovazione e dunque offrendo un servizio digitale di qualità per gli utenti senza costi aggiuntivi rispetto al canone, creando reti digitali a copertura nazionale su cui trasportare contenuti propri e di editori indipendenti, contribuendo fattivamente alla creazione della società dell'informazione, le televisioni di servizio pubblico in Europa hanno l'occasione di mantenere, e forse rafforzare, il proprio ruolo nel panorama televisivo.

La televisione terrestre in tecnica analogica e digitale non esauriscono tuttavia le modalità di diffusione radiotelevisiva regolate dal legislatore italiano. La televisione via cavo, ritenuta legittimamente esercitabile dai privati sin dalla sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 1976, ha avuto uno sviluppo importante negli anni novanta in un quadro normativo confuso, sino all'entrata in vigore del regolamento 289/2001 dell'AGCOM. Analogamente, anche la televisione satellitare ha trovato una regolamentazione organica nella legge n. 249 del 1997 e nel citato regolamento 289/2001.

Tali tecniche di trasmissione hanno avuto un particolare sviluppo anche in relazione alla nascita della *Pay-TV*. Anche la televisione criptata a pagamento ha avuto una regolamentazione tardiva rispetto alla sua evoluzione ed ha trovato un primo quadro normativo coerente solo con la legge n. 249 del 1997, che sancisce la possibilità per le *Pay-TV* di ottenere una sola concessione su frequenze terrestri, dovendo così trasferire le altre reti su cavo o su satellite. Nonostante questi interventi legislativi su altri *new media*, la televisione

digitale ha monopolizzato la recente attenzione del legislatore, tant'è che poco o nulla si trova su di essi nella legge Gasparri. Il mercato comunque si è mosso da tempo, e grazie ad altri provvedimenti legislativi concernenti la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, nuove realtà imprenditoriali sono sorte nel campo di Internet, della banda larga, del cavo, del satellite<sup>90</sup>.

## **§ 6 PRIVATIZZAZIONE DELLA RAI**

Una delle innovazioni maggiormente contestate della legge n. 112 del 2004 è la previsione della progressiva dismissione della partecipazione dello Stato nella RAI, in linea con la filosofia di fondo del legislatore del 2004, secondo il quale lo sviluppo della tecnica digitale è in grado di assicurare in un prossimo futuro una tale pluralità di programmi da rendere superflua la funzione della concessionaria pubblica<sup>91</sup>.

L'idea di privatizzare la Rai non è nuova. Il primo passo verso questa direzione risale all'11 giugno 1995 quando un referendum abrogativo ha di fatto trasformato la natura stessa della Rai aprendo al possibile ingresso di privati nel capitale sociale dell'azienda. Da quel momento la società per azioni, cui è affidato mediante concessione, il servizio pubblico radiotelevisivo, non

---

<sup>90</sup> Questo argomento sarà oggetto di discussione del capitolo III.

<sup>91</sup> Cfr. A. Parigi, *Prospettive di privatizzazione della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo fra ordinamento comunitario ed interno*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 2003, pp. 636 ss.

doveva essere più “a totale partecipazione pubblica”, come sanciva ancora la legge Mammi del 1990.

La considerazione secondo cui il servizio pubblico debba perseguire interessi pubblici si basa sulla convinzione che la privatizzazione attiene esclusivamente all’efficienza della gestione dell’azienda, cioè alla modalità con cui il servizio viene erogato, e non alla natura “pubblica” dello stesso: «nel nuovo assetto le aziende devono erogarlo nella maniera più economica ed efficiente possibile, sempre però compatibilmente con l’interesse che pertanto rimane preminente»<sup>92</sup>. Meno persuasivo è invece il discorso secondo cui «le emittenti commerciali sarebbero in grado di assolvere a tutti i bisogni comunicativi di una società stratificata e polverizzata come quella attuale»<sup>93</sup>.

Perché la privatizzazione della Rai, così come descritta da Gasparri, ha sollevato un calderone di polemiche?

Nella legge Gasparri il servizio pubblico viene ribattezzato “servizio pubblico generale radiotelevisivo”, e viene caratterizzato con esclusivo riferimento oggettivo agli specifici “compiti” assegnati alla concessionaria (il numero delle ore che deve essere dedicato all’educazione, all’informazione, alla formazione, alla promozione culturale ecc.; l’accesso alla programmazione in favore di partiti, sindacati, confessioni religiose ecc.; la trasmissione di

---

<sup>92</sup> F. Iseppi, V. Bossi, *Il ruolo e la missione del servizio pubblico radiotelevisivo e l’etica di impresa*, Roma, Ed. Rai Eri, 1998, p. 131.

<sup>93</sup> S. Marcelli, L. Solito, *I programmi di servizio della Rai*, Roma, Nuova Eri, 1995, p.161.

messaggi di utilità sociale; la trasmissione, in orari appropriati, di contenuti destinati specificamente ai minori; la realizzazione di attività di insegnamento a distanza ecc. ecc.)<sup>94</sup>.

Il che sta però a significare che la legge Gasparri sembrerebbe indifferente ai contenuti e alle modalità della programmazione del servizio pubblico, la quale potrebbe pertanto essere del tutto analoga a quella delle emittenti commerciali<sup>95</sup>.

La legge Gasparri - dopo aver previsto la fusione per incorporazione della RAI-Radiotelevisione italiana s.p.a. (titolare delle infrastrutture) nella RAI Holding S.p.a., e il mutamento di denominazione di questa in RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a. - dispone che *«entro quattro mesi dalla data di completamento della fusione per incorporazione (...) è avviato il procedimento per l'alienazione della partecipazione dello Stato nella RAI»*, mediante offerta pubblica di vendita (art. 21). Conseguentemente tale legge prevede che il Consiglio d'Amministrazione della «nuova» RAI sia composto da nove membri, sette dei quali vengono scelti dalla Commissione bicamerale di Vigilanza con un sistema di voto tale per cui quattro vanno alla maggioranza e tre all'opposizione; dei due che restano l'indicazione spetta al Tesoro, cioè all'azionista di maggioranza: uno di essi sarà il Presidente e per diventarlo

---

<sup>94</sup> Cfr. art. 17 della legge 112 del 2004.

<sup>95</sup> Pace A., *Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo*, in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione*, cit.

dovrà avere i due terzi dei voti della Vigilanza<sup>96</sup>. *«Il consiglio, oltre a essere organo di amministrazione della società - declama l'art. 20 - svolge anche funzioni di controllo e di garanzia circa il corretto adempimento delle finalità e degli obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo».*

Inoltre, al fine di evitare la formazione di un nucleo stabile di azionisti di controllo e/o di riferimento, sono state inserite di diritto nello statuto della società privatizzata, la clausola di limitazione del possesso azionario e il divieto di patti di sindacato che coinvolgano più del 2% del capitale azionario. Il limite massimo al possesso di azioni aventi diritto di voto nella RAI – Radiotelevisione italiana S.p.a. è dell'1%.

Le riserve che provengono da più parti contro l'attuale processo di privatizzazione pongono come premessa il fatto che «perseguendo l'investitore privato un fine di lucro, ad esso non può conseguentemente essere imposto quel perseguimento di interessi generali che è tipico ed essenziale del servizio pubblico; per contro se il servizio pubblico, in mano ai privati, perseguisse finalità di lucro, giocoforza non perseguirebbe più la missione pubblica ad esso assegnata»<sup>97</sup>.

Inoltre la privatizzazione integrale della Rai in quanto società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, si pone in contrasto con

---

<sup>96</sup> Si evidenzia come la necessità del parere favorevole, espresso a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti da parte della commissione parlamentare, potrebbe, in concreto, paralizzare l'elezione al vertice del servizio pubblico radiotelevisivo in mancanza di un accordo politico.

<sup>97</sup> A. Pace, *Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo*, cit. pag. 96

un altro indirizzo contenuto nella giurisprudenza costituzionale. La Corte in una sua decisione del 1965 (n. 58) aveva infatti affermato il principio che la concessionaria del servizio pubblico dovesse essere comunque una società a prevalente partecipazione pubblica e questa impostazione risulta oggi sostanzialmente ribadita dalla sentenza n. 284 del 2002 che ha confermato che il servizio pubblico televisivo deve rimanere «nella sfera pubblica», per quanto concerne la struttura ed il modo di formazione degli organi di indirizzo e gestione.

La legittimità costituzionale della privatizzazione totale è contestata da chi, sulla base di tale sentenza, ritiene che il perseguimento della funzione generale del servizio pubblico - la realizzazione del diritto all'informazione e l'ampliamento della partecipazione dei cittadini - sia incompatibile con la logica del profitto propria degli investimenti finanziari<sup>98</sup>: «mentre la programmazione di servizio pubblico può ben essere caratterizzata dal doveroso rispetto di indirizzi e di limiti sia modali che contenutistici, altrettanto non può dirsi per le emittenti commerciali. Quest'ultime, ancorché sottoponibili non solo a divieti, ma addirittura ad obblighi - poiché, essendo titolari di una concessione, godono di una situazione di «privilegio legale» nei confronti di tutti gli altri soggetti dell'ordinamento -, devono potersi muovere

---

<sup>98</sup> R. Zaccaria, *Servizio pubblico radiotelevisivo, garanzia del diritto all'informazione e istituzioni di effettiva tutela*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 2003, pp. 927 ss. e A. Pace, *Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?*, cit.

in piena autonomia imprenditoriale»<sup>99</sup>. Tuttavia, la legge Gasparri non specifica con coerenza la nozione e i compiti del servizio pubblico, né delinea la distinzione tra il “servizio” esercitato in alcuni casi dai privati e quello esercitato in via generale dalla concessionaria pubblica. Infatti, la legge sancisce che «l’attività di informazione radiotelevisiva, da qualsiasi emittente esercitata, costituisce un servizio di interesse generale»<sup>100</sup>. Essa impone a tutte le emittenti il rispetto dei principi generali dell’informazione radiotelevisiva e di alcuni obblighi tipici del servizio pubblico.

Ne deriva che il servizio pubblico non può essere gestito da nessuno come se fosse “proprietà privata” proprio perché esso, attento alle diverse tendenze politiche sociali e culturali, deve svolgere una funzione di integrazione, di coesione sociale e quindi non può, come tale, assumere atteggiamenti aprioristicamente faziosi.

## **§ 7 LA CONFORMITÀ ALLE POLITICHE COMUNITARIE**

La Comunità Europea ha iniziato a interessarsi del sistema radiotelevisivo agli inizi degli anni Ottanta, quindi in quel periodo che vedeva l’emergere della neotelevisione<sup>101</sup>, «sotto la spinta dello sviluppo tecnologico, che aveva reso ormai inevitabile una regolamentazione della circolazione

---

<sup>99</sup> A. Pace, Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?, cit., pag. 98

<sup>100</sup> Art. 6, n. 1, legge n. 112 del 2004.

<sup>101</sup> Si è parlato di neotelevisione nel capitolo I, pag. 15

transfrontaliera delle trasmissioni, e in considerazione degli effetti che la televisione era in grado di produrre sul processo di integrazione europea»<sup>102</sup>.

Finalità importante fu quella di tutelare la possibilità, per un'emittente di uno Stato membro, di indirizzare le proprie trasmissioni verso un altro Stato membro senza che tale attività possa essere sottoposta ad alcuna discriminazione legata alla nazionalità o alla residenza. In quest'ottica, non si è ritenuto necessario creare un nuovo quadro normativo nel settore audiovisivo considerando più opportuno sviluppare ulteriormente gli strumenti esistenti: la Commissione ha cioè manifestato l'intenzione di monitorare il processo di passaggio dall'analogico al digitale per assicurare che gli interventi di sostegno che gli Stati potranno in essere siano conformi ai principi comunitari di libera concorrenza. Per raggiungere questo obiettivo ha invitato tutti gli Stati membri a rendere note le proprie strategie con l'obiettivo di stimolare il più possibile una transizione rapida, cercando di minimizzare gli svantaggi del breve periodo legati alla necessità di operare una modernizzazione tecnica a tutti i livelli.

La legislazione italiana in materia radiotelevisiva non è completamente in linea con le previsioni delle direttive comunitarie, né con i principi fondamentali dell'Unione nel settore dei media.

Inizialmente l'ordinamento italiano ha dato attuazione nel tempo alle direttive CE in materia (l'Italia è stato uno dei primi paesi che ha recepito le

---

<sup>102</sup>D. Della Penna, *Riassetto del settore radiotelevisivo*, cit, pag. 40.

direttive sulle comunicazioni elettroniche) e per alcuni aspetti si è posto all'avanguardia nell'affrontare alcuni nodi derivanti dallo sviluppo tecnologico, ad esempio, il passaggio alla televisione digitale terrestre.

Nel 1997, ha anticipato l'assetto organizzativo sancito dalle direttive del 2002<sup>103</sup>, adottando un'unica normativa per i settori delle telecomunicazioni e della televisione, la legge Maccanico<sup>104</sup>, e creando un unico organo di governo dell'intero sistema, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Inoltre, come previsto dall'art. 11 della legge Gasparri, i fornitori di contenuti televisivi devono riservare ad opere europee la maggior parte del loro tempo di trasmissione in ambito nazionale su frequenze terrestri. È escluso dal calcolo il tempo destinato a notiziari, a manifestazioni sportive, a giochi televisivi, alla pubblicità, a dibattiti.

Tuttavia la legge Gasparri sembra in più parti essere in contrasto con le direttive comunitarie. In generale la legge appare incompatibile con i principi che governano l'Unione, inclusa l'affermazione della libertà e del pluralismo dei media, sancita dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali, oltre che con quelli contenuti nelle convenzioni adottate dal Consiglio d'Europa e nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> Vedi pag. 8 del presente capitolo

<sup>104</sup> Questa legge è stata analizzata nel capitolo I, pag. 42

<sup>105</sup> Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, 24 Novembre 1993.

Alcune perplessità riguardano aspetti singoli della normativa, che costituiscono tuttavia cardini del meccanismo ideato per perpetuare l'assetto duopolistico e gli equilibri attuali<sup>106</sup>.

Si possono porre molte questioni: il "generale assentimento" all'uso delle frequenze occupate dagli attuali operatori (art. 23) che occupano di fatto le frequenze è conforme al principio della assegnazione delle frequenze secondo criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati previsto dalle direttive del 2002?<sup>107</sup> L'esclusione delle telepromozioni dai criteri di calcolo dei limiti orari di affollamento pubblicitario rispetta le linee guida dell'Unione previste nella direttiva "*Televisione senza frontiere*"<sup>108</sup>?

La previsione di una soglia antitrust calcolata sulla base di un paniere ampio e disomogeneo è compatibile con il concetto di "mercato rilevante" su cui si misurano i tetti antitrust?<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> Un'ampia riflessione sul tema è stata effettuata da uno tra i più attenti studiosi del diritto europeo dei media, R. Mastroianni nel lavoro *I "vincoli" europei nella definizione della struttura del sistema radiotelevisivo e della missione del servizio pubblico*, cit.

<sup>107</sup> Forti dubbi in questo senso sono stati manifestati da S. Cassese, *Il nuovo assetto del sistema televisivo*, Intervento al Seminario di riflessione su "La legge Gasparri al traguardo" organizzato da ISIMM (ottobre 2003) e da Mastroianni R., *I "vincoli" europei nella definizione della struttura del sistema radiotelevisivo e della missione del servizio pubblico*, cit.

<sup>108</sup> Cfr. capitolo I, pag. 36

<sup>109</sup> Di incompatibilità tra concezione del sistema integrato della comunicazione (SIC) e diritto della concorrenza ha parlato in più occasioni Giuseppe Tesaro, Presidente dell'Autorità antitrust italiana. Forti dubbi in tal senso si colgono anche nella Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2004 sui rischi di violazione, nell'UE e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione, cit., che al n. 64 «*auspica che la definizione legislativa, contenuta nel progetto di legge per la riforma del settore audiovisivo (Legge Gasparri, articolo 2, lettera G), del "sistema integrato delle comunicazioni" quale unico mercato rilevante non sia in contrasto con le regole comunitarie in materia di concorrenza, ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE e di numerose sentenze della Corte di giustizia, e non renda impossibile una definizione chiara e certa del mercato di riferimento*».

La convinzione alla base della nuova legge che il pluralismo si realizzi naturalmente con lo sviluppo del sistema digitale, senza la necessità di rigide normative antitrust, consente di ritenere adempiuto l'obbligo, discendente dai Trattati e dalla CEDU<sup>110</sup>, di adottare normative *efficaci* per prevenire e reprimere la formazione di posizioni dominanti nelle comunicazioni di massa?<sup>111</sup>

Questi interrogativi sono seri, ma da soli non spiegano le forti preoccupazioni per la situazione italiana e gli aperti richiami a risolvere le anomalie del sistema dei media, che provengono dal Parlamento europeo, dal Consiglio d'Europa, da altre autorevoli organizzazioni internazionali e da gruppi di pressione attivi a difesa della libertà di informazione<sup>112</sup>.

L'art. 11, n. 2 della Carta europea dei diritti fondamentali - innovando rispetto all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - afferma che l'indipendenza ed il pluralismo dei media debbono essere rispettati<sup>113</sup>.

L'inclusione nella Carta del principio del pluralismo dimostra la condivisione generale della centralità del tema della concentrazione dei mezzi di comunicazione in Europa e l'attenzione dell'Unione alle ricadute sul

---

<sup>110</sup> Vedi par 1 del capitolo I

<sup>111</sup> Per un approfondimento, si rinvia a Mastroianni R., *I "vincoli" europei nella definizione della struttura del sistema radiotelevisivo e della missione del servizio pubblico*, cit.

<sup>112</sup> Cfr. R. Craufurd Smith, *Il controllo dell'Unione sulla protezione negli Stati membri della libertà di espressione e di informazione: il caso dei media in Italia*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>113</sup> Art. 11, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali: "La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati".

sistema democratico della disciplina della radiotelevisione<sup>114</sup>. La Carta pone, inoltre, all'ordine del giorno la questione dello spazio di intervento dell'Unione in materia. Il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione «*di presentare una proposta di direttiva per la salvaguardia del pluralismo dei media in Europa, in modo da completare il quadro regolamentare, così come richiesto dalla sua precitata risoluzione del 20 novembre 2002*»<sup>115</sup>. Il Parlamento europeo ha altresì sottolineato che «*la salvaguardia della diversità dei media debba diventare la priorità della legislazione dell'Unione in materia di concorrenza e che la posizione dominante di una società del settore dei media sul mercato di uno Stato membro debba essere considerata un ostacolo al pluralismo dei mezzi di comunicazione nell'Unione*»<sup>116</sup>.

E' evidente che vi è un conflitto insanabile tra la filosofia ispiratrice della recente legislazione italiana e la tendenza comunitaria ad individuare nel principio del pluralismo la stella polare della politica europea delle comunicazioni; ciò è emerso con forza, di recente, attraverso diversi interventi degli organi comunitari.

Il 19 luglio 2006 la Commissione europea ha inviato all'Italia una lettera di messa in mora<sup>117</sup>, contestando in particolare la violazione da parte dell'Italia

---

<sup>114</sup>Cfr. G. E. Vigevani, *Il pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa nella Carta dei diritti*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2003, pp. 1247 ss.

<sup>115</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2004.

<sup>116</sup> *ibidem*.

<sup>117</sup> Commissione europea, Doc. IP/06/1019, disponibile in <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/8/article5.en.html>

di alcuni obblighi comunitari discendenti dalle direttive del 2002 in materia di comunicazioni elettroniche<sup>118</sup>, nonché dalla direttiva sulla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica<sup>119</sup>.

In primis, la legge n. 112 del 2004, limitando l'accesso al mercato alle sole imprese che già operavano al momento della sua entrata in vigore, bloccherebbe i *new entrants*. Anche in relazione al cosiddetto "trading delle frequenze", la Commissione europea ritiene in violazione delle norme comunitarie l'esclusione delle imprese che non sono già presenti sul mercato. Allo stesso modo, ritiene illegittima la mancata previsione della restituzione delle frequenze che si renderanno libere dopo il passaggio al digitale.

Quanto alla lesione dei principi sulla concorrenza, la Commissione sottolinea la contrarietà al diritto comunitario di quella norma della legge Gasparri<sup>120</sup>, che proroga fino alla data dello *switch-off* l'autorizzazione a trasmettere in tecnica analogica per gli operatori non titolari di concessione televisiva analogica e di fatto impedisce di trasmettere a chi era titolare di concessioni televisive analogiche per mancanza di radiofrequenze.

Nel settembre 2006 il Governo italiano ha riconosciuto sostanzialmente la fondatezza dei rilievi della Commissione e si è impegnato – con la

---

<sup>118</sup> Direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni); Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro).

<sup>119</sup> Direttiva 2002/77/CE della Commissione, del 16 settembre 2002, relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica.

<sup>120</sup> Art. 25, comma 11, l. n. 112 del 2004.

presentazione alle Camere del disegno di legge n. 1825 recante «*Disposizioni per la disciplina del settore televisivo nella fase di transizione alla tecnologia digitale*» – a rimuovere le parti della legge in conflitto con il diritto comunitario. Tale disegno di legge ha avuto una accoglienza sostanzialmente favorevole dalla Commissione. Nel luglio 2007, tuttavia, la Commissione ha indirizzato all'Italia un parere motivato, criticando il nostro Paese per il ritardo nell'approvazione del disegno di legge e richiedendo di adottare le misure necessarie per conformarsi nei due mesi successivi. Il successivo passaggio sarà il deferimento dinanzi alla Corte di Giustizia per violazione degli obblighi comunitari, con il rischio di pesanti sanzioni a carico dell'Italia.

Nel luglio 2007 la Commissione Europea ha bocciato la legge Gasparri nell'ambito dell'assegnazione delle frequenze: essa ritiene che la legislazione italiana che regola il passaggio della televisione analogica alla televisione digitale terrestre imponga restrizioni ingiustificate alla fornitura di servizi di radiodiffusione e conceda vantaggi ingiustificati agli operatori analogici esistenti, il che lascerebbe i consumatori italiani di fronte a una scelta limitata. Questa posizione è stata confermata dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'UE a gennaio 2008<sup>121</sup>, nella quale dichiara che il regime italiano di assegnazione delle frequenze per le attività di trasmissione radiotelevisiva è contrario al diritto comunitario, in quanto non rispetta il principio della libera

---

<sup>121</sup> Sentenza della Corte di giustizia nella causa C- 380/05 *Centro Europa 7 Srl / Ministero delle Comunicazioni e Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

prestazione dei servizi e non segue criteri di selezione obbiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati.

Inoltre, a fine 2007, il Parlamento ha approvato definitivamente la direttiva relativa «ai servizi di media audiovisivi»<sup>122</sup> che attualizza la direttiva «Televisione senza frontiere» del 1997 agli sviluppi tecnologici e della pubblicità audiovisiva. Il provvedimento sarà applicabile entro due anni dalla sua entrata in vigore, ossia verso la fine del 2009. Nel campo di applicazione della direttiva rientrano i servizi di media «che sono mezzi di comunicazione di massa», ossia destinati ad una «porzione considerevole» del grande pubblico sulla quale «potrebbero esercitare un impatto evidente». Ciò riguarda tutte le forme di attività economica, svolte anche da imprese di servizio pubblico, che sono in concorrenza con la radiodiffusione televisiva. Quest'ultima, è precisato, comprende la televisione analogica e digitale, la trasmissione continua in diretta (*live streaming*), la trasmissione televisiva su internet (*webcasting*) e in alcuni casi ai video *on demand*; il provvedimento focalizza sulla durata e la frequenza degli spot pubblicitari, regola la sponsorizzazione dei programmi e garantisce un accesso minimo ai programmi informativi e agli eventi sottoposti all'esclusiva. La direttiva mantiene il tetto dei 12 minuti di spot ad ora, ma abolisce il limite delle 3 ore di pubblicità massime giornaliere; ogni Stato resta

---

<sup>122</sup> Direttiva 2007/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, in GUCE, 18 Dicembre 2007, L 332/27.

comunque libero di imporre regole più restrittive in materia, soprattutto per quanto riguarda i programmi destinati ai minori.

Molto lavoro è stato fatto dunque, e molto ne resta da fare per garantire al sistema radiotelevisivo, e più in generale ai mezzi di comunicazione, uno scenario concorrenziale e pluralistico. Ad ogni modo oggi in virtù degli impulsi provenienti sia dalla Corte di Giustizia che dalla Commissione europea, appare necessario che il nostro legislatore riprenda le redini della disciplina della materia.



## CAPITOLO III

### LA DISCIPLINA DELLA STAMPA E L'INFORMAZIONE IN RETE

#### § 1 LA LIBERTA' DI STAMPA

La libertà di stampa, intesa tradizionalmente come la libertà di comunicare informazioni su opinioni e fatti attraverso la diffusione di scritti impressi a inchiostro sulla carta, rappresenta il capostipite degli odierni *media* e ha rappresentato fin dai primi del '900 l'unico mezzo in grado di estendere la portata delle manifestazioni del pensiero. Nella costruzione dello Stato moderno, la stampa occupa un posto di assoluto primo piano.

La libertà di manifestare liberamente il proprio pensiero, che include la libertà di esprimere le proprie idee ma anche di diffonderle, benché sia un valore di antiche radici, ha ottenuto solo in tempi relativamente recenti la sua consacrazione giuridica.

Nel 1789, come frutto della rivoluzione francese, la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* recitava all'art. 11 che «*la libre communication des pensées et des opinions est une droits les plus précieux de l'homme*», anche se subito dopo puntualizzava «*sauf à répondre de l'abus de*

*cette liberté dans les cas déterminés par la loi*<sup>123</sup>; nel 1791 venne approvato negli Stati Uniti d'America il primo emendamento alla Costituzione, che riconosce ampiamente: «*Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances*»<sup>124</sup>.

A partire dalla Dichiarazione francese e dalla Costituzione americana, praticamente ogni Costituzione degli Stati contemporanei consacra i diritti e le libertà fondamentali dell'uomo, tra cui, senza dubbio, trova spazio la libertà di espressione.

La libertà di espressione fa ormai parte della rosa dei diritti universalmente riconosciuti: la *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo*, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1948, il cui art. 19 recita «*Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione ed espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere*». La dichiarazione ha ormai riconosciuta efficacia vincolante, tanto che gli Stati che mantengono una condotta stridente con i

---

<sup>123</sup> «*La libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei diritti fondamentali dell'uomo(...) salvo a rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla legge*».

<sup>124</sup> «*Il Congresso non potrà fare alcuna legge per il riconoscimento di qualsiasi religione o per proibirne il libero culto; o per limitare la libertà di parola o di stampa; o il diritto che hanno i cittadini di riunirsi in forma pacifica o di inoltrare petizioni al Governo per la riparazione dei torti subiti*».

principi ivi stabiliti invocano sempre condizioni di urgenza o necessità, accettando implicitamente la validità del trattato. La *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, elaborata dal Consiglio d'Europa e firmata a Roma nel 1950, la quale all'art. 10 sancisce che «1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione (...) 2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, per l'integrità territoriale o per la pubblica sicurezza, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, per la protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.»

La storia dell'Italia unita, in tema di libertà di stampa, parte con l'articolo 28 dello Statuto Albertino, emanato da Carlo Alberto il 4 marzo del 1848. La norma, dalla formulazione generale, stabilisce che «*la stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi*»: non era prevista cioè nessuna possibilità di azioni preventive, come la Costituzione repubblicana prescriverà dopo un secolo, bensì vigeva solo una previsione dell'emanazione successiva di leggi finalizzate ad eliminare gli abusi commessi mediante la stampa; le leggi di pubblica sicurezza del 1859, 1865, 1889, con vari mezzi, limitavano

incisivamente nei fatti quella libertà sancita in via di principio. Allo Statuto seguì il regio decreto n. 695/1848, meglio noto come Editto Albertino sulla Stampa, il quale, oltre a vietare qualsiasi forma di censura<sup>125</sup>, definiva il concetto di *reati a mezzo stampa*. Gli abusi erano di due tipi: quelli *contro gli interessi dello Stato*, come le offese al Re e l'adesione espressa attraverso lo scritto a forme di governo diverse dalla monarchia costituzionale, e quelli *lesivi di interessi privati*, come ingiuria e diffamazione; le violazioni erano punite con pene pecuniarie o detentive, oltre alla sospensione della pubblicazione.

La stampa, o per meglio dire la libera stampa, è sempre stata la spina nel fianco dei regimi autoritari e tirannici che si sono in ogni tempo cimentati contro di essa, attraverso la repressione ed il controllo tramite la censura, il controllo delle attività di stampa e degli stessi giornalisti e i sequestri. Del resto a questa logica non ha fatto eccezione il fascismo, che ha inoltre condotto una politica di asservimento della stampa attraverso la pratica delle provvidenze, ossia degli aiuti in denaro per finanziare la stampa fiancheggiatrice. Si spiega anche così l'attenzione dedicata dal costituente al tema della stampa sia in sede redazionale dell'articolo 21 della Costituzione, sia nell'approvazione da parte della stessa Assemblea costituente, prima del suo definitivo congedo, della legge 47/1948, nota appunto come "legge sulla stampa".

---

<sup>125</sup> L'articolo 1 dell'Editto affermava che «*La manifestazione del pensiero per mezzo della stampa e di qualsivoglia artificio meccanico, atto a riprodurre segni figurativi, è libera: quindi ogni pubblicazione di stampati, incisioni, litografie, oggetti di plastica e simili è permessa con che si osservino le norme seguenti...*».

Il disegno costituzionale della libertà di stampa è di chiara impronta liberale e, al di fuori dell'esplicito divieto di pubblicazioni a stampa contrarie al buon costume, bandisce ogni altra forma di limitazione e controllo che non sia quella del ritiro d'autorità, cioè il sequestro, degli stampati già pubblicati qualora attraverso essi siano stati commessi crimini specificatamente previsti come "delitti di stampa" o si tratti di stampati privi delle indicazioni prescritte per l'identificazione dei soggetti responsabili; del pari è solo l'autorità giudiziaria a poter disporre il sequestro o a convalidare l'iniziativa adottata da ufficiali di polizia giudiziaria nei casi di assoluta urgenza.

## § 2 LA NORMAZIONE IN ITALIA

Un primo tentativo di regolamentare il settore della stampa, come si è già detto, è rappresentato dalla legge n. 47 del 1948, con la quale l'Assemblea costituente si preoccupava di rimuovere i limiti alla manifestazione del pensiero, che in particolare avevano permesso le censure del periodo fascista.

I punti fondamentali della legge riguardano:

- la nozione di stampa che comprende *«tutte la riproduzioni tipografiche o comunque ottenute con mezzi meccanici o fisico-chimici, in qualsiasi modo destinate alla pubblicazione»*<sup>126</sup> e, in base all'articolo 2, *«Ogni stampato deve indicare il luogo e l'anno della pubblicazione,*

---

<sup>126</sup> Articolo 1 della legge n. 47/48

*nonché il nome e il domicilio dello stampatore e, se esiste, dell'editore»;*

- la figura del direttore responsabile<sup>127</sup>: *« Ogni giornale o altro periodico deve avere un direttore responsabile. Il direttore responsabile deve essere cittadino italiano e possedere gli altri requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche.»*<sup>128</sup>;

- la sostituzione dell'autorizzazione per l'esercizio dell'attività editoriale con la registrazione presso la cancelleria del Tribunale nella cui circoscrizione si intende svolgere l'attività: *« Nessun giornale o periodico può essere pubblicato se non sia stato registrato presso la cancelleria del tribunale, nella cui circoscrizione la pubblicazione deve effettuarsi. Per la registrazione occorre che siano depositati nella cancelleria: 1) una dichiarazione, con le firme autenticate del proprietario e del direttore o vice direttore responsabile, dalla quale risultino il nome e il domicilio di essi e della persona che esercita l'impresa giornalistica, se questa è diversa dal proprietario, nonché il titolo e la natura della pubblicazione; 2) i documenti comprovanti il possesso dei requisiti indicati negli artt. 3 e 4; 3) un documento da cui risulti l'iscrizione nell'albo dei giornalisti, nei casi in cui questa sia*

---

<sup>127</sup> Il direttore responsabile è l'organizzatore ed il responsabile dell'attività dei giornalisti che partecipano all'ideazione ed alla realizzazione del giornale; è colui che, al momento della registrazione della testata, assume i doveri stabiliti dalla legge.

<sup>128</sup> Articolo 3 della legge n. 47/48

*richiesta dalle leggi sull'ordinamento professionale; 4) copia dell'atto di costituzione o dello statuto, se proprietario è una persona giuridica. Il presidente del tribunale o un giudice da lui delegato, verificata la regolarità dei documenti presentati, ordina, entro quindici giorni, l'iscrizione del giornale o periodico in apposito registro tenuto dalla cancelleria.»<sup>129</sup>;*

• la pubblicazione con la mancata iscrizione implica il reato di stampa clandestina: *«Chiunque intraprenda la pubblicazione di un giornale o altro periodico senza che sia stata eseguita la registrazione prescritta dall'art. 5, è punito con la reclusione fino a due anni o con la multa fino a lire 500.000 »<sup>130</sup>*

In tempi più recenti, la disciplina della stampa è stata affrontata dal punto di vista strutturale con la legge n. 416 del 5 agosto 1981 rubricata *«Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria»*. L'intero settore, pertanto, non ha avuto una disciplina organica fino alla legge 416/81, con conseguenze negative sul piano economico, tanto che gli interventi legislativi si erano in precedenza esauriti nella corresponsione di aiuti e provvidenze in favore della stampa; in particolare il timore che un sistema di oligopolio informativo mettesse definitivamente a rischio la libertà e il pluralismo dell'informazione condusse all'approvazione della legge 416/81.

---

<sup>129</sup> Articolo 5 della legge n. 47/48

<sup>130</sup> Articolo 16 della legge n. 47/48

Essa nasce per contrastare la profonda crisi economica che aveva investito il mercato editoriale all'inizio degli anni Ottanta, causata dall'innovazione tecnologica e arriva dopo un decennio mobilitazione per avere una legislazione antitrust nel settore dell'editoria quotidiana e periodica; dieci anni che si concludono con una legge che per la prima volta fissa limiti antitrust nel comparto editoriale, portando con sé la prima regolarizzazione dei contributi pubblici alle imprese editoriali. Pochi mesi prima della legge, nel maggio 1981, la Federazione della Stampa aveva siglato un accordo extracontrattuale con gli editori. Per la prima volta vengono stabilite le condizioni per introdurre le tecnologie elettroniche in redazione<sup>131</sup>; in tal modo, con i fondi dello Stato, l'editoria giornalistica italiana risana i bilanci e avvia la ristrutturazione tecnologica.

Il legislatore con la legge 416/81 ha previsto una serie di norme di garanzia atte ad assicurare la trasparenza degli assetti proprietari delle imprese, prevedendo il sostegno economico per quelle che fossero in regola con il sistema individuato. Questa legge risulta essere il primo tentativo di conciliare due interessi costituzionalmente protetti, ossia quello della libera iniziativa

---

<sup>131</sup> Di questo accordo se ne parla in A. Agostini, *Giornalismo*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 31

economica, espressa dall'articolo 41 della Costituzione<sup>132</sup>, e quello della libera manifestazione del pensiero, contenuta nell'articolo 21 della Costituzione<sup>133</sup>.

Punti fondamentali della legge sono i provvedimenti di anticoncentrazione, tra i primi limiti antitrust introdotti in Italia; abolizione del prezzo amministrato e liberalizzazione del prezzo dei mercati; sostegno economico alle imprese editrici di particolare valore: infatti iniziano ad essere abbandonati i sostegni economici diretti alle imprese editrici a tutto vantaggio dei sostegni economici indiretti, tramite fondi speciali.

Questa legge salva molti quotidiani e consente di compiere le indispensabili riconversioni tecnologiche e contribuisce a far uscire la stampa quotidiana da una crisi economica grave. Il fattore tecnologico rivoluziona il modo di fare e produrre giornali: razionalizza e ne accelera la produzione e ne abbatta i costi, nello stesso tempo modifica radicalmente anche i processi di raccolta, elaborazione e immagazzinamento dell'informazione.

La legge definisce i requisiti soggettivi per l'esercizio dell'impresa editrice di giornali quotidiani, che può essere esercitata da persone fisiche, Srl, Spa, Sas, o cooperative; la riconducibilità della titolarità dell'impresa a persone fisiche è volta a garantire una maggiore trasparenza<sup>134</sup>. Proprio in tema di

---

<sup>132</sup> L'articolo al primo comma recita «*L'iniziativa economica privata è libera*».

<sup>133</sup> «*Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione*», art. 21 comma 1

<sup>134</sup> «*L'esercizio dell'impresa editrice di giornali quotidiani è riservato alle persone fisiche, nonché alle società costituite nella forma della società in nome collettivo, in accomandita semplice, a*

trasparenza, la stessa legge istituisce il Registro Nazionale della Stampa<sup>135</sup>, cui dovevano iscriversi obbligatoriamente quotidiani e periodici, con l'obbligo per le imprese editrici di pubblicare il bilancio annuale, in modo da rendere individuabili coloro che determinavano l'indirizzo formativo delle pubblicazioni.

La legge, come si è detto, stabilisce i limiti alle concentrazioni di quotidiani<sup>136</sup>: un limite nazionale è fissato al 20% della tiratura globale dei quotidiani, compresi quelli sportivi; limiti di zona sono fissati al 50% delle tirature globali di ciascuna area interregionale(nord-ovest, nord-est, centro e sud) e al 50% delle testate edite in una stessa regione, sempre che vi sia più di una testata.

Infine gli interventi pubblici previsti dalla legge si articolano in finanziamenti agevolati per i piani di riconversione tecnologica in contributi a fondo perduto sulle tirature globali per i giornali quotidiani e sui consumi di carta per i periodici, in modo da alleggerire le spese generali per l'unità di prodotto, e in misure sociali dirette ad attutire, con la cassa integrazione estesa anche ai giornalisti e con altri incentivi, le conseguenze occupazionali delle

---

*responsabilità limitata, per azioni, in accomandita per azioni o cooperativa, il cui oggetto comprenda l'attività editoriale, esercitata attraverso qualunque mezzo e con qualunque supporto, anche elettronico, l'attività tipografica, radiotelevisiva o comunque attinente all'informazione e alla comunicazione, nonché le attività connesse funzionalmente e direttamente a queste ultime», articolo 1 comma 1.*

<sup>135</sup> Articolo 11 della legge n. 416/81

<sup>136</sup> Articolo 49 della legge n. 416/81

ristrutturazioni<sup>137</sup>. Per garantire la corretta applicazione della legge è istituita una nuova figura per l'ordinamento italiano ossia quella del Garante per l'editoria<sup>138</sup>: organo indipendente di diretta emanazione parlamentare, dotato di poteri ricognitivi e di controllo rispetto alla legge, nonché di sanzione diretta delle posizioni dominanti<sup>139</sup>. Con l'istituzione della figura del garante l'esercizio di controllo dei poteri pubblici sugli assetti proprietari e sulle relazioni societarie delle imprese editoriali veniva svincolato dalla sfera d'azione dell'esecutivo e reso del tutto autonomo e al di sopra delle parti.

La legge varata nel 1981 presentava aspetti decisamente innovativi sotto il profilo normativo, rispetto ad un contesto contrassegnato sino a quel momento da parecchie distorsioni e ambiguità per la mancanza di adeguate regole sulle attività e i bilanci societari: la nuova legge stabiliva che fossero rese note le proprietà e le fonti di finanziamento della stampa quotidiana e periodica, quale condizione essenziale per la trasparenza degli assetti editoriali; dettava altresì, a garanzia del pluralismo dell'informazione e della libera concorrenza, alcune disposizioni anti-monopolistiche rivolte a contenere i processi di concentrazione, in modo tale da impedire la formazione di posizioni dominanti. Accanto a questi pregi non mancavano tuttavia dei difetti: essi

---

<sup>137</sup> Titolo II rubricato «*Provvidenze per l'editoria*» della legge n. 416/81

<sup>138</sup> Articolo 8 della legge n. 416/81

<sup>139</sup> Il Garante per l'editoria è stato sostituito prima nel 1990 dalla legge Mammi dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria, con un rafforzamento dei poteri dello stesso, in seguito nel 1997, dalla legge n. 249, dall'AGCOM, al quale sono state trasferite tutte le competenze prima attribuite al Garante. Per un ulteriore approfondimento, si rimanda al capitolo I, par. 7 della presente tesi.

consistevano, da un lato, nell'imperfezione di talune formule normative; dall'altro, nel mancato conferimento al garante di poteri d'intervento diretto qualora si fossero riscontrate situazioni editoriali anomale o sospette di infrazione, giacché in questo caso l'unica sua prerogativa era quella di promuovere un'azione giudiziaria e lasciare alla magistratura ordinaria la decisione finale<sup>140</sup>. Comunque fin dal primo biennio di applicazione della legge, grazie alle misure varate a sostegno della ristrutturazione del settore, i bilanci d'impresa della stampa quotidiana migliorarono sensibilmente<sup>141</sup>; inoltre l'ingresso della tecnologia elettronica e il rinnovamento dei sistemi di organizzazione del lavoro concorsero non solo a rivitalizzare le strutture produttive, ma anche a migliorare gli standard qualitativi dei giornali e ad ampliare i contenuti e i canali della comunicazione, accrescendo le capacità competitive dell'industria editoriale.

### **§ 3 IL SISTEMA EDITORIALE NEGLI ANNI OTTANTA E NOVANTA**

Con questo complesso corpo normativo si cercò di introdurre nel settore aspetti innovativi che si distinguevano dalla precedente legislazione di tipo assistenzialistico; la riforma tuttavia incontrò notevoli difficoltà applicative finendo per essere incisivamente riformata, a sua volta, dalla successiva legge

---

<sup>140</sup> Per un profilo d'insieme della riforma si veda AA.VV., *La riforma dell'editoria*, prefazione di P.Murialdi, Venezia, Marsilio Ed., 1982, pag. 68 sgg.

<sup>141</sup> Cfr. Fieg, *La stampa quotidiana, dati relativi al biennio 1982-1983*, Roma, 1984

del 25 febbraio 1987 n. 67 rubricata «*Rinnovo della legge 5 agosto 1981, n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria*».

Essa introdusse tra l'altro l'obbligo di istituire un apposito capitolo di bilancio dedicato alle spese pubblicitarie; l'obbligo di destinare almeno il 50% delle spese previste nel bilancio alla pubblicità su quotidiani e periodici e di pubblicare un estratto del proprio bilancio su quotidiani e periodici. Inoltre era prevista la costituzione della Commissione, formata da rappresentanti operanti nel settore dell'editoria e della pubblicità, il cui compito è di esprimere pareri e giudizi alla presidenza del consiglio e alle singole amministrazioni statali<sup>142</sup>.

Le nuove disposizioni varate da questa legge, pur migliorando quelle emanate sei anni prima, non affrontavano i problemi scaturiti dai rilevanti mutamenti avvenuti nel frattempo nel sistema complessivo dell'informazione, come l'esigenza di integrare la regolamentazione della carta stampata con quella delle emissioni radiotelevisive private al fine di garantire un'effettiva e leale concorrenza tra i vari soggetti del sistema informativo: si sarebbe dovuta stabilire una disciplina omogenea per i diversi mezzi di comunicazione, con riferimento sia agli assetti proprietari e alle fonti di finanziamento sia alle forme di reciproco collegamento.

Le modifiche apportate con le nuove disposizioni lasciarono aperte parecchie questioni oltre quella delle proprietà incrociate tra stampa e

---

<sup>142</sup> Tali obblighi poi, saranno replicati nella legge 223/90 (Legge Mammi), in relazione alle quote da destinare alla pubblicità nel sistema radiotelevisivo.

televisione: altri problemi emersero negli anni successivi man mano che gli sviluppi dell'editoria giornalistica modificavano le condizioni strutturali e di mercato a cui aveva fatto riferimento la riforma varata all'inizio degli anni Ottanta: le innovazioni tecnologiche stavano modificando non solo i processi produttivi ma anche la fisionomia delle imprese; nello stesso tempo s'erano manifestate alcune iniziative tendenti ad integrare i vari comparti dell'informazione (editoria, radiotelevisione, pubblicità). Ciò richiedeva una revisione delle precedenti regole del gioco che non avevano stabilito alcuna misura quantitativa al possesso e all'attività d'impresa intersettoriali: nonostante le sollecitazioni espresse dal Garante<sup>143</sup> e condivise da più parti per un aggiornamento della legislazione, il governo preferì lasciare le cose come stavano.

L'accumulo di tante questioni ancora insolte a oltre vent'anni dalla legge di riforma dell'editoria, il progressivo depauperamento del patrimonio aziendale dovuto a una struttura dei costi e dei ricavi per lo più inadeguata a remunerare il capitale investito, e per giunta le contraddittorie soluzioni normative partorite dopo tanti ritardi dalla legge dell'agosto 1990 sulla disciplina del settore televisivo<sup>144</sup>, sollevavano numerosi interrogativi sulle prospettive del sistema editoriale.

---

<sup>143</sup> Relazione semestrale al Parlamento del Garante per l'editoria del 30 giugno 1989

<sup>144</sup> Si veda il capitolo I, paragrafo 5

La situazione dell'editoria italiana risultava fragile e densa di incognite, anche per l'incidenza di alcuni elementi cronici di debolezza e squilibri quali l'endemico dualismo tra le regioni meridionali e il resto del Paese e poi, le prove che il sistema editoriale si trovava ad affrontare nell'ambito di un mercato in cui l'informazione scritta era sempre più insidiata da quella prodotta dagli schermi televisivi e in uno scenario in continuo movimento per la comparsa di una nuova gamma di tecnologie. Di conseguenza era emersa l'esigenza di ridefinire il precedente quadro normativo, non tanto attraverso ulteriori iniezioni di denaro pubblico o altre forme d'aiuto, bensì attraverso nuove regole che stabilissero condizioni di mercato idonee a garantire un equilibrio globale del sistema dell'informazione fra carta stampata, mezzi televisivi e altri strumenti di comunicazione.

#### **§ 4 LE CARATTERISTICHE DEL MERCATO DELLA STAMPA ITALIANO**

Alla base delle osservazioni fatte fin qui può essere evidenziato un aspetto strutturale presente nel comparto dell'editoria del nostro Paese, ossia l'assenza in Italia di un'editoria "pura" che tragga i suoi redditi esclusivamente dalla vendita dei prodotti connessi alle comunicazioni di massa<sup>145</sup>: infatti quasi

---

<sup>145</sup> Si veda P. Mancini, *Il sistema fragile*, 2ed., Roma, Carocci, 2002, pag. 37

tutti i più grandi quotidiani e alcuni periodici sono proprietà di gruppi industriali con interessi in vari campi dell'industria e della finanza.

Questa situazione di debolezza del mercato della stampa e dei prodotti editoriali, i quali non sono diventati fonte consistente di profitto, ha provocato il ricorso a fonti di finanziamento alternative; queste risorse sono state fornite dall'intervento da parte dello Stato<sup>146</sup>, e soprattutto di industrie o imprese, esterne al settore, che hanno ripianato i debiti maturati dagli editori oppure sono intervenute direttamente in quanto acquirenti e proprietarie di case editrici.

La situazione della stampa in Italia presenta delle problematiche che sono ben radicate storicamente e che, per questo motivo, possono essere considerate caratteristiche del sistema.

Innanzitutto la diffusione dei quotidiani è bassa: secondo l'indagine dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, i quotidiani con diffusione maggiore di 100.000 copie hanno registrato nel 2008 un calo delle copie vendute, del 3,26% rispetto al 2007, si passa dai 6.088.379 di copie medie giornaliere vendute nel 2007 ai 5.876.585 nel 2008, con un decremento complessivo del 3,48%<sup>147</sup>.

La causa è da ricercare nel ricorso, via via sempre maggiore, allo strumento televisivo, il quale sostituisce la carta stampata come veicolo di

---

<sup>146</sup> Per approfondimenti si vedano i precedenti paragrafi del presente capitolo.

<sup>147</sup> Dati raccolti dall'AGCOM nella relazione annuale del 2009.

informazione e di intrattenimento: ciò è dovuto alla mancanza di differenziazione dei quotidiani in Italia; in altre parole, non esistono i quotidiani d'élite da una parte e i quotidiani popolari o tabloid dall'altra, come invece in molti paesi<sup>148</sup>. I primi trattano argomenti di interesse generale, sono indirizzati ad un pubblico di livello medio alto e sono questi che determinano l'agenda della discussione politica; al contrario i quotidiani popolari privilegiano notizie di cronaca rosa e nera, assumendo una prevalente tendenza verso lo scandalismo; nonostante il progressivo processo di tabloidizzazione dei quotidiani d'élite<sup>149</sup>, i quotidiani popolari godono di maggiore diffusione.

In Italia invece esiste il giornale “*omnibus*”<sup>150</sup> ossia che possiede il duplice carattere popolare e d'élite combinando il tradizionale posizionamento elitario con le esigenze del sensazionalismo.

Altre problematiche riguardano la situazione strettamente economica della stampa, con particolare riferimento alla struttura della proprietà e ai profitti e perdite realizzati. La struttura delle proprietà secondo alcuni autori<sup>151</sup> è caratterizzata da due aspetti principali: multimedialità e oligopolio. Per multimedialità si intende la sinergia delle attività, in uno stesso gruppo, in campi diversi della comunicazione (giornali, cinema, tv, libri) e essa è ritenuta

---

<sup>148</sup> Per esemplificazione, in Gran Bretagna ci sono quotidiani d'élite come “The Guardian”, “The Telegraph”, e “The Times”, e i tabloids come “The Daily Mirror”, “The Sun”, “The Daily Mail”. In Francia tra i quotidiani d'élite abbiamo “Le Monde”, “Le Figaro”, mentre tra i quotidiani popolari “France Soir”. In Germania tra i popolari “Bill Zeitung”, tra quelli d'élite “Frankfurter Allgemeine Zeitung”.

<sup>149</sup> Si veda P. Mancini, *Il sistema fragile*, cit. pag. 50

<sup>150</sup> Ivi, pag. 51

<sup>151</sup> Ivi, pag. 53

indispensabile per agire con successo in un mercato sempre più competitivo; in Italia l'esempio più evidente di questo tipo di assetto proprietario è Fininvest, proprietaria della maggioranza delle azioni di Mediaset che include reti televisive, giornali e case cinematografiche. Molti studiosi sottolineano come in Italia si rileva un assetto oligopolistico nel fatto che «la produttività dell'intero campo della stampa è assicurata dai due o tre principali gruppi editoriali, che la quota di mercato delle due principali testate quotidiane tende regolarmente ad aumentare e che sono queste testate ad assicurarsi la fetta maggiore di pubblicità»<sup>152</sup>.

Ma chi sono questi gruppi proprietari della stampa quotidiana? Facendo riferimento all'annuale relazione al Parlamento presentata dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni del 2009, vengono indicati quattro principali gruppi:

- Gruppo RCS (Rizzoli Corriere della Sera), proprietario di “Corriere della Sera”, il quotidiano gratuito “City” nelle principali città italiane, “Corriere Del Mezzogiorno”, “Corriere Del Trentino”, “Corriere Del Veneto”, “Corriere Dell'alto Adige”, la “Gazzetta Dello Sport”, “Mezzogiorno Economia”, con tiratura percentuale nazionale del 18,89%.

---

<sup>152</sup> Ivi, pag. 55; inoltre si veda tabella a fine capitolo.

- Gruppo Editoriale l'Espresso, proprietario di "Gazzetta di Mantova", "Gazzetta di Reggio", "Il Centro", "Il Lunedì de La Repubblica", "Il Mattino di Padova", "Il Piccolo", "Il Piccolo del Lunedì", "Il Tirreno", "La Città-Quotidiano di Salerno E Provincia", "La Nuova di Venezia e Mestre", "La Nuova Ferrara", "La Nuova Sardegna", "La Provincia Pavese", "La Repubblica", "La Tribuna di Treviso", "Messaggero del Lunedì", "Messaggero Veneto", "Nuova Gazzetta di Modena", con una tiratura percentuale nazionale del 12,24%.

- Gruppo Monti (Poligrafici Editoriali), proprietario de "Il Giornale", "Il Resto del Carlino", "La Nazione", con una tiratura percentuale nazionale del 4,91%.

- Gruppo Caltagirone, proprietario di "Il Mattino", "Il Messaggero", "Quotidiano di Lecce", "Corriere Adriatico", "Il Gazzettino", "Leggo", "Nuovo Quotidiano di Puglia", "Quotidiano di Lecce, Brindisi, Taranto", "Tuttomercato", con una tiratura percentuale nazionale del 10,34%.

Questi gruppi risultano essere composti da proprietari i cui interessi spaziano nei campi più vari: investimenti finanziari (Mediobanca per il gruppo RCS), assicurazioni (Generali per il gruppo RCS), attività industriali e finanziarie (la CIR di De Benedetti per il gruppo l'Espresso e Monti Riffeser

Finanziaria per il gruppo Monti), costruzioni (Caltagirone per il gruppo omonimo), senza considerare il caso de “La Stampa”, esclusiva proprietà di FIAT.

Alcune caratteristiche strutturali la dicono lunga sulla situazione economica delle imprese editoriali italiane: innanzitutto all’attivo della gestione economico-finanziaria contribuisce l’incremento delle entrate pubblicitarie mentre diminuisce il numero di copie vendute, e ciò conferma la centralità della pubblicità come motore dell’intero sistema dei mass media; in secondo luogo l’attivo è legata alla prestazione di quattro testate, due nazionali (“Corriere della Sera” e “La Repubblica”), una economica (“Il Sole 24 Ore”) ed una sportiva (“La Gazzetta dello Sport”).

Insomma, lo scenario dell’editoria quotidiana e periodica è oggi caratterizzato da elementi di crisi esterni e interni al settore: gli editori devono confrontarsi con modalità innovative di offerta e fruizione dell’informazione e sono esposti alla crescente pressione di nuovi operatori.

Sotto il profilo finanziario, l’editoria italiana sta affrontando un cambiamento epocale di evoluzione e integrazione dei media, in un contesto di crisi più generale dell’economia, che ha contratto i consumi, incidendo pesantemente su entrambe le componenti più significative del fatturato delle imprese editoriali: le copie vendute e gli introiti della pubblicità.

La media mobile delle vendite nel periodo giugno 2008 – maggio 2009 mostra un calo, rispetto al dato riguardante l'anno precedente, del 7,9% circa per i quotidiani, dell'7,7% per i settimanali e del 3,7% per i mensili<sup>153</sup>; inoltre, il confronto tra i fatturati pubblicitari del periodo gennaio-giugno 2009 rispetto al pari periodo dell'anno precedente manifesta un calo della raccolta pubblicitaria del 21% circa per i quotidiani a pagamento e del 30% per la free press. La flessione dei ricavi risulta aver prodotto una preoccupante riduzione dei margini industriali, minacciando la capacità operativa delle aziende interessate in un momento in cui sono necessari investimenti per l'innovazione e la multimedialità<sup>154</sup>.

La distribuzione tradizionale della stampa risulta essere, di conseguenza, l'ambito maggiormente bisognoso di una revisione, dal momento che le forme alternative di diffusione dell'informazione ridimensionano la rilevanza economica della distribuzione fisica e che la tutela del pluralismo, cui è riconducibile gran parte delle restrizioni che attualmente vincolano l'attività distributiva, rischia di non raggiungere appieno il suo obiettivo.

---

<sup>153</sup> Elaborazione su dati ADS Accertamento Diffusione Stampa pubblicati sul sito [www.adsnotizie.it](http://www.adsnotizie.it).

<sup>154</sup> Assemblea Pubblica Fieg del 16 aprile 2009, Relazione del Presidente.

## § 5 ORIZZONTI DIGITALI

Gli anni che vanno dal 1995 al 2000 sono stati il momento della svolta digitale nel giornalismo italiano: anni di svolta e quindi di mutamento accompagnati da resistenze che già nel decennio precedente avevano accompagnato l'introduzione delle tecnologie digitali nei sistemi di produzione dell'informazione giornalistica in Italia<sup>155</sup>; con l'ingresso e la progressiva diffusione di Internet e delle tecnologie legate alla rete, il giornalismo si trova, ancora una volta, immerso in un sistema i cui protagonisti, le forme e le logiche comunicative disegnano un nuovo scenario, con cui è necessario doversi misurare.

Le vicende legate alla nascita dei portali editoriali e dei due "quotidiani" pensati per il web sono dirette testimonianze dell'euforia che attraversa il mondo dei news media in Italia nel 1999 in modo particolare. Il boom di Internet ha portato un grande entusiasmo, le cifre investite nel mondo della *new economy* sono da capogiro, e l'informazione rappresenta uno di quei generi di contenuto in cui gli investitori e gli imprenditori credono molto: è quindi nel biennio 1999-2000 che nascono le iniziative più audaci nel campo dell'editoria *on line*.

Internet è stata ideata e creata negli Stati Uniti nel 1969 dal Ministero della Difesa, con il nome di Arpanet (*Advanced Research Project Agency*): in

---

<sup>155</sup> A. Agostini, *Media e giornalisti in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2004, pag 144.

origine si trattava di una struttura di comunicazione militare che consentiva ai ricercatori militari ed accademici di comunicare in modo distribuito, e che potesse resistere ad un attacco nucleare in virtù di questa architettura decentralizzata. Fra il 1969 e il 1991 sono poi sorte varie reti, private e governative, basate sugli stessi principi e su protocolli compatibili di trasmissione dei dati, le più grandi delle quali avevano punti di contatto. Dopo la privatizzazione del 1991, il termine Internet è stato usato per definire l'insieme di tutte le reti allora esistenti che fossero collegate ad altre reti; a partire dal 1993 Internet, già utilizzata dalla comunità scientifica e da alcuni individui privati per una comunicazione punto a punto (in particolare attraverso e-mail), incomincia la sua diffusione anche a un pubblico di non esperti, grazie soprattutto alla nascita del *World Wide Web*, nel 1989: l'idea fu di Tim Berners-Lee, il quale, presso il Cern (*Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire*) di Ginevra, inventa un sistema di distribuzione e scambio delle informazioni in rete: prende così piede una modalità multimediale e ipertestuale di organizzazione dei contenuti online, raggiungibili a livello globale in maniera immediata attraverso una navigazione semplice e intuitiva<sup>156</sup>.

---

<sup>156</sup> Gli elementi caratteristici del *world wide web*, sono tre: il protocollo HTTP (Hypertext Transfer Protocol) per il trasferimento dei dati in formato ipertestuale, che permette di spostarsi all'interno dello stesso sito o da un sito all'altro attraverso i link; il linguaggio di marcatura HTML (Hypertext Markup Language) per la creazione degli ipertesti; l'URL (Uniform Resource Locator), lo standard per la localizzazione delle risorse su internet. La combinazione di questi tre fattori rende il web un sistema informativo ipermediale, collaborativo e distribuito.

La prima risposta specifica data dai quotidiani a Internet è stata la riproduzione delle pagine on line e la possibilità di consultare anche quelli dei giorni precedenti. Negli Stati Uniti il primo caso di quotidiano *on line* risale al 1982; nel nostro Paese l'avvio avviene all'inizio degli anni Novanta: tre testate on line nel 1994, una dozzina due anni dopo e sessantadue nel 1999<sup>157</sup>.

In Italia Internet conosce una significativa crescita proprio a cavallo tra il 1994 e il 1995, sia in termini di nodi di accesso che numero di utenti<sup>158</sup>; è in questi anni che il settore editoriale comincia ad utilizzare questo strumento, anche per rispondere a stagnazione economica e di mercato piuttosto pesante che stava attraversando questo sistema che, storicamente fragile e limitato rispetto a quello degli altri paesi, da più parti e sotto diversi aspetti viene considerato in forte declino.

Dalla riproduzione pura e semplice della pagine, nelle maggiori imprese editrici si è passati alla diffusione delle notizie, articoli, immagini e alla promozione di forum; inoltre sono nate redazioni specializzate: alla *Repubblica*, alla *Stampa*, al *Corriere*, al *Sole-24Ore*, alla *Gazzetta dello Sport*<sup>159</sup>. Nel mondo del *web-only*, la concorrenza diretta all'editoria tradizionale è rappresentata anche da iniziative dai contenuti più generalisti, i

---

<sup>157</sup> Dati Ipse, "Una crescita non soltanto quantitativa", 2000, [www.ipse.com](http://www.ipse.com).

<sup>158</sup> Istituto di Economia dei Media, "Internet", in Fondazione Rosselli-IEM, *L'industria della comunicazione in Italia. 1994-1995. Nuove tecnologie, nuovi attori, nuove regole*, Torino, La Rosa Editrice, 1996, pagg. 171-179.

<sup>159</sup> Vedi P. Giovanetti, *La carta stampata e le reti. Editori e giornalisti: che fare?*, in *Problemi dell'Informazione*, a. XXII, n. 1, marzo 1996

cui autori si propongono come diretti antagonisti delle edizioni digitali dei quotidiani (e che si fanno appunto chiamare “quotidiani *on line*”), la cui unica risorsa è la pubblicità<sup>160</sup>. Il sito è diventato, abbastanza rapidamente, il naturale prolungamento del giornale: lo strumento attraverso il quale si assicura un rapporto costante con il lettore, il mezzo per ripescare nell’archivio materiali dei giorni o mesi passati, il ponte per arrivare ad approfondimenti autonomi del lettore, spesso nell’accesso diretto a fonti segnalate dallo stesso giornalista.

D’altra parte, Internet è un mezzo di comunicazione del tutto particolare: può agire in tempo reale, non costa molto, permette di attingere a una enorme varietà di fonti, senza paragone con quelle proposte dai suoi predecessori, e nello stesso tempo consente all’internauta a stabilire il suo proprio percorso di lettura. Oltre a un’abbondanza e una varietà senza paragoni, Internet offre anche una possibilità praticamente unica: ogni individuo debitamente attrezzato può insieme ricevere e fornire informazioni, opinioni, analisi. È da molto tempo che ci sono le «lettere al direttore» nel regno della carta stampata, e le «trasmissioni interattive » stanno diventando sempre più popolari alla radio e alla televisione, ma in entrambi i casi gli editori restano padroni dell’accesso a questi contributi da parte del pubblico; oggi tutti hanno la possibilità di inviare messaggi a costi così bassi, raggiungendo un pubblico potenziale così vasto. I

---

<sup>160</sup> Il riferimento è ai portali *Punto Informatico* (in linea dal 1996) e *Affari Italiani* (1999).

media e gli editori tradizionali, come i giornalisti classici, hanno così perduto il loro monopolio secolare della funzione di informare<sup>161</sup>.

Pochi anni, insomma, sono bastati per mutare il segno della presenza del *web* nelle redazioni: all'inizio è stato, come per tutte le innovazioni tecnologiche, un momento vero e proprio di svolta; oggi s'è definito invece un orizzonte nuovo, dove Internet s'è affiancata ai molti altri strumenti di lavoro e diffusione all'informazione.

## **§ 6 EDITORIA ELETTRONICA**

Il 7 marzo 2001 il Parlamento ha approvato una nuova legge sull'editoria, la legge n. 62 rubricata «*Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali e modifiche alla legge n. 416/81*». Se la precedente legge n. 47/48 aveva preso in considerazione solo il supporto cartaceo, nel 2001 la nozione appare allargata<sup>162</sup>: secondo quanto dispone l'articolo 1, comma 1, della legge in esame, per prodotto imprenditoriale si intende «*il prodotto realizzato su supporto cartaceo, ivi compreso il libro, o su supporto informatico, destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico, o attraverso la radiodiffusione sonora o televisiva, con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici*

---

<sup>161</sup> Cft. C. Guida, *Il giornalismo sulla scena digitale*, in *Problemi dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, n. 3, 2009

<sup>162</sup> R. Zaccaria, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2007.

»; lo stesso articolo 1, al comma terzo<sup>163</sup>, rimanda le testate giornalistiche elettroniche all'applicazione degli articoli 2 e 5 della legge sulla stampa 47/1948: la prima norma citata fa richiamo all'indicazione del luogo e dell'anno della pubblicazione, del nome e del domicilio dello stampatore e, se esiste, dell'editore; il nome del proprietario e del direttore o vice direttore responsabile; l'articolo 5, inoltre, prevede, quali requisiti necessari ed indispensabili, la previa registrazione della testata presso la cancelleria del tribunale nella cui circoscrizione la pubblicazione deve effettuarsi e la presenza di un direttore o vicedirettore responsabile iscritto all'Albo dei giornalisti. Tali formalità devono essere espletate prima della pubblicazione del periodico, pena il configurarsi del reato di stampa clandestina di cui al primo comma dell'articolo 16 della l. 47/1948.

Dunque la novità saliente della citata normativa è rappresentata dall'allargamento del concetto di prodotto editoriale che comprende, oltre alla carta stampata, quale mezzo di diffusione dell'informazione, anche le reti di comunicazione e radiotelevisive, nonché i prodotti multimediali.

Alla luce di tale estensione del concetto di "prodotto editoriale", il principale problema che ci si è posti nell'ambito dei siti, che comunque diffondono informazioni, è stato quello relativo alla necessità, o meno, di

---

<sup>163</sup> «Al prodotto editoriale si applicano le disposizioni di cui all' articolo 2 della legge 8 febbraio 1948, n. 47. Il prodotto editoriale diffuso al pubblico con periodicità regolare e contraddistinto da una testata, costituente elemento identificativo del prodotto, è sottoposto, altresì, agli obblighi previsti dall'articolo 5 della medesima legge n. 47 del 1948.»

adeguarsi alle disposizioni della legge 62/2001 e, quindi, di provvedere alla registrazione in tribunale, alla nomina di un direttore ed all'adempimento delle altre disposizioni dettate dalla normativa sull'editoria, per cui non ci sono problemi interpretativi per quanto riguarda un sito che offre informazioni, ed è assimilabile a un quotidiano o a un periodico on line .

Le polemiche suscitate dalla legge derivano soprattutto dalla formulazione confusa dell'art. 1 comma terzo, laddove impone l'obbligo di registrazione al “*prodotto editoriale diffuso al pubblico con periodicità regolare e contraddistinto da una testata, costituente elemento identificativo del prodotto*”.

Probabilmente, l'intenzione del legislatore è quella di equiparare alle testate tradizionali i giornali *on line*, ma la disposizione ambigua e approssimativa ha alimentato un vespaio di polemiche sulla burocratizzazione dell'attività di informazione telematica, che porterebbe alla scomparsa di centinaia di piccoli siti più o meno d'informazione e, dunque, ad una compressione della libertà di manifestazione del pensiero e di comunicazione<sup>164</sup>.

La legge infatti non si è preoccupata di dare una esaustiva linea di demarcazione fra informazione professionale e non, lasciando nel dubbio i

---

<sup>164</sup> G. Scorza, *I veri rischi della legge 62/2001*, in [www.interlex.it](http://www.interlex.it).

titolari di domini e i *content provider*, che, nella maggioranza dei casi, sono persone lontane dalla professione giornalistica.

Questo silenzio ha preparato il terreno a tutte le voci libertarie che hanno visto nella legge un legaccio più grande di quello che voleva essere. «La pretesa di sottoporre il diritto di espressione di qualsiasi cittadino italiano, che il nostro ordinamento prevede per le attività editoriali, comporta l'obbligo di iscrizione all'Albo dei giornalisti per tutti i cittadini che possiedono un modem e un accesso all'Internet»<sup>165</sup>.

Infatti, come ben sappiamo, ci sono molti siti che offrono anche informazioni, mentre lo scopo principale della pubblicazione è diverso<sup>166</sup>. Questi siti rientrano nella definizione di "prodotto editoriale" data dalla legge? Se consideriamo che il punto di riferimento è il prodotto realizzato su supporto cartaceo, ivi compreso il libro, il buon senso suggerisce di rispondere "no": Internet è per sua natura veicolo di informazioni ma non tutto ciò che è pubblicato sulla rete è qualificabile come attività di informazione "giornalistica"<sup>167</sup>. La norma si rivolge alle testate editoriali<sup>168</sup> e rende non più obbligatoria la registrazione, se non ai fini specificati, in quanto un'attività

---

<sup>165</sup> M. Cammarata, *Libertà di espressione e libertà di stampa*, in [www.interlex.it](http://www.interlex.it); v. anche dello stesso *Quattro domande sulla libertà di stampa e La legge 62/2001: i nodi arrivano al pettine* in [www.interlex.it](http://www.interlex.it); M. Fioretti, *Non esiste più la distinzione fra produttore e fruitore dell'informazione*, in [www.interlex.it](http://www.interlex.it).

<sup>166</sup> E' il caso dei portali dedicati a servizi di vario tipo, che a volte contengono una sezione informativa.

<sup>167</sup> Così, in via di principio, G. Scorza, *L'informazione e l'editoria in Internet*, in *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell'Internet*, IPSOA, 2002, p.348

<sup>168</sup> La registrazione nel Registro pubblico degli operatori (ROC) è riservata agli imprenditori (editori-operatori della comunicazione), e quindi vi si iscrivono le imprese editoriali, non le testate.

imprenditoriale – quindi economica – che offra un servizio di informazione deve avere un regime diverso rispetto ad un singolo che pubblichi un sito informativo per spirito di liberalità e senza voler costituire un organo di informazione<sup>169</sup>.

Se il legislatore avesse meglio specificato cosa si intende per informazione professionale, senza cadere nella tautologia della “testata costituente elemento identificativo del prodotto” e nella disposizione facilmente aggirabile della “periodicità regolare”<sup>170</sup>, la dottrina avrebbe forse condiviso pacificamente l’estensione dell’obbligo di registrazione a coloro che investono in modo imprenditoriale sull’informazione *on line*, obbligo che, come già detto, dovrebbe essere anche garanzia di serietà e di impegno per un’informazione di qualità.

La libertà di chi, come semplice utente interattivo, si esprime per diletto, sulla base dei principi di gratuità, volontarietà ed entusiasmo, sarebbe rimasta fuori dalle preoccupazioni dottrinarie.

---

<sup>169</sup> Così M. Cammarata, *Siti amatoriali esenti dall’iscrizione?*, pubblicato nell’aprile 2001 su *InterLex*, nonché P. A. Palumbo, *Le nuove norme sull’editoria e sui prodotti editoriali e le modifiche alla legge 5 agosto 1981, n. 416 ai sensi della L. n. 62/2001*, in *Diritto&Diritti*, maggio 2001.

<sup>170</sup> M. Cammarata, *Non ci resta che chiudere*, in [www.interlex.it](http://www.interlex.it).





## **CAPITOLO IV**

### **DEMOCRAZIA E PARTECIPAZIONE NELL'ERA MEDIALE**

#### **§ 1 MASS MEDIA E DEMOCRAZIA**

Il termine democrazia deriva etimologicamente dal greco *demos* ossia popolo e *kratéo* ossia dominare, e sta ad indicare una forma di governo in cui la sovranità dello Stato risiede nel popolo che la esercita per mezzo di decisioni liberamente espresse a maggioranza dalla totalità dei cittadini: affinché il sistema operi, è necessario che possa appoggiarsi sulla partecipazione civica.

Nell'età contemporanea, esistono sostanzialmente due diverse tipologie di democrazia: l'una, diretta, fondata sulla partecipazione di tutti i cittadini alla discussione ed alla conseguente creazione delle leggi attraverso referendum; l'altra, rappresentativa e costituzionale, ove il compito di legiferare spetta ad un ristretto corpo di rappresentanti, eletti liberamente dai cittadini, e tenuti al rispetto dei vincoli del mandato di rappresentanza. Per democratico, pertanto, si intende un sistema politico formato da un insieme di regole e di procedure per la formazione del governo della comunità e, quindi, per l'adozione delle decisioni di carattere politico.

Tra i requisiti indispensabili perché un regime possa veramente definirsi democratico vi è, dunque, la necessità che gli elettori possano votare secondo la propria opinione, che deve potersi formare liberamente al termine di una aperta competizione tra gruppi politici diversi che si confrontano per determinare la rappresentanza nazionale. Nessuna decisione adottata dalla maggioranza dovrà, tuttavia, limitare i diritti della minoranza, e tra questi il diritto di quest'ultima di poter governare diventando cioè a parità di condizioni a sua volta maggioranza.

Oggi, in effetti, la democrazia rappresentativa appare come la migliore forma di democrazia compatibile con uno Stato liberale come il nostro, che riconosce e garantisce alcuni diritti fondamentali dei cittadini, come la libertà personale, la libertà di pensiero, di riunione e associazione, di comunicazione, ecc.

Detto ciò è quindi necessario riflettere attentamente sulle modalità con le quali un popolo prenda le proprie decisioni e forma le proprie convinzioni politiche: procedimenti all'interno dei quali, oggi, gli strumenti dell'informazione e della comunicazione sono essenziali per l'esistenza della stessa democrazia.

Possiamo affermare di trovarci di fronte ad un regime democratico solo quando vengono garantiti i fondamentali diritti di libertà e dove le decisioni collettive e vincolanti per l'intera comunità sono solo quelle che scaturiscono

dall'approvazione da parte della maggioranza di coloro ai quali spetta il diritto di assumere tali decisioni; e la libertà di opinione è la base per la formazione di una maggioranza così come della relativa minoranza, alla quale deve essere ugualmente garantita la possibilità di esprimersi.

La libertà può esistere solo allorché i cittadini, chiamati ad esprimersi, vengano posti nella condizione di avere accesso a quell'informazione necessaria a creare i presupposti per lo sviluppo della propria, incondizionata volontà politica.

Con l'espressione "mass-media", vengono comunemente indicati i mezzi di comunicazione di massa, quali la radio, la televisione, il cinema, la carta stampata ed oggi anche la rete Internet, che nell'assicurare la circolazione delle informazioni e della cultura, raggiungono enormi masse di individui distribuiti su spazi vastissimi. I mass media si rivolgono a tutti i cittadini ma i messaggi che diffondono non sono da tutti interpretati nella stessa maniera: spesso esprimono interessi e valori di tipo elitario con orientamenti a senso unico e parziali.

Nel mondo contemporaneo il loro potere è così grande da influenzare il comportamento degli individui e il modo di pensare, di scegliere e di giudicare: infatti la comunicazione di massa contribuisce e fornisce molte delle informazioni necessarie alle persone che quotidianamente sono impegnate a capire un mondo circostante e, di conseguenza, ad assumere i comportamenti

più idonei; i mass media, pertanto, non sono semplici diffusori di messaggi, ma sono essi stessi divenuti oggetti in grado di influenzare altri soggetti sociali.

Risulta chiaro, quindi, come le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione possano essere utilizzate sia per favorire il processo democratico che per danneggiarlo: partendo, dunque, dall'assunto che l'opinione pubblica rappresenta il fondamento della democrazia e che una delle fonti da cui attinge sono i messaggi informativi, risulta evidente come le scelte dell'elettore non siano sempre le proprie ma subiscano l'influenza dei mass media.

## **§ 2 MODELLI DI RELAZIONE MEDIA/POLITICA**

Per decenni gli studiosi di diverse discipline hanno proposto numerosi schemi interpretativi rispetto a dove penda l'ago della bilancia, se a favore dell'indipendenza dei media o a favore della forza comunicativa e di influenza del potere politico; all'interno di questa ricca tradizione di ricerca, uno studio condotto da Hallin e Mancini<sup>171</sup> si è imposto come punto di riferimento: l'obiettivo dei due ricercatori è stato quello di comparare le caratteristiche di un sistema politico con le caratteristiche proprie del sistema dei media, in tre contesti storici e culturali significativamente diversi, quali l'Europa

---

<sup>171</sup> D.C. Hallin e P. Mancini, *Modelli di giornalismo, Mass media e politica nelle democrazie occidentali*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

mediterranea, l'Europa continentale e l'ambiente anglosassone, inteso come Inghilterra e Stati Uniti. Una simile operazione affonda le proprie radici nella convinzione dell'inutilità di elaborare modelli assoluti, senza considerare innanzitutto le peculiarità storiche e le singolari vicende politiche all'interno delle quali ogni sistema dei media ha mosso i suoi passi.

Il risultato del lavoro di Hallin e Mancini sono appunto tre modelli omogenei di relazione tra il sistema dei media e quello della politica, a seconda del contesto all'interno del quale essi si articolano.

Il primo modello è stato denominato "Pluralista polarizzato o mediterraneo": tipico dei paesi mediterranei, è caratterizzato storicamente da una stampa a bassa circolazione e da una conseguente centralità dei media elettronici. Il sistema dell'informazione risulta economicamente marginale, si assiste di sovente al fenomeno dell'editoria impura e il giornalismo politico risulta per questa ragione – ma non solo per questa – politicizzato, incline in modo significativo al commento piuttosto che all'informazione, incentrato su un concetto di pluralismo esterno<sup>172</sup>.

Il secondo modello identificato da Hallin e Mancini è stato definito "Democratico corporativo" ed è tipico dei paesi del centro e nord Europa: è storicamente contraddistinto da una precoce, massiccia, diffusione della stampa e della libertà di stampa, oltre che da un grado di lettura da parte della

---

<sup>172</sup> Cfr. quanto detto nel Capitolo I, pag. 35

popolazione tradizionalmente alto; tutti fattori che rendono l'industria dell'informazione relativamente più solida rispetto al modello precedente dal punto di vista economico.

Il terzo ed ultimo modello individuato è stato definito "Liberale o nord atlantico" e vede il prevalere netto dei media commerciali, con una precoce libertà di stampa, una quota significativamente bassa di testate politicizzate e un grado alto di imprese mediatiche pure. In questi paesi il rapporto tra sistema dei media e sistema politico risulta perciò caratterizzato da un giornalismo politico prevalentemente di informazione, di inchiesta e non di commento, con un alto grado di professionalizzazione non strutturata.

Il modello così espresso da Hallin e Mancini muove dall'idea di porre in relazione le caratteristiche del sistema dei media con quelle del sistema politico, nell'ottica di una convinzione precisa, ovvero quella secondo la quale «la stampa prende la forma ed il colore delle strutture politiche e sociali all'interno delle quali opera»<sup>173</sup>, introducendo quindi una visione proattiva del ruolo dei media, capace con le sue caratteristiche peculiari di influire sul panorama complessivo delle società.

Per inquadrare i diversi studi e modelli interpretativi che si sono susseguiti è utile attingere alla classificazione proposta da Mazzoleni<sup>174</sup> che «consente di interpretare con sufficiente grado di generalizzazione un

---

<sup>173</sup> Ivi, pagg.1-2

<sup>174</sup> G. Mazzoleni, *La comunicazione politica*, Bologna, Il Mulino, 2004

fenomeno comune a tutte le democrazie ma anche così multiforme nelle sue declinazioni nazionali»<sup>175</sup>.

Un importante modello di relazione tra politica e media può essere definito “avversario” ed è l’esito dell’equilibrio e del reciproco controllo dei poteri in cui è evidente l’irriducibilità degli interessi delle due sfere, politica e mediatica; i mezzi di comunicazione di massa assumono l’atteggiamento di *watch-dog* (cane da guardia) o *advocacy* (portavoce della cittadinanza) della vita democratica, pronti ad avversare il potere politico, denunciandone le pressioni e portando all’attenzione dei cittadini temi e problemi che altrimenti rimarrebbero dominio solo di pochi. L’atteggiamento di cane da guardia non è determinato da un’ostilità strutturale del mondo dell’informazione verso il mondo della politica ma è una funzione dell’autoconsapevolezza del proprio potere come distinto da quello politico e quindi di difenderlo dai tentativi di “media management”.

Opposto alla logica di questo modello, il “collateralismo” propone una relazione tra sistema dei media e sistema politico basato sulla sudditanza degli interessi dei media a quelli del sistema politico: a caratterizzare questa relazione sarebbe, in questo caso, il parallelismo, la stretta interazione e condivisione degli obiettivi. I media, dunque, non sono un “quarto potere” in sé e per sé, perché non sono al di sopra degli interessi politici ed economici ma in

---

<sup>175</sup>Ivi, pag. 84

questa subalternità del sistema dell'informazione è evidente la centralità del sistema politico.

Il terzo modello proposto da Mazzoleni, quello dello scambio, incarna la condizione definita “normale” delle relazioni tra i due sistemi, all'interno di un clima istituzionale non turbato da crisi: al contrario del precedente modello, che immagina uno sbilanciamento a sfavore del sistema dei media, esso si fonda sulla semplice constatazione che «sia i politici hanno bisogno dei giornalisti sia i giornalisti hanno bisogno dei politici» e che «questa reciproca necessità conduce entrambi gli attori a preferire al conflitto il negoziato, lo scambio di risorse»<sup>176</sup>. Pur nel rispetto dei singoli ruoli, un sistema dipenderebbe in sostanza dall'altro, in una situazione di interdipendenza che li lega in modo indissolubile.

Il modello della “competizione”, descrive invece una situazione diversa, nella quale il sistema dei media tende a competere con quello della politica, non più nell'accezione di giornalismo critico e di guardiano, propria del modello avversario, ma addirittura investendosi di prerogative, prassi e funzioni costituzionalmente proprie del potere politico, in base ad una visione che presuppone la ricerca da parte dei media di un potere di influenza politica alternativo a quello che in democrazie detengono istituzioni e soggetti politici.

---

<sup>176</sup> Ivi, pag 90

Infine l'ultimo modello proposto è quello del "mercato", di stampo prevalentemente anglosassone, il quale vede come centrale il ruolo, appunto, del mercato, non nel senso del reciproco scambio di risorse, bensì nel senso della commercializzazione legata al giornalismo come industria economica: a condizionare il comportamento dei media nei confronti del potere politico non sarebbe più pertanto il grado di collusione o la forza della missione giornalistica e democratica, ma piuttosto il semplice ed accerchiante bisogno di far utile, di vendere copie, di garantirsi gli ascolti e conseguentemente aggiudicarsi gli introiti pubblicitari.

### **§ 3 SFERA PUBBLICA E RAPPRESENTAZIONE POLITICA**

Comunemente, quando si parla di sfera pubblica si fa riferimento ad Habermas<sup>177</sup>, il quale intende con questa espressione lo spazio all'interno del quale i soggetti, in una condizione di uguali tra uguali, discutono di questioni di rilevanza pubblica, così come avveniva nell'*agorà* greca, luogo in cui privati cittadini si incontravano per discutere di questioni rilevanti.

Habermas colloca la nascita della sfera pubblica nella seconda metà dell'Ottocento ad opera della borghesia dei paesi dell'Europa occidentale quando con la diffusione della stampa periodica e con la comparsa di nuovi

---

<sup>177</sup> J. Habermas., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1994

spazi di socialità quali i caffè, i gabinetti, le società di lettura e i *club*, si pongono le basi per la formazione di un'opinione pubblica informata, istruita e acculturata che Habermas descrive con il concetto di “sfera pubblica borghese”.

Questo concetto fa da substrato al concetto più contemporaneo di «spazio pubblico mediatizzato», in cui i media vengono ad occupare il ruolo di perno della comunicazione ascendente e discendente tra pubblico dei cittadini e sistema della politica.

Comunicazione politica mediatizzata significa che lo spazio pubblico che (l'interazione tra sistema politico, media, e cittadini) crea, coincide con lo spazio mediale. I media cioè forniscono o sono i canali della comunicazione politica *pubblica*, fungono da arena nella quale si svolge l'azione politica, condizionano la natura dei rapporti tra gli attori e della loro azione, obbligano le istituzioni, i partiti, i leader, i cittadini ad adattarsi alle logiche comunicative medialità. Diffondendosi rapidamente e con grande successo, i media hanno conquistato nella società il ruolo di agenzia di socializzazione accanto e sempre di più al posto delle altre agenzie tradizionali quali chiesa, scuola, partito: prima di una mediatizzazione della politica viene, dunque, una mediatizzazione della società.

La comunicazione e la politica sono due aspetti dello stesso problema e nel sistema democratico, è impensabile la politica senza la comunicazione e l'informazione.

Questo rapporto è il frutto di un'interazione voluta dai soggetti politici nell'obiettivo di recuperare occasioni di contatto con i cittadini, per cui i mass media sono stati considerati come un'ottima opportunità per diffondere messaggi in maniera semplice e comprensibile tra milioni di soggetti.

Il ricorso ai media come strumento per superare la crisi esistente tra sistema politico e sistema civile è avvenuto a seguito della estraneità tra cittadini ed esponenti politici rilevato mediante il ricorso ad indicatori quali percentuali di votanti in costante diminuzione, la riduzione del numero di iscritti alle organizzazioni sindacali, l'indebolimento delle appartenenze politiche e della fedeltà dell'elettorato. Ciò può essere spiegato dalla trasformazione dei partiti di massa in partiti «pigliatutto»<sup>178</sup>, ossia in partiti che riducono il bersaglio ideologico che li caratterizza, marginalizzano il ruolo degli iscritti e che, dal punto di vista comunicativo, producono messaggi de-ideologizzati e, quindi, potenzialmente fruibili da tutti: questi tipi di messaggi trovano un canale di diffusione nei mezzi di comunicazione di massa che permettono in maniera veloce ed uniforme, nell'attività quotidiana dei cittadini,

---

<sup>178</sup>Definizione di Otto Kirchheimer del 1966, in D. Della Porta, *I Partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 2001

di acquisire informazioni e nel contempo di ottenere momenti di svago, divenendo così il fulcro della costruzione della vita pubblica e politica.

Il principale canale di comunicazione tra il sistema politico e i cittadini è costituito in primis dalla televisione: dalla sua nascita scaturisce una democrazia diversa da quelle precedenti, perché attraverso di essa l'elettore può essere direttamente e continuamente aggiornato sulle questioni politiche, svincolandosi quindi dalla sua dipendenza informativa verso un istituto di mediazione come il partito.

Questi condizionamenti conferiscono ai media un grande potere nell'arena politica, che non risiede soltanto nella funzione di mediazione ma anche nella assunzione di ruoli che attengono alla essenza stessa della democrazia, quale quello di porsi come interlocutori e/o controllori del potere politico; i meccanismi del sistema politico si sono adattati ai media, al fine di ottenere più sostegno da parte dei cittadini, assurti a consumatori nel mercato politico<sup>179</sup>.

Il messaggio politico, dunque, è necessariamente un messaggio mediatico, e ogni qual volta un messaggio di rilevanza politica viene trasmesso attraverso i media, deve esprimersi nel loro particolare linguaggio. Il ricorso ai mezzi di comunicazione impone tuttavia regole e codici comunicativi non

---

<sup>179</sup> Mazzoleni definisce la crescente centralità dei media nella politica italiana come una "Rivoluzione Copernicana" nella comunicazione politica: "Se ieri tutto ruotava attorno ai partiti, oggi tutto ruota attorno e dentro i media" in G. Mazzoleni, *La comunicazione politica*, op. cit., pag. 308

sempre compatibili con quelli propri della politica e così, esaurito l'entusiasmo iniziale, si è diffusa una posizione fortemente critica verso il sistema dei media, accusato di minare il sistema politico provocando nei cittadini sentimenti di indifferenza e distacco nei confronti delle questioni di rilevanza pubblica.

Già nella seconda metà degli anni Settanta si parla di «*video malais*», intendendo con ciò la conseguenza dell'esposizione alle news televisive, soprattutto nel periodo delle campagne elettorali, in cui i media offrono notizie centrate esclusivamente sulla dinamica della gara e sulle «*bad news*» relative ai candidati<sup>180</sup>. A partire dalla metà degli anni Ottanta, il coro di accuse contro i mezzi di comunicazione diventa sempre più forte: si accusa il mezzo televisivo di costruire un'offerta sempre meno incentrata sull'analisi delle vicende politiche ed economiche e molto più basata sull'intrattenimento<sup>181</sup>. Negli anni più recenti, i media, in particolare la televisione, sono stati accusati di essere responsabili dell'erosione del capitale sociale nelle giovani generazioni: «più televisione si guarda, meno si è coinvolti nelle diverse forme di partecipazione sociale»<sup>182</sup>.

Le critiche formulate sono state efficacemente sintetizzate nell'espressione «*media malais*», ossia un insieme di «considerazioni che

---

<sup>180</sup> M. Robinson, *Public affairs television and the growth of political malais: the case of «The selling the Pentagon»*, in *American Political Science Review*, n. 70, 1976

<sup>181</sup> N. Postman, *Amusing Ourselves to Death: Public Discourse in the Age of Show Business*, Penguin, New York, 1985; trad. it., *Divertirsi da morire. Il discorso pubblico nell'era dello spettacolo*, Venezia, Marsilio Ed., 2002.

<sup>182</sup> R. D., Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2000, pag. 228.

sostengono che le pratiche comuni della comunicazione politica realizzata attraverso i media nonché durante le campagne politiche ostacolano la “partecipazione civica”, intendendo con ciò la possibilità da parte dei cittadini di avere notizie in merito agli affari pubblici, di avere fiducia nel governo e di impegnarsi nelle attività politiche»<sup>183</sup>.

#### § 4 MANIPOLAZIONE ED INFLUENZA

Nel bene e nel male i mass media rappresentano i canali basilari ed ineliminabili della comunicazione politica delle democrazie contemporanee. Ma quale ruolo assumono? Essi sono strumenti della democrazia nel senso che ne contribuiscono al funzionamento oppure sono elementi che esercitano un impatto negativo?

Per lungo tempo è prevalsa una visione pessimistica delle capacità dei mezzi di comunicazione di massa di informare compiutamente i cittadini: questa interpretazione non soltanto considera i mass media inefficaci nel comunicare informazioni utili al cittadino, ma addirittura li ritiene un ostacolo al buon funzionamento delle democrazie contemporanee<sup>184</sup>. Infatti i media avendo sviluppato una comunicazione sistematica di massa, attraverso l'utilizzo di messaggi standardizzati, di un linguaggio accessibile a tutti,

---

<sup>183</sup> P. Norris, *A Virtuous Circle. Political Communication in Postindustrial Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pag.4

<sup>184</sup> D. Campus e J. Gerstlè, *Comunicazione Politica*, in G. Pasquino (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2007, pag. 81

uniforme ed omogeneo, possono arrivare a plasmare gli individui che inconsciamente possono diventare sempre più anonimi e più succubi di messaggi precostituiti che ridurrebbero la loro capacità di pensiero e di elaborazione; il cittadino sarebbe dunque un consumatore di informazione politica e dovrebbe essere raggiunto da essa alla stregua di una propaganda commerciale: in particolare la televisione avrebbe cambiato l'uomo e la politica rendendola "videoplasmata"<sup>185</sup> e spettacolarizzando fatti e personaggi in virtù della loro capacità di fare *audience*.

A lungo si è parlato e tuttora si parla di «*video malaise*», espressione con la quale si indica la reazione di distacco e talvolta di rifiuto della politica che verrebbe indotta dalla rappresentazione banale, superficiale e drammatizzata che ne danno i media; la conseguenza di questo atteggiamento è la trasformazione del cittadino democratico da soggetto attivo a soggetto passivo e incapace di reagire in modo propositivo<sup>186</sup>; ciò è dovuto al fatto che risulta chiaro ormai che l'informazione politica si rifà a logiche di mercato rivolgendosi a dei consumatori piuttosto che a dei cittadini, soprattutto nella pratica della propaganda politica dove consulenti, addetti stampa ed esperti in pubbliche relazioni adoperano il linguaggio del marketing commerciale riadattato al contesto politico: insomma «il giornalismo si è evoluto verso una

---

<sup>185</sup> Termine utilizzato da G. Sartori in *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Roma-Bari, Laterza, 2009

<sup>186</sup> Ivi

commercializzazione, un'attenzione all'audience, una ricerca del profitto sempre maggiore»<sup>187</sup>.

Questa impostazione commerciale ha portato ad un'espansione dell'informazione politica, la quale è approdata sia verso i giornali popolari, cosiddetti *tabloids*, che con il loro stile spettacolarizzato e personalizzato attirano lettori e di fatto hanno affiancato i quotidiani più tradizionali, sia verso la televisione commerciale e satellitare.

Una tesi alternativa a quella del cittadino passivo e manipolato è quella che considera il cittadino, sì spettatore della politica, ma capace di ragionare e di selezionare, tra le tante, l'informazione che lo interessa<sup>188</sup>: pertanto i mass media, attraverso la circolazione delle informazioni, favoriscono e migliorano la conoscenza dei problemi e la consapevolezza dei cittadini, rendendoli maggiormente partecipi alla vita democratica.

Questa posizione rivaluta la funzione educatrice ed informativa dei mass media come strumenti di democrazia; è vero che la capacità dei cittadini di districarsi nella giungla dell'informazione politica varia a seconda delle loro risorse e caratteristiche personali, tuttavia alcune fonti di informazione risultano maggiormente informative di altre<sup>189</sup>, offrendo nuove forme di comunicazione politica: *infotainment*, *soft news*, *politainment* sono concetti per

---

<sup>187</sup> Vedi D. Campus e J. Gerstlè, *Comunicazione Politica*, cit., pag. 82

<sup>188</sup> Ivi, pag. 83

<sup>189</sup> Ivi, pag. 84

loro natura ibridi, in quanto prodotti da una commistione di generi, e ambigui, in quanto talvolta usati in contesti diversi. Insomma la comunicazione politica si è popolarizzata.

Tre sono i principali cambiamenti prodotti dalla mediatizzazione televisiva della politica: 1) quelli che attengono ai modelli di comunicazione dei politici, che abbandonano il linguaggio politico tradizionale in favore delle grammatiche tipiche della televisione, quali l'abbandono del comizio, l'uso della pubblicità politica televisiva, l'introduzione di nuovi formati più attraenti; 2) quelli che attengono ai contenuti della comunicazione politica popolarizzata, soprattutto la personalizzazione e la spettacolarizzazione della politica, che accompagnano l'eclisse delle ideologie e della centralità dei partiti di massa; 3) quelli infine che attengono ai destinatari della comunicazione politica: i cittadini sono oggi più inclini a 'consumare' politica quando questa è confezionata nei formati tipici della cultura popolare<sup>190</sup>.

Questi tre vettori di cambiamento hanno trovato nella televisione e nel suo linguaggio il terreno più fertile dove dare forma e formati diversi alla comunicazione politica popolarizzata.

Una delle conseguenze della spettacolarizzazione della politica è stata l'occupazione da parte della politica di spazi comunicativi non tradizionali e al confine con l'intrattenimento: si distinguono le *hard news* ovvero i media

---

<sup>190</sup> Si veda G. Mazzoleni e A. Sfondini, *Politica pop. Da «Porta a Porta» a «L'isola dei famosi»*, Bologna, Il Mulino, 2009

tradizionali come quotidiani nazionali, telegiornali, programmi di dibattito politico, i quali analizzano aspetti più propriamente politici, offrendo maggiori occasioni di approfondimento; vi sono poi le *soft news* ovvero giornali popolari e vari programmi d'intrattenimento, con la loro capacità di raggiungere un'*audience* alternativa alle *hard news* in quanto caratteristica principale nonché ragione del loro successo è utilizzare un linguaggio più semplice e comprensibile dei media tradizionali, ma più di tutto di adoperare «uno stile di comunicazione atto a generare reazioni di tipo emotivo nel pubblico»<sup>191</sup>.

Il cosiddetto *infotainment*, neologismo che fonde informazione ed *entertainment*, è diventato l'ultima frontiera dell'informazione politica: non a caso nelle campagne elettorali degli ultimi anni, sempre più candidati partecipano a programmi televisivi che spesso non hanno nulla a che fare con l'approfondimento politico, e in cui i candidati parlano di politica ma soprattutto rivelano il loro "lato umano". L'obiettivo è duplice: da un lato si occupano spazi non specificamente politici con lo scopo di avvicinare alla politica fasce di elettori altrimenti distaccate; dall'altro questa pratica viene utilizzata per guadagnare voti, riducendo il gap di informazione esistente tra cittadini preparati sui temi della politica e cittadini disinteressati e potenzialmente astensionisti; l'applicazione delle leggi del mercato, quindi,

---

<sup>191</sup> Ivi, pag. 86

amplia la possibilità che un numero cospicuo di cittadini sia raggiunto dall'informazione politica e che sia perciò indotto a partecipare di più.

D'altra parte l'*infotainment* attecchisce con particolare efficacia nel nostro contesto nazionale a causa di tre fattori interagenti: l'influenza che i media hanno avuto nel plasmare il modello culturale diffuso e, quindi, i valori e i modelli di comportamento dominanti; una ragione economica legata all'assetto del mercato televisivo; infine, le peculiari caratteristiche sociologiche del pubblico italiano<sup>192</sup>.

Ma la democrazia può trarre qualche vantaggio da questa evoluzione del sistema dei media? La spettacolarizzazione della politica davvero non comporta alcuna minaccia al buon funzionamento dei regimi democratici?

Da una parte, si è visto, la popolarizzazione della politica non è da vedersi come un cedimento o addirittura un imbarbarimento del messaggio politico, ma come ricerca di una maggiore appetibilità del messaggio, facilità di comprensione, e quindi capacità di arrivare anche là dove lo spazio della politica è limitato o nullo;

si rivela una risposta obbligata alla trasformazione della società verso forme sempre più commercializzate di comunicazione (si pensi per esempio al boom dei social network), una vera 'risorsa civica' in grado di riconciliare lo

---

<sup>192</sup> Si veda per approfondimento G. Mazzoleni e A. Sfondini, *Politica pop*, cit

spettatore-consumatore-cittadino con la politica, di raggiungere fasce sempre più ampie di cittadini lontani dalla politica.

Dall'altra «questa assunzione da parte dei candidati di ruoli che non rientrano nella sfera politica propriamente detta è solo il passo ulteriore in un processo di degenerazione della politica in spettacolo, un mezzo per sollecitare la morbosità del pubblico rispetto alla vita privata dei politici allo stesso modo di quanto avviene con le star del cinema o della musica»<sup>193</sup>.

Se la dimensione della *responsiveness*<sup>194</sup> è indirettamente toccata dalla spettacolarizzazione della politica, la sua dimensione speculare dell'*accountability*<sup>195</sup> è altrettanto interessata: in altre parole, la personalizzazione della politica, sempre più incoraggiata dai media, consente di costruirsi un consenso basato sulla persona più che sull'efficacia delle loro politiche.

In conclusione, se l'occupazione da parte della politica di settori che appartengono alla cultura popolare ottiene risvolti positivi nel trasmettere informazioni a cittadini altrimenti esclusi, offrendo la possibilità di conoscere meglio ed esercitare un controllo su coloro che ci rappresentano, è vero altrettanto che le conseguenze dell'eccessiva personalizzazione della politica possono mettere a repentaglio la qualità della democrazia.

---

<sup>193</sup> Ivi, pag. 87

<sup>194</sup> Il concetto di *responsiveness* consiste nella capacità di risposta alle richieste e aspettative dei governanti, in condizioni di trasparenza e chiarezza delle opzioni di scelta.

<sup>195</sup> Il concetto di *accountability* sta a definire la responsabilità in capo al personale politico - parlamentare e di governo - rispetto alla rendicontazione del proprio agire.



## CAPITOLO V

### L'INFORMAZIONE E I NUOVI MEDIA

#### § 1 ICT-LE NUOVE TECNOLOGIE DELLA COMUNICAZIONE E DELL'INFORMAZIONE E LA POLITICA

L'accesso delle nuove tecnologie della comunicazione<sup>196</sup>, in particolare di Internet, in ambito politico, è stato accolto da più parti come un evento positivo, sia per la natura polimorfica dell'offerta disponibile attraverso le nuove tecnologie, grazie alla grande versatilità che le caratterizza, sia per l'idea che la crisi della politica tradizionale potesse essere superata attraverso il ricorso alle nuove opportunità offerte dalle nuove tecnologie<sup>197</sup>. In realtà queste ultime non sono in grado di risolvere il rapporto logorato tra la politica e i cittadini, difatti la politica tradizionale non sfrutta appieno le opportunità offerte da Internet, limitandosi ad esportare nel mondo virtuale modelli organizzativi e comunicativi del mondo reale; tuttavia la rete e le sue applicazioni hanno certamente contribuito a ridefinire le attività politiche tradizionali, influenzando sulle molteplici attività che ad esse si riferiscono, e ad alimentarne di nuove.

---

<sup>196</sup> Con questo termine si vogliono indicare le ICT - *Information Communication Technologies* - tra cui le più significative sono sicuramente il software, le telecomunicazioni mobili ed a banda larga e il World Wide Web.

<sup>197</sup> Di questo argomento si è parlato nel precedente capitolo al paragrafo 3

Questa lettura ottimistica del ruolo delle nuove tecnologie in democrazia deriva da una serie di elementi che le caratterizzano<sup>198</sup>. A partire dall'elemento della economicità dei nuovi media, che si traduce in opportunità di visibilità e di comunicazione, altrimenti impensabili per numerosi soggetti politici: si pensi alla creazione e gestione di un sito web oppure alla predisposizione di una newsletter, sono esempi di attività realizzabili mediante le nuove tecnologie con un investimento economico assai ridotto.

Assieme all'economicità, c'è l'elemento della velocità, per cui i cittadini sono raggiunti in tempo reale dalle informazioni, con la possibilità di aggiornare, modificare ed intervenire in merito, eliminando così il tempo che intercorre tra produzione e distribuzione della notizia.

Un altro elemento caratterizzante i nuovi media è l'assenza di confini: «i flussi comunicativi possono diramarsi a livello mondiale, riproducendo esattamente la trama della ragnatela tessuta dal ragno, dando vita a fenomeni globali di mobilitazione sociale come uno sciopero europeo contro i costi d'accesso alla rete, o come un'adesione on line tesa a sollecitare specifiche risposte politiche»<sup>199</sup>, per cui il web diventa il mezzo capace di superare i confini nazionali; un mezzo che consente, d'altra parte, la costruzione di messaggi con l'ausilio di codici comunicativi come testo scritto, dati,

---

<sup>198</sup> S. Bentivegna, *Politica e nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, 2005

<sup>199</sup> Ivi, pag. 5

immagini, sonoro, e la loro diffusione in maniera sincrona: in altre parole, la multimedialità.

Un ulteriore elemento da considerare è quello della intermediazione della comunicazione, il quale rivoluziona il concetto stesso di comunicazione mediale: in ambito politico la mediazione giornalistica è alla base della gran parte della comunicazione costruita, con il giornalista nel ruolo di presentatore, commentatore ed interprete dell'opinione del uomo politico; con Internet si è aperta la possibilità di riappropriarsi del controllo del flusso comunicativo, consentendo un ritorno del rapporto diretto tra soggetto politico e cittadini, estromettendo la figura del giornalista. Un altro aspetto della intermediazione reso possibile da Internet riguarda la possibilità da parte dei cittadini di consultare documenti e a materiali un tempo di difficile reperibilità.

Altrettanto innovativo è l'elemento dell'interattività, che consente, da una parte, l'interazione dell'utente con il soggetto politico attraverso un forum di discussione, una mail o altro, realizzando una interazione che coinvolge direttamente emittente e destinatario; dall'altra questo elemento consente all'utente di interagire con altri soggetti con i quali condivide l'interesse a discutere di determinati argomenti.

Infine l'ultimo elemento da considerare è la compresenza di un flusso comunicativo verticale ed orizzontale: si parla di comunicazione verticale allorché il soggetto politico utilizza la rete per diffondere prese di posizione,

appelli o richieste di mobilitazione, o quando il cittadino costruisce un flusso comunicativo diretto all'esponente politico; si è in presenza di una comunicazione orizzontale quando si registra un rapporto di parità tra tutti i soggetti coinvolti, come ad esempio nei forum o nei gruppi di discussione.

Questi elementi possono essere sintetizzati in un modello comunicativo del tipo *many-to-many* in contrapposizione a quello *one-to-one*, proprio dei media tradizionali; in altre parole si è passati dal modello *broadcast*, tipico della televisione generalista, che prevede una diffusione dei messaggi da uno a molti, al modello *netcast*, con una diffusione di dei messaggi a rete. La televisione negli ultimi anni ha avuto difficoltà ad offrire un palinsesto in grado di soddisfare le esigenze di un pubblico sempre più differenziato, di conseguenza per risollevare le sue sorti, si è sviluppato il modello *narrowcasting*, ossia della televisione telematica, basata sulla diversificazione dell'offerta elaborata dagli stessi destinatari. Il modello *netcast*, che consente una comunicazione da molti (emittenti) a molti (destinatari), permette la costruzione di un'offerta assai diversificata e quindi in grado potenzialmente da soddisfare tutte le richieste possibili, di conseguenza la ricerca del target dell'offerta risulta talmente semplice al punto di personalizzare le pagine di un sito a seconda delle esigenze del navigante: l'affermazione di questo modello, insomma, è la conferma dello sviluppo di una nuova sfera pubblica in cui i media, attraverso il materiale conoscitivo e all'elemento dell'interattività,

possono ricreare le condizioni per un ritorno all'*agorà* greca<sup>200</sup>, anche se, come ci dice Dahlgren «una vibrante sfera pubblica di per sé non garantisce una democrazia: è un ingrediente necessario ma non sufficiente»<sup>201</sup>.

Qual è, dunque, la natura del rapporto fra Internet e politica? Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con il superamento dei limiti imposti dalla fisicità, ripropongono una nuova tensione tra l'essere ed il dover essere della democrazia, tra la sua definizione normativa e quella empirica.

Gli elementi di novità apportati dalle tecnologie della comunicazione fanno emergere l'esistenza di un modello che riconosce ai media la capacità di offrire ai cittadini gli elementi conoscitivi utili ad attivare un processo comunicativo in merito a questioni di rilevanza pubblica, garantendo così il grado di democraticità di una società.

In relazione alla dimensione informativa, il modello di riferimento è la democrazia rappresentativa: l'incremento dell'offerta si traduce automaticamente in un aumento del potere dei cittadini, permettendo loro un aumento di controllo sull'operato degli attori politici, essendo gli unici in grado di decretare il successo o il fallimento di una politica di governo.

---

<sup>200</sup> Rif. Int. Cap IV par 3

<sup>201</sup> P.Dahlgren, *The Public Sphere and the Net: Structure, Space, and Communication*, in W. L. Bennet e R.M Entman (a cura di), *Mediated Politics. Communication in the future of Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2001, pag 37

Internet, tuttavia, ha messo in crisi il paradigma democratico che vede la rappresentanza come principio fondativo delle democrazie moderne: le nuove tecnologie, oltre ad incrementare l'offerta informativa, massimizzano le occasioni di partecipazione dei cittadini al processo di produzione delle decisioni politiche, mediante il ricorso a nuovi strumenti quali referendum elettronico, voto via computer, e così via. Di conseguenza, sul fronte della dimensione partecipativa, il modello di democrazia di riferimento è la democrazia diretta ovvero della *strong democracy*, ovvero l'autogoverno dei cittadini che si realizza attraverso molteplici istituzioni tese a facilitare la partecipazione dei cittadini nella costruzione dell'agenda politica, nel momento della deliberazione, della legiferazione e dell'implementazione delle politiche d'intervento<sup>202</sup>; solo la *strong democracy* è in grado di mantenere in vita la democrazia perché è garantita non da leader politici, ma da cittadini responsabili. Ciò nonostante, al crescere delle informazioni, aumenta la difficoltà nell'elaborare e selezionare le più importanti, così come si dovrebbe ridisegnare spazio e ruolo propri dei partiti politici in riferimento ai compiti dell'individuazione, dell'aggregazione e della rappresentanza delle domande provenienti dai cittadini e della loro successiva articolazione in tematiche politiche.

---

<sup>202</sup> Cfr. B. Barber, *Strong Democracy. Participatory politics for a new age*, Berkeley, University of California Press, 1984

In breve, la rete diventa una nuova metafora di democrazia: da un lato si allargano le possibilità di realizzare una democrazia del popolo, con l'opportunità di realizzare procedure di decisione popolare; dall'altro si costata la presenza di una serie concreta di rischi e limiti, come la difficoltà di riorganizzare le comunità umane o come la resistenza culturale e politica a legittimare la rete come strumento di nuova partecipazione politica<sup>203</sup>.

E' chiaro, dunque, come il concetto di democrazia si sia trovato diversamente articolato in ragione del diverso peso attribuito alle variabili politiche, sociali o tecnologiche di volta in volta prese in considerazione.

Il generale ottimismo, circa le potenzialità delle nuove tecnologie di responsabilizzare i governi grazie alla partecipazione è risultato fondato su una comune interpretazione della disaffezione popolare nei confronti della politica, ma non è sembrato altrettanto convincente sul piano motivazionale. La sola esistenza di strutture di partecipazione non garantisce, infatti, la motivazione a partecipare, tanto meno ne garantisce la continuità, se non grazie a notevoli sforzi in direzione della rieducazione politica e civica della cittadinanza.

Insomma, il rapporto tra Internet e la politica è in via di definizione: Internet sta diventando un mezzo di informazione di massa, anche se ancora ci vorrà del tempo prima che possa uguagliare la televisione in termini di audience e di diffusione. Non è neppure da dare così per scontato che

---

<sup>203</sup> R. De Rosa, *Fare politica in Internet*, Milano, Apogeo, 2000

l'aumento degli utenti della rete si tradurrà necessariamente in una crescita della partecipazione politica. Ciò dipenderà anche da diverse opzioni: se le istituzioni politiche sceglieranno di utilizzare la rete per potenziare l'esercizio delle funzioni democratiche, ad esempio, se si introdurrà il voto online o altre forme di democrazia elettronica; molto dipenderà anche dalla volontà delle organizzazioni politiche di confrontarsi con la rete, non solo cercando di trarne alcuni benefici, come il reclutamento di «manodopera» per le campagne elettorali, ma anche accettando di mettersi in discussione. In breve «la tecnologia può essere utile alla democrazia solo se viene programmata per fare ciò»<sup>204</sup>.

## § 2 GLI ATTORI POLITICI IN RETE

I soggetti principali della rappresentazione della politica in rete sono identificati nei partiti politici: il loro ruolo è fondamentale in relazione alla mediazione tra le istituzioni pubbliche e la società civile, perseguendo l'interesse collettivo, trasformando il cittadino privato in un soggetto politico, esercitando una forma di controllo sull'azione dei governanti e, infine, elaborando politiche pubbliche<sup>205</sup>.

---

<sup>204</sup> B. Barber, *Passion for democracy*, Princeton University Press, Princeton 1998, pag. 148

<sup>205</sup> Queste sono le funzioni che sono attribuite ai partiti politici, ossia azioni di *gatekeeping*, di socializzazione politica, di controllo dei governati sui governanti, e di elaborazione delle politiche pubbliche. Per approfondimenti si veda D. Della Porta, *I partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 2001.

Essi, inizialmente, non sono stati in grado di comprendere le opportunità offerte dalla comunicazione in rete, per esempio, dapprima, essi utilizzavano i siti web solo come una sorta di status symbol - al quale si dava poca importanza dal punto di vista delle strategie comunicative - riproponendo al loro interno semplicemente ciò che era presente nelle loro sedi: la rete non era vista come strumento e risorsa comunicativa; l'interattività, il contatto diretto con i cittadini non veniva considerato.

Con la trasformazione dei partiti di massa in partiti "pigliatutto"<sup>206</sup>, i partiti hanno sostituito la vecchia burocrazia con tecnici ed esperti nella costruzione e gestione del rapporto con gli elettori<sup>207</sup>; di conseguenza hanno cercato di difendere la loro centralità nel processo di mediazione tra le istituzioni pubbliche e i cittadini, ridefinendo le funzioni loro attribuite. Questo tentativo ha portato così i partiti a considerare lo spazio della rete come un'ulteriore occasione da sfruttare, nonostante il loro apparato organizzativo continui ad essere centralizzato, in netto contrasto con la struttura della rete.

Secondo alcuni studiosi, un altro soggetto in possesso dei requisiti adatti alla costruzione della dimensione politica in Internet sono i movimenti sociali: essi sono «elemento costante della società. I valori cui si ispirano e le forme organizzative adottate, però, variano a seconda del conteso sociale nel quale

---

<sup>206</sup> Si veda quanto detto nel Cap. IV par. 3

<sup>207</sup> Il riferimento è ai partiti professionali elettorali, come descritti da A. Panebianco, *Modelli di partito*, Bologna, Il Mulino, 1982

essi operano. È immensa, dunque, la loro varietà culturale e politica in tutto il mondo»<sup>208</sup>.

I movimenti sociali sembrerebbero essere i soggetti che più degli altri beneficiano delle nuove tecnologie, propendendo maggiormente per una democrazia aperta a tutti, diretta, e cercando di affermare una maggior vicinanza agli interessi della popolazione. Essi sviluppano forme di mobilitazione orientate su uno specifico tema ad opera di gruppi e individui estranei al principale sistema politico, producono e distribuiscono una comunicazione autonoma, bypassando i media tradizionali.

Con i movimenti sociali diventa più facile per il singolo cittadino mantenere dei rapporti con altri individui, in modo da poter creare una rete di gruppi che si coordinano e cooperano nella pianificazione di forme di pressione politica; proprio la possibilità di partecipare alle attività di un gruppo di pressione si configura come uno degli elementi più propriamente democratici della rete, in grado di produrre modalità di partecipazione difficilmente reperibili in altri contesti.

Nella rete ai soggetti politici sono attribuite alcune funzioni principali: la funzione di *networking*, che permette di organizzare e rendere visibili le attività di tutti gli organismi e soggetti che fanno riferimento all'attore politico stesso, in modo che esso si possa presentare in tutte le sue articolazioni e,

---

<sup>208</sup> M. Castells, *Comunicazione, Potere e Contropotere nella network society*, in *Reset*, n. 101, 2006, pag. 9

contemporaneamente, possa costruire una rete di relazioni che mette in contatto soggetti diversi.

Nel caso dei partiti politici, tale funzione consente sia di migliorare l'organizzazione del partito, sia di recuperare una sorta di apertura verso l'esterno, presentando programmi di eventi o manifestazioni alle quali possono partecipare militanti e sostenitori, supplendo così ad una possibile assenza sul territorio. Nell'esercizio della funzione di networking è possibile individuare i tratti caratterizzanti il partito politico che l'ha attivata: i partiti con una tradizionale organizzazione alle spalle infatti, tendono a riprodurla esattamente nella rete: al navigante che visita il sito viene offerta una mappa, corredata da didascalie che consentono un eventuale contatto (indirizzi e-mail) e che permettono di individuare le competenze assegnate. Brevemente, mediante la funzione di networking, il partito offre le coordinate agli iscritti, ai sostenitori e ai cittadini per individuare il tessuto connettivo sul quale esso poggia.

Secondo il grado di alfabetizzazione tecnologica o di sensibilità alle nuove tecnologie da parte dei responsabili, ne discende una presenza meramente simbolica o caratterizzata in termini di effettiva utilità. Esercitare correttamente questa funzione diventa tanto più complesso se la si interpreta come un'opportunità di coordinare il lavoro di tutti i comparti dell'organizzazione e, contemporaneamente, come un'occasione per collegare tutti i membri che a quella organizzazione fanno riferimento.

I partiti però, non hanno ancora imparato ad esercitare correttamente la funzione di networking al fine di potenziare e adeguare la propria forma organizzativa alla rete, a differenza dei movimenti che invece, attraverso questa funzione creano una rete di gruppi, coordinano e cooperano la pianificazione di forme di pressione, facilitando l'attivazione di rapporti tra i membri.

Inoltre essi hanno imparato molto velocemente la funzione *informativa*, intesa come la possibilità offerta dalle nuove tecnologie di recuperare il controllo della produzione e della distribuzione dei flussi comunicativi, quindi come un'occasione di emancipazione dai media tradizionali che vengono bypassati e marginalizzati, rendendo possibile la diffusione dei messaggi privi di interpretazioni da parte dei giornalisti.

In breve, la funzione informativa permette di insidiare la posizione di monopolio assunta dal sistema dei media, ed inoltre, autogestendo interamente la produzione e la distribuzione, essi riescono ad attivare un controllo e una visibilità altrimenti difficilmente ottenibili.

Nel caso dei movimenti, l'acquisizione di quella visibilità determinante per garantire il successo delle battaglie intraprese e per reclutare altri sostenitori, può essere fondamentale per affermare la loro esistenza e tentare di ottenere attenzione.

Entrando nel merito della dimensione informativa presente nei siti, si può distinguere tra un'informazione interna ed una esterna: è interna, quando si

rivolge ai militanti e ai sostenitori, offrendo loro aggiornamenti, dichiarazioni e materiale di approfondimento su alcuni temi; è esterna, invece, quando si rivolge ai cittadini promuovendo e pubblicizzando il partito.

Inoltre l'informazione può differenziarsi in merito alle finalità, che, nel caso del partito, possono essere pedagogiche, di agenda setting e di coltivazione della memoria. La finalità pedagogica «si manifesta mediante l'offerta di indicazioni utili ad intraprendere un percorso formativo tale da consentire una conoscenza più approfondita o addirittura una piena condivisione della linea politica del partito»<sup>209</sup>; essa si traduce in un contributo alla costruzione di un percorso di formazione politica nelle attuali società moderne.

La finalità di agenda setting si realizza quando il partito individua un tema da sottoporre all'attenzione dei cittadini e lo sviluppa attraverso l'apertura di forum di discussione o la predisposizione di sondaggi on-line; in tal modo l'effetto che si realizza è che è il partito a stabilire le priorità, orientando l'attenzione delle persone solo su determinati temi.

In ultimo, la finalità di coltivazione della memoria si realizza mediante la creazione di archivi, all'interno dei quali rintracciamo la storia più o meno recente del partito o dei leader e tutto il materiale giudicato interessante.

---

<sup>209</sup> S. Bentivegna, *Politica in rete*, Roma, Meltemi, 1999, p.50.

Un'ulteriore funzione riconosciuta agli attori politici in rete è quella di *mobilizzazione e reclutamento*, considerata come l'opportunità di creare occasioni di pressione e di ampliare il numero degli aderenti, in modo tale da poter aumentare l'incisività e la visibilità della propria azione. Per i partiti politici la fase più intensa di attività di mobilitazione si registra in coincidenza degli appuntamenti elettorali, declinandosi in un'attività di *campaigning*. Durante questi periodi il partito utilizza il sito per proporre il programma elettorale, le liste dei candidati e le informazioni relative a tutti gli eventi che segnano la campagna.

L'azione di reclutamento di nuovi soggetti non ha invece, una sua collocazione temporale specifica, ma procede incessantemente nell'obiettivo di contribuire a rafforzare il partito sia riguardo alle iniziative intraprese, sia riguardo alla numerosità dei soggetti coinvolti. Le forme di mobilitazione alle quali i cittadini possono essere chiamati variano dalle tradizionali manifestazioni in piazza, all'invio di e-mail ad esponenti del Parlamento, fino alla raccolta di firme per strada.

Sul versante dei movimenti, le attività di mobilitazione e reclutamento tendono a coincidere: con l'avvento di Internet, si è registrato un aumento di siti all'interno dei quali possono incontrarsi gli attivisti di diversi movimenti per coordinare le azioni di pressione; il passo successivo è dare vita ad una

guerra di base dell'informazione, per cui Internet diventa un veicolo per chiamare all'azione tutti i militanti e per realizzare azioni di lotta<sup>210</sup>.

In ogni caso, si può sottolineare come Internet ormai simboleggi il terreno sul quale possono realizzarsi le sperimentazioni più impensabili limitatamente ai soggetti politici. I partiti politici, comunque, continuano ad utilizzare le opportunità messe loro a disposizione dalle nuove tecnologie nell'ambito di una strategia politica e comunicativa ancora segnata dalla centralità, da un lato di un modello "top-down", e dall'altro dei media tradizionali.

Infine abbiamo la funzione di *partecipazione*, intesa come opportunità di attivare flussi diretti di comunicazione con i cittadini, attraverso occasioni di dibattiti, gruppi di discussione. La dimensione della partecipazione è costitutiva più dei movimenti sociali che dei partiti politici: in teoria, infatti, l'ampliamento delle occasioni di partecipazione dei cittadini è alla base della nascita e dello sviluppo dei movimenti sociali; di conseguenza, essi sono particolarmente attenti a sfruttare tutte le potenzialità offerte dalle tecnologie della comunicazione.

A seguito della crisi che ha investito il radicamento sociale del "soggetto partito" nel territorio, concretizzatasi nella riduzione del numero dei militanti e

---

<sup>210</sup> S. Bentivegna, *Politica e nuove tecnologie della comunicazione*, cit., pag. 88

delle sezioni, il partito ha visto progressivamente perdere le occasioni di contatto diretto con i propri cittadini.

Nel corso degli ultimi anni, la funzione di *gate-keeping*<sup>211</sup> è stata delegata ai professionisti della politica, vale a dire ai sondaggisti incaricati, per conto del partito, di individuare i bisogni dei cittadini. Il risultato di tale delega ha comportato una progressiva riduzione delle occasioni di interazione *face-to-face*, contribuendo a sottolineare ancora una volta la distanza che ormai separa i partiti politici dalla società civile.

La dimensione della partecipazione e della interattività trovano i loro indicatori nella presenza di occasioni di contributo alla costruzione della piattaforma programmatica del partito, alla discussione sulla linea da adottare. Inoltre, si danno ulteriori possibilità di interazione tramite la posta elettronica, che permette al cittadino di far conoscere le sue opinioni e proposte in merito agli argomenti specifici; i forum di discussione, che permettono uno scambio di opinioni sui temi posti al centro del dibattito dal partito stesso; i sondaggi, tesi a registrare le posizioni dei naviganti senza mediazioni; i dibattiti on-line con i leaders, che consentono di rivolgere in prima persona le domande; e le chat line, occasioni di conversazione tra tutti i soggetti interessati.

Infine, vi sono le newsletter che hanno l'intento di creare un senso di comunità, inviate dal partito con cadenza periodica.

---

<sup>211</sup> Si è parlato di questa funzione a pag. 9 del presente capitolo

In verità l'incapacità dei partiti di creare reali occasioni di partecipazione ed interazione coi cittadini non è altro che la cartina tornasole dell'esistenza di problemi complessi, certo non risolvibili con il ricorso alle nuove tecnologie: fin quando il modello organizzativo presente, sarà quello centralizzato, difficilmente si avranno significative trasformazioni nelle occasioni di contatto diretto con i cittadini.

### § 3 IL DIGITAL DIVIDE

Si è visto come, in una prima fase, gli studiosi hanno salutato Internet come potentissimo strumento di liberalizzazione, pluralismo e democratizzazione; pian piano, però, accanto a queste voci entusiaste hanno iniziato a farsi sentire anche diverse voci critiche. In particolare, vi è stato chi ha contestato l'effettiva democraticità della rete, riconoscendo, tra le cause, il *digital divide* ossia il divario digitale, con cui si intendono le diseguaglianze d'uso della rete dovute a precise diseguaglianze sociali.

Il termine *digital divide* viene utilizzato per la prima volta nel 1995, quando la National Telecommunications and Information Administration (NTIA)<sup>212</sup>, organo consultivo degli Stati Uniti sulle politiche nel settore delle telecomunicazioni, pubblica la relazione *A Survey of the "Have nots" in Rural and Urban America*, la prima di una serie intitolata *Falling Trough the Net*,

---

<sup>212</sup> Si veda [www.ntia.doc.gov](http://www.ntia.doc.gov)

dove con *digital divide* si definiva il divario tra chi aveva accesso alle nuove tecnologie e chi no: i cosiddetti *information haves* e *information-have-nots*.

Nel 1999 viene pubblicata una terza relazione<sup>213</sup>, *Defining the Digital Divide*, in cui si sottolineava che la partecipazione di tutti gli americani nella società dell'informazione era strettamente connessa con lo sviluppo della *digital economy*; specificatamente, per quel che concerne Internet, si distinguevano cinque livelli di disparità: tra la minoranza di connessi e la stragrande maggioranza di non connessi; tra coloro che utilizzano Internet per una vasta gamma di attività, traendone effettivi vantaggi, e coloro che di vantaggi ne traggono pochi o nessuno; tra coloro che possono permettersi servizi a pagamento offerti da Internet e coloro che si limitano a utilizzare le risorse gratuite; tra coloro che utilizzano la rete per effettuare operazioni di e-commerce e coloro che non effettuano alcuna transazione on-line; tra coloro che beneficiano dell'utilizzo della banda larga e coloro che rimangono imbottigliati nella lentezza della rete.

Il divario digitale indica la differenza tra chi ha e chi non ha accesso a Internet e, più in generale, alle nuove tecnologie dell'informazione. Negli ultimi quindici anni diverse indagini, nazionali e comparate, hanno svelato i fattori responsabili di questa sorta di nuova diseguaglianza. A livello macro,

---

<sup>213</sup> La seconda relazione di *Falling Trough the Net*, intitolata *New Data on the Digital Divide*, viene pubblicata nel 1998 e prendeva in esame i tassi di penetrazione di telefoni e personal computer. Vi è poi una quarta relazione, *Toward Digital Inclusion*, del 2000, in cui l'analisi è stata focalizzata sugli accessi residenziali ai servizi Internet ad alta velocità.

sono importanti il contesto istituzionale, le politiche di regolazione, la struttura del mercato delle telecomunicazioni e la capacità di innovazione tecnologica di un Paese. Genere, età, istruzione, reddito, etnia, posizione professionale incidono invece a livello micro sulle chance individuali di accedere a Internet<sup>214</sup>.

Il problema del *digital divide* in ambito politico, tuttavia, va oltre lo squilibrio che si registra in merito alle modalità di diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione: esso, infatti, ricomprende al suo interno il ruolo giocato dal capitale umano e culturale come bagaglio di ogni individuo, per cui oltre il problema dell'accesso (*digital divide*), si scoprono disuguaglianze anche nell'uso (*digital inequalities*), interpretabili alla luce di fattori come la dotazione tecnica, le capacità cognitive, le reti sociali disponibili, la varietà e l'esperienza in Rete. L'importanza dell'accesso e di un utilizzo "ricco" delle ICT è testimoniata dai programmi intrapresi dalla maggioranza degli Stati per favorire il superamento del *digital divide* e la costruzione di una società dell'informazione realmente inclusiva.

Dal 21 al 23 luglio del 2000 si è tenuto ad Okinawa un vertice del G8, durante il quale è stata ribadita la necessità di colmare il divario digitale, e al termine del quale è stata sottoscritta una Carta sulla società Globale

---

<sup>214</sup> Vedi L. Sartori, *Il divario digitale. Internet e le nuove diseguaglianze sociali*, Bologna, Il Mulino, 2006.

dell'Informazione<sup>215</sup>, in cui si prevede che lo sviluppo e la diffusione dell'ICT coincidano con la crescita economica sostenibile, andando di conseguenza ad aumentare il benessere pubblico; la maggiore coesione sociale; il potenziamento della trasparenza e della responsabilità dell'azione di governo, quindi lavorare per realizzare compiutamente il potenziale della democrazia; la promozione dei diritti umani e della diversità culturale, per promuovere la pace e la stabilità internazionale.

In ambito europeo, invece, le linee-guida più importanti per contrastare il *digital divide* nacquero in seguito all'adozione della *Strategia di Lisbona*, un sistema scelto da tutti i paesi membri per raggiungere un obiettivo decennale, cioè far divenire l'economia europea la più competitiva del mondo, facendo leva sulle molteplici possibilità offerte dalla diffusione delle ICT. Da questa strategia globale nacque *eEurope 2002*, presentato dalla Commissione Europea nel marzo 2001, *eEurope 2005*, approvato nel giugno 2002 dal Consiglio europeo di Siviglia e, infine, *i2010: la società dell'informazione e i media al servizio della crescita e dell'occupazione*<sup>216</sup>, un piano dove si riconoscono alle nuove tecnologie e alla Rete le potenzialità di creare crescita e occupazione.

Ultimo in ordine di tempo, è la Strategia "Europa 2020" della Commissione Europea, in cui, tra l'altro, propone "Un'agenda europea del

---

<sup>215</sup> [www.g8kyushu-okinawa.go.jp](http://www.g8kyushu-okinawa.go.jp).

<sup>216</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/information\\_society/c11328\\_it](http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/c11328_it).

digitale" per accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese<sup>217</sup>.

Questo è il quadro generale. A che punto è l'Italia?

Venendo al nostro Paese è evidente una situazione in cui il *digital divide* è molto forte. Il rapporto Assinform 2008<sup>218</sup> ha messo in evidenza che il 93% della popolazione italiana potrebbe potenzialmente usufruire della banda larga. Rimangono esclusi la maggior parte dei comuni rurali dove comunque, tramite la tradizionale linea telefonica, è assicurato l'accesso "lento" alla rete. Un dato inferiore rispetto agli altri Paesi dell'Unione Europea (98% in Francia), ma comunque molto elevato. Questo dato però diventa meno confortante se si considera che esistono solo 10 milioni di linee Adsl funzionanti in Italia; di queste, però, sono poche e concentrate nelle grandi città, le connessioni abbastanza veloci da permettere di usufruire appieno dell'offerta multimediale di Internet: televisione, filmati, audio, ecc... E anche nel futuro l'Italia rischia di rimanere il fanalino di coda d'Europa. Le nuove tecnologie che si stanno diffondendo all'estero, come il *Wi-Max* e l'*Ngn (Next generation network)* sono ancora a uno stadio embrionale di sviluppo nel nostro Paese. Davanti a un mondo industrializzato che pone sempre più al centro le nuove tecnologie e l'ICT negli ultimi anni si è registrato un calo negli investimenti pubblici in

---

<sup>217</sup> <http://ec.europa.eu/eu2020>

<sup>218</sup> Il rapporto è consultabile su [www.assinform.it/aree\\_sx/informazioni/comunicati/comunicato\\_antecipazione\\_rapporto\\_2008.htm](http://www.assinform.it/aree_sx/informazioni/comunicati/comunicato_antecipazione_rapporto_2008.htm)

questo settore. Basti pensare che il Giappone nello sviluppo di reti Ngn, cioè la fibra ottica, ha investito negli ultimi anni 50 miliardi di dollari. Sul campo del *WiMax*, una tecnologia che permette la connessione a Internet senza fili e ad alta velocità (fino ai 70Mb), l'Italia si è mossa per ultima in Europa. L'asta di assegnazione delle frequenze si è conclusa in febbraio e si sta ancora attendendo la presentazione dei piani di sviluppo da parte dei soggetti vincitori. In questo panorama sembrano fortemente a rischio i *digital rights* in Italia.

Ma in realtà il vero problema italiano non risiede nelle tecnologie e nella loro diffusione, ma in un'utenza Internet tra le meno numerose e assidue in Europa. Lo ha messo ancora una volta in evidenza il 43° Rapporto sulla situazione sociale del Paese del 2009 del Censis<sup>219</sup> secondo il quale l'uso di Internet nel nostro Paese è ancora basso, lo usa il 47% della popolazione, ma il *digital divide* è prima di tutto un problema generazionale, visto che l'84,2% dei giovani utilizza Internet, cosa che fa - anche solo occasionalmente - appena il 12,2% degli anziani. Di conseguenza, l'Italia appare divisa in due, con una metà che usa abitualmente Internet e tutte le opportunità offerte dalla rete, e un'altra metà che praticamente la ignora.

Inoltre il nostro Paese occupa quasi sempre le ultime posizioni nella graduatoria europea degli indicatori di ICT.<sup>220</sup>: quasi un italiano su due non ha

---

<sup>219</sup> Il riferimento è qui al capitolo del rapporto dedicato a Comunicazione e Media, pagg. 519-582.

<sup>220</sup> Si veda la tabella a fine capitolo

mai avuto accesso a Internet e gli usi più ricchi del web – come la ricerca di un lavoro, l’acquisto di beni e l’interazione con la pubblica amministrazione – sono limitati. D’altro canto, valori inferiori alla media europea si registrano anche per la percentuale di imprese presenti sul mercato online, di famiglie con connessione broadband a casa e di servizi della pubblica amministrazione disponibili via web.

Parallelamente, anche l’opinione pubblica (specialmente con i media tradizionali) appare più interessata e sensibile ai temi di moda come il web 2.0 o i social network, dimenticando la persistenza del *digital divide* per ampie fasce di popolazione.

La rete è una risorsa importante per l’organizzazione complessiva della società, per la crescita economica, per una democrazia più trasparente e partecipata, per una società civile che abbia maggiori opportunità di costruire legami sociali.

L’Italia si trova di fronte a un bivio e deve decidere se imboccare con decisione la via dell’innovazione o lasciarsi andare alla deriva, verso i mari ignoti dell’ignoranza tecnologica, avendo la consapevolezza che accumulare nuovi ritardi nella costruzione della società dell’informazione avrà conseguenze negative per lo sviluppo economico, politico e sociale del Paese nel suo complesso. La vera sfida per superare il *digital divide* e il vero impegno per consentire una più ampia partecipazione dei cittadini alla vita politica ed alle

altre attività pubbliche presenti in rete consistono nella creazione di una cultura di Internet che sia condivisa da tutti i soggetti e nella consapevolezza circa la rilevanza delle nuove tecnologie della comunicazione come un'opportunità da sfruttare per migliorare le condizioni di vita complessive degli individui.

#### **§ 4 DEMOCRAZIA ELETTRONICA**

Lo sviluppo delle ICT ha determinato la nascita di quella che si definisce *e-democracy*, ossia l'insieme di strumenti e modelli tecnologici volti ad accrescere la partecipazione dei cittadini ai momenti decisionali dell'azione pubblica, nell'ambito di percorsi di rivitalizzazione della sfera del confronto tra istituzioni pubbliche, rappresentanti politici e cittadini/elettori<sup>221</sup>.

Lo sviluppo dei processi di *e-democracy* pertanto porta innanzitutto ad un ampliamento dell'accessibilità alle informazioni da parte dei cittadini, che si configura anche come un potenziamento della semplificazione dei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione; in secondo luogo, amplia i flussi comunicativi di natura verticale tra i cittadini e le istituzioni pubbliche<sup>222</sup>, in caso di operazioni di individuazione di feedback da parte dei cittadini in merito ad iniziative di governo: ad esempio, nella cittadina di Kalix, in Svezia, prima di procedere alla ristrutturazione del centro fu organizzata una consultazione online tra i cittadini per raccogliere opinioni in merito al progetto previsto, per poi

---

<sup>221</sup> Cfr. S. Bentivegna, *Politica e nuove tecnologie della comunicazione*, cit.

<sup>222</sup> Questo argomento è stato affrontato a pag. 157 del presente capitolo.

essere analizzate dagli esponenti politici locali. In terzo luogo, la democrazia elettronica attiva flussi di comunicazione di natura orizzontale<sup>223</sup>, per cui i cittadini discutono di questioni di rilevanza pubblica in una sorta di spazio pubblico virtuale: un esempio tipico è quello della *Public Electronic Network* di Santa Monica in California, sorta nel 1989, ossia una rete civica sponsorizzata dal governo per rendere l'informazione pubblica accessibile ai residenti; la PEN si basa più sulla discussione, la comunicazione e la partecipazione piuttosto che sull'informazione anche se quest'ultima non risulta affatto carente: un classico esempio di comunità ed amministrazione pubblica che lavorano insieme per crescere e realizzare obiettivi comuni.

Queste caratteristiche costituiscono la base della costruzione di tre modelli di interazione tra cittadini ed istituzioni: questi sono la 'teledemocrazia', o democrazia diretta elettronica; la democrazia virtuale comunitaria; e la democrazia elettronica deliberativa<sup>224</sup>.

L'idea di teledemocrazia è nata attorno agli anni ottanta negli Stati Uniti, in concomitanza con una lunga fase di sperimentazione e progetti-pilota che impiegavano diverse combinazioni di media al fine di riconnettere governanti e governati; in diverse fasi, la teledemocrazia ha auspicato una maggiore e più

---

<sup>223</sup> Questo concetto è stato spiegato a pag. 157 del presente capitolo

<sup>224</sup> W. Lusoli, *Forme di democrazia elettronica*, in G. Pasquino (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2007, pag. 107

diretta partecipazione dei cittadini alla politica attraverso l'uso dei nuovi media.

Negli Stati Uniti, la *e-democracy* è stata promossa dal candidato presidenziale Ross Perot, durante le elezioni del 1992 attraverso una metodologia innovativa che consisteva nel parlare direttamente al candidato senza l'intermediazione giornalistica, metodologia che fu usata in seguito anche, in misura minore, dal Presidente Clinton e il suo entourage durante la campagna elettorale del 1992.

Le teledemocrazia è l'uso dei nuovi media al fine di «promuovere, migliorare ed espandere sia forme pure di democrazia come *town-hall meetings*, iniziative popolari e referendum, che funzioni informative e di feedback popolare di forme democratiche indirette come quella repubblicana»<sup>225</sup>;

Più in generale, i nuovi media consentono di generare output politici che meglio riflettono le preferenze dei cittadini sia in modo diretto, sia indirettamente tramite le opportunità di educazione civica che la tecnologia offre, l'accesso diretto all'informazione politica e pubblica, e la possibilità di scambiare le proprie idee con gli altri cittadini elettronicamente<sup>226</sup>.

Mentre la teledemocrazia si fonda sulla disponibilità di informazione ed un processo politico che soddisfa le condizioni della perfetta competizione

---

<sup>225</sup> Ivi, pag. 109

<sup>226</sup> Barber, B., *Strong democracy: participatory politics for a new age*, cit, pp. 273-307.

politica, l'approccio comunitario alla democrazia elettronica riguarda la possibilità di formare un collettivo in rete a partire da un set eterogeneo di preferenze politiche, e la conseguente possibilità di mobilitazione politica di queste preferenze collettivizzate: in breve il riferimento è alle *networked communities*, smart communities, comunità virtuali e reti civiche. Il progetto comunitario enfatizza la decentralizzazione democratica, locale e funzionale, facilitata dai nuovi media. I benefici dei nuovi media includono un aumento della civica educazione e della disponibilità di informazioni sulla comunità, ma soprattutto, il rinvigorimento democratico avviene attraverso la capacità dei cittadini di 'trovarsi online' per stabilire corsi comuni d'azione e di pensiero al di fuori dell'alveo istituzionale, tramite la creazione di comunità locali e funzionali integrate grazie alla comunicazione elettronica, e l'aumento di efficienza per le organizzazioni no-profit che operano nella comunità<sup>227</sup>.

Il modello della deliberazione online discende dall'idea che i nuovi media favoriscano, in certi casi istighino, questo processo razionale di deliberazione politica; essa si definisce come «ogni pratica di comunicazione interattiva in cui attori democratici cercano di modellare le decisioni altrui influenzandone le opinioni riguardo a fatti, valori, concetti o interessi»<sup>228</sup>. La teoria Habermasiana della sfera pubblica è punto di partenza privilegiato per

---

<sup>227</sup>W. Lusoli, *Forme di democrazia elettronica*, cit., pag. 112

<sup>228</sup> Ibidem

l'esame del valore deliberativo dei nuovi media<sup>229</sup>: gli spazi di discussione in rete, si sostiene, sono i luoghi della società moderna che maggiormente favoriscono una "critica razionale degli affari pubblici"<sup>230</sup>, indipendentemente da influenze di altre sfere quali lo stato, l'economia e la chiesa; Internet costituisce, pertanto, l'equivalente nel ventunesimo secolo dei circoli letterari e dei caffè e saloni del diciottesimo; questi, secondo Habermas, sono stati funzionali allo sviluppo di gruppi di discussione politica, i quali hanno la possibilità di discutere razionalmente in rete su questioni socialmente rilevanti, sfuggendo ai limiti epistemici, temporali e geografici della deliberazione di massa.

Al di là di verificare se la realizzazione della potenziale democratico alla rete appartiene all'uno o all'altro modello<sup>231</sup>, è indispensabile sottolineare che obiettivo della *e-democracy* è realizzare una democrazia capace di integrare i nuovi strumenti dell'informazione e comunicazione all'interno di percorsi di mediazione e rappresentazione delle istituzioni. Lontana, in tal senso, dal fascino della democrazia diretta e partecipata, la *e-democracy* rappresenta una formula innovativa di confronto con le problematiche delle democrazie rappresentative e parlamentari dell'epoca moderna – come la perdita di fiducia nelle istituzioni, la crescita del disinteresse politico specialmente tra i giovani,

---

<sup>229</sup> Si veda a questo proposito quanto detto nel Capitolo IV al paragrafo 3

<sup>230</sup> Habermas J., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 98

<sup>231</sup> Una discussione sull'argomento è affrontato da W. Lusoli, *Forme di democrazia elettronica*, nelle pagg.115-121

l'affermarsi di livelli decisionali non caratterizzati dai comuni percorsi di partecipazione democratica – che al contempo va a innestarsi in un processo di riordino dell'intero assetto delle istituzioni nazionali.

Al centro di tutto, ovviamente, vi è il cittadino, che da fruitore e utilizzatore, in veste collettiva, di pubblici servizi, diviene potenzialmente e “personalmente” partecipe della gestione della cosa pubblica. Questa tendenza, che vede l'individuo avvicinarsi sempre di più al ruolo vero di cittadino attivo e il sistema di rappresentanza politica sempre più lontano dalla reale volontà espressa dalla cittadinanza, viene sostenuta dalla nascita di nuovi spazi comunicativi capaci di potenziare nuove forme di partecipazione politica e sociale, nuovi canali di relazioni tra istituzioni e cittadini.

Indicatori di Information Society in alcuni Paesi europei per l'anno 2009  
(valori percentuali).

	<b>Italia</b>	Grecia	Spagna	Germania	Svezia	Eu27
Popolazione che non ha mai usato Internet	45	53	36	19	7	30
Famiglie con connessione broadband	39	33	51	65	79	56
Ricerca di lavoro via web	9	6	16	18	22	15
<i>E-commerce</i> (uso)	12	10	23	56	63	37
<i>E-government</i> (uso)	17	12	30	37	57	30
Servizi di <i>e-government</i> (disponibili online)	58	33	75	64	92	
Imprese che vendono via web	4	6	10	18	21	12

*Fonte:* Europe's Digital Competitiveness Report, 2010.



## Conclusioni

L'alba del XXI secolo ha aperto nuovi scenari, che presentano prospettive di sviluppo solo parzialmente immaginabili per il mondo della comunicazione di massa. Le reti, il satellite, il digitale terrestre, offrono grandi e nuove opportunità a tutti gli utenti con la possibilità di ampliare al massimo l'opportunità di scelta ed il grado di interazione tra media e pubblico, in un sistema sempre più integrato e globale.

Per motivi strettamente connessi alla vastità del campo di indagine, nel presente lavoro ci si è focalizzati su diversi temi portanti del rapporto tra politica, democrazia, uso e funzione dei media. Si è cercato di enucleare, pur nel *mare magnum* che rappresenta il tema della comunicazione, una serie di aspetti correlati alla situazione italiana dei media ed *in primis* della televisione, che più di tutti i media influenza e colpisce le coscienze; linea guida iniziale non poteva essere che l'opera del legislatore, una scelta obbligata, come punto di partenza per districarsi nel groviglio di informazioni che l'argomento in sé comporta.

Questa indagine parte dall'assunto che una società per essere moderna e liberale, deve garantire che l'accesso all'informazione sia aperto a tutti, in modo da favorire la creazione di una coscienza sociale che sia l'espressione libera del pensiero e dell'autonomia di ogni singolo individuo.

Come secondo aspetto, correlato al primo, l'attenzione va poi focalizzata sull'individuo in quanto attore e fautore dei processi democratici.

Grande responsabilità è demandata al legislatore perchè deve garantire la libertà e la pluralità dell'informazione e della comunicazione in genere, ed ha il compito di garantire anche la libertà di espressione, del singolo come dei gruppi di individui. La letteratura specialistica ha elaborato diversi modelli interpretativi e valutato diversi scenari riguardanti il rapporto tra mezzi di comunicazione, comunicazione politica, e forme di governo, ma come inquadrare il nostro sistema? Qual è lo scenario attualmente in Italia? Quali dinamiche si stanno manifestando e quali i loro possibili sviluppi?

Abbiamo visto<sup>232</sup> come il caso italiano presenti una storia travagliata ed anomala, con una serie di problemi strutturali che affondano le radici a molti decenni orsono e per i quali, in tempi più recenti, non si è fatto altro che mettere delle toppe, piuttosto che provvedere a cambiamenti sostanziali ed al passo con le mutate esigenze che i nuovi contesti globali richiedevano.

Se consideriamo lo sviluppo della comunicazione politica in Italia, nello spazio di pochi anni è passata da cenerentola a protagonista della scena politica. Nella Prima Repubblica la democrazia italiana è stata definita "bloccata"<sup>233</sup> in quanto basata su un bipartitismo imperfetto, senza alternanza e

---

<sup>232</sup> Cfr. il capitolo I

<sup>233</sup> Cfr. I. Diamanti, *La messa in scena della democrazia*, in *Comunicazione politica*, Bologna, Il Mulino, 2009, n.1, pag. 25

senza alternativa, fondato su partiti di massa, immersi nella società ma, al tempo stesso, incardinati nello Stato; nella Seconda Repubblica la democrazia italiana è stata definita “anomala”<sup>234</sup> per l’esatto opposto, perché si è mediatizzata, personalizzata e spettacolarizzata. Le organizzazioni di partito sono scomparse dalla realtà sociale e riassunte nella figura del leader o dei leader, il cui territorio di riferimento si è trasferito nella piazza mediatica e in particolare nella televisione<sup>235</sup>.

La transizione fra questi due modelli è avvenuta senza mediazioni, senza tappe intermedie, per questa ragione può risultare complicato comprendere le trasformazioni recenti della democrazia che vanno, appunto, dalla personalizzazione della politica alla crescente importanza del marketing politico, dalla debolezza sociale dei partiti all’influenza esercitata sulla politica dalla piazza mediatica.

Gli studiosi<sup>236</sup> hanno individuato nella «discesa in campo» di Silvio Berlusconi il punto di svolta della comunicazione politica italiana: «Berlusconi ha dimostrato che la televisione è il mezzo di comunicazione è più importante: 1) perché è in grado di raggiungere il maggior numero di persone; 2) perché capace di imporre la sua agenda a tutti i mezzi. Egli si impostò come uomo della televisione, non solo come suo proprietario: dalla televisione, dai suoi

---

<sup>234</sup> ibidem

<sup>235</sup> Ivi, pag.26

<sup>236</sup> A.A. V.V., *Il grande comunicatore: dieci anni di Berlusconi sulla ribalta politica*, in *Comunicazione politica*, Milano, FrancoAngeli, 2004, vol. V, n. 1.

linguaggi, dai suoi modi di espressione, l'immagine di Berlusconi è ricaduta a cascata su tutti gli altri mezzi. Li ha costretti a inseguire il miraggio della televisione, della sua logica espositiva, dei suoi linguaggi»<sup>237</sup>; la nascita del partito personale ha dato il via ad un processo irreversibile di presidenzializzazione della politica<sup>238</sup>, profondamente permeato da un linguaggio antipolitico che sfida la partitocrazia della Prima Repubblica<sup>239</sup>.

Questo legame tra politica e comunicazione, d'altra parte, rispecchia alcune specificità che, in parte, derivano dal passato: la Rai, nella Prima Repubblica, è stata gestita e controllata dai partiti secondo logiche di spartizione<sup>240</sup>; la televisione privata, trainata da Berlusconi, deve anch'essa il suo successo, in Italia, al sostegno della politica, in particolare, di Bettino Craxi, la cui scomparsa dalla scena pubblica contribuisce in modo determinante alla decisione di Berlusconi di «scendere in campo» nel 1993<sup>241</sup>. Da ciò si evince chiaramente che nella Prima Repubblica la televisione era un mezzo complementare, un luogo collaterale ai partiti; nella Seconda Repubblica diventa sempre più il campo di battaglia, la piazza, il canale di comunicazione, e sostituisce per questo la mobilitazione e la partecipazione, nel rapporto fra i partiti, i politici e i cittadini; è questo impasto di media,

---

<sup>237</sup>P. Mancini, *La lezione del 1994*, in *Comunicazione politica*, Milano, FrancoAngeli, 2004, vol. V, n. 1, pag. 70

<sup>238</sup>M. Calise, *Un decennio presidenziale*, in *Comunicazione politica*, Milano, FrancoAngeli, 2004, vol. V, n. 1

<sup>239</sup>G. Pasquino, *L'antipolitica scende in campo*, in *Comunicazione politica*, Milano, FrancoAngeli, 2004, vol. V, n. 1

<sup>240</sup>Si veda quanto riportato al Cap.I, pag. 24

<sup>241</sup>La storia di questo legame è stata descritta nel Cap.I, pag 30

partiti, personalizzazione a definire, in misura significativa, lo specifico italiano.

Escludendo le considerazioni meramente politiche, che non si ritengono pertinenti al presente lavoro, è parsa evidente la “timidezza” dei vari Governi degli ultimi decenni ad intraprendere misure strutturali, decisive per un cambiamento di rotta e per la risoluzione di quei problemi cui si accennava poco sopra.

Attualmente i maggiori problemi dell’informazione in Italia sono strettamente connessi alla televisione e all’editoria, e l’attenzione che viene data a questi due media è di gran lunga superiore a quella concessa ad altri più nuovi media. Tant’è che l’attuale legge che regola le comunicazioni di massa si occupa solo in maniera marginale dei nuovi mezzi di comunicazione e si rivolge solo in parte a garantire un reale pluralismo dell’informazione; non è affatto scontato che un moltiplicarsi delle fonti di informazione garantisca sul serio un maggiore pluralismo<sup>242</sup>. La dimostrazione sta nel fatto che nonostante si siano moltiplicati i canali televisivi con il digitale terrestre in realtà permane il duopolio Rai-Mediaset. Lo stesso vale per le testate giornalistiche saldamente in mano a pochi gruppi editoriali o finanziari<sup>243</sup>; entrambi questi

---

<sup>242</sup> Questo è per certi versi un assunto base della legge Gasparri; cfr cap II, pag. 66

<sup>243</sup> Va aggiunto che l’universo mediatico dei giornali sta attraversando una profonda trasformazione influenzata dalla incessante evoluzione della tecnologia e dal cambiamento di stili di vita delle persone che tendono a consumare l’informazione in modo diverso rispetto al passato. I quotidiani, soprattutto quelli a larga diffusione, intravedono in Internet le opportunità di stabilire nuovi traguardi relativamente al bacino di lettori raggiungibili in rete. In definitiva

fattori di per sé implicano la presenza di forti interessi correlati ai gruppi che detengono il potere sui media piuttosto che l'interesse per la collettività, e non è certo garantita né la pluralità né l'imparzialità dell'informazione.

Ben diversa la situazione dei nuovi mezzi di comunicazione, dove per converso c'è scarsa regolamentazione, ed una varietà di fonti di informazione potenzialmente infinita, tuttavia fornita spesso senza filtro né verifica. In questo caso se l'utente non possiede gli strumenti interpretativi adeguati, rischia di perdersi nel mare dell'informazione e non è più in grado di orientarsi correttamente, percependo le informazioni in maniera parziale o distorta. Questo è un problema intrinseco di Internet, dei social networks, dei blog; tuttavia in questo caso la condivisione delle informazioni, anche dal basso, risulta essere fattore che favorisce l'aggregazione dei singoli e la creazione di gruppi di discussione e confronto dove ognuno può esprimere la sua opinione e le sue idee. I nuovi mezzi, nonostante i rischi di spersonalizzazione impliciti nella rete, seppur virtualmente, accorciano le distanze tra le persone, e sono uno strumento potente che offre la possibilità di un confronto diretto ed immediato con tutti e tra tutti.

Il problema del nostro Paese risiede non tanto nella regolamentazione di questi mezzi, che comunque va rivista ed ampliata, quanto nel fatto che c'è

---

ci troviamo di fronte a due componenti che interagiscono in forma sempre più spinta che determinano e determineranno nel tempo una sintesi, in termini di produzione dei contenuti, ancora più forte di quella che già oggi esiste.

ancora una scarsa o per meglio dire più lenta diffusione di questi media nella popolazione rispetto ad altri Paesi europei<sup>244</sup>.

In questo caso il ruolo dei governanti dovrebbe essere teso a favorire la diffusione e lo sviluppo di Internet e delle nuove frontiere della tecnologia, ma per ora è stato fatto poco. La politica ha dunque un nuovo e stimolante fronte d'analisi: la qualità dei risultati che saprà dare dipenderà tuttavia dalla sua capacità di adeguarsi ai nuovi paradigmi della comunicazione e di proporre nuovi modelli interpretativi per la lettura di una società che, nel giro di soli trenta anni, ha visto completamente rivoluzionati i modi classici di interazione sociale sia nella sfera pubblica che in quella privata.

Per farlo è necessario tuttavia emanciparsi dalla morsa di un enorme conflitto di interessi che coinvolge gran parte della politica e dei poteri forti nazionali; più volte si è imposto come problema da risolvere, ma le forze politiche, di ogni schieramento, non hanno fatto granché per porvi rimedio. Ovviamente l'esempio cardine risiede nella figura di Silvio Berlusconi ma di sicuro la questione esiste da molto più tempo del suo ingresso in politica e forse sarà difficile risolverlo in maniera netta e definitiva. E' quasi impossibile creare un sistema democratico dove esista una netta separazione tra mondo politico-economico, proprietà editoriale e testate giornalistiche. La questione esiste e non è di facile soluzione; certamente oggi, in epoca di globalizzazione

---

<sup>244</sup> Cfr. tabella a fine capitolo V

e di internazionalizzazione dell'informazione e dei nuovi strumenti tecnologici della comunicazione, il problema si ridimensiona e quindi più difficilmente è controllabile; tuttavia è indubbio che l'attuale situazione del nostro Paese è talmente complessa ed intricata che il solo ruolo dei governanti non basta. Ognuno dei soggetti coinvolti deve fare la sua parte ed è più giusto assumere come punto di partenza per il futuro un principio di responsabilità collettiva: non spetta solo a chi governa di risolvere il problema del pluralismo e della correttezza dell'informazione.

Il giornalismo inteso *"tout court"* deve assumersi la responsabilità di rendersi completamente libero dal potere politico e per farlo è necessario che ognuno (proprietari di testate, editori, giornalisti) pur avendo il diritto di esprimere una posizione politica ed ideologica, non la impongano al loro pubblico, ma si facciano latori di una informazione corretta e libera da influenze.

Forse una democrazia matura e funzionante richiederebbe, nell'equilibrio dei diversi poteri, una classe dirigente politica ed una del mondo dell'informazione che fossero davvero libere indipendenti ed autonome ; tutti valori che non possono essere dettati dalle leggi ma che si raggiungono solo con una condivisione degli impegni e degli obiettivi da perseguire con onestà e coerenza senza dimenticare che il fine primario deve essere il diritto dei cittadini alla conoscenza.



## Bibliografia

### Volumi

AA.VV., *La riforma dell'editoria*, prefazione di P.Murialdi, Venezia, Marsilio Ed., 1982;

Abruzzese A., *L'immaginario collettivo*, in Castronovo V., Tranfaglia N. ( a cura di), *La stampa italiana nell'età della TV 1975-1994*,cit.;

Abruzzese A., Borrelli D., *L'industria culturale. Tracce e immagini di un privilegio*, Roma, Carocci, 2000;

Agostini A., *Media e giornalisti in Italia*, Bologna Il Mulino, 2004;

Agostini A., *Giornalismi*, Bologna, Il Mulino, 2004;

Barber B., *Passion for democracy*, Princeton University Press, Princeton 1998;

Barber B., *Strong Democracy. Participatory politics for a new age*, Berkeley, University of California Press, 1984;

Bentivegna S., *Politica e nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, 2005;

Bentivegna S., *Politica in rete*, Roma, Meltemi, 1999;

Bettetini G., *Televisione: la provvisoria identità nazionale*, Fondazione Agnelli, 1985;

Brigida F., Baudi di Vesme P., Francia L., *Media e pubblicità in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2004;

Campus D. e Gerstlè J., *Comunicazione Politica*, in G. Pasquino (a cura di), *Strumenti della democrazia*, cit.;

Caretti P., De Siervo U., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1996;

Caretti P., *L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: problemi e prospettive*, in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione*, cit.;

Castells M., *Comunicazione e potere*, Milano, Università Bocconi, 2009 ;

Castronovo V., Tranfaglia N. ( a cura di), *La stampa italiana nell'età della TV 1975-1994*, Laterza, Roma-Bari, 1994;

Ceri P., *Tecnopolitica e democrazia*, in Consarelli B. (a cura di), *Spazi e politica nella modernità tecnologica*, Università di Firenze, 2006;

Costanzo P., *L'informazione*, Roma-Bari, Laterza, 2004;

Dahlgren P., *The Public Sphere and the Net: Structure, Space, and Communication*, in Bennet W.L. e Entman R.M. (a cura di), *Mediated Politics. Communication in the future of Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2001;

De Rosa R., *Fare politica in Internet* , Milano, Apogeo, 2000;

Della Penna D., *Riassetto del settore radiotelevisivo. La Rai e il servizio pubblico dalla riserva statale ad un sistema misto a convergenza multimediale*, Milano, Giuffrè, 2004;

Della Porta D., *I Partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 2001;

Fieg, *La stampa quotidiana, dati relativi al biennio 1982-1983*, Roma, 1984;

Gambaro M., Silva F., *Economia della televisione*, Bologna, Il Mulino, 1992;

Gardini G., *Le regole dell'informazione*, Milano, Bruno Mondadori, 2005;

Grandinetti O., *Pluralismo e concorrenza del sistema radiotelevisivo in un quadro tecnologico e normativo in evoluzione*, in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione*, cit.;

Habermas J., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1994;

Hallin, D.C. e Mancini P., *Modelli di giornalismo, Mass media e politica nelle democrazie occidentali*, Roma-Bari, Laterza, 2004;

Iseppi F., Bossi V., *Il ruolo e la missione del servizio pubblico radiotelevisivo e l'etica di impresa*, Roma, Ed. Rai Eri, 1998;

Istituto di Economia dei Media, "Internet", in Fondazione Rosselli-IEM, *L'industria della comunicazione in Italia. 1994-1995. Nuove tecnologie, nuovi attori, nuove regole*, Torino, La Rosa Editrice, 1996;

Lusoli W., *Forme di democrazia elettronica*, in G. Pasquino (a cura di), *Strumenti della democrazia*, cit.;

Mancini P., *Il sistema fragile*, 2ed., Roma, Carocci, 2002;

Manetti M. (a cura di), *Europa e Informazione*, Napoli, ESI, 2004;

Marcelli S., Solito L., *I programmi di servizio della Rai*, Roma, Nuova Eri, 1995;

Mastroianni R., *I "vincoli" europei nella definizione della struttura del sistema radiotelevisivo e della missione del servizio pubblico*, in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione*, cit.;

Mastroianni R., *Riforma del sistema radiotelevisivo italiano e diritto europeo*, Torino, Giappichelli, 2004;

Mastroianni R., *La disciplina in materia di televisione tra diritto interno e diritto comunitario*, in G. Morbidelli, F. Donati (a cura di), *L'evoluzione del sistema delle comunicazioni tra diritto interno e diritto comunitario*, cit.;

Mazzoleni G. e Sfardini A., *Politica pop. Da «Porta a Porta» a «L'isola dei famosi»*, Bologna, Il Mulino, 2009;

Mazzoleni G., *La comunicazione politica*, Bologna, Il Mulino, 2004;

Menduni E., *La più amata dagli italiani: la televisione tra politica e telecomunicazioni*, Bologna, Il Mulino, 1996;

Menduni E., *La televisione*, Bologna, Il Mulino, 1999;

Monteleone F., *Storia della radio e della televisione in Italia*, Venezia, Marsilio Ed., 1992;

Morbidelli G., Donati F. (a cura di), *L'evoluzione del sistema delle comunicazioni tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, Giappichelli, 2005;

Norris P., *A Virtuous Circle. Political Communication in Postindustrial Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000;

Ortoleva P., *La televisione tra due crisi: 1974-1993*, in Castronovo V., Tranfaglia N. (a cura di), *La stampa italiana nell'età della TV 1975-1994*, cit.;

Pace A., *Stampa, giornalismo, radiotelevisione. Problemi costituzionali e indirizzi di giurisprudenza*, Padova, Cedam, 1983;

Pace A., *Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo*, in M. Manetti (a cura di), *Europa e Informazione*, cit.;

Panebianco A., *Modelli di partito*, Bologna, Il Mulino, 1982;

Parigi A., *Prospettive di privatizzazione della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo fra ordinamento comunitario ed interno*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 2003;

Pasquino G. (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2007;

Postman N., *Amusing Ourselves to Death: Public Discourse in the Age of Show Business*, Penguin, New York, 1985; trad. it., *Divertirsi da morire. Il discorso pubblico nell'era dello spettacolo*, Venezia, Marsilio Ed., 2002;

Putnam R.D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2000;

Robinson M., *Public affairs television and the growth of political malais: the case of «The selling the Pentagon»*, in *American Political Science Review*, n. 70, 1976;

Rodotà S., *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, 2004;

Rognoni C., *Inferno tv*, Milano, Tropea editore, 2003;

Sartori G., *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Roma-Bari, Laterza, 2009;

Sartori L., *Il divario digitale. Internet e le nuove diseguaglianze sociali*, Bologna, Il Mulino, 2006;

Sorice M., *Lo specchio magico*, Roma, Editori Riuniti, 2002;

Zaccaria R., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2007;

Zaccaria R., *Servizio pubblico radiotelevisivo, garanzia del diritto all'informazione e istituzioni di effettiva tutela*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 2003;

Zaccaria R., *Televisione: dal monopolio al monopolio*, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2003;

## **Articoli**

AA.VV., *Il giornalismo alla svolta digitale*, in *Problemi dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, 2000, n. 1-2;

Agostini A., *Giornalismo nel campo mediatico. Appunti di metodo*, in *Problemi dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, 2007, n.4;

Amato G., *Autorità semi-indipendenti e autorità di garanzia*, in *Rivista trimestrale dir. pubbl.*, Milano, Giuffrè ed.,1997, n. 3, p. 645 – 664 ;

Calise M., *Un decennio presidenziale*, in *Comunicazione politica*, vol. V, n. 1, Milano, FrancoAngeli, 2004;

Cammarata M., *Quattro domande sulla libertà di stampa e la legge 62/2001: i nodi arrivano al pettine* in [www.interlex.it](http://www.interlex.it), 2001;

Cammarata M., *Siti amatoriali esenti dall'iscrizione?*, in [www.interlex.it](http://www.interlex.it), 2001;

Cammarata M., *Libertà di espressione e libertà di stampa*, in [www.interlex.it](http://www.interlex.it), 2006;

Cammarata M., *Non ci resta che chiudere*, in [www.interlex.it](http://www.interlex.it), 2001;

Castells M., *Comunicazione, Potere e Contropotere nella network society*, in *Reset*, n. 101, 2006;

Craufurd Smith R., *Il controllo dell'Unione sulla protezione negli Stati membri della libertà di espressione e di informazione: il caso dei media in Italia*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2004;

De Minico G., *Decreto di recepimento del pacchetto direttive Ce in materia di comunicazioni elettroniche : conformità o difformità dal diritto comunitario*, in *Politica del diritto*, 2003, n. 3;

De Minico G., *Due Sentenze della Corte di Giustizia sulle frequenze. Esiste un dopo?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2008;

De Vergottini G., *Il digitale terrestre: aspetti di diritto nazionale e comunitario*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, Padova, Cedam, 2001, n. 2-3;

Eco U., *Stampa, tv e Internet*, in *Problemi dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, 2001, n. 2-3;

Fioretti M., *Non esiste più la distinzione fra produttore e fruitore dell'informazione*, in [www.interlex.it](http://www.interlex.it), 2001;

Fortunati L., *Forme d'interattività. Un'indagine sui quotidiani on line in Italia*, in *Problemi dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, 2005, n.1;

Gaitano N. G., *L'informazione giornalistica tra modello e realtà*, in *Problemi dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, 2004, n.3;

Gambaro M., *Il mercato pubblicitario in Italia*, in *Il Mulino*, Bologna, Il Mulino, 2009, n. 5;

Gardini G., *Il sistema radiotelevisivo tra Stato e mercato*, in *Il Mulino*, Bologna, Il Mulino, 2004, n. 6;

Gardini G., *Televisione, libero mercato e interesse pubblico*, in *Diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2005, n. 1;

Giovanetti, P., “*La carta stampata e le reti. Editori e giornalisti: che fare?*”, in *Problemi dell’Informazione*, Bologna, Il Mulino, 1996, n. 1;

Grisolia M. C., *Sul rinvio della legge Gasparri*, in *Quaderni costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2004, n. 2;

Guia C., *Il giornalismo sulla scena digitale*, in *Problemi dell’informazione*, Bologna, Il Mulino, n. 3, 2009;

Levy P., *Dal confronto mediatico alla cyber democrazia*, in *Problemi dell’informazione*, Bologna, Il Mulino, 2001, n.2-3;

Mancini P., *La lezione del 1994*, in *Comunicazione politica*, vol. V, n. 1, Milano, FrancoAngeli, 2004;

Mastellarini G., *L’editoria italiana nell’indagine dell’Autorità per la concorrenza*, in *Problemi dell’informazione*, Bologna, Il Mulino, 2007, n.3;

Mele M., *Il sistema televisivo. La prima controriforma costituzionale*, in *Il Mulino*, Bologna, Il Mulino, 2004, n. 4;

Mele M., *La bufala digitale. Cinque punti per un dibattito sul futuro dei media in Italia*, in *Problemi dell’informazione*, Bologna, Il Mulino, 2005, n.1;

Miconi A., *Prima o dopo? Premesse ed effetti. Cause e contesti. Ripensare la teoria su opinione pubblica, giornalismo e società*, in *Problemi dell’informazione*, Bologna, Il Mulino, 2008, n.2;

Nobre-Correia J. M., *La morte annunciata del giornalismo. Pubblici, mercati e fini dell’informazione nel ventunesimo secolo*, in *Problemi dell’informazione*, Bologna, Il Mulino, 2005, n.4;

Ortoleva P., “*La televisione nell’industria culturale, la televisione come industria culturale*” in *Il Medioevo*, Roma, Carocci Editore, 2001;

Ortoleva P., *Il declino industriale del sistema dei media italiano*, in *Problemi dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, 2005, n.3;

Pace A., *Il sistema televisivo italiano*, in *Politica del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1997;

Pace A., *Legge Gasparri e Corte Costituzionale*, sul sito [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1/2004;

Palumbo P. A., *Le nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali e le modifiche alla legge 5 agosto 1981, n. 416 ai sensi della L. n. 62/2001*, in *Diritto&Diritti*, 2001;

Pasquino G., *L'antipolitica scende in campo*, in *Comunicazione politica*, vol. V, n. 1, Milano, FrancoAngeli, 2004;

Pombeni P., *La legge squilibrata. Le istituzioni alla prova della Gasparri*, in *Il Mulino*, Bologna, Il Mulino, 2004, n. 1;

Richeri G., *I media tra le imprese, il pubblico e lo Stato. Nuove sfide per la ricerca*, in *Problemi dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, 2007, n.2;

Saitta E., *Una crisi del giornalismo politico? Un paragone fra l'Italia e la Francia dagli anni '80*, in *Comunicazione Politica*, Bologna, Il Mulino, 2007, n.2;

Scorza G., *L'informazione e l'editoria in Internet*, in *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell'Internet*, IPSOA, 2002;

Scorza G., *I veri rischi della legge 62/2001*, in [www.interlex.it](http://www.interlex.it), 2001;

Sofi A., *L'innovazione sulla stampa italiana*, in *Problemi dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, 2007, n.4;

Sorrentino C., *Il triangolo imperfetto. La negoziazione tra giornalismo, politica e cittadini*, in *Comunicazione Politica*, Bologna, Il Mulino, 2009, n.1;

Sorrentino C., *Se il giornalismo crea scetticismo*, in *Problemi dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, 2007, n.1;

Vigevani G. E., *Il pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa nella Carta dei diritti*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Milano, Giuffrè ed., 2003, pp. 1247 ss.;

### **Atti di convegni**

M. Gasparri, intervento sul tema *Il servizio pubblico e il pluralismo televisivo nell'era del digitale*, Roma, novembre 2002, <http://www.gasparri.it>;

Cassese S., *Il nuovo assetto del sistema televisivo*, Intervento al Seminario di riflessione su “*La legge Gasparri al traguardo*” organizzato da ISIMM, ottobre 2003;

Seminario “*Nuove forme della comunicazione. Un mercato senza regole o regole senza mercato?*” promossa dalla facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Napoli “Federico II”, dicembre 2008;

Convegno “*Informazione e democrazia. Il caso italiano*”, con Ezio Mauro, organizzato da La Repubblica, Redazione di Napoli, e Università degli Studi di Napoli “Federico II”, maggio 2010;

### **Atti ufficiali**

#### **Fonti Di Diritto Interne**

- Carta Costituzionale
- Legge n. 47 del 8 febbraio 1948
- Sentenza della Corte Costituzionale n. 59 del 13 luglio 1960
- Sentenza della Corte Costituzionale n. 225 del 10 luglio 1974
- Sentenza della Corte Costituzionale n. 226 del 10 luglio 1974
- Legge di riforma n. 103 del 14 aprile 1975
- Sentenza della Corte Costituzionale n. 202 del 28 luglio 1976
- Sentenza della Corte Costituzionale n. 148 del 21 luglio 1981
- Legge n. 416 del 5 agosto 1981
- Legge n. 10 del 4 febbraio 1985
- Legge n. 67 del 25 febbraio 1987
- Sentenza della Corte Costituzionale n. 153 del 13 maggio 1987

- Sentenza della Corte Costituzionale n. 826 del 13 luglio 1988.
- Relazione semestrale al Parlamento del Garante per Editoria del 30 giugno 1989
- Sentenza della Corte Costituzionale n. 102 del 2 marzo 1990
- Legge Mammi n. 223 del 6 agosto 1990.
- Legge n. 287 del 10 ottobre 1990
- Sentenza della Corte Costituzionale n. 112 del 24 marzo 1993.
- Legge n. 206 del 25 giugno 1993.
- Legge n. 422 del 27 ottobre 1993
- Legge n. 515 del 10 dicembre 1993.
- Sentenza della Corte Costituzionale n. 420 del 7 dicembre 1994
- Legge n. 675 del 31 dicembre 1996
- Legge Maccanico n. 249 del 31 luglio 1997.
- Legge n. 62 del 7 marzo 2001
- Legge n. 66 del 20 marzo 2001
- Regolamento dell'AgCom n. 289 del 2001
- Sentenza della Corte Costituzionale n. 284 del 10 giugno 2002
- Messaggio formale del Presidente della Repubblica alle Camere del 23 luglio 2002
- Legge n. 43 del 24 febbraio 2004
- Legge (Riforma del sistema radiotelevisivo) n. 112 del 3 maggio del 2004
- Delibera dell'AgCom n. 136 del 2005
- Legge n. 51 del 23 febbraio 2006
- Ddl n. 1825 del 12 ottobre 2006
- Indagine conoscitiva dell'AgCom del 2009

### **Fonti Di Diritto Comunitario**

- Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948;
- La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950;
- Il Patto internazionale di New York sui diritti civili e politici del 1966
- Direttiva comunitaria n. 552 del 3 ottobre 1989
- Sentenza Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 24 novembre 1993
- Direttiva comunitaria n. 46 del 24 ottobre 1995
- Risoluzione del Parlamento Europeo del 19 settembre 1996
- Direttiva comunitaria n. 36 del 30 giugno 1997
- Trattato di Amsterdam, 2 ottobre 1997
- Direttiva comunitaria n. 19 del 7 marzo 2002
- Direttiva comunitaria n. 20 del 7 marzo 2002

- Direttiva comunitaria n. 21 del 7 marzo 2002
- Direttiva comunitaria n. 22 del 7 marzo 2002
- Risoluzione del Consiglio dei Ministri e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, del 25 gennaio 2004.
- Risoluzione del Parlamento Europeo del 24 aprile 2004
- Lettera di messa in mora della Commissione Europea del 19 luglio 2006
- Parere motivato della Commissione Europea del 18 luglio 2007
- Direttiva comunitaria n. 65 del 11 dicembre 2007
- Sentenza della Corte di Giustizia europea nella causa C- 380/05 del 31 gennaio 2008