



Strasburgo, 13 giugno 2005

Parere no. 309/2004

CDL-AD(2005)017

Or. Inglese

COMMISSIONE EUROPEA PER LA DEMOCRAZIA

ATTRAVERSO IL DIRITTO

(COMMISSIONE DI VENEZIA)

CONCLUSIONI

**DEL PARERE
SULLA COMPATIBILITA'
DELLE LEGGI ITALIANE "GASPARRI" E "FRATTINI"
CON GLI STANDARD DEL CONSIGLIO D'EUROPA
IN MATERIA DI LIBERTA' DI ESPRESSIONE
E PLURALISMO DEI MEDIA**

**Adottato dalla Commissione di Venezia
Nel corso della 63^a Sessione Plenaria
(Venezia, 10-11 Giugno 2005)**

**Sulla base dei commenti di
Christoph GRABENWARTER (Membro supplente, Austria)
Jan HELGESEN (Membro, Norvegia)
Peter PACZOLAY (Membro supplente, Ungheria)
Kaarlo TUORI (Membro, Finlandia)**

I. Conclusioni

1. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha richiesto alla Commissione di Venezia di esprimere un parere in merito alla conformità delle due leggi italiane, relative all'assetto del sistema radiotelevisivo ("Legge Gasparri") e al conflitto di interessi ("Legge Frattini"), con gli standard del Consiglio d'Europa in materia di libertà di espressione e pluralismo dei media.

2. La Commissione di Venezia ha effettuato tale valutazione. Si è limitata ad individuare gli standard pertinenti e ad analizzare le suddette leggi in rapporto a tali norme. Di conseguenza, ha esaminato unicamente certi aspetti delle suddette leggi, ossia quelli attinenti a standard esistenti. Laddove non esistevano standard sufficientemente chiari o definiti, la Commissione si è inoltre avvalsa di alcuni elementi di analisi comparativa delle disposizioni costituzionali e legislative degli stati membri del Consiglio d'Europa.

3. Per quanto la giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo non offra indicazioni specifiche al riguardo, essa permette nondimeno di evincere certi principi pertinenti: *in primis*, che la libertà di espressione ha un ruolo essenziale in una società democratica, in particolar modo allorché, attraverso la stampa, serve a comunicare informazioni e idee di interesse generale, di cui il pubblico ha per di più il diritto di disporre, e, secondariamente, che lo Stato è il garante supremo del pluralismo, segnatamente per quanto riguarda i mezzi di comunicazione di massa del settore audiovisivo, i cui programmi hanno spesso una diffusione molto ampia.

4. Gli standard applicabili individuati dalla Commissione sono essenzialmente delle risoluzioni e delle raccomandazioni del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Di per sé, queste non impongono obblighi giuridicamente vincolanti agli stati, e costituiscono unicamente la cosiddetta "*soft law*", ossia quell'insieme di normative prive di carattere vincolante diretto. La Commissione sottolinea tuttavia che esse rappresentano una significativa indicazione delle tendenze degli stati membri del Consiglio d'Europa riguardo a queste preoccupazioni molto reali della società moderna.

5. Viene rispettato il pluralismo dei media quando esiste una molteplicità di media autonomi ed indipendenti in ambito nazionale, regionale e locale, tale da garantire una varietà di contenuti che rispecchino diverse opinioni politiche e culturali. La Commissione è del parere che il pluralismo in ambito nazionale debba essere ottenuto contemporaneamente per ogni settore dei mezzi di comunicazione di massa: non sarebbe per esempio accettabile che venisse garantito il pluralismo nel settore dei media della stampa scritta, ma non in quello della televisione. Una pluralità dei media, secondo la Commissione, non implica unicamente l'esistenza di una pluralità di operatori e di canali di diffusione, ma significa anche che deve esistere un'ampia varietà di mezzi di comunicazione, ovverosia diversi *tipi* di media.

6. Gli strumenti giuridici del Consiglio d'Europa stabiliscono alcuni mezzi per promuovere il pluralismo dei media, tra cui in particolare:

- Un quadro legislativo, che definisca i limiti consentiti in materia di concentrazione dei media; a tal fine, devono essere fissati i massimali (da misurarsi sulla base di un parametro, o di una combinazione di più parametri, quali la quota di audience o il

possesso azionario o i limiti a livello dei ricavi) che un'unica società di mass media è autorizzata a controllare in uno o più mercati rilevanti;

- L'esistenza di autorità specifiche preposte alla regolamentazione dei media, dotate di poteri che consentano di agire contro le operazioni di concentrazione;
- misure specifiche per evitare la concentrazione verticale (ossia il controllo di elementi chiave in materia di produzione, diffusione, distribuzione e attività connesse, esercitato da parte di un'unica azienda o di un unico gruppo);
- indipendenza delle autorità preposte alla regolamentazione;
- trasparenza dei media;
- misure pro-attive atte a promuovere la produzione e l'emissione di contenuti differenti;
- concessione, sulla base di criteri obiettivi e non settari, nell'ambito di procedure trasparenti e sottoposte a un controllo indipendente, di aiuti finanziari diretti o indiretti per accrescere il pluralismo;
- strumenti di autoregolazione, quali linee guida e statuti delle redazioni, che stabiliscano l'indipendenza redazionale.

7. In merito alle disposizioni della legge Gasparri volte a proteggere il pluralismo dei media, la Commissione ritiene in primo luogo che il semplice aumento del numero di canali che verrà ottenuto grazie alla televisione digitale non sia di per sé sufficiente per garantire il pluralismo dei media. Nuovi canali resi disponibili possono avere un'audience molto limitata, pur avendo analoghe spese di produzione. Infine, delle aziende di dimensioni maggiori godranno di un potere di acquisto superiore in un'ampia varietà di attività, quali le acquisizioni di programmi, e di conseguenza usufruiranno di vantaggi significativi nei confronti di altri fornitori di contenuti in ambito nazionale.

8. La Commissione ritiene pertanto che il limite del 20% del totale dei programmi delle reti non rappresenti un indicatore chiaro della quota di mercato. Dovrebbe essere abbinato, per esempio, a un indicatore relativo alla quota di audience.

9. In merito al secondo limite fissato dalla Legge Gasparri, ossia il 20% dei ricavi complessivi del Sistema integrato delle comunicazioni (SIC), la Commissione è del parere che il SIC rispecchi certamente una tendenza moderna, ma che non dovrebbe, per lo meno in questa definizione molto ampia, essere utilizzato già a questo stadio in luogo e vece del parametro di "mercato rilevante", dal momento che produce l'effetto di ridurre l'efficacia degli strumenti destinati a tutelare il pluralismo. Può in effetti consentire a una singola società di conseguire livelli estremamente elevati di ricavi in singoli mercati, pur restando al di sotto della soglia del 20% dei ricavi complessivi del settore.

10. La Commissione rileva anzi che l'effetto congiunto del nuovo quadro definito dalla Legge Gasparri ha in realtà attenuato le norme anticoncentrazione precedenti, i cui limiti massimi consentiti erano stati superati da Mediaset e dalla RAI. Retequattro ha di conseguenza avuto l'autorizzazione di continuare ad occupare frequenze analogiche.

11. La Commissione ritiene pertanto che il parametro del Sistema integrato delle Comunicazioni (SIC) debba essere sostituito dal criterio del "mercato rilevante" quale precedentemente utilizzato, come avviene negli altri paesi europei.

12. La Commissione ritiene che le disposizioni relative al divieto di discriminazioni tra i fornitori indipendenti di contenuti e i fornitori riconducibili a società collegate o controllate, nonché le decisioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) che garantiscono in una certa misura l'accesso alla rete ai fornitori indipendenti di contenuti costituiscono, se debitamente applicate, un buon contributo al pluralismo interno.

13. Per quanto riguarda le disposizioni relative alla conversione, per le emittenti radiofoniche e televisive, con il passaggio dalle frequenze analogiche a quelle in tecnica digitale, la Commissione ha l'impressione che la Legge Gasparri abbia adottato la posizione tendente a ritardare e rimandare al futuro la ricerca di una reale soluzione del problema della concentrazione dei media nel mercato televisivo, e che conti molto sul momento in cui sarà pienamente attuato il piano di assegnazione delle frequenze radiofoniche e televisive in tecnica digitale. La Commissione è del parere che tale approccio non sia soddisfacente, in considerazione del fatto che, se dovesse essere mantenuto lo *status quo*, è probabile che Mediaset e RAI restino i protagonisti dominanti nel settore televisivo italiano. Al riguardo, la Commissione ricorda che, mentre le misure generali antitrust sono destinate a evitare l'*abuso* di posizioni dominanti, nel settore dei media le posizioni dominanti sono vietate *in quanto tali*.

14. Per quanto riguarda le disposizioni della Legge Gasparri sul servizio pubblico radiotelevisivo, la Commissione ritiene che il ruolo della Commissione parlamentare sul sistema radiotelevisivo non dovrebbe essere esteso alle questioni riguardanti i programmi e al modo di sviluppare dei contratti di servizio.

15. L'accesso al tempo di trasmissione pare essere regolato in modo democratico. Tuttavia, il diritto della Presidenza del Consiglio dei Ministri di ottenere trasmissioni gratuite "a richiesta" sembra formulato in termini troppo vaghi.

16. Per quanto concerne la privatizzazione della RAI, che dovrebbe portare a una riduzione del livello di politicizzazione dell'emittente pubblica, la Commissione nota che il cambiamento a livello della RAI consentirà un controllo governativo sull'emittente pubblica ancora per una durata di tempo imprevedibile. Fintantoché il presente governo resterà in carica, tale fatto significherà che, oltre a controllare i tre canali televisivi nazionali di cui è proprietario, il Premier disporrà di un certo controllo sui tre canali televisivi nazionali pubblici. La Commissione si dichiara preoccupata per il rischio che tale situazione atipica possa perfino rafforzare la minaccia di monopolizzazione, il che potrebbe costituire, ai sensi della giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, un'ingiustificata interferenza con la libertà di espressione.

17. La stampa scritta è tutelata in Italia attraverso l'attribuzione di sovvenzioni ai giornali politici e attraverso una disposizione della Legge Gasparri, ai sensi della quale una quota delle somme pubbliche destinate all'acquisto di spazi pubblicitari a fini di comunicazione istituzionale sui mezzi di comunicazione di massa debba essere utilizzata a favore dei giornali quotidiani e periodici. Esprime soddisfazione al riguardo. Secondo la Commissione, dovrebbe essere fornito alla stampa il più ampio sostegno possibile, particolarmente alla luce dell'elevatissimo grado di concentrazione del mercato italiano delle risorse pubblicitarie.

18. In materia di conflitto di interessi, la Commissione nota che la legge Frattini non si riferisce in termini generali alla situazione di persone titolari di una carica di governo i cui interessi personali o finanziari renderebbero loro difficile adempiere ai loro doveri avendo unicamente a cuore l'interesse generale. La legge tace inoltre sul conflitto di interessi che può sorgere in relazione a misure legislative che interessano una particolare categoria di persone a cui appartiene un membro del governo, oppure una categoria di attività commerciali in cui un membro del governo possiede dei capitali.

19. La soluzione fornita dalla Legge Frattini alla questione del conflitto di interessi consiste in una commistione di incompatibilità *a priori* (in primo luogo di natura amministrativa) e di esami *a posteriori* di singoli atti di governo. Non contiene misure "preventive" sufficienti per risolvere un potenziale conflitto di interessi. Al contrario, l'autorità antitrust e l'autorità per le comunicazioni sono obbligate ad investigare gli abusi caso per caso, per accertare se un atto del governo costituisca un caso di violazione della legge. Ciò potrebbe implicare la necessità di indagare su un numero importante di singoli atti, il che comporterebbe per l'autorità competente un enorme carico di lavoro e ne indebolirebbe l'azione.

20. I membri del governo che si trovano in una posizione di conflitto di interessi devono informarne le Autorità competenti, ma non viene imposto loro alcun obbligo di eliminare tale conflitto di interessi. La Legge Frattini non contiene nessuna delle soluzioni previste, *mutatis mutandi*, per i funzionari pubblici. La Commissione non è persuasa che non si possa trovare una soluzione – non foss'altro una soluzione di compromesso.

21. La Legge Frattini prevede unicamente l'esistenza di un'incompatibilità generale tra l'amministrazione di un'azienda e il fatto di ricoprire una carica di governo, ma non tra la semplice proprietà di un'azienda e l'incarico politico. Eppure, questo sembra essere in Italia l'aspetto più importante del conflitto di interessi, quello cioè che ha in realtà resa necessaria l'adozione di una legge. Quindi, la Legge Frattini dovrebbe fornire una soluzione adeguata a questo problema.

22. La Legge Frattini fornisce una soluzione per quanto riguarda quegli atti od omissioni di un membro del governo che hanno "un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio della persona titolare di una carica governativa, o del suo coniuge o di un parente fino al secondo grado, o di società, o su altre imprese controllate da loro, e determinano un danno per l'interesse pubblico". Tuttavia, l'esigenza che tale incidenza sia "specificata" e "danneggi l'interesse pubblico" rende molto laborioso l'onere della prova, e la Commissione ritiene che tale esigenza ostacoli l'applicazione di tale disposizione nella pratica.

23. Le sanzioni previste nella legge Frattini non sembrano completamente adeguate. In modo particolare, l'impatto di una sanzione politica può, in linea di massima, dimostrarsi efficace, ma rischia di avere scarso impatto in una situazione di predominanza in seno al Parlamento del partito politico del membro di governo oggetto dell'investigazione.

24. La Commissione ritiene che il fatto di dedicarsi alla politica sia una libera scelta di ciascun individuo. Comporta certe prerogative e certi doveri. Una carica governativa determina un certo numero di incompatibilità e di limiti. Purché siano ragionevoli, chiari, prevedibili e non compromettano la possibilità stessa di accesso ad una carica pubblica, ogni individuo è libero di decidere se accettarli a meno. La semplice possibilità di subire una perdita finanziaria non dovrebbe, di per sé, essere una ragione per escludere un'attività dall'elenco delle cariche incompatibili con una funzione di governo.

25. La Commissione è del parere che la Legge Frattini abbia poche probabilità di esercitare un impatto significativo sull'attuale situazione italiana. Incoraggia quindi le autorità italiane a continuare a studiare la questione, al fine di trovare una soluzione appropriata.