

Revisione della Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di stato al servizio pubblico di radiodiffusione

Contributo alla consultazione da parte dell'Ufficio per le Comunicazioni Sociali della Conferenza Episcopale Italiana

1. Aspetti generali

La Consultazione offre l'occasione per precisare alcuni aspetti delle finalità che caratterizzano il servizio pubblico di radiodiffusione, che deve garantire il pluralismo, la libertà di espressione e la effettiva possibilità di formazione delle opinioni, assicurando la presenza nel dibattito pubblico dei diversi orientamenti ideali e culturali presenti nella comunità. Tra questi, ha uno specifico rilievo la dimensione religiosa, sia come espressione della dimensione spirituale, sia perché ispira scelte personali ed orienta stili di vita individuale e collettiva.

L'esigenza di assicurare la libertà di espressione e garantire il pluralismo non riguarda solamente i servizi di informazione, ai quali è richiesta obiettività e imparzialità nel fornire un panorama completo dei fatti o delle opinioni, assieme ad una corretta e leale esposizione delle valutazioni e dei giudizi che, particolarmente nelle questioni eticamente sensibili, esprimono i diversi orientamenti ideali e religiosi.

La riconosciuta influenza che i media audiovisivi esercitano sul modo in cui il pubblico si forma le proprie opinioni, e la capacità che tali mezzi hanno non solo di rispecchiare il costume ma di conformarlo, implica la effettiva possibilità di manifestare e comunicare le idee, convinzioni e modelli di vita anche mediante servizi diversi da quelli di carattere strettamente informativo, ma che sono espressione di un progetto culturale orientato a promuovere la dignità della persona ed il bene comune.

La possibilità di effettiva presenza nel panorama pubblico della dimensione religiosa e della cultura di ispirazione cristiana, in un contesto pluralistico, è condizione per l'esercizio della libertà di espressione e manifestazione del pensiero, e richiede di essere garantita sia nell'ambito delle emittenti specificamente qualificate di servizio pubblico, sia mediante la produzione e diffusione di servizi destinati alla trasmissione o la gestione di emittenti che ne assicurino la diffusione.

2. Compatibilità ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, del Trattato CE e della Comunicazione sulla radiodiffusione

Il Trattato di Amsterdam riconosce la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione, nella misura in cui tale finanziamento si accorda agli organismi di radiodiffusione ai fini dell'adempimento della missione di servizio pubblico conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro. Non viene dunque prefigurato un modello organizzativo, che è rimesso alla discrezionalità dello Stato.

2.1 Coerenza con la decisione della Commissione e con la disciplina sulla compensazione degli obblighi di servizio pubblico

E' indubbiamente utile considerare il settore della radiodiffusione come un settore particolare. La comunicazione di massa passa ancora oggi soprattutto attraverso la televisione e la radio, oltre che attraverso i giornali e il cinema. Tuttavia è anche importante considerare il settore della radiodiffusione (media audiovisuels) come il segmento di un dominio più vasto, che copre tutto l'ambito delle ICT (Information and Communication Technologies). La convergenza dei media fa sì che oggi sia sempre più difficile distinguere un media per la sua tecnologia e i suoi prodotti. Ad esempio, la televisione ormai sfrutta anche la tecnologia del computer (IPTV) e quella del cell phone. E' forse utile, in questa prospettiva, considerare fin da subito la presenza di due grandi attori: i content provider, che forniscono contenuti a tutti i possibili canali di diffusione, e i gestori di rete, che possiedono e governano le reti di diffusione di molti tipi di contenuti.

In questo quadro, va anche ripensato il concetto di Servizio Pubblico: esso deve agire solo come content provider, affidando i propri contenuti a molti e diversi media? Oppure deve essere anche

gestore di rete, e dunque, in questa logica, aprirsi a dei contenuti predisposti da molti e diversi soggetti?

2.2. Definizione del compito di servizio pubblico

In Italia l'assetto radiotelevisivo è disciplinato dalla legge di sistema del 2004 (Legge 3 maggio 2004, n. 112, recante "Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione") e dal "Testo unico della radiodiffusione" del 2005 (Decreto legislativo 31 luglio 2005, n.177).

Nella prospettiva che è stata sopra delineata, non si può escludere che anche altre emittenti concorrano oggettivamente, per i contenuti e le caratteristiche della loro programmazione, ad assolvere un servizio pubblico; in particolare, ciò vale per emittenti che non hanno finalità commerciale e diffondono programmi che rientrano nei generi, nella qualità servizio pubblico e nella missione definite per il servizio pubblico.

La diversa tipologia di emittenti televisive a carattere locale, che la legge già prevede, segnala ambiti di oggettivo servizio pubblico che tali emittenti possono esprimere.

Le "emittenti televisive a carattere informativo", diffondono quotidianamente programmi informativi, di cui almeno il cinquanta per cento autoprodotti, su avvenimenti politici, religiosi, economici, sociali, sindacali o culturali.

Le "emittenti televisive a carattere comunitario", costituite da associazioni, fondazioni o cooperative prive di scopo di lucro, trasmettono programmi originali autoprodotti a carattere culturale, etnico, politico o religioso.

Le "emittenti televisive monotematiche a carattere sociale" dedicano almeno il 70 per cento della programmazione monotematica quotidiana a temi di chiara utilità sociale, quali salute, sanità e servizi sociali, e sono classificabili come vere e proprie emittenti di servizio.

La legge stabilisce che nel piano nazionale di assegnazione delle frequenze sia prevista una riserva di frequenze per le emittenti radiotelevisive locali o radiofoniche nazionali, costituite da associazioni, fondazioni o cooperative senza scopo di lucro che diffondono produzioni culturali, etniche e religiose, e che si impegnano a non trasmettere più del 5 per cento di pubblicità per ogni ora di diffusione (art. 3, L. 31 luglio 1997, n. 249). La riserva di frequenze è giustificata sul presupposto dell'interesse pubblico, al quale rispondono sia il contenuto delle trasmissioni sia le caratteristiche dei soggetti ai quali la riserva è destinata.

Il servizio pubblico può essere considerato tale con riferimento alla struttura che lo eroga e quindi per la configurazione organizzativa con il quale si esprime; ma il servizio pubblico può essere qualificato anche per gli effettivi contenuti della programmazione e dei servizi.

Alla luce di queste prime considerazioni, un servizio pubblico può essere giustificato in rapporto ai seguenti settori:

- a. informazioni utili all'esercizio della cittadinanza (es: informazioni relative alla attività istituzionali, legislativa o esecutiva; informazioni relative alla gestione della vita quotidiana, come il traffico o il tempo; formazione di nuovi cittadini, in particolare immigrati; ecc.);
- b. offerta di un forum pubblico per la discussione su temi rilevanti (politico-istituzionali, culturali, religiosi, ecc.);
- c. attività di formazione continua;
- d. tutela e rilancio del patrimonio culturale, sociale, paesaggistico, ecc. della nazione e dell'Europa e allo sviluppo delle identità nazionali e europea collegate a questo patrimonio;
- e. difesa delle fasce deboli o protette, in particolare minori;
- f. attività di sostegno informativo alla vita delle famiglie, oltre che dei singoli individui;
- g. sostegno produttivo alla creatività (aiuto alla formazione di nuovi format, di nuovi talenti, di nuovi linguaggi).

Ogni altra attività del servizio pubblico (ad esempio la presenza del servizio pubblico nel settore dell'intrattenimento) può essere giustificata solo in due modi: o questa attività è la prosecuzione diretta delle vocazioni di base del servizio pubblico (es: produzione di fiction mirate direttamente

alla formazione della cittadinanza o allo sviluppo di creatività); oppure questa attività è funzionale alla acquisizione di un budget che consenta il perseguimento delle vocazioni di base del servizio pubblico.

2.3 Conferimento e vigilanza

Il “servizio pubblico generale radiotelevisivo” è esercitato da una società concessionaria, mediante la complessiva programmazione, anche non informativa, in base ad un contratto nazionale di servizio stipulato con il Ministero delle comunicazioni.

Il servizio pubblico è soggetto sia all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sia alla Commissione parlamentare per l’indirizzo e la vigilanza sulle radiodiffusioni. I problemi concernenti la concorrenza sono di competenza di un’Autorità indipendente.

La tradizione europea prevede che i titolari del servizio pubblico siano delle aziende centralizzate, con diverse forme giuridiche (fondazione, azienda autonoma, azienda direttamente controllata dal potere esecutivo o direttamente controllata dal potere legislativo).

Sebbene sembri opportuno rispettare la tradizione di ciascun paese, si potrebbe tuttavia pensare anche ad un unico modello replicabile nei diversi Paesi (es.: Fondazione indipendente dal potere legislativo ed esecutivo, a cui partecipano le diverse istanze culturali della Nazione).

Parallelamente, si potrebbe anche pensare che il servizio pubblico in ciascuna Nazione possa essere distribuito su più titolari, corrispondenti alle grandi istanze della vita della Nazione stessa (es: Parlamento, Governo, autorità giudiziarie, autorità religiose, grandi centri di cultura, ecc.).

2.4. Duplice finanziamento degli organismi pubblici di radiodiffusione

Appare legittimo ritenere che il servizio pubblico sia pagato dai cittadini con una tassa di scopo ovvero con un abbonamento. Sembra più controversa l’idea che il servizio pubblico metta a disposizione dei cittadini ulteriori contenuti e servizi, da pagarsi a parte. Al riguardo, infatti, il servizio pubblico dovrebbe in linea di massima limitarsi a fornire quei contenuti e servizi che appaiono indispensabili all’esercizio della cittadinanza: fornire solo quelli, ma nella loro integralità. In caso contrario, si configurerebbe una appartenenza alla cittadinanza determinata sulla capacità di pagamento dei contenuti e dei servizi.

2.5 Requisiti di trasparenza

La separazione all’interno del servizio pubblico tra attività commerciali e attività proprie del servizio pubblico è un principio auspicabile. Non dovrebbe però limitare l’obbligo del servizio pubblico di coltivare in modo diverso, anche se meno redditizio rispetto alla televisione commerciale, generi di ascolto assai vasto.

Il soggetto gestore del servizio pubblico, riguardo alle attività collaterali e complementari, attinenti a trasmissioni televisive su piattaforme diverse da quelle in concessione, deve essere assoggettato agli stessi obblighi di qualità del servizio e di osservanza delle regole di correttezza e di rispetto dei principi fondamentali attinenti alla protezione e alla tutela della dignità dell’uomo. Al riguardo, infatti, anche se vi sia una formale separazione di personalità giuridica nella gestione delle attività collaterali o complementari ed una giuridica abilitazione a svolgerle (in Italia, in base all’art. 45, ultimo comma, del decreto legislativo n. 177/2005, oltre che dal Contratto di servizio 2007-2009 approvato il 6 aprile 2007 e dalla deliberazione 481/06/ Cons AGCOM), l’unicità della denominazione societaria di gruppo induce l’utente televisivo ad un affidamento particolare, con il coinvolgimento di profili concorrenziali.

2.6. Criterio di proporzionalità – Esclusione di sovracompensazione

I criteri di compensazione devono essere determinati ex ante in modo eguale per tutta l’Europa, onde non creare troppo evidenti disparità tra i vari Paesi. Parallelamente, deve essere sviluppata la concorrenza tra i broadcaster, evitando situazioni di monopolio o di oligopolio. In Italia, in questo momento i diversi settori vedono situazioni di evidente oligopolio o monopolio: la televisione terrestre è contrassegnata dal duopolio Rai-Mediaset, mentre la televisione satellitare dal monopolio Sky.

3. Osservazioni finali

La dimensione religiosa non è estranea al servizio pubblico, ed anzi ne costituisce una delle componenti che rispecchia interessi ed esigenze individuali e sociali. La trasmissione di contenuti religiosi o di ispirazione religiosa, anche da parte della Chiesa o delle comunità religiose, deve essere garantita quale espressione di libertà, in un contesto pluralistico, nell'ambito della missione del servizio pubblico.

Per le Chiese e le comunità religiose l'accesso al servizio pubblico gestito da emittenti alle quali sia attribuita questa funzione, come pure la possibilità di diffondere programmi o di usare frequenze per le proprie emissioni, costituisce una espressione positiva della libertà religiosa.

Una significativa traccia di questo principio si rinviene in alcune leggi che in Italia sono state emanate sulla base di intese con chiese o comunità religiose, nelle quali si garantisce espressamente la manifestazione del pensiero religioso e si afferma che "tenuto conto che l'ordinamento radiotelevisivo si informa ai principi di libertà di manifestazione del pensiero e di pluralismo dettati dalla Costituzione, nel quadro della pianificazione delle frequenze si terrà conto delle richieste presentate dalle emittenti gestite dalle chiese (.....) operanti in ambito locale, relative a bacini di utenza idonei a favorire l'economicità della gestione ed un'adeguata pluralità di emittenti in conformità della disciplina del settore" (vedi art. 28, L. 22 novembre 1988, n. 516; art. 20, L. 22 novembre 1988, n. 517; art. 19 L. 12 aprile 1995, n. 116).

L'uso dei mezzi di diffusione audiovisiva è dunque uno degli strumenti di manifestazione del pensiero religioso e di partecipazione delle Chiese e delle comunità religiose al dibattito pubblico, quindi anche strumento di partecipazione alla formazione delle opinioni ed alla vita democratica. Ciò risponde anche alla missione del servizio pubblico.

In conclusione:

- a) la definizione della funzione del servizio pubblico di radiodiffusione dovrebbe esplicitamente comprendere la dimensione religiosa, sia per garantire la adeguata presenza di una obiettiva e corretta informazione religiosa, sia per consentire la diffusione del punto di vista religioso nel dibattito pubblico su problemi essenziali che toccano la concezione dell'uomo e dei suoi destini, la dignità, la libertà e la responsabilità della persona;
- b) deve essere garantito l'accesso alle trasmissioni del servizio pubblico per le Chiese e le comunità religiose;
- c) in un sistema nel quale la qualifica di servizio pubblico non sia ristretta alla configurazione organizzativa dell'ente che lo eroga, programmi, servizi ed emittenti delle Chiese e delle comunità religiose possono oggettivamente concorrere, per contenuti, generi e qualità della programmazione alla missione del servizio pubblico, proporzionatamente al valore riconosciuto nella tradizione storica e all'effettivo radicamento entro la società civile.