

La televisione digitale terrestre tra servizio pubblico e servizio universale

di Francesco Sandon *
(6 aprile 2005)

In questo intervento mi propongo di affrontare soltanto il primo dei temi proposti e quindi la prospettata possibilità di conversione del servizio pubblico radiotelevisivo in servizio universale in ragione dell'affermarsi della tecnologia trasmissiva digitale terrestre. Su di un tema che richiederebbe una trattazione estesa ci si limiterà a qualche riflessione.

1. Il settore radiotelevisivo, sin dal suo primo apparire, è stato caratterizzato da un intervento statale particolarmente incisivo. Intervento che in quasi tutti i Paesi, perlomeno europei, lungi dall'esaurirsi nella predisposizione di un'adeguata disciplina normativa si è caratterizzato per la diretta assunzione da parte dello Stato del servizio; in monopolio, per lungo tempo, quindi in sistemi di tipo misto affiancandosi all'emittenza privata.[1] Sembra quindi opportuno ricordare le ragioni sulle quali si è basato tale intervento.

Viene innanzitutto in rilievo il problema, sul quale fa leva anche il quesito di Radiorai, della scarsità delle frequenze disponibili. Tale tradizionale argomento, sul quale era incentrata già la prima sentenza della Corte costituzionale in materia (sent. n. 59 del 1960) è ben lungi dall'essere abbandonato anche nelle sentenze più recenti: "l'attuale sistema di radiodiffusione televisiva su frequenze terrestri con tecnica analogica mantiene immutata la caratteristica di ristrettezza delle frequenze e quindi di assai limitato numero delle reti realizzabili a copertura nazionale" (sent. n. 466 del 2002). Ovviamente ben distinte sono le conseguenze che da tale situazione si traggono nelle due sentenze citate: giustificazione del monopolio statale nella prima; esigenza di un'adeguata realizzazione del "pluralismo esterno" nella seconda. Il valore del pluralismo, però si presenta sotteso ad entrambe. Embrione di pluralismo "interno" nel 1960; "imperativo ineludibile" di "pluralismo esterno" quarant'anni dopo.

In parte connesso a tale primo argomento è quello che fa leva sul fatto che l'etere, oltre ad essere limitato, sia una risorsa pubblica. Ciò a maggior ragione impone che il suo utilizzo non debba tramutarsi in un privilegio privato. L'assegnazione delle frequenze deve quindi avvenire "in modo tale che sia assicurata la massima obiettività ed imparzialità" e sempre tenendo presente che al diritto di informare corrisponde il diritto di tutti ad essere informati (sent. n. 112 del 1993).

La terza ragione di intervento statale si basa sulle caratteristiche sostanziali proprie del mezzo. La televisione è infatti uno strumento in grado di penetrare immediatamente e capillarmente nell'ambito sociale e gli è inoltre riconosciuta una particolare forza suggestiva: permettere che esso diventi strumento in mano di pochi privati determinerebbe una potenziale capacità di influenza incompatibile con le regole del sistema democratico (sent. n. 148 del 1981).

Un ulteriore argomento posto a base dell'intervento statale in materia è quello della promozione della cultura e, in generale, della programmazione di qualità[2]. Lo Stato è gravato di un obbligo costituzionale di promuovere la cultura (art. 9 Cost.): come privarsi legittimamente di un mezzo così potente e diffusivo? Il tema è oggi di particolare rilevanza visto che l'imporsi del modello commerciale di televisione, basato sul binomio *audience*-pubblicità, sta determinando una crescente valorizzazione della dimensione quantitativa della programmazione rispetto a quella qualitativa. In proposito non mancano riferimenti nella giurisprudenza costituzionale, che ha sottolineato (da ultimo nella sent. n. 284 del 2002) l'esigenza di una emittente di servizio pubblico, non piegata alle esigenze quantitative dell'ascolto e della raccolta pubblicitaria e che possa proporre una programmazione non omologata a quella dei soggetti privati.

2. Sulla solidità di tali giustificazioni sono stati prospettati, soprattutto in tempi recenti, dei dubbi[3]. Ciò non toglie tuttavia che facendo leva su di esse si sia sviluppata ed abbia tuttora un maggioritario sostegno la tesi per cui la televisione costituirebbe, nel suo insieme o almeno in alcuni suoi aspetti, un servizio pubblico chiamato a svolgere un ruolo importante in ambito sociale, politico e culturale[4]. Fulcro di tale impostazione è il concetto di pluralismo, che rappresenta l'evoluzione e la sintesi degli argomenti sinora esposti: uno strumento per sua natura così potente e che per ragioni tecniche ed economiche non può essere usato che da un numero assai limitato di soggetti deve necessariamente essere conformato in modo da rappresentare la realtà sociale rispecchiandone quanto più possibile la complessità e le diverse essenze e sfumature; da promuovere cultura e programmi di qualità piuttosto che esaurirsi nel far leva sulla pigrizia e sugli istinti più bassi del pubblico a fini commerciali; da essere mezzo di confronto e di dialogo,

non di propaganda ed indottrinamento. Non è questa la sede per definirne ulteriormente le caratteristiche e, ancor più, le modalità di realizzazione: premeva soltanto mettere in luce la prospettiva in cui inquadrare il concetto.

Il progresso tecnologico è in grado di cambiare significativamente questa situazione? Sarà rilevante in questo senso l'introduzione della televisione digitale terrestre? E, da ultimo, sarà il servizio universale il concetto chiave per gestire tali cambiamenti?

3. Del problematico concetto di servizio universale vanno qui solamente considerati alcuni aspetti di fondo, che riguardano direttamente la questione proposta[5].

La nozione di servizio universale (già presente da tempo nell'esperienza giuridica nordamericana) si è affermata in ambito comunitario a partire dagli anni novanta, soprattutto in riferimento alla liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione (ma, di per sé, può avere una portata ben più vasta). Il diritto comunitario lo definisce come «un insieme minimo di servizi di una qualità determinata (...) accessibili a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni nazionali specifiche, ad un prezzo ragionevole» (art. 2, lett. j), Direttiva 2002/21/CE).

Non è facile distinguere con chiarezza il servizio universale dal servizio pubblico, soprattutto in virtù della malleabilità di entrambi i termini. Viene comunemente riconosciuto in dottrina che il primo costituisca un affinamento del secondo, un nuovo strumento per rispondere in un mutato scenario alle medesime esigenze. Ed in effetti entrambi gli istituti sarebbero caratterizzati dall'essere rivolti al porre rimedio ai fallimenti del mercato socialmente inaccettabili; da un notevole tasso di politicità nella determinazione del loro ambito di intervento; dalla storicità della loro configurazione e, in tali confini, dalla doverosità della loro realizzazione.[6]

Sembra comunque possibile mettere in rilievo almeno un paio di differenze. Innanzitutto una di tipo quantitativo: il servizio universale appare caratterizzato da una portata più ristretta rispetto al servizio pubblico, in quanto di tutte le doverosità che caratterizzano quest'ultimo porrebbe l'accento solo sull'universalità dell'erogazione di determinati servizi (a determinate condizioni). Inoltre diverso appare il contesto politico-economico in cui i due istituti hanno trovato precipua attuazione: liberalizzazione e concorrenza per il servizio universale (per lo meno in ambito europeo), intervento statale nell'economia per il servizio pubblico.

Nel campo radiotelevisivo, e della televisione digitale terrestre in particolare, ciò comporta la necessità di un duplice tipo di analisi. Innanzitutto sembra opportuno chiedersi se l'introduzione di tale nuova tecnologia stia avvenendo nel rispetto dei principi minimi del servizio universale (ovvero se possa divenire disponibile per tutti senza discriminazioni geografiche ed a costi accessibili). Da un punto di vista di contesto si tratterà invece di interrogarsi sulla possibilità che le esigenze socialmente rilevanti che hanno sinora giustificato un intervento statale in materia possano essere meglio soddisfatte tramite la liberalizzazione del settore, accompagnata da una adeguata disciplina vincolistica a carico degli operatori privati.

4. È in primo luogo da chiedersi, quindi, se l'introduzione del digitale terrestre stia avvenendo in conformità ai principi caratterizzanti il concetto di servizio universale.

È risaputo che, nell'ottimistica previsione del legislatore il sistema di trasmissione digitale dovrebbe sostituire totalmente quello analogico entro la fine del 2006[7]. Prescindendo dalla plausibilità dei tempi previsti parlare di sostituzione significa in sostanza che gli operatori di rete dovranno riconvertire gli impianti di trasmissione alla nuova tecnologia mentre gli utenti avranno l'onere di munirsi di un apparecchio in grado di ricevere e decodificare il segnale digitale (*set top box*). In tale contesto la tematica del servizio universale sembra avere una certa rilevanza: quali garanzie vi sono che la nuova rete digitale coprirà in maniera sufficientemente omogenea tutto il territorio nazionale? Vi è il pericolo che in tale operazione vengano privilegiate le zone più densamente popolate e quindi di maggiore interesse commerciale? Quali sono gli standard minimi previsti? Non vi è forse il rischio, dal punto di vista degli utenti, che l'acquisto del *decoder* digitale si tramuti per alcune fasce deboli in una barriera per la fruizione di un servizio prima immediatamente disponibile? La risposta all'ultima questione sembra senz'altro negativa: già ora, nella fase iniziale dell'introduzione degli apparecchi in questione i prezzi sono contenuti (di poco superiori ai 100 euro senza contare gli incentivi statali) e sembrano senza dubbio destinati progressivamente a scendere ove il mercato dovesse effettivamente ampliarsi. Ciò che suscita qualche perplessità in proposito è piuttosto che gli incentivi governativi destinati a favorirne l'introduzione siano finanziati con i proventi della prevista privatizzazione della RAI (artt. 21 comma 7, 25 comma 7 l. n. 112 del 2004): quasi che la dismissione del servizio pubblico sia necessaria per agevolare un salto tecnologico di cui si gioveranno

peraltro tutti gli operatori, anche privati.

Diverso è il discorso riguardante le nuove reti digitali. L'art. 4 della legge n. 112 del 2004 (contenente i principi a garanzia degli utenti) al comma 1 lettera f) stabilisce che la disciplina del sistema radiotelevisivo garantisce «la diffusione di un congruo numero di programmi radiotelevisivi nazionali e locali in chiaro ponendo limiti alla capacità trasmissiva destinata a programmi criptati e garantendo l'adeguata copertura del territorio nazionale e locale». Ma non sembra che tale disposizione trovi poi adeguata concretizzazione nella disciplina successiva. Solo per la concessionaria del "servizio pubblico generale radiotelevisivo" l'art. 17 comma 2 lett. a) prevede l'obbligo di diffondere «tutte le trasmissioni televisive e radiofoniche di pubblico servizio (...) con copertura integrale del territorio nazionale, per quanto consentito dallo stato della scienza e della tecnica». Per l'emittenza privata è pur vero che l'art. 12 comma 3 prevede che l'AGCom adotti e aggiorni il piano nazionale di assegnazione delle frequenze in tecnica digitale «garantendo, su tutto il territorio dello Stato, un uso efficiente e pluralistico della risorsa radioelettrica, una uniforme copertura, una razionale distribuzione delle risorse fra soggetti operanti in ambito nazionale e locale» ma condizione sufficiente ad essere considerati operatori nazionali (e non locali) è la copertura del 50 per cento della popolazione (art. 2 lett. m). E ciò sembra poter essere fonte di rilevanti disomogeneità.

Del tutto trascurato appare per altro verso l'aspetto della garanzia di un congruo numero di programmi "in chiaro". E gli inizi non sembrano rassicuranti: a seguito dell'inizio delle trasmissioni in tecnica digitale l'unico rilevante fattore di novità, caratterizzato da un notevole successo, è infatti quello della trasmissione in diretta e a pagamento delle partite del campionato di calcio su canali digitali appositamente a ciò dedicati.[8]

5. Passando alla seconda prospettiva, quella di contesto, mi limiterò a qualche spunto di riflessione, premettendo che non utilizzerò il concetto di servizio universale in senso stretto, tecnicamente, ma farò piuttosto riferimento a qualcosa che sta a monte e lo ricomprende, non esaurendosi in esso. Mi riferisco essenzialmente a quella che nell'ordinamento nordamericano è definita come *public utility regulation* e che consiste in sostanza (e in estrema sintesi) nel dare soddisfazione a determinate (e varie) istanze sociali connesse all'esercizio dell'attività economica con l'imposizione di specifici vincoli a carico degli operatori economici privati (normalmente sotto il controllo di agenzie statali o federali specializzate ed indipendenti) piuttosto che con un intervento pubblico a livello operativo.[9]

Nel settore radiotelevisivo ci interrogheremo quindi se, grazie all'avvento della televisione digitale, alcune delle esigenze sociali che finora sono state affrontate in termini di servizio pubblico potrebbero essere invece impostate in un'ottica di liberalizzazione, affiancata dall'imposizione di specifici obblighi agli operatori privati[10].

Questa impostazione non è certo una novità ma si innesta piuttosto nel percorso che finora dal monopolio statale ha condotto all'affermarsi dei sistemi televisivi misti. In effetti l'affiancarsi al pluralismo interno monopolizzato di un pluralismo esterno in un'ottica di mercato (pur mai adeguatamente realizzato nel nostro ordinamento) sembra potersi inquadrare in larga misura in quell'ottica di liberalizzazione che abbiamo visto costituire il contesto di riferimento del servizio universale in campo comunitario. Di certo sono evidenti importanti differenze. Nella liberalizzazione delle telecomunicazioni la principale preoccupazione è costituita dalla rete e dalla sua fruibilità da parte di *tutti* (per quanto tecnicamente possibile) gli utenti a costi ragionevoli. Nel caso della televisione il valore centrale è invece quello di assicurare a *tutti* i cittadini un'informazione (*latu sensu* intesa) per quanto possibile pluralistica, quindi ad un problema di strutture se ne affianca uno di "contenuti" [11]. Ma, nell'uno come nell'altro caso è possibile sostenere che la maniera migliore per raggiungere tali obiettivi sia il libero mercato e quindi il problema di fondo sia quello di liberalizzare compiutamente questi settori prima oggetto di un monopolio statale. E che quindi solo a correzione di specifici "fallimenti del mercato" sia possibile da parte della pubblica autorità prevedere determinati obblighi volti a porvi rimedio a carico degli operatori privati.

In un percorso di questo tipo è indubbio che il notevole aumento del numero di canali disponibili connesso all'introduzione del digitale terrestre sarebbe potenzialmente in grado di migliorare in modo significativo il tasso di pluralismo "esterno" del sistema, migliorandone quindi la capacità di rispondere adeguatamente alla propria missione. Tutto sta a vedere come tale opportunità verrà colta, e i fattori di perplessità, inutile ricordarlo, non mancano.

Ma anche a voler essere ottimisti riguardo a tale aspetto i problemi sembrano comunque ben lungi dall'essere risolti. Pur ipotizzando una ottimale realizzazione del pluralismo esterno, infatti, saremmo pur sempre in presenza di un *sistema* caratterizzato da un'ampia schiera di emittenti private che operano tutte in un'ottica di mercato. Si è recentemente posto l'accento sul fatto che, nel tasso complessivo di pluralismo del sistema, sia l'insieme delle imprese di settore a costituire un "corpo intermedio" e non, invece, la singola impresa, cosicché il pluralismo complessivo non

aumenterebbe con l'aumentare delle imprese presenti nel mercato[12], che rispondono tutte ad una medesima logica. Quella, appunto, del mercato. Tutte le imprese sono infatti entità costituzionalmente "egoistiche", che, certo possono avere degli "effetti collaterali" positivi a livello sociale ma non in questi risiede la loro ragion d'essere. Non sarebbe quindi corretto richiedere al mercato di assicurare valori extraeconomici come, appunto, il pluralismo. La tesi è forse estrema ma mi sembra senz'altro cogliere un'importante parte di verità.

Anche in un contesto dove il pluralismo esterno dovesse trovare ottimale attuazione potrebbero dunque esservi dei valori sociali che non trovano adeguata soddisfazione. Vengono innanzi tutto in mente quelle esigenze culturali e qualitative in genere che abbiamo visto dover essere garantite anche nell'ambito del sistema televisivo, a prescindere da valutazioni strettamente economiche.[13] Sembra questo un evidente esempio di *market failure*, che necessita di un intervento pubblico per poter essere superato. Resta da vedere se l'intervento possa limitarsi ad essere di tipo normativo, e consistere nell'imposizione agli operatori di una serie di specifici obblighi. I dubbi in proposito sembrano notevolissimi e, fondamentalmente, di due tipi. Da un punto di vista logico e pratico, prima ancora che giuridico, sembra illusorio pensare di raggiungere obiettivi soddisfacenti facendo operare un'entità o un sistema contro la propria natura. Se si punta quindi ad un sistema televisivo di mercato e si riesce a realizzarlo adeguatamente questo sarà in grado di produrre risultati soddisfacenti di natura economica, non di altro tipo. Gravarlo di obblighi di natura diversa sarebbe incoerente e, probabilmente, improduttivo. Da un punto di vista più strettamente giuridico, inoltre, vengono in rilievo con forza le libertà previste dagli artt. 21 e 41 della Costituzione: norme che volessero imporre alle emittenti private obblighi contenutistici sulla loro programmazione susciterebbero invero notevoli perplessità.[14] In questo senso sembra per altro parzialmente muoversi la l. n. 112 del 2004 quando prevede all'art. 6 che "l'attività di informazione radiotelevisiva, da qualsiasi emittente esercitata, costituisce un servizio di interesse generale ed è svolta nel rispetto dei principi di cui al presente capo". Pensare di migliorare l'informazione radiotelevisiva imponendogli ad esempio la "presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni" sembra davvero ingenuo oltre che, in concreto, difficilmente percorribile.

Forse, per affrontare tali problemi, si potrebbero pensare soluzioni diverse ed innovative (concorsi per il pubblico finanziamento di trasmissioni di qualità, ad esempio). Ma risposte di questo tipo sembrano, al momento, pionieristiche ed improbabili. Si ripropongono con forza, quindi, le ragioni per la presenza di un servizio pubblico televisivo autorevole, indipendente ed orientato alla qualità. E con esse si ripropongono tutti i problemi legati alla sua struttura e disciplina: qualità, indipendenza dal mercato e dalla politica innanzitutto. Ma questo è un altro discorso.

* Dottorando di Diritto costituzionale, Università di Ferrara - monte.san@libero.it

[1] In proposito v. Caretti P., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 79 ss.; per degli spunti di tipo comparatistico v. anche Barendt E., *Broadcasting Law*, Oxford, Clarendon Press, 1993, specialmente pp. 3-32.

[2] In proposito v. Carlassare L., *Cultura e televisione: i principi costituzionali*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena Mucchi, 1996, p. 398 ss.

[3] V. da ultimo Zeno-Zencovich V., *La libertà d'espressione*, Bologna, il Mulino, 2004, soprattutto p. 40-45; ma v. anche Barendt E., *op.cit.* p. 3-10.

[4] V. per tutti Zaccaria R., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2002, p. 300-301 e gli autori ivi citati.

[5] Sul punto v. tra i molti Costanzo P., *L'informazione*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 162-163; Cartei G. F., *Il servizio Universale*, Milano, Giuffrè, 2002; Caretti P., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit. p. ; Sorace D., *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Dir. Pub.*, 1999, p. 374 ss.; Valastro A., *Il servizio universale, fra libertà di comunicazione e diritto all'informazione*, in *DRT*, 1999, p. 56 ss.; Clarich M., *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Dir. Pub.*, 1998, p. 271 ss.

[6] Cfr Clarich M., *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, cit. p. 193-195.

[7] Art. 2 bis comma 5 della l. n. 66 del 2001.

[8] Per citare un dato empirico, attualmente a Padova di 30 canali digitali disponibili ben 10 sono usati esclusivamente a

tal fine da Mediaset e La7.

[9] Cfr. Sorace D., *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, cit. p. 379 ss.

[10] Quali siano le istanze che richiedono un intervento pubblico è oggetto di discussione (v. *supra*, par. 1, 2) ma, a prescindere dall'ampiezza delle istanze pubbliche coinvolte, vale la pena concentrarsi sugli strumenti giuridici attraverso cui dare ad esse soddisfazione.

[11] la differenza tenderebbe però progressivamente a sfumare in virtù del fenomeno della "convergenza multimediale" conseguente alla digitalizzazione delle diverse reti di comunicazione e di diffusione del pensiero. Il problema dei contenuti sarebbe quindi destinato a presentarsi anche nel campo delle comunicazioni. Sul punto v. Valastro A., *Il servizio universale, fra libertà di comunicazione e diritto all'informazione*, cit. p. 60 ss.

[12] Cfr. Zeno-Zencovich V., *La libertà d'espressione*, cit., p. 43

[13] v. sopra, par. 1.

[14] V. soprattutto sent. n. 826 del 1988 della Corte costituzionale (par. 19). In dottrina vi sono divergenze su quali siano i vincoli legittimamente apponibili sul contenuto delle trasmissioni private. Secondo Zaccaria R., *Servizio pubblico radiotelevisivo, garanzia del diritto all'informazione e istituzioni di effettiva tutela*, in *Scritti in memoria di Paolo Barile*, Cedam, Padova, 2003, p. 925 sarebbero solo quelli che incidono sull'attività imprenditoriale o sul *metodo* di espressione del pensiero; secondo Pace, che in un primo momento considerava legittimi solamente divieti (ovviamente costituzionalmente giustificabili, v. *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, Cedam, 1992, p. 387) ciò che non andrebbe compromesso è il *valore* di libertà che ispirerebbe l'emittenza privata: sarebbero quindi possibili divieti ed obblighi specifici, tali da non "funzionalizzare" l'attività privata (v. *Autorità e libertà nel settore delle telecomunicazioni e della televisione*, in DRT, 1999/3, p.21 ss. e *Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?*, in Manetti M. (a cura di), *Europa e informazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004, p. 10 ss.