

## U.S.A.: Accesa battaglia sulle nuove *broadcast ownership rules* della Federal Communications Commission.

di Stefano Santoli

(Dottorando di Ricerca in Diritto Pubblico, Univ. Siena, Fac. Scienze Politiche, [Santoli@unisi.it](mailto:Santoli@unisi.it))

1. Il 3 settembre 2003 la Court of Appeal di Philadelphia ha imposto alla Federal Communications Commission (FCC) di sospendere l'entrata in vigore delle *ownership rules* adottate il 2 giugno 2003 (*Report and Order* FCC 03-127), con cui la FCC aveva, fra l'altro, abolito il *newspaper-broadcast cross-ownership ban* (una normativa risalente al 1975, che vieta il possesso congiunto di giornali e televisioni in uno stesso mercato locale), e innalzato dal 35% al 45% la soglia massima consentita di pubblico raggiungibile su tutto il territorio nazionale da un singolo *broadcaster*. Sin da quando, il 13 settembre 2001, la FCC aveva reso l'avviso pubblico di *rulemaking*, si erano registrate aspre polemiche, e sin d'allora, al Congresso, il dibattito era stato acceso. Immediatamente dopo l'adozione, il 2 giugno, delle nuove *rules* della FCC, in entrambi i rami del Congresso sono stati avviati procedimenti, nessuno dei quali ancora giunto a termine, al fine di ripristinare le regole preesistenti. Lo schieramento di quanti si oppongono alle regole poste dalla FCC - è importante notare - non è solo di parte democratica, ma raccoglie una notevole frangia di repubblicani - il cui partito è 'maggioritario' non solo in entrambi i rami del Congresso, ma anche all'interno della FCC che quelle regole ha posto.

2. Le nuove *cross-ownership rules* permetterebbero, qualora entrassero in vigore, l'acquisizione di quotidiani nello stesso mercato in cui si ha già il controllo di un'emittente televisiva, e viceversa (con un'unica eccezione: il caso che in quel mercato vi siano solamente tre o meno emittenti Tv. In tutti gli altri mercati, quelli in cui vi siano da quattro a otto Tv, sarebbe possibile possedere o un giornale e una Tv, oppure due Tv; mentre per i mercati con nove o più Tv non vi sarebbero limiti di sorta). Per comprendere l'importanza di questa materia, bisogna considerare che le televisioni locali sono, negli USA, altamente sviluppate, e raccolgono un'*audience* molto rilevante (circa la metà dell'intera *audience* nazionale). Con riferimento alla televisione nazionale generalista, esistono pochi grandi *networks* (oggi quattro: CBS, NBC, ABC e Fox), per i quali è vietata, dal 1946, ogni possibilità di fusione, così come di proprietà congiunta da parte di uno stesso soggetto. Al di sotto di questi giganti, esiste una miriade di televisioni locali, limitate a mercati geograficamente più ridotti rispetto agli stessi confini di uno Stato. I grandi *networks* nazionali possiedono molte di queste Tv locali: ciascuno di essi ne controlla decine, sparse per gli USA, così come ciascuno di essi possiede testate giornalistiche (ad esempio la Fox controlla 35 Tv locali e il New York Post). Da un lato, però, è fatto divieto che le Tv locali in capo a uno stesso soggetto raggiungano, complessivamente, un'*audience* superiore al 35% di quello nazionale ('tetto' che sarebbe alzato al 45% dalle nuove regole poste dalla FCC), e, dall'altro - pur essendo possibile possedere Tv e giornali in *differenti* mercati locali - è fatto divieto di possedere congiuntamente giornali e Tv *in uno stesso mercato*.

Come s'intuisce, l'importanza del pluralismo dell'informazione a livello delle comunità locali è percepita, negli USA, con particolare forza. E' con riferimento agli interessi localmente esistenti, alle istanze locali, che viene garantito il pluralismo dell'informazione ("*diversity*"), e si tende a impedire a un singolo soggetto di divenire una voce troppo potente. Secondo la giurisprudenza della Corte Suprema, l'imperativo di mantenere una proprietà differenziata dei *media* è essenziale al sistema di *checks and balances* e trova fondamento nel Primo Emendamento ("Il Congresso non potrà fare alcuna legge per [...] limitare la libertà di parola o di stampa [...]"), nel senso che "*the widest possible dissemination of information from diverse and antagonistic sources is essential to the welfare of the public*" (*Associated Press v. United States*, 326 U.S. 1, 20, 1945).

3. La Court of Appeal di Philadelphia, ha ordinato, in pendenza della causa intentata da *Media Access Project* contro la FCC, la sospensione dell'entrata in vigore delle *rules*, fino alla propria pronuncia, o fintanto che il Congresso non arrivi a disciplinare diversamente la materia (la Corte di Philadelphia ha ritenuto infatti che i ricorrenti verrebbero danneggiati in modo irreparabile nel caso in cui la propria sentenza, accogliendo il ricorso delle medesime, dovesse annullare le *rules* della FCC, o nel caso in cui il Congresso dovesse ripristinare in tutto o in parte la normativa previgente).

Su quanto accaduto nel frattempo al Congresso, va premesso che i vari *bill* presentati allo scopo di ripristinare la disciplina previgente attenderanno fino all'apertura della seconda sessione a gennaio 2004. Dei due rami del Congresso, è il Senato quello che si è mosso con maggior sollecitudine allo scopo di revocare le norme della FCC. Il 19 giugno è iniziato, presso la *Commerce Committee* del Senato, l'iter del *Preservation of Localism, Program Diversity, and Competition in Television Broadcast Service Act 2003* (S 1046), che reintrodurrebbe la soglia del 35% di *audience*

massima consentita e, come in seguito emendato, anche il *broadcast-newspaper cross-ownership ban*. Qualora approvato dal Senato, esso troverebbe però un ostacolo insormontabile nella *Committee of energy and commerce* della Camera dei Rappresentanti, favorevole a mantenere in vita le nuove *rules* della FCC. Le altre strategie seguite hanno tenuto conto di ciò e hanno fatto perciò in modo di bypassare la *Committee of energy and commerce* della Camera dei Rappresentanti. Il 15 luglio è stato presentato in Senato il *bill* S JR17, una rara procedura parlamentare denominata "*Congressional Act of disapproval*", mediante la quale è possibile, con una *Joint Resolution*, revocare il regolamento di un'agenzia indipendente. La S JR17 è stata approvata dal Senato, con 55 voti a 40, in data 16 settembre 2003. Da allora, è in attesa di esser esaminata dalla Camera dei Rappresentanti, dove, al momento, i membri favorevoli ad approvarla, aumentati di settimana in settimana, sono attualmente 190 (28 meno della maggioranza assoluta). Tuttavia alla Camera dei Rappresentanti la leadership repubblicana, contraria alla *Joint Resolution*, è finora riuscita a dilazionare il voto; il Presidente Bush inoltre ha dichiarato che apporrebbe comunque il veto, qualora la *Joint Resolution* dovesse esser approvata dal Congresso.

Un'ulteriore strada percorsa è stata la presentazione in luglio, presso l'*Appropriation Committee* della Camera dei Rappresentanti, di alcuni emendamenti al *Commerce-Justice-State Appropriations bill* (HR 2799), tra i quali uno - il solo approvato dalla Camera - che vieta, per la durata di un anno, d'innalzare al 45% la menzionata soglia del 35%. Prossimi ormai allo scadere della prima sessione del 108° Congresso, l'agenda del Senato - dove tale *Appropriation bill* è in corso di esame - è in arretrato, ed è pertanto probabile il suo inserimento in un "*omnibus*" *bill*, dal quale sarebbero tagliati fuori gli emendamenti "controversi", tra cui quello approvato dalla Camera dei Rappresentanti, e gli altri presentati in Senato, sempre in tema di *broadcast ownership*.

Tutto è dunque in sospenso almeno fino ai primi mesi del 2004: anche la Court of Appeal di Philadelphia, infatti, in data 20 ottobre, ha fissato l'*oral argument* per l'11 febbraio 2004.

4. Negli anni, i limiti alla proprietà di più televisioni erano già stati progressivamente ammorbiditi. Il *Telecommunication Act* del 1996 consentì a uno stesso soggetto il possesso di più di un'emittente in un singolo mercato, e rese inoltre possibile il controllo di un numero illimitato di emittenti nei vari mercati locali (in precedenza, se ne potevano avere al massimo 20 - regola risalente al 1994: soglia che era stata già elevata da 7 - anni '50 - a 12 - 1985). Si badi, infatti, che la menzionata soglia del 35% di pubblico raggiungibile a livello nazionale, per mezzo di tutte le Tv possedute, si riferisce appunto all'*audience* (potenzialmente raggiungibile), non al numero dei canali. Anche questa soglia era già stata progressivamente innalzata: il *Telecommunication Act* del 1996 l'aveva infatti elevata al 35%, mentre il precedente limite era del 25% (per una ricostruzione dettagliata della disciplina, cfr. LT. Knauer, R.K. Machtley, T.M. Lynch, *Telecommunications Act Handbook*, Government Institutes, Rockville, Maryland 1996, pp.59-64).

L'ammorbidimento della disciplina è stato giustificato dalla FCC con la proliferazione dei *media* registratisi negli ultimi anni: questa la principale ragione addotta dalla FCC per la modifica delle *ownership rules* (la procedura ordinaria per l'emanazione di regolamenti da parte delle *Independent Regulatory Commissions* prevede che, in seguito all'avviso di *rulemaking* pubblicato sul *Federal Register*, gli interessati possano produrre dati ed argomentazioni utili a render noto il proprio punto di vista. Con riferimento ad essi le *I.R.C.* forniscono motivazioni che - suscettibili di censura giurisdizionale - assumono di solito dimensioni imponenti, in quanto le agenzie vogliono "evitare di incorrere nella censura di omessa considerazione della rilevanza di un contributo di parte, e, quindi, di difetto di motivazione" - L. Barra Caracciolo, *Funzione amministrativa e amministrazione neutrale nell'ordinamento U.S.A.*, Torino 1997, p. 96).

Se è vero che il numero di emittenti Tv è cresciuto, dalle 952 del 1975, alle oltre 4.000 del 2001 (cfr. *FCC News Release*, July 13, 2001, [www.fcc.gov](http://www.fcc.gov)), il numero di proprietari - in virtù delle concentrazioni verificatesi - controbilancia l'aumento numerico delle emittenti, e anzi, secondo alcuni, produrrebbe oggi, in realtà, meno pluralismo di un tempo. In quest'ottica, avrebbe poco valore anche la novità costituita da Internet, dal momento che i siti *web* che diffondono *local news* sono tutti collegati a giornali ed emittenti Tv locali. Sarebbe questo il panorama in cui si verrebbero a verificare le ulteriori concentrazioni, se entrasse in vigore la nuova disciplina in materia di incroci stampa-Tv (cfr. D. Gomery, *The FCC's newspaper-broadcast cross-ownership rule: an analysis*, Economic Policy Institute, Washington 2002, [www.epinet.org/books/cross-ownership.pdf](http://www.epinet.org/books/cross-ownership.pdf), pp.1-2).

Avere sia un giornale, sia una Tv, che diffondono le medesime notizie, consentirà di sfruttare vantaggiose economie di scala, anche se forse non è nell'interesse del pluralismo che un giornale replichi i contenuti di una Tv, e viceversa. Una *corporation* del settore mediatico, già in possesso di molteplici televisioni, godrà comunque di sicuri ritorni economici, una volta divenuta proprietaria dei principali giornali degli stessi mercati in cui essa detiene televisioni, e ciò le consentirà di migliorare la qualità del servizio. Un *media conglomerate*, d'altra parte, tenderebbe a non diffondere notizie

e informazioni che potrebbero avere un impatto negativo su uno qualsivoglia dei propri interessi. Favorire sviluppi del genere potrebbe significare, allora, ridurre i diritti di cittadini a diritti di meri consumatori, e permettere alle compagnie, che controllano la produzione e distribuzione di informazioni, di consolidarsi ulteriormente. In questo senso la FCC, cui il *Communication Act* del 1934 affidava il compito di incoraggiare il pluralismo, sembrerebbe piuttosto offrire garanzie agli interessi forti del settore, malgrado quanto da essa affermato ("*The FCC strongly affirmed its core value of limiting broadcast ownership to promote viewpoint diversity*" - FCC News Release, June 2, 2003, [www.fcc.gov](http://www.fcc.gov)).

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali