

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2077

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BELTRANDI, CAPEZZONE, D'ELIA, MELLANO,
MANCINI, NUCARA, PORETTI, TURCO**

Nuove norme in materia di concorrenza e mercato nel settore delle comunicazioni sonore e televisive e delega al Governo in materia di uso efficiente dello spettro elettromagnetico

Presentata il 18 dicembre 2006

ONOREVOLI COLLEGHI! — La strategia scelta dal legislatore italiano per governare la fase di transizione dalla televisione analogica alla televisione digitale è condensata in una disciplina transitoria alquanto scarna (articolo 2-*bis*, comma 7, del decreto-legge n. 5 del 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 66 del 2001; articolo 23 della legge n. 112 del 2004, ora articolo 25 del testo unico della radiotelevisione, di cui al decreto legislativo n. 177 del 2005) che appare ispirata a un disegno di conservazione dell'attuale struttura del mercato della televisione analogica, caratterizzato, com'è noto, da una forte concentrazione oligopolistica altamente ostile all'ingresso di nuovi operatori.

In primo luogo, si stabilisce 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 possono effettuare, anche attraverso la ripetizione simultanea dei programmi già diffusi in tecnica analogica, le sperimentazioni delle trasmissioni in tecnica digitale terrestre fino alla completa conversione delle reti, nonché richiedere, nei limiti e nei termini previsti dalla deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 435/01/CONS, in quanto con essa compatibili, le licenze e le autorizzazioni per avviare le trasmissioni in tecnica digitale

terrestre. Dunque i soggetti che attualmente trasmettono sulle frequenze analogiche terrestri (comprese quelle utilizzate per le reti eccedenti i limiti di cui alla legge n. 249 del 1997 cui fa riferimento la Corte costituzionale nella nota sentenza n. 466 del 2002) possono utilizzare le frequenze a loro disposizione per la sperimentazione digitale: nulla è previsto per fare fronte all'attuale concentrazione delle frequenze in capo agli operatori dominanti nel settore radiotelevisivo, con la conseguenza che l'attuale situazione, caratterizzata da una notevole sproporzione nella distribuzione delle frequenze a favore dei due operatori dominanti (risultante dagli « accaparramenti » resi possibili dalla mancata regolamentazione del passato), pare destinata a perpetuarsi anche dopo il passaggio al digitale, malgrado l'uso assai più efficiente delle frequenze reso possibile di per sé dall'adozione della tecnica trasmissiva digitale.

A ciò si aggiunga l'assenza, nella nuova disciplina, di limiti al numero di autorizzazioni per operatore di rete assentibili in favore di un medesimo soggetto: i limiti *antitrust* ridefiniti dalla citata legge n. 112 del 2004 (cosiddetta « legge Gasparri ») riguardano la raccolta di risorse nel sistema integrato delle comunicazioni, ma non riguardano il numero massimo di reti di trasmissione in capo ai soggetti operanti sul mercato. Tutto ciò pone i soggetti attualmente dominanti in una posizione incomparabilmente più favorevole per affrontare la fase di transizione, dando luogo a quei fenomeni continuativi di concentrazione, dai mercati tradizionali a quelli emergenti, da parte degli *incumbent*, che costituiscono uno dei principali ostacoli alla piena attuazione del processo di convergenza.

In terzo luogo, pur prevedendo il citato articolo 2-*bis*, comma 7, lettera *a*), del decreto-legge n. 5 del 2001, in linea con la normativa comunitaria, la distinzione tra i soggetti che forniscono i contenuti e i soggetti che provvedono alla diffusione, tale separazione è stata finora intesa dalla stessa Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in modo assolutamente for-

male e tale da svuotare di significato il principio della distinzione tra operatore di rete e operatore di contenuti. Il regolamento relativo alla radiodiffusione terrestre in tecnica digitale, di cui alla citata deliberazione n. 435/01/CONS della medesima Autorità, non specifica espressamente che le due attività non possono essere esercitate dallo stesso soggetto, lasciando intendere il principio come mera separazione societaria o contabile (cioè come distinzione solo formale dei due tipi di attività) e lasciando così del tutto irrisolte le ragioni sostanziali alla base del principio in esame.

Vi è, infine, un ulteriore addentellato normativo coerente con il disegno di conservazione dello *status quo*: l'articolo 25 della legge n. 112 del 2004 (e ora l'articolo 43, comma 8, del citato testo unico della radiotelevisione) stabilisce che fino alla completa attuazione del piano nazionale 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 in ambito nazionale su frequenze terrestri indifferentemente in tecnica analogica o in tecnica digitale, con la precisazione che 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. È quindi sufficiente che, a seguito dell'avvio delle trasmissioni digitali, possa aggiungersi agli attuali programmi analogici un numero anche modesto di programmi irradiati in tecnica digitale terrestre (raggiungibili dal 50 per cento della popolazione) perché il numero complessivo dei programmi che vanno a formare la base di calcolo sia ampliato in modo tale da consentire all'operatore che trasmetta tre programmi in tecnica analogica di trovarsi al di sotto della soglia del 20 per cento. Gli operatori oggi in posizione dominante, dunque, non solo possono continuare a trasmettere in tecnica analogica sulla rete eccedente i limiti previsti in origine dalla legge n. 249 del 1997, ma possono acquisire il controllo

di nuovi programmi, indifferente analogici o digitali, gratuiti o a pagamento.

Il combinarsi dei limiti sopra individuati (concentrazione delle frequenze e degli impianti di trasmissione in capo agli operatori dominanti, assenza di limiti alle risorse tecniche ed economiche nel passaggio al digitale, separazione solo formale tra operatore di rete e gestore di contenuti) pare smentire il significato attribuito dal legislatore a sostegno della rivoluzione digitale: contrabbandata come palingenesi del pluralismo informativo, essa finisce per tradursi in una replica dell'attuale sistema duopolistico anticoncorrenziale.

L'analisi degli strumenti giuridici approntati dal legislatore per la gestione della fase di transizione mette a nudo come, in assenza di una redistribuzione delle frequenze, in mancanza di strumenti di effettiva riduzione delle posizioni dominanti e di una rigida separazione tra gestori di rete e fornitori di contenuti, la volontà che ha sinora animato il legislatore nel governo della fase di transizione dall'analogico al digitale non sia tanto quella di raggiungere l'obiettivo dell'apertura del sistema a un effettivo pluralismo dei servizi televisivi, realizzando al contempo le potenzialità connaturate al processo di convergenza tecnologica, quanto una più modesta replica dell'attuale duopolio su più vasta scala.

La presente proposta di legge contiene una riforma di sistema dell'assetto radiotelevisivo che mira a superare non solo le citate inadeguatezze degli interventi legislativi degli ultimi anni ma, in modo più ambizioso, i limiti strutturali che trovano origine nel mancato governo del processo di nascita del sistema infrastrutturale delle telecomunicazioni risalente agli inizi degli anni '80. La riforma si basa su due pilastri fondamentali:

1) delega al Governo per l'introduzione di un approccio alla gestione delle frequenze elettromagnetiche basato sul mercato, superando l'attuale sistema concessorio;

2) modifica della normativa *antitrust*.

La circostanza che al processo di convergenza tecnologica prendano parte — senza una rapida introduzione di misure antidiscriminatorie e pro-concorrenziali — operatori che oggi si trovano, nei diversi mercati televisivi e telefonici, in una posizione di dominanza unilaterale (come nella telefonia fissa) o congiunta (come nel caso della televisione in chiaro e a pagamento e della telefonia mobile) comporta un serio rischio di monopolizzazione dei processi di convergenza, a danno degli operatori alternativi, che sviluppano i propri servizi su piattaforme innovative (ad esempio, il cavo in fibra ottica, l'UMTS e così via) e, quindi, dei consumatori finali. Se non viene impedito lo sbilanciamento del processo di convergenza in favore dei soggetti già dominanti nei mercati tradizionali, si preclude agli operatori alternativi ogni incentivo a promuovere sfide competitive e innovative in futuro, con effetti negativi sia in termini di disincentivo alla realizzazione di nuovi investimenti infrastrutturali, sia in termini di distorsione della concorrenza e del pluralismo nelle comunicazioni.

In questo contesto la questione posta dall'utilizzo e dalla distribuzione delle frequenze assume un ruolo centrale, condizionando direttamente la struttura del mercato e con esso le opportunità dei *new comer* di giocare la partita della convergenza in condizioni di effettiva concorrenza con gli operatori storici.

Il punto chiave riguarda l'inefficienza dell'attuale sistema autoritativo e centralizzato di allocazione e di gestione delle frequenze, che finisce per congelare il mercato in una struttura arbitrariamente prefissata attribuendo alla licenza la natura di rendita da sfruttare. Al contrario, un sistema basato sul libero commercio delle frequenze e sulla flessibilità del loro utilizzo, opportunamente regolato da serie misure antidiscriminatorie e pro-concorrenziali, condurrebbe a un uso molto più produttivo della risorsa scarsa dello spettro radio evitando artificiosi congelamenti del mercato.

Infatti, il sistema attuale di gestione dello spettro rimette alle autorità pubbli-

che le decisioni sull'assegnazione e sull'allocazione delle frequenze, con la conseguenza di affidare a logiche spesso burocratiche, in un settore dove la disponibilità delle frequenze è necessaria per poter operare, la predeterminazione della struttura del mercato e del numero dei soggetti che potranno operare in quel determinato settore. Il sistema concessorio finisce per garantire la persistenza di cartelli con un numero limitato di operatori, proteggendo gli operatori dominanti e impedendo il dispiegarsi del giuoco concorrenziale da parte di nuovi operatori.

L'esigenza di superare la rigidità dei sistemi tradizionali di assegnazione delle frequenze è avvertita come prioritaria a livello europeo, come dimostra la comunicazione della Commissione delle Comunità europee del 14 settembre 2005, significativamente intitolata « Un approccio basato sul mercato in materia di gestione dello spettro radioelettrico nell'Unione europea » [COM(2005)400]. La comunicazione afferma chiaramente che il modello tradizionale di assegnazione dello spettro radioelettrico non appare più soddisfacente per i servizi di comunicazioni elettroniche in un mondo caratterizzato da un progresso tecnico accelerato e nel quale diviene sempre più difficile settorializzare i servizi tenuto conto della loro convergenza. Ciò rende necessaria una prospettiva di rimozione comune e coordinata dei vincoli all'utilizzo dello spettro in tutti gli Stati membri, al fine di promuovere un'economia digitale aperta e competitiva. La Commissione afferma inoltre che l'instaurazione di un regime di scambio delle radiofrequenze a livello dell'Unione europea creerebbe le condizioni necessarie all'esistenza di servizi transfrontalieri senza discontinuità, sulla base di norme applicate in tutta l'Unione, e creerebbe uno dei più vasti mercati al mondo di servizi basati sullo spettro radioelettrico. Tale regime migliorerebbe rapidamente la posizione competitiva dell'Unione europea e imprimerebbe un impulso decisivo all'innovazione.

Per tutte queste ragioni la presente proposta di legge contiene un'importante

delega al Governo per l'emanazione di una nuova disciplina sulla delicata materia della gestione dello spettro (articolo 4). I principi e criteri direttivi ai quali il legislatore delegato dovrà attenersi da un lato recepiscono le indicazioni contenute nella citata comunicazione, dall'altro si fanno carico di indirizzare il legislatore delegato alla predisposizione di un'accorta disciplina volta a governare e a ottimizzare il processo di transizione, al fine di scongiurare da una parte il rischio di consolidamento (nei mercati emergenti delle nuove piattaforme tecnologiche) dello sbilanciamento che caratterizza l'attuale contesto competitivo, e dall'altra che vengano compromesse in modo irragionevole posizioni acquisite in precedenza, pur in mancanza di una adeguata regolamentazione.

Il mercato aperto delle frequenze dovrà essere disciplinato sulla base di alcuni fondamentali principi:

a) il principio del libero scambio, inteso come garanzia del diritto di praticare il commercio delle frequenze;

b) il principio di neutralità tecnologica, inteso come indifferenza del tipo di tecnologia con la quale è realizzata la rete rispetto alla fornitura di uno specifico servizio di comunicazione elettronica;

c) il principio di neutralità nei confronti dei servizi, inteso come libertà nell'uso che l'operatore può fare delle frequenze di cui è titolare;

d) il principio di trasparenza, inteso come libero accesso alle informazioni relative al mercato delle frequenze, al fine di evitare asimmetrie informative generatrici di nuove barriere all'accesso al mercato.

Il legislatore delegato dovrà estendere il mercato aperto delle radiofrequenze in modo tale da coprire non solo le bande dello spettro attualmente utilizzate per i servizi radiotelevisivi o radiofonici, ma anche quelle parti attualmente utilizzate negli altri settori delle comunicazioni elettroniche, tenuto conto che la messa a disposizione di una parte troppo limitata

dello spettro rischierebbe di favorire i comportamenti di accumulo anticoncorrenziale. Parimenti affidata alla legge delegata è l'individuazione di quelle parti dello spettro riservate a fini di esclusivo interesse pubblico o che comunque siano escluse dal mercato in quanto gestite a livello sopranazionale o in quanto riservate ad utilizzo di pubblico dominio e aperte alla libera innovazione, al di fuori del controllo pubblico o privato.

In tale prospettiva il processo di transizione assume una duplice dimensione: il passaggio dalla tecnica trasmissiva analogica a quella digitale è accompagnato dal superamento dell'attuale sistema centralizzato di allocazione e di gestione delle frequenze in favore di un approccio basato sul mercato. Affinché tale processo avvenga con successo, consentendo un'offerta capace di realizzare tutte le potenzialità veicolabili dalle nuove piattaforme alternative, è indispensabile l'istituzione di un apposito organo che assuma le funzioni di regia tecnica della fase di transizione. Si prevede pertanto l'istituzione da parte del Ministro delle comunicazioni, in collaborazione con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, di un apposito organo avente il compito di coordinare e di vigilare la fase di completa attuazione delle trasmissioni televisive e radiofoniche in tecnica digitale con l'instaurazione di un mercato aperto delle frequenze elettromagnetiche. Oltre a vari compiti di coordinamento è attribuito a quest'organo il fondamentale compito di eliminare o ridurre le barriere all'entrata nel mercato, adottando misure volte a ridurre la posizione di vantaggio di cui godono gli attuali *incumbent*. A tale fine il legislatore delegato dovrà disciplinare una serie di misure asimmetriche volte ad imporre alle imprese attualmente dominanti:

1) di mettere una parte della propria capacità trasmissiva a disposizione degli altri fornitori di contenuti in grado di esercitare un'effettiva pressione competitiva;

2) di presentare un'offerta per un accordo, su richiesta di altri operatori, di gestione della rete o di una sua parte;

3) di dismettere, ove necessario, aziende o rami di azienda, o rinunciare a quote di partecipazione in società ad essa attribuibili, in modo da garantire l'avvio del mercato delle frequenze in modo compatibile con il rispetto dei limiti di cui agli articoli 5, 6, 7 e 8;

4) di cedere le frequenze elettromagnetiche eccedenti il rispetto dei limiti anticoncentrazionistici.

Per la creazione del mercato delle frequenze la legislazione delegata dovrà prevedere un'analisi dettagliata della situazione esistente al fine di produrre una base informativa aggiornata e affidabile sulle condizioni attuali dello spettro elettromagnetico, per poi definire apposite procedure di attribuzione delle frequenze disponibili.

Tra i principi e criteri direttivi della nuova disciplina della fase di transizione è prevista anche l'istituzione di un sistema di certificazione della qualità delle frequenze. Il commercio delle frequenze sarebbe infatti del tutto vanificato dalla mancanza di una certificazione sulla qualità e sull'effettiva estensione dell'area di servizio irradiata.

Il secondo pilastro della riforma riguarda la disciplina *antitrust* che si articola in tre aspetti innovativi: l'introduzione della separazione tra operatori di rete e fornitori di contenuti (articolo 3, comma 5), destinata a divenire operativa a partire dal completamento del mercato aperto delle frequenze elettromagnetiche; la revisione in senso più rigoroso dei limiti anticoncentrazionistici (articoli 6, 7, 8, e 9); la definizione del riparto di competenze tra Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e Autorità garante della concorrenza e del mercato e un irrobustimento dei poteri sanzionatori delle medesime Autorità (articoli 10 e 11).

Il primo e il più importante presupposto per l'apertura delle reti è la separazione della responsabilità per la rete dall'attività economica che consiste nell'offerta di servizi. Questa separazione è il logico presupposto dell'accesso alla rete e,

dunque, di una struttura di mercato effettivamente concorrenziale ed è fatta propria dalle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, sulle comunicazioni elettroniche. Essa è introdotta nel comma 5 dell'articolo 3 della presente proposta di legge che stabilisce, successivamente alla completa attuazione del mercato aperto delle frequenze radiofoniche e televisive in tecnica digitale, il divieto per gli operatori di rete di svolgere, anche attraverso soggetti controllati o collegati, l'attività di fornitore di contenuti televisivi o di fornitore di contenuti radiofonici oppure di fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato.

Il principio della separazione delle reti dai contenuti, inoltre, si collega direttamente alla disciplina della fase di transizione al mercato aperto delle radiofrequenze e alla normativa *antitrust*. Quest'ultima disciplina, contenuta nel capo III della proposta di legge, contiene tre tipologie di limiti anticoncentrazionistici, modulati a seconda della sequenza temporale di riferimento (precedente o successiva alla creazione del mercato aperto delle frequenze).

Gli articoli 6 e 7 introducono limiti « tecnici ». Una volta che sia pienamente attuato il principio della separazione tra reti e contenuti, il limite tecnico diviene chiaramente duplice, riguardando sia la titolarità delle reti infrastrutturali di trasmissione del segnale, sia la titolarità della fornitura di contenuti. Il primo limite (articolo 6, comma 1) ha come destinatario il *network provider* e impedisce a uno stesso soggetto di possedere più del 20 per cento delle reti televisive o radiofoniche in tecnica digitale. Il secondo limite (articolo 7, comma 1) ha come destinatario il *content provider* e impedisce a uno stesso soggetto di diffondere più del 20 per cento del totale dei programmi televisivi o più del 20 per cento del totale dei programmi radiofonici irradiabili su frequenze terrestri in ambito nazionale.

Nell'emittenza terrestre in tecnica analogica vi è coincidenza tra editore e gestore degli impianti di diffusione, per cui

il limite tecnico finisce per applicarsi al medesimo soggetto. Proprio il limite tecnico alla titolarità delle reti/programmi è stato al centro delle vicende legislative e giurisprudenziali degli ultimi anni. L'articolo 2, comma 6, della legge n. 249 del 1997 (cosiddetta « legge Maccanico ») sanciva un limite al possesso delle reti pari al 20 per cento delle reti analogiche, ciò che avrebbe comportato l'impossibilità, per un solo soggetto, di mantenere la titolarità di tre concessioni in ambito nazionale. Proprio sull'applicazione di tale limite è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 466 del 2002, giudicandone improrogabile l'attuazione entro il termine perentorio del 31 dicembre 2003. In questo contesto intervenne il cosiddetto « decreto salva reti », il decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 352, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2004, n. 43, che prorogava l'applicazione dei limiti contenuti nella legge n. 249 del 1997 sino alla data di adozione di apposita deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Nel frattempo è intervenuta la legge 3 maggio 2004, n. 112, che ha mantenuto il limite tecnico del 20 per cento dei programmi, rapportandolo però alla nuova dimensione del digitale terrestre (articolo 15, comma 1, della legge n. 112 del 2004, ora articolo 43, comma 7, del testo unico della radiotelevisione), consentendo in tal modo agli operatori privati attualmente in posizione dominante di mantenere le reti terrestri eccedenti i limiti originariamente fissati dalla legge n. 249 del 1997 e di aumentarne il numero. La concreta applicazione della norma è differita al momento della completa attuazione del piano di assegnazione delle frequenze in tecnica digitale, cioè al momento del definitivo abbandono della tecnica analogica; nel frattempo trova applicazione il regime transitorio già descritto (articolo 25, comma 8, della legge n. 112 del 2004, ora articolo 43, comma 8, del testo unico della radiotelevisione) che consente il cumulo dei programmi in tecnica analogica e digitale ai fini della determinazione della base di calcolo del limite del 20 per cento. In tale modo sia

per il presente che per il futuro sono fatte salve le posizioni dominanti che attualmente caratterizzano il nostro assetto radiotelevisivo.

La presente proposta di legge interviene sul punto mantenendo chiara, anche per la fase attuale di emissione in tecnica analogica, la distinzione tra limite al possesso di reti e limite al cumulo dei programmi. Quanto alle reti viene ripristinato il vecchio limite della legge n. 249 del 1997, che impedisce a uno stesso soggetto di irradiare più del 20 per cento rispettivamente delle reti televisive o radiofoniche analogiche (articolo 6, comma 1). Quanto al limite relativo al cumulo dei programmi viene modificata la disposizione attualmente in vigore (articolo 43, comma 8, del testo unico della radiotelevisione) prevedendo espressamente che i programmi televisivi irradiati in tecnica digitale non possono concorrere « a formare la base di calcolo del limite del 20 per cento stabilito per i programmi trasmessi in tecnica analogica ». È infatti preferibile che il limite destinato a disciplinare la fase attuale, caratterizzata dalla netta prevalenza della televisione analogica, sia calcolato sulla base dei soli programmi trasmessi in tecnica analogica.

L'articolo 8 disciplina il limite « economico » alla raccolta di risorse da parte dei soggetti esercenti attività radiotelevisiva. In questo caso si è differenziata la disciplina dell'emittenza terrestre rispetto all'emittenza via cavo o via satellite. La legge n. 249 del 1997 introduceva il limite del 30 per cento delle risorse del settore televisivo in ambito nazionale. La legge n. 112 del 2004 ha abrogato tale disposizione e ha introdotto un nuovo limite economico commisurato al 20 per cento dei ricavi complessivi del sistema integrato delle comunicazioni, eliminando così i limiti operanti nel settore radiotelevisivo e riferiti all'ammontare massimo delle risorse acquisibili da un singolo soggetto (articolo 15, comma 2, della legge n. 112 del 2004, ora articolo 43, comma 9, del citato testo unico della radiotelevisione). Infatti il sistema integrato delle comunicazioni aggrega in un coacervo eterogeneo,

in via astratta e generale, beni e servizi che non possono essere ricondotti a un medesimo ambito di mercato, con il risultato di privare di qualunque efficacia la soglia *antitrust* del 20 per cento. Secondo la giurisprudenza nazionale e comunitaria consolidata, il mercato rilevante ai fini dell'applicazione del limite *antitrust* comprende tutti quei prodotti o servizi che sono sostituibili non soltanto in termini di caratteristiche tecnologiche, ma soprattutto in relazione alla loro capacità di soddisfare, allo stesso modo, le preferenze dei consumatori. Il paniere creato dalla legge n. 112 del 2004 (articolo 15, comma 3) comprende prodotti o servizi che sono solo scarsamente o relativamente intercambiabili tra loro sulla base delle preferenze espresse dai consumatori e, pertanto, comprende beni e servizi che, allo stato attuale, risultano appartenere, in base ai consolidati principi *antitrust*, a mercati diversi. L'allargamento del paniere ha un senso e una coerenza con i principi *antitrust* solo se è accompagnato da un'effettiva integrazione tra i vari mercati che compongono il settore delle telecomunicazioni. Pertanto, ciò che suscita maggiori perplessità nella normativa vigente non è, di per sé, l'allargamento del paniere, ma il fatto che l'ampliamento, non accompagnato da una seria disciplina della convergenza, finisca per includere mercati tra loro non ancora integrati. La legge cade così in una evidente contraddizione, poiché introduce la nozione di sistema integrato delle comunicazioni come paniere di riferimento dei limiti *antitrust*, senza approntare strumenti efficaci volti ad aprire i mercati delle telecomunicazioni e a favorire il processo di convergenza multimediale. Si legittima così il sospetto che il riferimento al sistema integrato delle comunicazioni non sia il segno di un'adesione convinta alla strategia comunitaria nel settore della convergenza tecnologica, ma sia piuttosto funzionale a una diluizione della soglia del 20 per cento nell'ottica di una protezione delle attuali posizioni dominanti nel settore radiotelevisivo.

La presente proposta di legge cambia la disciplina sul punto introducendo un li-

mite economico del 30 per cento riferito al settore televisivo (articolo 8): tenuto conto dello stato attuale del processo di convergenza, ancora lontano da una sua piena realizzazione, è parso opportuno reintrodurre il limite settoriale già previsto dalla legge n. 249 del 1997.

S'è visto come la delega contenuta nell'articolo 4 si sforzi di governare la convergenza tra i diversi mercati che compongono l'intero sistema delle comunicazioni e dell'informazione in un'ottica di progressiva apertura e integrazione. Logica conseguenza di tale prospettiva è la previsione di una terza tipologia di limiti *antitrust*, già previsti dalla normativa vigente, che si applicano alle ipotesi di soggetti che operano non solo nel mercato tradizionale della radiotelevisione, ma anche nei diversi comparti che compongono l'intero settore delle comunicazioni.

L'articolo 9, comma 1, introduce un limite alla possibilità di incroci proprietari tra soggetti operanti in settori diversi della comunicazione. In particolare, per quanto concerne gli incroci proprietari tra stampa e televisione, si riprende una disposizione già contenuta nella legge n. 112 del 2004 (articolo 15, comma 6, ora articolo 43, comma 12, del testo unico della radiotelevisione) volta ad evitare che il vantaggio iniziale derivante dall'integrazione possa essere prevalentemente a favore degli operatori televisivi, stabilendosi che sino al 31 dicembre 2015 gli operatori televisivi che controllano più di una rete non possano fare ingresso nel mercato dei giornali quotidiani.

L'articolo 9, comma 2, modula il limite economico alla quantità di risorse assenti in capo a un medesimo soggetto all'ipotesi dell'effettiva integrazione tra mercati diversi della comunicazione e dell'informazione. Nel caso di incroci proprietari tra televisione, radio, carta stampata, cinema, televisione via *internet* e altri *media* affini, il limite delle risorse acquisibili da un medesimo soggetto è del 20 per cento del totale delle risorse del settore radiotelevisivo e dei *media* affini. Si prevede, dunque, un paniere più ampio, comprensivo di mercati differenti, ma de-

stinato a divenire operativo come base di calcolo del limite economico solo all'atto della effettiva integrazione del sistema delle comunicazioni.

In pratica, il limite economico alle risorse acquisibili da un medesimo soggetto è modulato a seconda dell'effettiva integrazione tra i diversi mercati che compongono l'intero sistema delle comunicazioni sonore e televisive (realizzate con qualsiasi piattaforma tecnologica).

Nella fase attuale, caratterizzata da una limitata convergenza multimediale tra le diverse piattaforme tecnologiche, operano i limiti settoriali di cui all'articolo 8 (etere terrestre, satellite e cavo, radiofonia); man mano che si realizza la convergenza opera il limite di cui all'articolo 9, comma 2 (radiotelevisione e *media* affini). In tal modo, fermo restando il primo limite, la previsione di un paniere ampio ed eterogeneo quale quello dei *media* affini (definito dal comma 3 dell'articolo 9) non rischia di depotenziare nel presente l'efficacia del limite settoriale alla raccolta di risorse.

Infine, l'ultimo limite anticoncorrenziale, sempre di natura economica, riguarda gli attuali soggetti dominanti nel settore delle comunicazioni elettroniche per i quali il limite alle risorse acquisibili nel settore della radiotelevisione e dei *media* affini scende dal 20 per cento al 10 per cento. Questa disposizione è contenuta nel comma 4 dell'articolo 9 e ricalca senza modifiche quella contenuta nell'articolo 15, comma 4, della legge n. 112 del 2004 (ora articolo 43, comma 11, del testo unico della radiotelevisione).

Il terzo aspetto innovativo in materia di normativa anticoncorrenziale concerne l'annoso problema della ripartizione di competenze tra l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Anche sotto questo profilo occorre richiamare brevemente l'evoluzione legislativa. Prima dell'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ad opera della legge n. 249 del 1997, le attribuzioni in materia *antitrust* nel settore della radio-diffusione e dell'editoria spettavano al Ga-

rante per la radiodiffusione e l'editoria, residuando in capo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato l'esercizio di una mera funzione consultiva. L'entrata in vigore della legge n. 249 del 1997 introduce un doppio livello di controllo e responsabilità sulle operazioni societarie interessanti il mercato delle comunicazioni, istituendo l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e al contempo trasferendo in capo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la titolarità delle competenze in materia di tutela della concorrenza nel settore delle comunicazioni. Tuttavia il riparto delle competenze è avvenuto in modo tale da imporre la coesistenza di due autorità di vigilanza su un medesimo mercato, determinando problemi di esatta delimitazione delle rispettive sfere di competenza, con rischi di sovrapposizione delle rispettive funzioni e attribuzioni. In particolare è poco chiara la diversità dei presupposti d'intervento delle due autorità: l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è chiamata ad accertare e a reprimere l'effettiva sussistenza della posizione dominante in quanto tale, mentre all'Autorità garante della concorrenza e del mercato è attribuito il compito di impedire l'abuso di posizione dominante. Un ulteriore elemento che rende problematica la dicotomia tra compiti e competenze delle due autorità è la circostanza che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è chiamata ad utilizzare, nelle proprie analisi e verifiche, strumenti tipici del diritto della concorrenza, configurando l'esercizio di una tipica attività *antitrust* in capo a un soggetto giuridico diverso da quello istituzionalmente deputato a tale funzione.

Il punto di partenza per la soluzione del problema non può che essere l'assunzione di un criterio « funzionale » di attribuzione delle competenze *antitrust*, abbandonando la logica settoriale in materia di normativa pro-concorrenziale. La legge sulla concorrenza ha carattere generale; pertanto non può essere amministrata a livello di singolo settore ma deve essere applicata in maniera uniforme in tutti i mercati, il che rende preferibile l'attribu-

zione a un solo organismo di ogni competenza in materia di vigilanza e controllo sul mercato e di interventi repressivi nei confronti di ogni forma di concentrazione. In questa prospettiva si colloca la presente proposta di legge, che agli articoli 10 e 11 delinea una ripartizione di competenze tra le due autorità fondata sulla distinzione tra « concorrenza » e « pluralismo »: all'Autorità garante della concorrenza e del mercato è attribuita una competenza generale in materia di vigilanza sulle caratteristiche strutturali del mercato della comunicazione, ai fini della tutela del libero giuoco della concorrenza, in conformità all'articolo 41 della Costituzione; all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni spetta una competenza a tutela del pluralismo informativo e della libera diffusione delle idee, in conformità all'articolo 21 della Costituzione. Ne deriva che tutte le competenze a tutela del mercato delle comunicazioni in materia di posizioni dominanti, intese e concentrazioni sono trasferite in capo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dovrà controllare periodicamente l'impatto degli assetti strutturali del sistema delle comunicazioni e dei diversi mercati che lo compongono sui livelli di pluralismo informativo, inteso come rappresentazione aperta alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali, religiose e alla pluralità di modi, forme, linguaggi e appartenenze di cui la società si compone.

Un altro aspetto innovativo riguarda la disciplina dei poteri sanzionatori delle due autorità. Al fine di comprendere il senso di alcune delle innovazioni contenute nella presente proposta di legge occorre ricordare una recente vicenda giudiziaria che ha visto protagoniste le società RAI-Radiotelevisione italiana Spa, RTI-Reti televisive italiane Spa e Publitalia '80 Spa, nei confronti delle quali l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con tre delibere (nn. 150, 151 e 152) adottate l'8 marzo 2005, applicava una sanzione pari al 2 per cento del fatturato pubblicitario realizzato nel 2003, in quanto tali società non avevano ottemperato a provvedimenti

dell'Autorità stessa emanati all'esito dell'accertamento di posizioni dominanti per violazioni dei limiti economici contenuti nella legge n. 249 del 1997. A seguito di ricorso presentato da tutte e tre le società il tribunale amministrativo regionale del Lazio stabiliva, accogliendo le ragioni dei ricorrenti, che nessuna sanzione poteva essere applicata poiché la delibera rimasta inottemperata era priva di contenuto « concreto, necessario e conformativo ». In altri termini, il contenuto della delibera non specificava quali comportamenti concreti il destinatario fosse vincolato a porre in essere, finendo così per tradursi in una semplice esortazione al destinatario volta a stimolarne la volontaria osservanza del precetto legislativo. È accaduto, dunque, che il pur accertato superamento dei limiti alla raccolta delle risorse non ha prodotto alcuna conseguenza concreta in termini di adeguamento degli operatori dominanti ai limiti sanciti dalla normativa sulla concorrenza.

Al fine di superare questa clamorosa incongruenza tra poteri istruttori e poteri conformativi, si sono introdotte alcune disposizioni volte a specificare il contenuto dei provvedimenti sanzionatori adottabili dall'Autorità competente in materia *anti-trust*. Innanzitutto si stabilisce espressamente che i provvedimenti sanzionatori debbano contenere concrete misure eliminatorie o inibitorie, in modo tale da chiarire con precisione il concreto comportamento che l'impresa destinataria del provvedimento stesso è tenuta a porre in essere (articolo 10, comma 6). In secondo luogo, si tipizza il contenuto dei provvedimenti che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato può adottare all'esito dell'istruttoria che accerti la sussistenza di

posizioni in violazione dei limiti *antitrust*. Infatti il limite principale dell'attuale normativa riguarda proprio il caso delle posizioni dominanti che già esistono nel mercato. Si è allora tipizzata una gamma di misure flessibili volte a ridimensionare in modo graduale ma effettivo tali posizioni, consentendo l'ingresso nel mercato radiotelevisivo di nuovi soggetti in grado di determinare un'effettiva pressione competitiva. Sono le cosiddette « misure asimmetriche » volte a ridimensionare il potere di mercato dell'ex monopolista a favore dei *new comer*. In quest'ottica l'articolo 10, comma 5, della proposta di legge prevede che l'Autorità possa intervenire proponendo alle imprese che si trovino in posizione dominante di adottare una o alcune delle seguenti misure:

a) dismissioni di aziende o di rami di azienda, o rinuncia a quote di partecipazione in società ad essa attribuibili, in modo da garantire il rispetto dei limiti di cui agli articoli 6, 7, 8 e 9;

b) riduzione dei programmi irradiati, in modo da garantire il rispetto dei limiti di cui all'articolo 7;

c) riduzione della quota di proventi raccolti, nella misura necessaria a non superare i limiti di cui all'articolo 8;

d) imposizione temporanea di limiti di affollamento pubblicitario più restrittivi di quelli previsti dalla legislazione vigente in materia;

e) imposizione dell'obbligo di mettere una parte della propria capacità trasmissiva a disposizione di altri fornitori di contenuti in grado di esercitare un'effettiva pressione competitiva.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I

PRINCÌPI GENERALI

ART. 1.

(Oggetto).

1. La presente legge detta nuove norme aventi ad oggetto la disciplina delle seguenti materie:

a) uso efficiente dello spettro elettromagnetico e avvio di un mercato aperto per il libero commercio e utilizzo delle frequenze elettromagnetiche;

b) assetto del sistema delle comunicazioni sonore e televisive nazionale, regionale e locale;

c) transizione alla tecnologia trasmissiva digitale e processo di convergenza tra la radiotelevisione e altri settori delle comunicazioni interpersonali e di massa, quali le comunicazioni elettroniche, l'editoria, anche elettronica, e *internet* in tutte le sue applicazioni.

ART. 2.

(Principi fondamentali).

1. Sono principi fondamentali del sistema delle comunicazioni sonore e televisive:

a) la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva;

b) la tutela della libertà di espressione di ogni individuo, incluse la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza limiti di frontiere;

c) il diritto inviolabile di ciascun individuo a una informazione rispettosa dei principi di obiettività, completezza, lealtà, indipendenza e imparzialità;

d) il diritto di ciascun individuo di poter essere raggiunto dal massimo numero possibile di voci;

e) l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose e la salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale, artistico e ambientale, a livello nazionale e locale, nel rispetto delle libertà e dei diritti, in particolare della dignità della persona, della promozione e tutela del benessere, della salute e dell'armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore, garantiti dalla Costituzione, dal diritto comunitario, dalle norme internazionali vigenti nell'ordinamento italiano e dalle leggi statali e regionali.

ART. 3.

(Principi generali a salvaguardia del pluralismo e della concorrenza).

1. Il sistema delle comunicazioni sonore e televisive, a garanzia del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, si conforma ai principi di tutela della concorrenza nel mercato delle radiofrequenze di cui all'articolo 4, nel mercato radiotelevisivo e dei mezzi di comunicazione di massa, nel mercato della pubblicità, vietando a tale fine la costituzione o il mantenimento di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo, anche attraverso soggetti controllati o collegati, assicurando la massima trasparenza degli assetti societari.

2. Sono previsti differenti titoli abilitativi per lo svolgimento delle attività di operatore di rete o di fornitore di contenuti televisivi o di fornitore di contenuti radiofonici oppure di fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato, con la previsione del regime dell'autorizzazione per l'attività di operatore di rete, per le attività di for-

nitore di contenuti televisivi o di fornitore di contenuti radiofonici oppure di fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato.

3. Sono previsti titoli abilitativi distinti per lo svolgimento, rispettivamente, su frequenze terrestri o via cavo o via satellite, anche da parte dello stesso soggetto, delle attività di cui al comma 2 e una sufficiente durata dei relativi titoli abilitativi, comunque non inferiore a dodici anni per le attività su frequenze terrestri in tecnica digitale, con possibilità di rinnovo per eguali periodi.

4. Sono previsti titoli distinti per lo svolgimento delle attività di fornitura di cui al comma 2, rispettivamente, in ambito nazionale o in ambito locale, quando le stesse sono esercitate su frequenze terrestri.

5. All'atto della completa attuazione del mercato aperto delle frequenze radiofoniche e televisive in tecnica digitale è fatto divieto per gli operatori di rete di svolgere, anche attraverso soggetti controllati o collegati, l'attività di fornitore di contenuti televisivi o di fornitore di contenuti radiofonici oppure di fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato. Il divieto di cui al presente comma non si applica alle emittenti televisive che diffondono esclusivamente via cavo o via satellite, ai fornitori di contenuti in ambito locale e agli operatori di rete in ambito locale per i quali sussiste l'obbligo di separazione contabile al fine di consentire l'evidenziazione dei corrispettivi per l'accesso e l'interconnessione alle infrastrutture di comunicazione, l'evidenziazione degli oneri relativi al servizio pubblico generale, la valutazione dell'attività di installazione e di gestione delle infrastrutture separata da quella di fornitura dei contenuti o dei servizi, ove svolte dallo stesso soggetto, e la verifica dell'insussistenza di sussidi incrociati e di pratiche discriminatorie.

6. È sancito l'obbligo per gli operatori di rete di garantire parità di trattamento e di non effettuare discriminazioni nello stabilire gli opportuni accordi tecnici in materia di qualità trasmissiva e condizioni

di accesso alla rete fra soggetti autorizzati a fornire contenuti.

7. I fornitori di contenuti, in caso di cessione dei diritti di sfruttamento degli stessi, sono tenuti a farlo senza pratiche discriminatorie tra le diverse piattaforme distributive, alle condizioni di mercato, fermi restando il rispetto dei diritti di esclusiva, le norme in tema di diritto d'autore e la libera negoziazione tra le parti.

8. Tutti i fornitori di contenuti radio-televisivi hanno diritto di effettuare collegamenti in diretta e di trasmettere dati e informazioni all'utenza sulle stesse frequenze messe a disposizione dall'operatore di rete.

9. Il Ministero delle comunicazioni, di concerto con gli altri Ministeri competenti, tenuto conto delle esigenze di armonizzazione a livello dell'Unione europea, si attiva in ogni sede affinché siano adottati *standard* tecnologici uniformi per la fruizione dei contenuti audiovisivi sulle diverse piattaforme tecnologiche e si adopera al fine di impedire che la presenza di diversi *standard* si traduca in barriere all'accesso dei contenuti.

10. Sono previste specifiche forme di tutela dell'emittenza in favore delle minoranze linguistiche riconosciute dalla legislazione vigente.

CAPO II

DELEGA AL GOVERNO PER L'EMANAZIONE DI NUOVE NORME IN MATERIA DI USO EFFICIENTE DELLO SPETTRO ELETTRROMAGNETICO E COMPLETA ATTUAZIONE DELLE TRASMISSIONI TELEVISIVE IN TECNICA DIGITALE

ART. 4.

(Contenuto della delega).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e in conformità

ai principi e criteri direttivi stabiliti dal presente articolo, previa intesa con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e acquisizione dei pareri di cui al comma 2, uno o più decreti legislativi per la definizione di nuove norme aventi ad oggetto la disciplina:

a) della gestione e dell'utilizzo dello spettro elettromagnetico;

b) del graduale processo di convergenza tecnologica di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c);

c) della completa attuazione delle trasmissioni televisive in tecnica digitale.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono trasmessi al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro tre mesi dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette il testo, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alle Camere per il parere definitivo, da rendere entro un mese dalla data di trasmissione.

3. I decreti legislativi disciplinano le materie di cui al comma 1 con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) in conformità a quanto stabilito nella comunicazione della Commissione europea del 14 settembre 2005 (COM (2005) 400), relativa alla gestione dello spettro radioelettrico nell'Unione europea, è prevista, entro il 31 dicembre 2011, la creazione di un mercato aperto delle frequenze elettromagnetiche utilizzabili per i servizi di comunicazioni elettroniche terrestri, comprese le comunicazioni televisive e radiofoniche a mezzo di reti terrestri;

b) la creazione di un mercato aperto delle frequenze elettromagnetiche persegue l'obiettivo di una gestione dello spettro elettromagnetico basata sui principi di efficienza e di non discriminazione. In particolare:

1) il principio di efficienza impone la massimizzazione del numero dei servizi di comunicazione elettronica erogabili utilizzando una specifica tecnologia in una porzione di spettro prefissata;

2) il principio di non discriminazione impone di assicurare a tutti gli operatori pari condizioni nell'accesso ai potenziali utenti;

c) la disciplina del mercato aperto delle frequenze elettromagnetiche è basata sull'introduzione dei seguenti principi:

1) diritto di praticare lo scambio e il commercio dei diritti individuali di utilizzo delle frequenze in determinate bande dello spettro radioelettrico, nell'ambito della fornitura dei servizi di comunicazioni elettroniche terrestri, comprese le comunicazioni televisive e radiofoniche a mezzo di reti terrestri;

2) il titolare ha il diritto di utilizzare le frequenze per qualsiasi servizio di comunicazione elettronica terrestre, comprese le comunicazioni televisive e radiofoniche a mezzo di reti terrestri; sono stabiliti con legge i criteri in base ai quali individuare i casi eccezionali in cui sono previste limitazioni dei servizi di comunicazione elettronica per i quali è possibile utilizzare lo spettro;

3) sono limitati al massimo le restrizioni e i vincoli di natura tecnologica nell'utilizzo delle frequenze garantendo al contempo un'adeguata protezione dalle interferenze in modo tale da consentire la piena realizzazione del processo di convergenza tecnologica;

4) è garantito l'accesso alle informazioni necessarie relative al mercato dello spettro elettromagnetico, in particolare alle informazioni relative all'assegnazione e ai diritti di utilizzo dello spettro già assegnati;

d) sono individuate le parti dello spettro radioelettrico utilizzate a fini di esclusivo interesse pubblico, oppure gestite a livello sovranazionale, non rientranti nell'ambito del mercato aperto delle frequenze elettromagnetiche, nonché quelle riservate ad utilizzo di pubblico dominio;

e) il mercato aperto delle frequenze elettromagnetiche può coprire le frequenze attualmente utilizzate per i servizi di comunicazioni mobili terrestri, i servizi di comunicazioni fisse senza fili terrestri, i servizi di telediffusione e di radiodiffusione terrestri comprese le frequenze destinate alle radio e alle televisioni nazionali, regionali e locali;

f) l'instaurazione di un regime di scambio e di utilizzo flessibile delle radiofrequenze tiene conto delle esigenze di armonizzazione dell'utilizzo dello spettro a livello dell'Unione europea.

4. I decreti legislativi disciplinano la fase di transizione al mercato delle frequenze tenuto conto, in particolare, dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) il Ministro delle comunicazioni, in collaborazione con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, conduce un'analisi dettagliata dello stato attuale di utilizzo dello spettro elettromagnetico, della struttura delle aree di servizio e degli effetti interferenziali di tutti i trasmettitori operanti;

b) il Ministro delle comunicazioni, in collaborazione con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, istituisce un apposito organismo con il compito di coordinare e di vigilare la fase di completa attuazione delle trasmissioni televisive e radiofoniche in tecnica digitale con l'instaurazione di un mercato aperto delle frequenze elettromagnetiche;

c) al fine di consentire la creazione del mercato aperto delle frequenze elettromagnetiche, le frequenze disponibili, anche a seguito degli interventi sanzionatori e inibitori di cui alla lettera f), sono

assegnate mediante asta o altri sistemi di attribuzione delle frequenze soggette al regime di scambio;

d) è previsto, a carico degli operatori che si trovano, alla data di entrata in vigore della presente legge, in posizione dominante, l'obbligo di adempiere ai provvedimenti dell'autorità amministrativa, disciplinati dai decreti legislativi, volti a consentire l'avvio di una effettiva concorrenza tra una pluralità di gestori di rete e una pluralità di fornitori di contenuti;

e) il modello base di accesso alla rete è quello fondato su accordi di diritto privato; l'autorità amministrativa controlla che non sia ostacolata la concorrenza con l'imposizione di prezzi troppo alti per l'accesso e per l'utilizzazione della rete e che non siano poste in essere altre pratiche elusive della concorrenza;

f) l'organismo di cui alla lettera *b)* ha il compito di:

1) modificare e ottimizzare, durante le varie fasi della transizione, l'uso delle frequenze destinate alla realizzazione delle reti digitali;

2) evitare o impedire la formazione di posizioni dominanti al fine di consentire la creazione del mercato aperto delle frequenze elettromagnetiche nel rispetto dei principi di concorrenza e di pluralismo di cui all'articolo 3 e dei limiti e divieti previsti dagli articoli 5, 6, 7, 8 e 9;

3) garantire che i soggetti che si trovano, alla data di entrata in vigore della presente legge, in posizione dominante nel settore delle comunicazioni sonore e televisive acquisiscano un assetto compatibile con i limiti e i divieti previsti dagli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 e con il divieto di cui all'articolo 3, comma 5;

4) garantire in modo neutrale e trasparente l'accesso dei nuovi operatori al mercato aperto delle frequenze elettromagnetiche;

5) coordinare le sequenze temporali delle modifiche alle reti, compresi il cam-

biamento delle frequenze, lo spostamento dei trasmettitori, le modifiche agli impianti riceventi e l'accensione di nuovi impianti digitali, in modo da minimizzare l'impatto interferenziale sull'esistente servizio analogico;

g) è istituito un sistema di certificazione della qualità delle frequenze e di attestazione dell'effettiva estensione delle aree di servizio irradiate;

h) l'organismo di cui alla lettera b), al fine di adempiere ai compiti ad esso assegnati dai decreti legislativi, dispone di adeguati poteri sanzionatori; in particolare può intervenire imponendo alle imprese:

1) di mettere una parte della propria capacità trasmissiva a disposizione di altri fornitori di contenuti in grado di esercitare un'effettiva pressione competitiva;

2) di presentare un'offerta per un accordo, su richiesta di altri operatori, di gestione della rete;

3) di dismettere aziende o rami di azienda, o di rinunciare a quote di partecipazione in società ad essa attribuibili, in modo da garantire l'avvio del mercato delle frequenze in maniera compatibile con il rispetto dei limiti di cui agli articoli 5, 6, 7 e 8;

4) di cedere le frequenze elettromagnetiche che eccedono i limiti anticoncentrazionistici.

CAPO III

NORME A TUTELA DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO NEL SETTORE DELLE COMUNICAZIONI SONORE E TELEVISIVE

ART. 5.

(Divieto di posizioni dominanti lesive del pluralismo).

1. Nei settori delle comunicazioni sonore e televisive, anche nelle forme evo-

lutive, realizzate con qualsiasi mezzo tecnico, della multimedialità, dell'editoria anche elettronica e delle connesse fonti di finanziamento, è vietato qualsiasi atto o comportamento avente per oggetto o per effetto:

a) la costituzione, il mantenimento o l'abuso di una posizione dominante da parte di uno stesso soggetto anche attraverso soggetti controllati o collegati;

b) la costituzione o il mantenimento di una posizione lesiva del pluralismo da parte di uno stesso soggetto anche attraverso soggetti controllati o collegati.

2. Ai fini della individuazione delle posizioni dominanti vietate nel settore delle comunicazioni sonore e televisive si considerano anche le partecipazioni al capitale acquisite o comunque possedute per il tramite di società anche indirettamente controllate, di società fiduciarie o per interposta persona. Si considerano acquisite le partecipazioni che vengono ad appartenere a un soggetto diverso da quello cui appartenevano precedentemente anche in conseguenza o in connessione ad operazioni di fusione, scissione, scorporo, trasferimento d'azienda o simili che interessano tali soggetti. Quando tra i diversi soci esistono accordi, in qualsiasi forma conclusi, in ordine all'esercizio concertato del voto, o comunque alla gestione della società, diversi dalla mera consultazione tra soci, ciascuno dei soci è considerato come titolare della somma di azioni o quote detenute dai soci contraenti o da essi controllate.

3. Ai fini della presente legge il controllo sussiste, anche con riferimento a soggetti diversi dalle società, nei casi previsti dall'articolo 2359, commi primo e secondo, del codice civile. Il controllo si considera esistente nella forma dell'influenza dominante, salvo prova contraria, quando ricorre una delle seguenti situazioni:

a) esistenza di un soggetto che, da solo o in base alla concertazione con altri soci, ha la possibilità di esercitare la

maggioranza dei voti dell'assemblea ordinaria o di nominare o di revocare la maggioranza degli amministratori;

b) sussistenza di rapporti, anche tra soci, di carattere finanziario od organizzativo o economico idonei a conseguire uno dei seguenti effetti:

1) la trasmissione degli utili e delle perdite;

2) il coordinamento della gestione dell'impresa con quella di altre imprese ai fini del perseguimento di uno scopo comune;

3) l'attribuzione di poteri maggiori rispetto a quelli derivanti dalle azioni o dalle quote possedute;

4) l'attribuzione di poteri nella scelta degli amministratori e dei dirigenti delle imprese a soggetti diversi da quelli legittimati in base all'assetto proprietario;

5) l'assoggettamento a direzione comune, che può risultare anche in base alle caratteristiche della composizione degli organi amministrativi o per altri significativi e qualificati elementi.

ART. 6.

(Limite alla titolarità delle reti).

1. All'atto della completa attuazione del mercato aperto delle frequenze elettromagnetiche in tecnica digitale, uno stesso soggetto, anche mediante soggetti collegati o controllati, non può essere titolare di autorizzazioni o di altri titoli abilitativi all'attività di operatore di rete che consentano di irradiare più del 20 per cento delle reti televisive o radiofoniche in tecnica digitale.

2. Fino alla completa attuazione del mercato aperto delle frequenze elettromagnetiche in tecnica digitale, a uno stesso soggetto o a soggetti controllati da o collegati a soggetti i quali a loro volta controllano altri titolari di concessione non possono essere rilasciate concessioni né autorizzazioni che consentano di irradiare

più del 20 per cento delle reti televisive o radiofoniche analogiche, in ambito nazionale, trasmesse su frequenze terrestri in tecnica analogica sulla base del piano delle frequenze. Le reti in tecnica analogica eccedenti i limiti di cui al presente comma possono trasmettere esclusivamente via satellite o via cavo.

ART. 7.

(Limite al cumulo dei programmi).

1. All'atto della completa attuazione del mercato aperto delle frequenze elettromagnetiche in tecnica digitale, uno stesso fornitore di contenuti, anche attraverso società qualificabili come controllate o collegate ai sensi dell'articolo 5, commi 2 e 3, non può essere titolare di autorizzazioni, licenze o altri titoli abilitativi che consentano di diffondere più del 20 per cento del totale dei programmi televisivi o più del 20 per cento del totale dei programmi radiofonici irradiabili su frequenze terrestri in ambito nazionale.

2. Fino alla completa attuazione del mercato aperto delle frequenze elettromagnetiche in tecnica digitale, il limite al numero complessivo di programmi trasmessi in tecnica analogica per ogni soggetto è del 20 per cento, calcolato sul numero complessivo dei programmi televisivi concessi o irradiati anche in ambito nazionale su frequenze terrestri in tecnica analogica. I programmi televisivi irradiati in tecnica digitale non concorrono a formare la base di calcolo del limite del 20 per cento stabilito per i programmi trasmessi in tecnica analogica.

3. Il limite al numero complessivo di programmi trasmessi in tecnica digitale per ogni soggetto è del 20 per cento, calcolato sul numero complessivo dei programmi televisivi irradiati in ambito nazionale su frequenze terrestri in tecnica digitale. 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. Il criterio di calcolo di cui al

presente comma si applica solo ai soggetti i quali trasmettono in tecnica digitale programmi che raggiungono una copertura pari al 50 per cento della popolazione nazionale.

4. Non possono essere rilasciate autorizzazioni che consentano a un fornitore di contenuti in ambito locale di irradiare nello stesso bacino più del 20 per cento di programmi televisivi numerici in ambito locale.

ART. 8.

(Limite alla raccolta di risorse economiche).

1. I soggetti esercenti attività radiotelevisiva in ambito nazionale, a qualunque titolo, possono raccogliere proventi per una quota non superiore al 30 per cento delle risorse del settore televisivo in ambito nazionale, riferito alle trasmissioni via etere terrestre anche in forma codificata. I proventi di cui al periodo precedente sono quelli derivanti da pubblicità nazionale e locale, da spettanze per televendite e da sponsorizzazioni nonché i ricavi da offerte televisive a pagamento, al netto delle spettanze delle agenzie di intermediazione.

2. I soggetti destinatari di autorizzazioni per emittenti televisive via cavo ovvero via satellite possono raccogliere proventi non superiori al 30 per cento del totale delle risorse del settore delle emittenti televisive nazionali via cavo e delle emittenti via satellite. Nel caso di programmi offerti in modo coordinato, i limiti di cui al presente comma si applicano con riferimento alle singole emittenti televisive via cavo ovvero via satellite che compongono l'offerta.

3. I soggetti destinatari di concessioni radiofoniche in ambito nazionale, o comunque esercenti a qualunque titolo attività radiofoniche in ambito nazionale, possono raccogliere le risorse economiche calcolate sui proventi derivanti da pubblicità e da sponsorizzazioni per una quota non superiore al 30 per cento del totale delle risorse del settore radiofonico.

ART. 9.

(Limite agli incroci proprietari multimediali).

1. I soggetti che esercitano l'attività televisiva in ambito nazionale attraverso più di una rete non possono, prima del 31 dicembre 2015, acquisire partecipazioni in imprese editrici di giornali quotidiani o partecipare alla costituzione di nuove imprese editrici di giornali quotidiani. Il divieto si applica anche alle imprese controllate, controllanti o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile.

2. I soggetti che comunque detengono, anche attraverso soggetti controllati o collegati ai medesimi, partecipazioni in imprese operanti nei settori della radiotelevisione e dei *media* affini, come definiti dal comma 3, possono raccogliere, sommando i ricavi dei due settori, proventi non superiori al 20 per cento del totale nazionale delle risorse derivanti da pubblicità, spettanze per televendite, sponsorizzazioni, ricavi da offerte televisive a pagamento, vendite e abbonamenti di quotidiani e periodici, dal mercato dell'editoria elettronica destinata al consumo delle famiglie e dalla diffusione di opere cinematografiche nelle diverse forme di fruizione del pubblico. È fatta salva la disciplina sulle imprese editrici di giornali o periodici, fermo il rispetto dei limiti per ogni singolo settore.

3. Ai fini di cui al comma 2, si considerano *media* affini: attività di diffusione radiofonica; editoria di quotidiani e periodici; editoria elettronica; comunicazione audiovisiva anche per il tramite di *internet*; diffusione di opere cinematografiche nelle diverse forme di fruizione del pubblico.

4. Le imprese, anche attraverso società controllate o collegate, i cui ricavi nel mercato delle comunicazioni elettroniche, come definito ai sensi dell'articolo 18 del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, sono superiori al 40 per cento dei ricavi complessivi di quel mercato, non

possono conseguire nel settore della radiotelevisione e dei *media* affini ricavi superiori al 10 per cento del sistema medesimo.

ART. 10.

(Poteri di accertamento e sanzionatori dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato).

1. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato vigila sulle caratteristiche strutturali del mercato delle comunicazioni al fine di garantire e tutelare il libero giuoco della concorrenza.

2. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, su segnalazione di chi vi abbia interesse o, periodicamente, d'ufficio, verifica che non si costituiscano posizioni dominanti nei settori di cui all'articolo 5, comma 1, e che siano rispettati i limiti di cui agli articoli 6, 7, 8 e 9, tenendo conto, fra l'altro, oltre che dei ricavi, del livello di concorrenza all'interno del sistema, delle barriere all'ingresso nello stesso e delle dimensioni di efficienza economica dell'impresa.

3. Gli atti giuridici, le operazioni di concentrazione e le intese che contrastano con i divieti di cui agli articoli 6, 7, 8 e 9, sono nulli.

4. I soggetti che operano nei settori di cui all'articolo 5, comma 1, sono obbligati a comunicare all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato le intese e le operazioni di concentrazione di cui sono parti al fine dell'esercizio delle rispettive competenze.

5. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, adeguandosi al mutare delle caratteristiche dei mercati, ferma restando la nullità di cui al comma 3, adotta i provvedimenti necessari per eliminare o impedire il formarsi di posizioni dominanti, di intese e di operazioni di concentrazione contrastanti con i limiti di cui agli articoli 6, 7, 8 e 9. Qualora accerti che un'impresa o un gruppo di imprese operanti nei settori di

cui all'articolo 5, comma 1, si trovi nella condizione di poter superare, prevedibilmente, i limiti di cui agli articoli 6, 7, 8 e 9, adotta un atto di pubblico richiamo, segnalando la situazione di rischio e indicando l'impresa o il gruppo di imprese e il singolo mercato interessato. Qualora accerti il compimento di atti o di operazioni idonei a determinare una situazione vietata ai sensi dei citati articoli 6, 7, 8 e 9, ne inibisce la prosecuzione e ordina la rimozione degli effetti. Qualora riscontri l'esistenza di una posizione dominante, apre un'istruttoria nel rispetto del principio del contraddittorio, al termine della quale adotta un provvedimento affinché essa sia sollecitamente rimossa. In tali ipotesi, oltre che nei modi previsti dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni, l'Autorità può intervenire proponendo alle imprese che si trovano in posizione dominante di adottare una o alcune delle seguenti misure, determinando nel provvedimento stesso un congruo termine, comunque non superiore a dodici mesi, entro il quale adempiere alle prescrizioni in esso contenute:

a) dismissione di aziende o di rami di azienda, o rinuncia a quote di partecipazione in società ad essa attribuibili, in modo da garantire il rispetto dei limiti di cui agli articoli 6, 7, 8 e 9;

b) riduzione dei programmi irradiati in modo da garantire il rispetto dei limiti di cui all'articolo 7;

c) riduzione della quota di proventi raccolti, nella misura necessaria a non superare i limiti di cui all'articolo 8;

d) imposizione temporanea di limiti di affollamento pubblicitario più restrittivi di quelli previsti dalla legislazione vigente in materia;

e) imposizione dell'obbligo di mettere una parte della propria capacità trasmissiva a disposizione di altri fornitori di contenuti in grado di esercitare un'effettiva pressione competitiva.

6. I provvedimenti di cui al comma 5 devono contenere concrete misure eliminatorie o inibitorie, in modo tale da chiarire con precisione il concreto comportamento che le imprese destinatarie dei provvedimenti stessi sono tenute a porre in essere.

7. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con proprio regolamento adottato nel rispetto dei criteri di partecipazione e di trasparenza stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, disciplina i provvedimenti di cui al comma 5, definendone i presupposti e i contenuti, i relativi procedimenti e le modalità di comunicazione. In particolare, devono essere assicurati la notifica dell'apertura dell'istruttoria ai soggetti interessati, la possibilità per questi di presentare proprie deduzioni in ogni stadio dell'istruttoria e il potere dell'Autorità di richiedere ai soggetti interessati e ai terzi che ne sono in possesso di fornire informazioni e di esibire documenti utili all'istruttoria stessa.

8. Si applicano, in quanto compatibili con le norme contenute nella presente legge, le disposizioni della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni.

ART. 11.

(Poteri di accertamento e sanzionatori dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni).

1. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, su segnalazione di chi vi abbia interesse e, ogni tre mesi, d'ufficio, verifica che non si costituiscano, nei settori di cui all'articolo 5, comma 1, posizioni lesive del pluralismo informativo e della libera diffusione delle idee e dei valori ai sensi di quanto previsto dall'articolo 21 della Costituzione e dall'articolo 2 della presente legge.

2. La verifica sul grado di pluralismo effettuata ai sensi del comma 1 è indipendente da quella relativa al numero delle reti o alla quantità di risorse economiche e riguarda l'impatto delle posizioni delle imprese nel settore delle comunicazioni sonore e televisive sul plura-

lismo informativo. La verifica sul grado di pluralismo deve valutare principalmente:

a) gli indici quantitativi di diffusione dei programmi radiotelevisivi, dei prodotti editoriali e delle opere cinematografiche o fonografiche;

b) gli indici di ascolto.

3. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con proprio regolamento, individua gli ulteriori criteri e parametri tramite i quali valutare il grado di pluralismo delle fonti di informazione, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica, e definisce i presupposti, i contenuti, i relativi procedimenti e le modalità di comunicazione dei provvedimenti di cui al comma 4.

4. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, qualora riscontri l'esistenza di posizioni lesive del pluralismo informativo, apre un'istruttoria nel rispetto del principio del contraddittorio, al termine della quale adotta un provvedimento affinché esse siano sollecitamente rimosse, proponendo alle imprese di adottare adeguate misure sanzionatorie e inibitorie, determinando nel provvedimento stesso un congruo termine, comunque non superiore a dodici mesi, entro il quale adempiere alle prescrizioni in esso contenute.

5. I provvedimenti di cui al comma 4 devono contenere concrete misure eliminatorie o inibitorie, in modo tale da chiarire con precisione il concreto comportamento che le imprese destinatarie dei provvedimenti stessi sono tenute a porre in essere.

6. Rimangono fermi i poteri e le competenze attribuiti all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28, e successive modificazioni, e, per quanto non diversamente disposto dalla presente legge, le competenze attribuite alla medesima Autorità dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, e successive modificazioni, e dall'articolo 51 del testo unico della radiotelevisione, di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177.

