

Relazione dell'Avv. Mauro Maiolini al Forum sulla televisione digitale terrestre (Roma, 28 ottobre 2003)

"Gli aspetti normativi della transizione al digitale"

LA LEGGE 66/2001

Nel nostro ordinamento si parla concretamente di tecnologia digitale applicata al sistema radiotelevisivo per la prima volta con il DL 23 gennaio 2001 n. 5 convertito con modificazioni dalla legge 20 marzo 2001 n. 66.

Detto provvedimento delinea il passaggio in tempi rapidi (quinquennio 2002 - 2007) del sistema radiotelevisivo italiano dalla tecnologia analogica alla tecnologia digitale; a differenza della normativa di altri paesi europei si prevede un preciso momento di switch off (31 dicembre 2006), nel quale le trasmissioni televisive dei programmi e dei servizi multimediali su frequenze terrestri devono essere irradiati esclusivamente in tecnica digitale (art. 2 bis, comma 5).

Tale data del 31 dicembre 2006 viene comunque considerata "impossibile" da tutti gli analisti e pertanto molto probabilmente il momento dello switch off dovrà essere prorogato di almeno 4-6 anni.

L'art. 2 bis della legge 66/2001 prevede che per consentire l'avvio dei mercati dei programmi televisivi digitali su frequenze terrestri, i soggetti che legittimamente esercitano l'attività di radiodiffusione televisiva su frequenze terrestri in tecnica analogica, sono abilitati di norma nel bacino di utenza o parte di esso alla sperimentazione di trasmissioni televisive e servizi della società dell'informazione in tecnica digitale.

A tal fine le emittenti richiedenti possono costituire consorzi, ovvero definire intese (cioé accordi contrattuali che non implicano la realizzazione di un consorzio) per la gestione dei relativi impianti e per la diffusione dei programmi e dei servizi multimediali.

Le trasmissioni televisive in tecnica digitale sono irradiate sui canali legittimamente eserciti, nonché sui canali relativi alle acquisizioni eventualmente effettuate di impianti legittimamente operanti.

Ogni soggetto che sia titolare di piu' di una concessione televisiva in tecnica analogica deve riservare, in ciascun blocco di programmi e servizi diffusi in tecnica digitale, pari opportunità e comunque almeno il quaranta per cento della capacità trasmissiva del medesimo blocco di programmi e servizi a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie, per la sperimentazione da parte di altri soggetti.

L'abilitazione alla sperimentazione è rilasciata dal Ministero delle Comunicazioni entro sessanta giorni dalla richiesta corredata del progetto di attuazione e del progetto radioelettrico.

In considerazione del fatto che il passaggio al digitale dovrà avvenire attraverso trasmissioni irradiate sugli stessi canali attualmente utilizzati per le trasmissioni analogiche, il legislatore ha previsto poi la possibilità di effettuare fino al 25 MARZO 2004 compravendite di impianti o rami di azienda tra concessionari televisivi in ambito locale o tra questi e concessionari televisivi in ambito nazionale, limitando per questi ultimi la possibilità di acquisizione esclusivamente allo scopo di effettuare trasmissioni in tecnica digitale (art. 2 bis comma 2 legge 66/2001).

Il comma 5 della norma fissa poi lo switch off per le trasmissioni televisive analogiche al 31 dicembre 2006 con la conseguenza che dall'1 gennaio 2007 le trasmissioni televisive terrestri dovrebbero essere irradiate esclusivamente in tecnica digitale (data che, come si è detto, probabilmente dovrà essere prorogata).

I commi 6 e 7 della norma prevedono poi che l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni predisponga il piano di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica digitale adottando criteri di migliore e razionale utilizzazione dello spettro radioelettrico, suddividendo le risorse in relazione alla tipologia del servizio e prevedendo per l'emittenza nazionale reti isofrequenziali per macro aree di diffusione.

Inoltre il comma 7 prevede altresì che la stessa Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni emani un regolamento in materia di diffusione delle trasmissioni radiotelevisive in tecnica digitale.

Tale regolamento è stato emanato con delibera 435/01/CONS del 15 NOVEMBRE 2001 dell'Autorità sulla base dei seguenti criteri direttivi enunciati della legge 66/2001 (detto regolamento è stato comunque, allo stato, superato in più parti dalle previsioni del Disegno di Legge di riforma del sistema radiotelevisivo e dovrà quindi essere adeguato allo stesso):

a) La distinzione tra i soggetti che forniscono i contenuti e quelli che provvedono alla diffusione, con l'individuazione delle rispettive responsabilità anche in relazione alla diffusione di dati e la previsione delle licenze individuali (poi divenute anch'esse autorizzazioni con il DDL di riforma del settore) per i soggetti che provvedono alla diffusione;

b) previsioni di norme atte a favorire la messa in comune delle strutture di trasmissione;

- c) definizione dei compiti degli operatori nell'osservanza dei principi costituzionali;
- d) previsione in ogni blocco di diffusione di almeno tre programmi televisivi (principio allo stato superato dal Disegno di Legge di riforma che non pone alcun limite in tal senso);
- e) obbligo di diffondere il medesimo programma ed i medesimi programmi dati sul territorio nazionale per i soggetti operanti in tale ambito, fatta salva l'articolazione anche locale delle trasmissioni della concessionaria del servizio pubblico;
- f) previsioni delle procedure e dei termini per il rilascio di licenze e autorizzazioni (ora solo autorizzazioni);
- g) previsione di un regime transitorio per la trasformazione delle trasmissioni dalla tecnica analogica alla tecnica digitale;
- h) obbligo di destinare programmi alla diffusione radiotelevisiva in chiaro.

Al comma 9 della norma si prevede che per il conseguimento degli obiettivi del servizio pubblico radiotelevisivo è riservato almeno un blocco di diffusione di programmi televisivi in chiaro.

I blocchi di programmi in chiaro della concessionaria pubblica devono essere distinti dai blocchi di programmi contenenti programmi di altri operatori radiotelevisivi.

IL DISEGNO DI LEGGE DI RIFORMA DEL SETTORE RADIOTELEVISIVO

Sotto il profilo cronologico successivamente alla legge 66/2001 in data 15 novembre 2001 è stata emanata la citata deliberazione 435/01/CONS dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ma nella esposizione è opportuno trattare ora del DDL di riforma, che dovrebbe essere licenziato definitivamente dal Senato della

Repubblica entro il prossimo mese di novembre, in quanto detto provvedimento, come si è detto, modifica sostanzialmente alcune parti della sopracitata deliberazione. Infatti all'art. 2, lettera b) si definiscono i "programmi-dati" servizi di informazione costituiti da programmi editoriali elettronici, trasmessi da reti radiotelevisive diverse dai programmi radiotelevisivi, non prestati su richiesta individuale, incluse le pagine informative teletext e le pagine di dati; la lettera c) definisce l'"operatore" di rete il soggetto titolare del diritto di installazione, esercizio e fornitura di una rete di comunicazione elettronica su frequenze terrestri in tecnica digitale, via cavo e via satellite e di impianti di messa in onda, moltiplicazione, distribuzione e diffusione delle risorse frequenziali che consentono la trasmissione dei programmi agli utenti; la lettera d) definisce poi il "fornitore di contenuti" che è il soggetto che ha la responsabilità editoriale nella predisposizione dei programmi televisivi e dei relativi programmi-dati destinati alla diffusione anche ad accesso condizionato su frequenze terrestri in tecnica digitale, via cavo, via satellite o con ogni altro mezzo di comunicazione elettronica e che è legittimato a svolgere le attività commerciali ed editoriali connesse alla diffusione delle immagini o dei suoni e dei relativi dati; alla lettera e) si parla poi del "fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato" cioè del soggetto che fornisce, attraverso l'operatore di rete, servizi al pubblico di accesso condizionato mediante distribuzione agli utenti di chiavi numeriche per l'abilitazione alla visione dei programmi, alla fatturazione dei servizi ed eventualmente alla fornitura di apparati, ovvero che fornisce servizi della società dell'informazione ai sensi dell'art. 1, numero 2) della direttiva 98/34/CE ovvero fornisce una guida elettronica ai programmi; la lettera e) infine definisce specificamente l'"ambito locale" l'esercizio dell'attività televisiva di diffusione in uno o più bacini, comunque non superiori a sei, anche non limitrofi, purché con

copertura inferiore al 50 per cento della popolazione nazionale; l'ambito è denominato "regionale" o "provinciale" quando il bacino di esercizio dell'attività radiotelevisiva è unico e ricade nel territorio di una sola regione o di una sola provincia, e l'emittente non trasmette in altri bacini; l'espressione "ambito locale" riportata senza specificazioni si intende riferita anche alle trasmissioni in ambito regionale o provinciale. All'art. 5 del provvedimento si introducono principi a salvaguardia del pluralismo e della concorrenza in materia di trasmissioni digitali. Il comma 1 lettera b) prevede differenti titoli abilitativi per lo svolgimento delle attività di operatore di rete e di fornitore di contenuti televisivi oppure di fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato con la previsione del regime di autorizzazione per l'attività di operatore di rete, per l'attività di fornitore di contenuti televisivi, oppure per la fornitura di servizi interattivi associati.

L'autorizzazione non comporta l'assegnazione delle radiofrequenze che è effettuata con distinto provvedimento in applicazione della citata deliberazione n. 435/01/CONS dell'Autorità. Inoltre come previsto dalla lettera e) è fatto obbligo agli operatori di rete:

- 1) di garantire parità di trattamento ai fornitori di contenuti non riconducibili a società collegate o controllate, rendendo disponibili a questi ultimi le stesse informazioni tecniche messe a disposizione dei fornitori, di contenuti riconducibili a società collegate e controllate;

- 2) 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 appartenenti a società controllanti, controllate o collegate e fornitori indipendenti di contenuti e servizi, prevedendo comunque che gli operatori di rete cedano la propria

capacità trasmissiva a condizioni di mercato nel rispetto dei principi e dei criteri fissati dal regolamento di cui alla delibera 435/01/CONS.

Il legislatore ha previsto altresì che il fornitore di contenuti in ambito nazionale che sia anche fornitore di servizi adotti un sistema di contabilità separata per ogni autorizzazione; che inoltre l'operatore di rete in ambito nazionale che sia anche fornitore di contenuti e di servizi sia anche tenuto alla separazione societaria; quest'ultima disposizione non si applica all'emittenza locale sia essa fornitore di contenuti o operatore di rete.

L'art. 23 del provvedimento disciplina poi la fase di avvio delle trasmissioni televisive in tecnica digitale (la cosiddetta fase transitoria).

La legge 66/2001 prevede che fino all'attuazione del Piano Nazionale di Assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva in tecnica digitale (PNAF) i soggetti esercenti a qualunque titolo attività di radiodiffusione televisiva in ambito nazionale e locale possano ottenere l'autorizzazione alla sperimentazione delle trasmissioni in tecnica digitale per effettuare detta sperimentazione fino alla completa conversione delle reti.

Tale autorizzazione alla sperimentazione deve essere richiesta secondo le modalità della delibera 435/01/CONS e può essere effettuata sugli impianti legittimamente operanti in tecnica analogica nonché sugli impianti acquisiti per destinarli alla diffusione in tecnica digitale (su questo punto pertanto il Disegno di Legge di riforma ribadisce i principi in precedenza introdotti dalla legge 66/2001).

Assume fondamentale importanza per tutti gli operatori il comma 5 dell'art. 23 nel quale si afferma che la licenza di operatore

di rete televisiva è rilasciata ai soggetti che dimostrano di avere raggiunto una copertura non inferiore al 50 per cento della popolazione e del bacino locale.

La licenza di operatore di rete televisiva in ambito nazionale può essere presentata anche da soggetti legittimamente operanti in ambito locale che dimostrino di essere in possesso dei requisiti previsti per il rilascio di licenza di operatore di rete televisiva in ambito nazionale e si impegnino a raggiungere entro sei mesi dalla domanda una copertura non inferiore al 50 per cento della popolazione, rinunciando conseguentemente ai titoli abilitativi per la diffusione televisiva in ambito locale.

Vengono poi abrogate le norme che riservano tre canali alla sola sperimentazione digitale (CH 66, 67, 68 UHF).

L'art. 25 del provvedimento prevede poi l'accelerazione, imposta dal legislatore, della conversione alla trasmissione in tecnica digitale. Infatti al comma 1 si prevede che entro il 31 dicembre 2003 siano rese attive reti digitali terrestri con un'offerta di programmi in chiaro accessibili mediante decoder o ricevitori digitali.

Al riguardo la concessionaria pubblica è tenuta a realizzare almeno due blocchi di diffusione su frequenze terrestri con copertura del territorio nazionale che raggiunga:

- a) entro il 1° gennaio 2004 il 50 per cento della popolazione;
- b) entro il 1° gennaio 2005 il 70 per cento della popolazione.

La concessionaria pubblica è comunque tenuta ad assicurare la trasmissione di tre programmi televisivi in tecnica analogica in chiaro e nei tempi sopracitati tre programmi televisivi in tecnica digitale in chiaro (comma 5).

Il legislatore prevede poi l'incentivo per l'acquisto e/o l'utilizzo in genere dei decoder.

Al comma 7 si prevedono le modalità di calcolo nel periodo transitorio (fino alla completa attuazione del PNAF) del limite del 20 per cento di programmi per ogni soggetto, calcolato sul numero complessivo dei programmi televisivi concessi o irradiati in ambito nazionale indifferentemente in tecnica analogica o in tecnica digitale.

Per essere considerati base di calcolo i programmi televisivi devono raggiungere la copertura pari al 50 per cento della popolazione.

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, mentre il criterio di calcolo si applica solo ai soggetti che trasmettono in tecnica digitale programmi che raggiungono una copertura pari al 50 per cento della popolazione nazionale.

Importantissimo è poi il comma 10 dell'art. 25 nel quale il legislatore prevede che il periodo di validità delle concessioni e delle autorizzazioni per le trasmissioni analogiche è prolungato dal Ministro delle Comunicazioni su domanda dei soggetti interessati fino alla scadenza del termine previsto dalla legge per la conversione definitiva al digitale; tale domanda può essere presentata entro il 25 LUGLIO 2005 dai soggetti che già trasmettono contemporaneamente in tecnica digitale e, se emittenti nazionali, con copertura in tecnica digitale di almeno il 50 per cento della popolazione nazionale. Il comma 11 dispone che fino allo "switch off", in deroga all'art. 5 comma 1 lettera b) del provvedimento, continua ad applicarsi il regime della licenza individuale per l'attività di operatore di rete.

LA DELIBERAZIONE 435/01/CONS DEL 15/11/2001

Tale provvedimento come già illustrato è stato emanato in successione cronologica dopo la legge 66/2001 così come previsto dal comma 7 dell'art. 2 bis della stessa legge 66/2001 ma a seguito dell'approvazione definitiva del Disegno di Legge di riforma del settore dovrà essere modificato e/o integrato da altro provvedimento che prenda atto delle novità introdotte da tale Disegno di Legge di riforma.

Il regolamento descrive in modo dettagliato i requisiti soggettivi che si dovranno possedere per esercitare l'attività di fornitore di contenuti cioè, come abbiamo visto, del responsabile del palinsesto dei programmi da diffondere, del fornitore di servizi, cioè del soggetto che fornisce al pubblico, attraverso la rete, i servizi di accesso condizionato o liberi, dell'operatore di rete, cioè del soggetto titolare del diritto di installazione esercizio e fornitura di una rete di comunicazioni elettroniche di impianti di messa in onda. In buona sostanza del Carrier cioè di colui che trasporta il segnale radiotelevisivo attraverso la rete a sua disposizione.

I requisiti soggettivi richiesti per ottenere l'autorizzazione quale fornitore di contenuti sono i seguenti:

- le imprese debbono essere costituite in forma di società di capitali o cooperative aventi sede in ambito nazionale o in uno dei paesi dello Spazio Economico Europeo (SEE) o in uno dei paesi in cui ci siano accordi di reciprocità con l'Italia. I requisiti riprendono quelli previsti nella normativa per il rilascio delle concessioni televisive analogiche e pertanto l'art. 2 del regolamento prevede che per l'autorizzazione a fornire contenuti in ambito locale sia necessario un capitale sociale interamente versato non inferiore al netto delle perdite ad Euro 155.000,00 (Euro 6.200.000,00 per i fornitori nazionali) e che sussista un rapporto di lavoro con almeno quattro dipendenti in regola con i

contributi previdenziali (venti dipendenti per i fornitori nazionali).

Per le autorizzazioni a carattere comunitario è previsto il rilascio dell'autorizzazione a fondazioni , associazioni riconosciute o non riconosciute e società cooperative prive di scopo di lucro.

Gli amministratori e legali rappresentanti dei soggetti che richiedono l'autorizzazione non debbono avere riportato condanne a pena detentiva superiore a sei mesi per delitto non colposo e non devono essere sottoposti a misure di sicurezza e prevenzione ai sensi della legge 1423/56 e succ. modifiche ed artt. 199 e segg. del codice penale.

Il Ministero delle Comunicazioni deve rilasciare l'autorizzazione entro sessanta giorni dalla relativa richiesta, termine prorogabile per una sola volta per ulteriori 30 giorni (nel caso di richiesta di chiarimenti e/o supplemento di istruttoria).

L'art. 14 prevede poi le modalità di rilascio delle licenze (che con l'emanazione della legge di riforma, come si è detto, assumono la denominazione di autorizzazioni) per operatore di rete per blocchi di diffusione televisivi in ambito nazionale o locale.

I soggetti richiedenti devono avere cittadinanza o nazionalità di uno degli stati dell'UE e dello Spazio Economico Europeo (SEE).

Il rilascio di licenza a società di capitali non avente sede in Italia ovvero in uno Stato dello SEE è previsto solo a condizione che ci sia reciprocità di trattamento nei confronti di soggetti italiani.

E' requisito essenziale la forma giuridica di società di capitali o cooperativa con capitale sociale interamente versato non inferiore al netto delle perdite di bilancio al 5% del valore

dell'investimento da effettuare (operatore di rete in ambito locale) ovvero al 10% del valore dell'investimento da effettuare (operatore di rete in ambito nazionale).

E' necessario anche in tale ipotesi per gli amministratori e legali rappresentanti, l'assenza di condanne penali per delitti non colposi superiori a sei mesi di reclusione e l'assenza di misure di prevenzione e di sicurezza ai sensi della legge 1423/56 ed artt. 199 e segg. del codice penale.

Importante è poi l'articolo 33 del Regolamento che tratta dell'abilitazione alla sperimentazione (il termine ivi previsto del 30 marzo 2004 per l'espletamento di tali incombenzi, viene soppresso dal Disegno di Legge di riforma).

La relativa domanda, come si è detto, può essere presentata dai soggetti che legittimamente esercitano l'attività di radiodiffusione televisiva su frequenze terrestri in tecnica analogica, da satellite o via cavo.

Tale sperimentazione può essere richiesta singolarmente ma anche, come si è detto, da più soggetti costituiti in forma di consorzio (art. 2602 cc) ovvero che definiscano altre tipologie di intese per svolgere la sperimentazione.

Nelle intese devono essere necessariamente specificate le attività di sperimentazione svolte da ogni partecipante.

L'art. 35 prevede la conversione delle abilitazioni televisive e dispone che i soggetti abilitati possano richiedere al Ministero delle Comunicazioni il rilascio della licenza di operatore di rete limitatamente ai bacini e alle frequenze per i quali è stata rilasciata l'abilitazione; a tale scopo i soggetti devono impegnarsi a:

a) trasferire tutti gli impianti nei siti del Piano Nazionale di Assegnazione delle frequenze dismettendo le frequenze non necessarie per la licenza;

b) investire in infrastrutture entro 36 mesi dal rilascio della licenza un importo di Euro 2.500.000,00 (blocco di diffusione per ogni regione oggetto di licenza in ambito locale).

Tale importo è ridotto ad Euro 1.500.000,00 se il bacino è di estensione inferiore all'ambito regionale. Per ogni blocco di diffusione nazionale l'impegno deve essere invece di Euro 35.000.000,00.

La domanda di conversione deve contenere anche la dettagliata descrizione dei palinsesti diffusi dai fornitori di contenuti.

A garanzia del corretto espletamento degli obblighi assunti i richiedenti dovranno rilasciare adeguata fidejussione bancaria ovvero altre forme di garanzia previste dall'ordinamento vigente.