

ATTI PARLAMENTARI  
X LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. CV  
N. 1

---

## RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA E SULLO STATO DI APPLICAZIONE DELLA LEGGE SULLA DISCIPLINA DEL SISTEMA RADIOTELEVISIVO PUBBLICO E PRIVATO

(al 31 marzo 1991)

predisposta dal Garante  
per la radiodiffusione e l'editoria

*(articolo 6, comma 13, della legge 6 agosto 1990, n. 223)*

PRESENTATA DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
(ANDREOTTI)

---

*Trasmessa alla Presidenza il 2 maggio 1991*

---

PAGINA BIANCA

**INDICE**  
—**RELAZIONE ANNUALE PER LA RADIODIFFUSIONE  
AL 31 MARZO 1991****INTRODUZIONE**

Profili generali sullo stato di attuazione della legge . . . Pag. 9

**PARTE PRIMA****ATTIVITÀ SVOLTA  
DALL'UFFICIO DEL GARANTE**

Capitolo I	– L'attività di organizzazione dell'Ufficio	»	17
Capitolo II	– Organizzazione e attività del Registro Nazionale della Stampa e del Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive	»	21
Capitolo III	– Organizzazione e attività del Settore bilanci ed ispezioni . . . . .	»	25
Capitolo IV	– L'attività organizzativa concernente il Consiglio consultivo degli utenti . . . . .	»	31
Capitolo V	– La proposta di regolamentazione della sponsorizzazione dei programmi radiotelevisivi . . . . .	»	35
Capitolo VI	– Il settore antitrust . . . . .	»	39

Capitolo VII	– Gli interventi in materia di film vietati ai minori . . . . .	Pag.	43
Capitolo VIII	– Contributo alla elaborazione di due importanti regolamenti . . . . .	»	45
Capitolo IX	– La pubblicità radiotelevisiva . . . . .	»	51
Capitolo X	– Una prima fattispecie in materia di rettifica . . . . .	»	55
Capitolo XI	– Problemi e prospettive di modifiche legislative inerenti all'organo di garanzia . . . . .	»	57

## PARTE SECONDA

LO STATO DI ATTUAZIONE  
DELLA LEGGE 6 AGOSTO 1990, N. 223

## SEZIONE I - PROFILI GENERALI

Capitolo I	– Il primo impatto della legge n. 223: verso le domande di concessione. Comportamenti dell'emittenza . . . . .	»	65
Capitolo II	– Le domande di concessione per l'emittenza televisiva e radiofonica nazionale e locale . . . . .	»	69

SEZIONE II - I SOGGETTI ISTITUZIONALI PREPOSTI  
ALLA ATTUAZIONE DELLA LEGGE

Capitolo I	– Il Parlamento.		
	1. - Il parere delle competenti Commissioni parlamentari sul regolamento di attuazione della legge n. 223 . . . . .	»	73
	2. - La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi . . . . .	»	77
	3. - Interrogazioni ed interpellanze sulla attuazione della legge n. 223 . . . . .	»	82
	4. - Proposte legislative in materia radiotelevisiva . . . . .	»	88

Capitolo II	– La Presidenza del Consiglio dei Ministri.		
	L'elaborazione del regolamento di organizzazione dell'Ufficio del Garante . . . .	Pag.	93
Capitolo III	– Il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.		
	1. - L'attività concernente la pianificazione . . . . .	»	95
	2. - La regolamentazione della TV via cavo . . . . .	»	97
	3. - Il regolamento di attuazione della legge . . . . .	»	99
Capitolo IV	– Interventi e prospettive delle Regioni in materia radiotelevisiva . . . . .	»	103

## APPENDICE

L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE:  
 PROSPETTIVE DI OPERATORI  
 RADIOTELEVISIVI E DI ASSOCIAZIONI

I	– RAI . . . . .	»	109
II	– GRUPPO FININVEST . . . . .	»	109
III	– TELEMONTECARLO . . . . .	»	110
IV	– SIPRA . . . . .	»	111
V	– FRT . . . . .	»	112
VI	– ANTI . . . . .	»	114
VII	– TERZO POLO . . . . .	»	115

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE**  
**SULL'ATTIVITÀ SVOLTA E SULLO STATO DI APPLICAZIONE DELLA LEGGE SULLA DISCIPLINA DEL SISTEMA RADIOTELEVISIVO PUBBLICO E PRIVATO**

(al 31 marzo 1991)

predisposta dal Garante  
per la radiodiffusione e l'editoria

PAGINA BIANCA

## Introduzione

# Profili generali sullo stato di attuazione della legge

1. La presente relazione al Parlamento, che viene per la prima volta predisposta ai sensi dell'art. 6, comma 13, della legge 223/1990, si articola in due parti, in base al criterio espositivo indicato nella norma stessa: la prima ha ad oggetto l'attività svolta dal Garante, la seconda riflette lo stato di applicazione della legge.

2. Nel tracciare il quadro descrittivo delle fasi di attuazione della normativa, viene in rilievo un primo profilo, che riflette la molteplicità e complessità degli adempimenti e dei procedimenti inerenti alla concreta realizzazione del sistema dell'emittenza radiotelevisiva.

Il complicato percorso attuativo, nel suo snodarsi, passa attraverso l'attività di tutti i centri istituzionali preposti all'intervento pubblico nel settore della radiodiffusione (il Parlamento, il Governo, il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, le Regioni, i Comitati regionali radiotelevisivi, il Garante).

Il concorso di tanti organismi pubblici, che devono operare e confluire nei vari momenti di applicazione della legge, si spiega agevolmente, quando si consideri che la «*materia*» dell'emittenza è fortemente connessa al contesto istituzionale del Paese, in relazione all'essenza della radiotelevisione. La quale nell'epoca contemporanea si inserisce nelle grandi strutture culturali che contribuiscono a produrre la coscienza della nazione e ad alimentare il patrimonio di idee e di opinioni della collettività.

Nell'indicare il ruolo svolto dai vari soggetti istituzionali, in questo primo periodo, va ricordato in primo luogo il Parlamento, sotto molteplici aspetti. Intenso è stato il dibattito che ha preceduto l'emanazione del parere della VII Commissione della Camera e della 8ª Commissione del Senato sullo schema di regolamento predisposto, ai sensi dell'art. 36 della legge 223, dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni. L'introduzione di una fase consultiva, che vede coinvolte le commissioni parlamentari nell'*iter* formativo del regolamento *de quo*, è dovuta al fatto che l'atto normativo medesimo non è meramente attuativo, ma ha natura *integrativa* della disciplina legislativa, implicando scelte di notevole rilievo politico-sociale.

Le due Commissioni hanno svolto un'approfondita analisi del testo normativo predisposto dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, e, nell'approvarne le linee essenziali, hanno formulato numerosi emendamenti e modifiche alle specifiche disposizioni in vista degli obiettivi di razionalità e funzionalità del sistema.

Notevole è stata l'attività della Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI che ha dedicato, attraverso numerose sedute, nonché una fitta serie di audizioni, ampio spazio all'esame dei problemi inerenti al servizio pubblico radiotelevisivo. Ma, pur essendo questo il campo tematico principale su cui la Commissione ha portato la propria attenzione, in realtà il dibattito svoltosi ha toccato anche altri punti, aventi *inerenza più generale* con il sistema radiotelevisivo (*l'antitrust*, la pubblicità, l'autonomia del giornalista del servizio pubblico, i diritti dell'utente del servizio radiotelevisivo pubblico, etc.).

Il dato costante emerso nel corso dei lavori e risultante dagli interventi di tutte le parti partecipanti al dibattito (parlamentari, esponenti dei vertici della RAI e dell'IRI, etc.), si rinviene nella necessità di una riorganizzazione del servizio pubblico. In questo senso è stata sottolineata l'inadeguatezza della legge 223/1990 a disciplinare il servizio pubblico, tenuto conto che essa si occupa principalmente dell'emittenza privata, dettando in tema numerose norme, ma contiene disposizioni molto scarse circa la concessionaria pubblica.

Assai fitta è stata la serie di interrogazioni ed interpellanze presentate in sede parlamentare relativamente alla applicazione di norme e principi contenuti nella legge 223 del 1990. Tale attività di sindacato parlamentare può ricondursi a tre direttrici fondamentali: l'attuazione di prescrizioni tecniche contenute nella legge 223/1990; la normativa relativa alle situazioni proprietarie e ai divieti di concentrazione; infine, la rispondenza alle norme poste a garanzia dell'attività di informazione esercitata attraverso il mezzo radiotelevisivo.

Un gruppo di interrogazioni parlamentari concerne gli adempimenti relativi alla prima fase di applicazione della legge, ossia alle domande di concessione (art. 16) e alla attività connessa alla predisposizione, da parte del Ministro delle Poste, del piano di assegnazione delle radiofrequenze (art. 3).

Un altro gruppo di interrogazioni verte sul pluralismo, e sulla conseguente applicazione delle norme anticoncentrazione, e sollecita l'intervento tendente a garantire l'applicazione delle misure *antitrust*, ove siano accertate situazioni di incompatibilità con le norme preclusive di determinati rapporti di controllo o collegamento fra società.

**3.** Tra i momenti di attuazione della legge 223 spettanti all'Esecutivo va ricordata la regolamentazione della tv via cavo.

L'art. 29 della legge 6 agosto 1990, n. 223, ha delegato il Governo ad emanare, sentite le competenti Commissioni parlamentari, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, per modificare le disposizioni contenute nel titolo II della legge 14 aprile 1975, n. 103, relative agli impianti di diffusione sonora e televisiva via cavo, stabilendo i criteri direttivi di tale normazione.

Tale delega è stata svolta dall'Esecutivo, e quindi è stato emanato il decreto legislativo 22 febbraio 1991, n. 73. Il principio fondamentale di tale atto normativo, che sostituisce l'intero titolo II della legge 14 aprile 1975, n. 103, risiede nella estensione della distribuzione dei programmi sonori e televisivi via cavo — in precedenza limitata all'ambito locale e al cavo monocanale — anche all'ambito nazionale e al cavo pluricanale (art. 2).

Per quanto concerne l'installazione delle reti e la gestione degli impianti, attribuite in via ordinaria agli attuali gestori del servizio pubblico (A.S.S.T., SIP, RAI), è previsto all'art. 4 il rilascio di una concessione, mentre il titolo abilitante alla distribuzione dei programmi è costituito, come prescritto dai criteri direttivi enunciati dalla legge,

dalla autorizzazione (art. 9), da cui discende l'obbligo al pagamento sia della concessione governativa, sia del canone, nella misura, pari a quelle per la radiodiffusione via etere, determinata dall'art. 11.

4. Un ruolo particolarmente impegnativo nell'attuazione della normativa spetta al Ministero delle Poste e Telecomunicazioni: basti fare riferimento a due punti, aventi un valore centrale ai fini dell'intero assetto e della funzionalità del sistema, la pianificazione delle frequenze e il rilascio delle concessioni.

Nel periodo considerato da questa relazione, il Ministero ha svolto una intensa attività, mirante al raggiungimento di tali due essenziali obiettivi. E invero le scadenze previste sono di importanza fondamentale per la regolamentazione radiotelevisiva. In sostanza, si tratta di decidere come riordinare dal punto di vista tecnico (impianti, aree di servizio, bacini di utenza) un etere nel quale finora ha dominato la totale *deregulation*, come porre fine al tanto deprecato caos, come far convivere, il più possibile armonicamente (evitando interferenze e lotte per le frequenze), il maggior numero di emittenti, fra reti pubbliche, private nazionali e private locali, di più o meno considerevole consistenza e dimensione. L'operazione si presenta delicata, soprattutto in rapporto al gran numero di interessi in gioco, e tutt'altro che agevole anche limitandosi a un discorso strettamente tecnico.

Va poi ricordato che è stato predisposto dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni il regolamento previsto dall'art. 36 della legge. L'area interessata dalla normativa è di notevole importanza, in quanto interviene:

- a) per la determinazione dei parametri sulla base dei quali si procede alla fissazione del canone di concessione del diritto di superficie per l'installazione degli impianti (art. 4, comma 2);
- b) per la determinazione delle modalità di subentro tra il soggetto cui è stato revocato il diritto di superficie e il soggetto subentrante (art. 4, comma 4);
- c) per la determinazione delle modalità di ripartizione della pubblicità delle Amministrazioni pubbliche tra i vari concessionari, in attuazione dei criteri di imparzialità ed economicità fissati dalla legge (art. 9, comma 1);
- d) per la determinazione delle modalità di iscrizione al Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive, nonché delle modalità del suo funzionamento (art. 12, comma 3);
- e) per la determinazione dei casi di deroga all'obbligo di trasmettere lo stesso programma per l'intera area per la quale è rilasciata la concessione (art. 15, comma 15);
- f) per la determinazione di elementi integrativi (rispetto a quelli previsti dalla legge) del contenuto dell'atto di concessione (art. 16, comma 2);
- g) per la determinazione dei criteri per la valutazione della natura di programma «autoprodotto» o meno delle trasmissioni (art. 16, comma 5);
- h) per la determinazione delle modalità di prestazione della cauzione imposta ai concessionari (art. 16, comma 8);
- i) per la determinazione di elementi integrativi (rispetto a quelli previsti dalla legge) per ciò che attiene al rilascio e al rinnovo delle concessioni (art. 16, comma 17);
- l) per la determinazione delle modalità di esercizio dell'autorizzazione per la trasmissione dei programmi in contemporanea a livello locale (art. 21, commi 1 e 2).

Risulta chiara la natura integrativa del regolamento in esame. Essa appare particolarmente significativa e rilevante per ciò che attiene, in particolare, agli oggetti di cui alle lett. *i*) ed *l*), ove si fa riferimento a due profili (rinnovo e rilascio delle concessioni, autorizzazione alla costituzione di «reti locali») che sono tra quelli centrali nel quadro della nuova disciplina delle attività radiotelevisive.

Di particolare impegno è stata anche la predisposizione dello schema di decreto legislativo concernente la regolamentazione della televisione via cavo. È rilevante è anche lo schema di decreto del Ministro delle Poste e Telecomunicazioni che in data 23 febbraio 1991 ha recepito la proposta del Garante in materia di regolamentazione delle sponsorizzazioni radiotelevisive.

5. Un ruolo propulsivo e propositivo è stato svolto, in tutta questa fase iniziale del percorso attuativo della legge, dalle Regioni. Esse, che avevano manifestato un'intensa attività nel corso dei primi anni '70 e che invece, successivamente alla legge 103/1975, avevano progressivamente ridotto la loro attenzione al settore radiotelevisivo, in seguito alla legge 223/1990 tendono a rafforzare notevolmente in questo campo il loro intervento. Nel corso del periodo preso in considerazione ciò si è manifestato prevalentemente in due ambiti: *a*) l'interpretazione e la valorizzazione delle competenze attribuite alle Regioni dalla legge e l'esplicazione della potestà legislativa; *b*) le iniziative dei Comitati regionali per il servizio radiotelevisivo.

6. Per quel che riflette tutta l'attività svolta dal Garante si fa rinvio ai capitoli inseriti nella prima parte di questa relazione.

7. Sulla base dei dati e degli elementi su indicati, può dirsi che (alla data del marzo c.a.) un primo, difficile tratto dell'itinerario attuativo della legge è stato percorso. Esso può sintetizzarsi nella predisposizione di un complesso di importanti normative, a carattere regolamentare e di legge delegata, e nell'avvio sia dei procedimenti di piano delle frequenze sia della fase preliminare ed istruttoria circa le domande di concessione.

Il secondo tratto dell'*iter* attuativo dovrà tendere a portare ad ulteriore sviluppo, e indi al compimento, tali fasi connesse al disegno della mappa delle frequenze e infine alle decisioni concrete sulle richieste di concessioni, sia per quel che attiene al settore televisivo, sia per quanto concerne la radiofonia.

Complessi e delicati appaiono i numerosi compiti da svolgere in tale prospettiva.

Per quel che riguarda il piano di assegnazione delle frequenze, conviene far richiamo alle considerazioni di un noto esperto del settore: «Le aspettative degli operatori del settore e del pubblico sono ora notevoli: i primi chiedono che il piano individui il massimo numero possibile di assegnazioni di frequenza, tali da consentire l'operatività degli impianti, singolarmente o a gruppi di varia consistenza, in grado di servire l'intero territorio nazionale o porzioni di esso; il secondo che la qualità, tecnica e di contenuto, dei programmi ricevibili sia conforme agli standard europei. Purtroppo i molti anni di *etere selvaggio* e la mancanza di una seria cultura della radiodiffusione nei suoi aspetti tecnici e di relazione con gli altri *media* hanno originato e consolidato una situazione anomala, che è necessario avere il coraggio di correggere, nell'interesse di tutti» (1).

(1) F. Cappuccini, Presidente del Consiglio Superiore delle Poste e Telecomunicazioni.

Per quel che riflette, poi, l'esame delle concessioni, la legge enuncia i seguenti criteri: la potenzialità economica, la qualità della programmazione prevista e dei progetti radioelettrici e tecnologici; e, per chi abbia già trasmesso, si tiene conto della presenza sul mercato, delle ore di trasmissione effettuate, della qualità dei programmi, delle quote percentuali di spettacoli e servizi informativi autoprodotti, del personale dipendente con particolare riguardo a quello con contratto giornalistico e agli indici di ascolto.

L'applicazione di questi criteri esige un'analisi approfondita delle situazioni dei richiedenti e una scrupolosa indagine di comparazione fra le varie posizioni giuridiche.

Particolarmente importante, in sede di esame delle concessioni richieste, è il compito di controllare che non si configurino posizioni dominanti contrastanti con la legge, e che gli incroci societari non superino i limiti fissati tassativamente.

Nell'ambito di questa specifica normativa, acquista rilevanza la disposizione (avente notevole portata innovativa) introdotta nella legge (art. 37), la quale pone l'esigenza di accertare le eventuali posizioni dominanti non più sulla base del ristretto concetto di controllo configurato nell'art. 2359 codice civile, ma sulla base di specifici «indici rilevatori» (comunicazione degli utili e delle perdite, coordinamento delle gestioni imprenditoriali, etc.).

8. Come emerge da tali considerazioni, molti nodi sono da sciogliere e non poche difficoltà restano ancora da superare, prima che sia interamente percorso l'itinerario attuativo della legge.

In siffatto quadro va segnalata particolarmente l'esigenza di segnare, sia in sede di mappa delle frequenze, sia di rilascio delle concessioni, una linea di equilibrio fra l'emittenza nazionale e quella locale, in modo che questa non risulti svantaggiata.

Un sistema radiotelevisivo ispirato a criteri di pluralismo deve necessariamente articolarsi, in maniera bilanciata, fra la dimensione nazionale e quella regionale e locale.

A favore di tale prospettiva molteplici sono le ragioni che anche nel recente periodo sono state fatte presenti da tante parti.

Anzitutto, l'emittenza «minore» va riguardata come un argine efficace ai fini della protezione dai rischi di oligopolio dell'informazione. Anzi la tutela del policentrismo informativo non si realizza soltanto con misure in negativo (vale a dire la fissazione di vincoli, di tetti, di limiti alle tirature dei giornali e ai numeri delle reti), ma anche con misure in positivo, quali l'incremento delle imprese di medie e piccole dimensioni.

Bisogna assecondare anche da noi quella tendenza del mercato, delineatasi in altri paesi della CEE, che spinge verso forme di comunicazione più mirate e selettive, che non sempre i grandi gruppi e le grandi audience possono soddisfare: e, inserendosi in tale visuale, l'emittenza locale può diventare fattore attivo della articolazione degli interessi, rendendo più intenso lo scambio sociale e la circolazione delle risorse, materiali e immateriali, sul territorio.

Anzi, è da ribadire che il processo di inserimento del nostro Paese nelle dinamiche comunitarie dell'informazione non può avere un vero successo se resta affare di pochi e se non diventa campo di azione di numerosi operatori, se non è supportato da una buona promozione pubblica; se in esso non si associano le energie (pubbliche o private, piccole o grandi) oggi disponibili a questo salto di modernizzazione.

Un altro fondamentale motivo del sostegno a tale tipo di emittenza consiste nel fatto che il rafforzamento della radiofonia e della televisione

locale mira a salvaguardare la possibilità di crescita della media e piccola impresa.

In un rapporto dell'Ufficio per gli affari sociali dell'OCSE è stato osservato che il sistema italiano appare attualmente scisso in due componenti separate: da una parte il potere delle grandi imprese, dall'altra la frammentazione delle piccole e medie imprese, sicché per ricomporre il sistema non si può prescindere dal rafforzamento di una fascia di soggetti economici, la quale rappresenti un punto di passaggio intermedio e fondamentale nelle prospettive dello sviluppo.

9. Se si terranno presenti tutti gli obiettivi inerenti a una chiara e ordinata «mappa della emittenza», si sarà raggiunto, alla fine del percorso attuativo, un alto traguardo sociale.

Tutti i *media* sono radicati nell'*humus* culturale e sociale di un Paese; ma la radiotelevisione lo è in misura capillare (tanto nella sua registrazione degli eventi, dei comportamenti individuali e collettivi, quanto nella sua scelta di rappresentazione e interpretazione dei processi formativi e diffusivi delle idee). Tra l'altro il suo ruolo non è chiuso in sé, ma involge rapporti di interlocuzione e di risonanza con il cinema, con l'editoria libraria, con il giornalismo della carta stampata, con l'industria elettronica, con i centri di tecnologia e con le sedi ufficialmente delegate alla produzione del sapere.

Sicché il video appare come lo spazio ideale per costruire questa sorta di crogiuolo ove far confluire e confrontare dati, citazioni e testimonianze dirette, immagini dal vivo e di repertorio, ragionamenti ed emozioni, analisi scientifiche e evocazioni dell'immaginario. In questo senso si stabilisce, secondo le nuove forme dei ruoli implicati in un sistema informativo moderno, quello che è stato definito il «patto comunicativo» tra trasmittenti e pubblico. E, quando risulteranno osservati tutti i principi segnalati nell'articolo 1 della legge 223/1990, il patto stesso potrà rivelarsi giusto ed equo.

Ciò consentirà di tener conto delle trasformazioni in atto nel settore, delle esigenze di un mercato effettivamente competitivo senza barriere impeditive, nonché di una multimedialità bilanciata in cui i singoli comparti possano concorrere a determinare la vitalità complessiva del sistema. Tale prospettiva, nella quale nessun *medium* si configura come un'isola, ma anzi ciascuno dei mezzi di informazione si integra negli interessi generali coesenziali alla validità del sistema, vale anche ad inserirci in maniera congrua nelle dinamiche europee.

**PARTE PRIMA**

**L'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'UFFICIO  
DEL GARANTE**

PAGINA BIANCA

## Capitolo I

# L'attività di organizzazione dell'Ufficio

1. Nel quadro dell'attività svolta dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria in attuazione dei compiti assegnatigli dalla legge 6 agosto 1990, n. 223, vanno in primo luogo indicati gli atti e gli adempimenti rivolti ad organizzare l'ufficio previsto dall'art. 6 della legge medesima.

Nel settembre 1990 è stato costituito un gruppo di lavoro, composto da magistrati e da funzionari, allo scopo di individuare le formule idonee ad ordinare l'ufficio nelle sue necessarie articolazioni e a distribuirne le attribuzioni secondo un assetto ispirato a razionalità ed efficienza.

Per conseguire tale obiettivo si è reso necessario ricomporre concettualmente in un quadro organico, attraverso uno studio approfondito, le numerose competenze che la legge n. 223 ha affidato al Garante, senza però enunciarle in un nucleo normativo unitario e sistematico, bensì «disseminandole» in molteplici articoli e commi in maniera assai segmentata.

Si è trattato di un lavoro «ricostruttivo», teso ad enucleare, secondo criteri omogenei, i vari tipi di funzioni. Soltanto dopo tale primo momento ricognitivo, si sarebbe potuta disegnare una morfologia dell'Ufficio, in modo che per ciascuna funzione (o gruppo di funzioni) venisse predisposta una apposita struttura organizzativa.

Sulla base di tali criteri si è rilevato che un gruppo di funzioni si riconnette, con un rapporto di strumentalità, alla garanzia del sistema dell'informazione, che è in primo luogo basata sul rafforzamento del principio di trasparenza. Per tale motivo, è stato trasferito al Garante il compito di tenuta del Registro Nazionale della Stampa (art. 6, comma 10, lett. a), che viene affiancato da quello, di nuova istituzione (art. 12), delle Imprese Radiotelevisive. Connesse a tali attribuzioni risultano le attività di analisi dei bilanci e della documentazione annessa prodotta dai concessionari privati, dai titolari di autorizzazione e dalla concessionaria pubblica, ed eventualmente dalle imprese di produzione, di distribuzione e dalle concessionarie di pubblicità (art. 6, comma 10, lett. b).

Un altro tipo di funzioni consiste nella attività istruttoria ed ispettiva, che costituisce antecedente logico delle attribuzioni di vigilanza; ed essa può spingersi fino alla utilizzazione dei servizi di controllo e vigilanza di altre pubbliche amministrazioni (art. cit., lett. c).

La funzione di vigilanza sulla rilevazione e pubblicazione degli indici di ascolto delle emittenti e reti radiotelevisive pubbliche e private (art. cit., lett. d) risponde anch'essa al principio di trasparenza che deve presiedere all'intero sistema dell'informazione.

Tra le attribuzioni definibili di impulso, spicca in primo luogo (art. 31, comma 6) l'invito a ottemperare ai divieti, che il Garante deve rivolgere al concessionario rispetto al quale si sia rilevata l'acquisizione di una posizione dominante nel settore delle comunicazioni di massa. Va sottolineato come la normativa *antitrust* contenuta nella legge sul sistema radiotelevisivo non si limiti ad una considerazione dei soli *media* elettronici: attraverso le limitazioni (art. 15, comma 1) agli intrecci *multimediali* — ossia alle titolarità contestuali di mezzi radiotelevisivi ed organi di informazione a stampa — è rilevabile ancora una volta l'ottica *sistemica* (*multimediale*, appunto) entro cui si devono muovere le misure antimonopolio.

Un'ulteriore attribuzione è rappresentata dalla determinazione — sentito il parere di un'apposita commissione — dell'alto valore artistico di opere da trasmettere, per le quali si attiva il divieto di interruzioni pubblicitarie (art. 8, comma 4); mentre le attività di supporto consultivo si concretano nei pareri, che il Garante deve produrre in ordine alle modificazioni alla disciplina del canone di abbonamento alla concessionaria pubblica (art. 8, comma 16), e in relazione alla regolamentazione delle sponsorizzazioni che la legge (art. 8, comma 15) demanda ad un decreto del Ministro delle Poste e Telecomunicazioni.

Inoltre, in materia pubblicitaria la combinazione delle funzioni di vigilanza e la generale attribuzione propositiva si realizza nell'analisi — nell'ambito della relazione annuale — dell'andamento del mercato pubblicitario comunitario e nazionale, al fine (art. 8, comma 17) di proporre eventuali modifiche alla disciplina relativa ai limiti posti dalla legge alla trasmissione di messaggi pubblicitari e al *plafond* posto agli introiti pubblicitari della concessionaria pubblica.

Sono poi previsti in capo al Garante poteri sanzionatori (attivati secondo il procedimento in fasi successive di accertamento, contestazione dell'addebito, diffida e revoca della concessione) al fine di garantire il rispetto, da parte dei concessionari, dei prescritti obblighi. E non è un caso che il Garante sia preposto alla vigilanza sul rispetto delle normative in materia di pubblicità; di durata della programmazione e di obbligo — per i concessionari privati in ambito nazionale — di trasmissione di notiziari di informazione; di trasmissioni in contemporanea fra emittenti locali; di riserva di programmazione a favore di opere comunitarie e nazionali. Si tratta, in tali ipotesi, di norme in cui si rende necessario un bilanciamento tra la garanzia pluralistica del soggetto emittente e la tutela del singolo fruitore della trasmissione.

Tale valenza precipuamente garantistica si esprime pienamente nella previsione della pronuncia, su richiesta della parte interessata, tendente alla realizzazione dell'istituto della rettifica (art. 10), qualora i concessionari risultino inadempienti alla richiesta del soggetto che si presume leso.

Nell'ambito di tale prospettiva garantistica, occorre poi considerare l'istituzione del *Consiglio consultivo degli utenti* (art. 28), costituito da esperti in materia di difesa degli interessi degli utenti e da membri designati dalle associazioni rappresentative delle categorie. La finalizzazione alla tutela di interessi diffusi, e finora mai normativamente sanzionati in via esplicita, insieme alla collocazione del Consiglio nell'orbita dell'Ufficio del Garante, contribuiscono ad accentuare in quest'ultimo la caratterizzazione della salvaguardia dei valori della comunicazione sociale, riguardati dal punto di vista dei cittadini quali soggetti partecipi dei processi informativi.

Sulla base di tale quadro ricognitivo delle funzioni si è provveduto ad inviare, il 3 ottobre 1990 (nei limiti di una mera proposta), al Presi-

dente del Consiglio dei Ministri un elaborato, concernente profili organizzativi dell'Ufficio del Garante, ai fini dell'esercizio, da parte del Governo, della potestà regolamentare prevista dall'art. 6, comma 8, della legge n. 223.

Successivamente, il Dipartimento giuridico della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha predisposto il progetto di regolamento organizzativo; e durante la sua fase di formazione si sono svolte numerose riunioni, a cui hanno partecipato i rappresentanti dell'Ufficio del Garante, al fine di fornire ogni dato e chiarimento dal Dipartimento medesimo.

**2.** Nel quadro degli atti e degli adempimenti di carattere organizzativo, si è provveduto a formulare in data 29 agosto 1990 la proposta, di cui all'art. 6, comma 6, della legge 223/1990.

Sulla base di tale proposta, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 1990, il contingente di personale dell'Ufficio del Garante è stato determinato nel complessivo numero di 106 unità articolate nel modo seguente:

– Magistrati e/o Dirigenti	n. 18
– Funzionari delle qualifiche ad esaurimento di cui all'art. 60 del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748	n. 3
– Funzionari direttivi delle qualifiche nona, ottava e settima	n. 15
– Impiegati di concetto delle qualifiche settima e sesta	n. 30
– Impiegati della ex carriera esecutiva e di dattilografia delle qualifiche quinta e quarta	n. 25
– Personale ausiliario ed operaio delle qualifiche o categorie quinta, quarta, terza e seconda	n. 15

Attualmente il contingente, come sopra determinato, è quasi completamente coperto: risultano infatti in servizio 103 unità che, a seguito di richieste nominative e numeriche, sono state collocate fuori ruolo o in posizioni corrispondenti da parte delle Amministrazioni di appartenenza. È da rilevare in proposito la disponibilità che nella loro quasi totalità le Amministrazioni, interpellate dal Garante, hanno voluto dimostrare, disponendo spesso anche l'immediata assegnazione dei dipendenti nella nuova posizione di servizio.

L'Ufficio è ora costituito, oltre che da magistrati e funzionari appartenenti alla giurisdizione amministrativa e ordinaria, anche da funzionari e impiegati provenienti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero dell'Interno, dal Ministero del Tesoro, dal Ministero delle Finanze, da quello delle Poste e Telecomunicazioni e da altre Amministrazioni pubbliche.

È stato recentemente proposto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in relazione alla necessità di una piena attuazione dei compiti affidati al Garante ed alla esigenza di una più articolata strutturazione dell'Ufficio, il potenziamento della dotazione organica mediante la determinazione di un nuovo contingente da fissare in 178 unità.

#### *Informatizzazione dei servizi*

**3.** Allo scopo di attuare un progetto per lo sviluppo informatico dell'Ufficio del Garante, è stata stipulata apposita convenzione con la S.p.A. Management Consultants.

Il progetto, che si articola in tre fasi, ha come obiettivo la predisposizione di procedure automatizzate relative ai processi istituzionali ed ai processi di gestione dei servizi.

Alla conclusione della prima fase è stata presentata una relazione, da cui fra l'altro risultano le linee guida di sviluppo del sistema informativo attraverso procedure automatizzate che si ritengono uno strumento essenziale per poter provvedere agli adempimenti indicati dall'art. 6, comma 10, della legge, per l'espletamento dei compiti affidati al Garante.

Il proseguimento dell'attività di assistenza e consulenza da parte della predetta Società e la provvista degli strumenti (*hardware e software*) occorrenti per attuare le procedure informatizzate dipendono, peraltro, dalla disponibilità di mezzi finanziari, che l'attuale fondo iscritto ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del Tesoro non assicura in maniera sufficiente.

E, a tal proposito, occorre rilevare, per quel che riflette in generale gli oneri di spesa, che il fondo stanziato sull'apposito capitolo del Ministero del Tesoro per le spese di funzionamento dell'Ufficio del Garante, se è risultato adeguato per l'anno 1990 (L. 2.600.000.000) (tenuto conto degli impegni di spesa ancora piuttosto contenuti, in relazione al ridotto numero di dipendenti in servizio ed alla corrispondente entità delle strutture ed attrezzature occorrenti), appare invece del tutto insufficiente per l'anno 1991 (L. 6.083.000.000).

L'incremento del personale, reso inevitabile dalla prossima entrata «a regime» dei diversi servizi, la conseguente necessità di dotarsi di ulteriori strutture ed attrezzature e, soprattutto, l'esigenza di addivenire all'attuazione di procedure automatizzate attraverso l'acquisizione di strumenti informatici, non possono essere conseguiti sulla base dell'attuale dotazione di bilancio; e, d'altra parte, l'interconnessione dei diversi elementi organizzativi (addetti — ambienti di lavoro — strumenti operativi) non consente di depotenziare alcuno di essi.

## Capitolo II

# Organizzazione e attività del Registro Nazionale della Stampa e del Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive

La legge 6 agosto 1990, n. 223, all'art. 6, comma 10, ha previsto, tra le altre funzioni del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, quella della tenuta del Registro Nazionale della Stampa e del Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive.

### A) Registro Nazionale della Stampa

In precedenza, la tenuta del suddetto Registro, istituito ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 11, comma 1, della legge 5 agosto 1981, n. 416 e successive modificazioni, era affidata al Servizio dell'editoria della Direzione Generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (ora Dipartimento per l'informazione e l'editoria), sotto la vigilanza del Garante dell'attuazione della citata legge 416/1981.

Con l'entrata in vigore della legge 223/1990 (24 agosto 1990), è venuto in rilievo il problema del trasferimento del Registro Nazionale della Stampa dal Servizio per l'editoria all'Ufficio del Garante, con la fusione, in un unico organo (che pareva dovesse essere soltanto di garanzia) anche delle funzioni amministrative che, prima, sotto la vigenza della legge n. 416 erano svolte dal Servizio per l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Non è inopportuno evidenziare sia la *complessità delle procedure che si sono dovute seguire* e sia le *difficoltà che si sono dovute superare* per rendere operativo il disposto della legge, soprattutto in riferimento alla assoluta indisponibilità di locali (nei quali poter sistemare il settore del Registro Nazionale della Stampa con il personale addetto) protrattasi per molto tempo. Solo di recente l'emergenza dei locali è stata superata, anche se parzialmente, con la locazione di un edificio, in Via Isonzo, n. 34, nel quale alcune stanze sono state destinate al Registro Nazionale della Stampa.

È poi da tener presente che al Registro Nazionale della Stampa, nella sua precedente collocazione presso il Servizio per l'editoria, erano applicate 35 unità di personale (distribuite tra le varie qualifiche e le incombenze di servizio); di queste soltanto 10, in seguito a complesse

trattative, hanno potuto essere utilizzate nella nuova collocazione del Registro presso il Garante, nella forma del collocamento fuori ruolo prevista dalla norma.

Le 10 unità in questione hanno assunto servizio soltanto in data 11 marzo c.a., aggiungendosi ad altre 6 unità nel frattempo acquisite, elevando così a 16 il numero complessivo degli impiegati addetti al settore, di fronte ai 35 di prima.

In data 5 marzo c.a., risolti i problemi dei locali e della dotazione minima di personale, ha avuto luogo il passaggio delle consegne tra i responsabili degli uffici cessante e subentrante.

Le consegne hanno riguardato:

- n. 9 registri cronologici fino al numero di repertorio 83672 alla data del 23 agosto 1990
- n. 1 registro cronologico per gli atti successivi al 23 agosto 1990
- n. 30 registri repertorio registrazione imprese fino al n. 2941 alla data del 23 agosto 1990
- n. 1 registro repertorio registrazione imprese dal 23 agosto 1990 fino al n. 3064
- n. 2 registri repertorio (appendice)
- n. 3064 fascicoli imprese iscritte al R.N.S.
- n. 488 fascicoli di imprese in attesa di iscrizione per mancanza di alcuni documenti
- n. 3174 bilanci in regola (e non in regola)
- n. 128 registri cancelleria Tribunali (Registro stampa) e comunicazioni varie.

Agli atti sopra elencati, corrispondenti al periodo di attività espletata dal Servizio per l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri sino al 24 agosto u.s. (data di entrata in vigore della legge n. 223/1990), sono da aggiungere gli atti e i documenti pervenuti dopo tale data e depositati provvisoriamente nei locali del suddetto Servizio.

L'Ufficio del Garante ha derivato dal Servizio per l'editoria un ingente numero di pratiche da definire (circa 4.000), al quale si è aggiunto l'arretrato formatosi ulteriormente per la iniziale carenza di locali e di personale di cui si è già fatto cenno. Per la eliminazione dell'arretrato sono state adottate adeguate misure atte a ripristinare la normalità dei servizi nel più breve tempo possibile.

Il conseguimento di un siffatto obiettivo è apparso indispensabile per le seguenti ragioni.

Il Garante, in quanto chiamato a provvedere alla tenuta del Registro Nazionale della Stampa, oltre alla iscrizione al Registro stesso delle imprese editrici di quotidiani e di periodici, deve rilasciare tutte le certificazioni occorrenti, attestanti la regolarità dell'iscrizione e della posizione delle imprese interessate, al fine di consentire alle stesse di poter fruire delle provvidenze previste dalla legge la cui concessione è rimasta, con i relativi stanziamenti di bilancio, nell'ambito delle competenze del Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

Ciò, in quanto il sistema legislativo vigente condiziona la concessione dei finanziamenti e delle altre agevolazioni all'iscrizione dell'impresa beneficiaria nel Registro Nazionale della Stampa.

Realizzatasi tale *condicio iuris*, le imprese interessate possono beneficiare delle provvidenze in presenza di determinati requisiti connessi principalmente alla *veste giuridica* da esse rivestita (per esempio possono assumere la forma di cooperative, fondazioni, enti morali, ovvero di società che abbiano, nello statuto, esclusa la distribuzione degli utili fino allo scioglimento della società stessa), *al tipo di attività editoriale svolta* (se di contenuto prevalentemente informativo o di particolare

valore, ovvero, infine, di elevato valore culturale), *al numero delle pubblicazioni* effettuate in un certo periodo, *all'ammontare degli introiti pubblicitari*.

Ne discende che le operazioni, che prima si svolgevano nell'ambito di uno stesso ufficio e che implicavano solo la responsabilità di quell'Ufficio, ora riguardano la competenza di due uffici ben distinti, con la conseguenza che l'organo di garanzia, responsabile della vigilanza, diviene anche corresponsabile, con tutte le implicazioni sul piano amministrativo e contabile, della concessione delle provvidenze od agevolazioni economiche che il Dipartimento per l'informazione e l'editoria riconoscerà all'impresa richiedente, sulla base della certificazione rilasciata dal Garante.

Un siffatto sistema richiede, a monte, il massimo di attenzione e di precisione sia nella iscrizione delle imprese nel registro, sia nella verifica della perfetta rispondenza alla legge dei requisiti posseduti dalle stesse, secondo la documentazione esibita.

L'importanza e la complessità degli adempimenti da svolgere hanno indotto l'Ufficio a rivolgere ogni possibile attenzione alla gestione elettronica dei dati. A tal fine, in sede di regolamentazione dell'organizzazione e del funzionamento dell'Ufficio, così come in sede di emanazione delle norme di attuazione della legge 6 agosto 1990, n. 223, è stata prevista la costituzione di un sistema di elaborazione, trasmissione, acquisizione ed archiviazione delle domande di iscrizione nel Registro (così come in quello delle Imprese Radiotelevisive), che renderà più spedito il rilascio di certificazioni ai fini dell'ottenimento di contributi ed agevolazioni tariffarie.

La gestione elettronica dei dati è essenziale per la funzionalità dell'Ufficio, perché, oltre che essere finalizzata allo snellimento delle procedure, mira anche a prevenire ed accertare tempestivamente *l'insorgenza di posizioni dominanti nell'ambito dei mezzi di comunicazione di massa*.

Lo snellimento delle procedure e l'efficienza dell'attività dell'Ufficio trovano, pertanto, il maggior riscontro possibile nella meccanizzazione dei servizi, oltre che nelle modifiche che, sulla base dell'esperienza di questa prima fase di attuazione delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti, l'Ufficio si propone di avviare presso le sedi istituzionali competenti.

#### **B) Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive**

L'art. 12 della legge 6 agosto 1990, n. 223 dispone l'istituzione del Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive, e ne affida la tenuta al Garante, come ribadito anche dall'art. 6, comma 10, lettera a), della stessa legge.

Il nuovo Registro, che si affianca al già esistente Registro Nazionale della Stampa, pur ricalcandone nelle linee generali l'impostazione, presenta tuttavia rispetto a quest'ultimo differenze di particolare rilievo.

Infatti, mentre la legge 5 agosto 1981, n. 416 prescriveva l'obbligatorietà dell'iscrizione al Registro Nazionale della Stampa soltanto per talune categorie di editori (principalmente gli editori di quotidiani) e lasciava a tutti gli altri la facoltà di iscriversi solo al fine di poter usufruire dei contributi e delle agevolazioni previste dalla legge, la nuova normativa sottopone in primo luogo all'obbligo dell'iscrizione tutti i soggetti che abbiano ottenuto la concessione da parte del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, senza fare alcuna distinzione circa il tipo di emittenza a cui appartengono (televisiva o radiofonica, nazionale o locale).

Inoltre l'iscrizione viene estesa anche alle società controllanti (c.d. di 1° e 2° livello) il concessionario (art. 12, comma 5), soggetti questi che ai sensi della legge n. 416/1981 venivano semplicemente annotati nel Registro Nazionale della Stampa.

Pertanto, a differenza di quest'ultimo che ha una duplice finalità, di controllo e di concessione di agevolazioni e contributi, il nuovo Registro delle Imprese Radiotelevisive si caratterizza in maniera più specifica quale strumento di controllo, coerentemente con la specifica finalità di salvaguardia antimonopolio del *nuovo organo di garanzia*.

I compiti specifici, di cui si dovrà occupare il Registro, sono i seguenti:

1) Iscrizione dei concessionari, dei soggetti controllanti di 1° e 2° livello, nonché degli altri soggetti espressamente indicati dall'art. 12, comma 2 (imprese autorizzate ai sensi degli artt. 38 e 43 della legge 14 aprile 1975, n. 103, imprese di produzione o di distribuzione di programmi, imprese concessionarie di pubblicità da trasmettere mediante impianti radiofonici e televisivi);

2) Ricostruzione degli assetti proprietari di tutti i soggetti di cui al punto 1) mediante i dati forniti dagli stessi soggetti all'atto dell'iscrizione, nonché mediante le comunicazioni di trasferimenti di proprietà di cui all'art. 13, ed altre comunicazioni integrative che verranno specificamente indicate nel regolamento di esecuzione, nonché verifica della conformità di tali assetti ai parametri fissati per legge;

3) Deposito dei bilanci previsti dall'art. 14 della legge;

4) Verifica dell'esistenza di posizioni dominanti, secondo i parametri fissati dall'art. 15 della legge, sia nel settore specifico dell'emittenza radiotelevisiva, sia in quello più ampio dei mezzi di comunicazione di massa.

Il Registro si configura, pertanto, come uno strumento basilare di *controllo delle posizioni dominanti*, non solo da un punto di vista formale ma anche sostanziale. Tuttavia, poiché detta attività si basa esclusivamente su dati che verranno forniti dai soggetti interessati, occorrerà integrare tali elementi specialmente in caso di loro insufficienza o inaffidabilità degli stessi, ricorrendo ai controlli ispettivi previsti dalla legge.

Il Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive entrerà in funzione quando il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni avrà iniziato il rilascio delle concessioni.

In vista di tale scadenza, l'Ufficio ha prestato ogni doverosa collaborazione alla predisposizione dell'articolato relativo al Registro, da inserire nel regolamento di attuazione, di cui all'art. 36 della legge 223/1990.

In detta sede, sono stati presi in esame anche i vari problemi relativi all'organizzazione del Registro, con particolare riguardo all'utilizzazione di procedure informatiche.

Dall'entrata in vigore della legge, sono cominciate a pervenire all'Ufficio le comunicazioni previste dall'art. 13, che, come prescritto dall'art. 33, si applicano immediatamente a tutti i soggetti i quali, ai sensi dell'art. 32, abbiano presentato al Ministero delle Poste e Telecomunicazioni domanda per la prosecuzione dell'attività e per il rilascio della concessione.

La presente relazione contiene anche alcune elaborazioni statistiche relative alle comunicazioni finora pervenute, suddivise in base alla distribuzione territoriale, nonché l'elenco dei soggetti che hanno presentato domanda al Ministero delle Poste e Telecomunicazioni ai sensi del cennato art. 32.

### Capitolo III

## Organizzazione e attività del Settore bilanci ed ispezioni

#### Premessa

1. Subito dopo l'entrata in vigore della legge 223/1990, è stato costituito nell'ambito dell'Ufficio del Garante il Settore bilanci ed ispezioni (inizialmente con personale e strumentario minimo).

Benché i compiti spettanti a questa importante struttura troveranno piena esplicazione soltanto alla data indicata dall'art. 14 della legge 223/90 (cioè dal luglio 1991 in poi), tuttavia sono state già predisposte le linee organizzative, e delineati i concreti programmi attuativi, in modo che alla data suddetta il settore possa esplicare il proprio campo di operatività.

Attesa la rilevanza dei compiti, di cui trattasi, è opportuno indicare le finalità cui si ispira la struttura, i mezzi opportuni per conseguire gli scopi, e chiarire la concezione entro la quale si inquadra un ufficio, avente posizione di centralità anche rispetto al campo delle misure antimonopolio.

Vanno premessi alcuni cenni di carattere generale.

Il bilancio è il fondamentale documento informativo sulla situazione economico-finanziaria dell'impresa, regolato dalla legge a tutela dei terzi. «Dal bilancio e dal conto dei profitti e delle perdite devono risultare con chiarezza e precisione la situazione patrimoniale della società e gli utili conseguiti o le perdite sofferte. Il bilancio deve essere corredato da una relazione degli amministratori sull'andamento della gestione sociale». Così recita, tassativamente per le società per azioni, l'art. 2423 del Codice civile in materia di bilanci di esercizio. Articoli successivi prescrivono il contenuto dell'attivo e del passivo, i criteri e le valutazioni, il contenuto del conto dei profitti e delle perdite.

Il bilancio di esercizio, anche quando redatto con la massima *chiarezza* e *precisione*, presenta soltanto una immagine di sintesi, in termini monetari, dell'azienda cui è riferito, per cui chi volesse approfondire la conoscenza dell'azienda medesima o del settore cui essa appartiene dovrebbe necessariamente procedere ad una serie di integrazioni e di analisi che vanno ben oltre le limitazioni istituzionali poste dal modello contabile, di cui il bilancio stesso non è che l'espressione riassuntiva e schematica.

È per tale motivo che il mero esame dei documenti contabili non può essere considerato sufficiente né ai fini di una approfondita conoscenza dei reali fenomeni aziendali, né a quelli di una migliore comprensione delle dinamiche economiche e lucrative di aggregati di settore; ed è anche per questo che, in settori economici particolarmente importanti e delicati dell'economia del paese, laddove più forte si avvertiva l'esigenza di una tutela di preminenti interessi collettivi, si è ritenuto di dover introdurre controlli penetranti che, affidati a qualificate istituzioni, potessero altresì garantire il corretto esercizio delle attività di mercato.

Così, per le società quotate in Borsa e, più in generale, per le sollecitazioni al pubblico risparmio tramite offerte di valori mobiliari, è stata istituita, con la legge n. 216 del 1974, la Consob, a tutela della completezza, correttezza e coerenza delle informazioni societarie, neces-

sarie a garantire gli investitori nelle loro scelte tra investimenti e disinvestimenti.

Parimenti, per le imprese assicurative, si è istituito con la legge n. 576 del 1982 l'ISVAP al fine di effettuare i controlli di merito sulla gestione tecnica, finanziaria e patrimoniale delle imprese medesime, a tutela degli interessi degli assicurati, che nella vigilata attività vedono garantita la copertura dei rischi assicurati.

In entrambi i casi la funzione di controllo si concreta in modo rilevante nell'esame diretto o indiretto della veridicità del bilancio.

*Diverso, per natura ed estensione*, è l'esame che l'Ufficio del Garante è chiamato a svolgere per i bilanci delle imprese del settore radio-televisivo e dell'editoria.

*In primo luogo*, i dati di bilancio e dei relativi allegati configurano, nel loro insieme, gli elementi informativi di base per la vigilanza sul divieto di posizioni dominanti. È dalla loro elaborazione ed aggregazione, infatti, che si possono trarre le indicazioni relative alle risorse complessive di settore, rispetto alle quali il legislatore ha posto limiti di concentrazione invalicabili.

*In secondo luogo*, i dati dei singoli bilanci costituiscono un obiettivo riferimento rispetto ai dati statistici ed economici comunicati attraverso la compilazione dei modelli decretati dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, necessari per la verifica dell'ottemperanza delle norme vigenti in tema di trasmissioni, pubblicità e terzi finanziatori.

*In terzo luogo*, costituiscono un momento conoscitivo dell'andamento economico di ciascuna realtà aziendale e, nell'insieme, di tutto il settore e, quindi, un utile strumento di segnalazione per le conseguenze che direttamente o indirettamente possono derivare in termini di pluralismo.

Si configura quindi una gamma di finalità e di strumentalità che, se da un verso stanno impegnando il Settore in termini organizzativi per l'acquisizione di qualificate risorse umane e per la predisposizione di adeguate procedure e strumentazioni informatiche, per altri versi impongono la costante vigilanza ed analisi sull'adeguatezza informativa del bilancio e degli allegati, intesi quali strumenti conoscitivi delle singole realtà operative e del settore plurimediale nel suo complesso.

## Finalità e compiti del Settore

2. Il Settore costituito nell'ambito dell'Ufficio del Garante ha due missioni fondamentali:

- analizzare i bilanci e tutti gli allegati di cui al D.M. 22 novembre 1990, n. 382, e D.P.R. 8 marzo 1983, n. 73;
- effettuare ispezioni.

Dette missioni, non necessariamente correlate fra loro, ma all'occorrenza utilizzabili in rapporto sinergico, hanno come primo e principale obiettivo quello della realizzazione e gestione di un sistema informativo economico-finanziario sulle imprese che possa costituire, nello stesso tempo, fonte di informazione sulla situazione del settore radiotelevisivo italiano nel suo complesso; strumento di supporto nella valutazione di singole aziende; concreto punto di riferimento per l'analisi dei rapporti fra settori diversi (editoria, diffusione radiotelevisiva, produzione e distribuzione programmi, pubblicità).

Tale sistema informativo si fonda sul presupposto che il bilancio, quale documento base dell'impresa, regolato e sanzionato anche penalmente dalla legge a tutela dei terzi, debba costituire il necessario punto di partenza per l'analisi economico-finanziaria, ma che la sua utilizzazione a tal fine è limitata da problemi di *disponibilità, omogeneità e trasparenza*.

Per superare i primi due problemi, occorre raccogliere i bilanci, riclassificarli su base omogenea e memorizzarli su calcolatore per facilitarne l'utilizzo; per affrontare il terzo problema, occorre integrare i bilanci con le necessarie informazioni aggiuntive, promuovendo nel contempo una più puntuale regolamentazione delle procedure di formazione e redazione dei bilanci stessi.

Coerentemente con tali obiettivi, il sistema informativo si impernia sull'archivio elettronico dei bilanci riclassificati su base omogenea e sulla rilevazione economico-finanziaria approfondita di tutte le imprese.

L'archivio elettronico assicura la gestione centralizzata di tutti i soggetti obbligati operanti nel settore radiotelevisivo. I bilanci sono integrati da alcune essenziali informazioni extra-contabili, riclassificati su base omogenea e trattati con programmi che consentono le più ampie e flessibili possibilità di utilizzo.

I bilanci riclassificati vengono poi sottoposti a una fitta maglia di controlli automatici di quadratura e di coerenza, al fine di verificare sia la corrispondenza all'informazione originale, sia la correttezza della riclassificazione. Nei casi in cui si riscontrino delle anomalie, interviene l'analista finanziario per richiedere i necessari chiarimenti.

Alle operazioni di acquisizione, riclassificazione e controllo dei bilanci deve seguire una rilevazione approfondita della situazione economico-finanziaria di tutte le imprese.

La rilevazione consente quindi di rendere conto in modo completo dell'evoluzione economico-finanziaria delle imprese, per modo da ricostruire, in particolare, le modificazioni nella compagine sociale delle imprese stesse. Giova rilevare, da ultimo, l'importanza che riveste l'attività ispettiva nell'ambito delle competenze del Settore bilanci e ispezioni.

L'attività ispettiva è rivolta all'acquisizione di tutti gli elementi istruttori utili ad integrare i dati già in possesso dell'Ufficio, ovvero rivolta all'accertamento di ogni violazione di legge, da parte delle imprese editrici e radiotelevisive, per cui sia prevista l'irrogazione di sanzioni da parte del Garante.

Per l'espletamento di tali compiti il Settore si doterà di un «disciplinare» e provvederà alla tenuta del repertorio e di tutti gli atti concernenti l'esercizio della funzione ispettiva.

## Organizzazione

3. Nell'ambito delle iniziative volte ad assicurare un primo necessario assetto organizzativo al Settore, si è provveduto ad elaborare l'organigramma, avente lo scopo di individuare le funzioni che dovranno essere assolve dal Settore, in modo da pervenire, da una parte, ad una definizione delle attività e delle competenze da distribuire all'interno del Settore medesimo, e, d'altra parte, ad una razionale distribuzione delle risorse umane.

L'espletamento dei compiti dell'Ufficio, su un numero di 2000/2500 soggetti tenuti alla presentazione dei bilanci, richiede necessariamente un organico di almeno 40 persone.

Nel dare questa indicazione, non si è presa in considerazione la situazione del tutto contingente del corrente anno, nel quale affluiranno circa 5000 bilanci, ma si è presa in esame la situazione a regime, nella quale, come detto più sopra, dovrebbero essere presentati dai 2000 ai 2500 bilanci/anno.

Le unità a disposizione del Settore, alla data corrente, sono in numero di 20.

Ma il fabbisogno necessario per un primo avvio del Settore, viene, invece, concordemente stimato in 40 unità.

## Attività svolta nella fase di avvio operativo

4. In questo paragrafo vengono delineati i fatti salienti che hanno caratterizzato i primi mesi di attività del Settore.

a) *Regolamento recante approvazione del modello di bilancio e degli allegati (D.M. 22 novembre 1990, n. 382)*

In relazione alla previsione di cui all'art. 14 della legge 6 agosto 1990, n. 223, si è provveduto a fornire la richiesta collaborazione al Ministero delle Poste e Telecomunicazioni per la redazione degli schemi di bilancio.

I modelli sono il risultato di una metodologia di lavoro che ha inteso utilizzare, comparativamente, fonti diverse, giungendo, per approssimazioni successive, alla redazione definitiva degli schemi, che hanno poi trovato l'accordo di tutti i partecipanti.

In particolare, sono stati presi in considerazione gli artt. 2424 e 2425 del codice civile; i modelli di bilancio dell'editoria approvati con D.P.R. 8 marzo 1983, n. 73; la IV direttiva CEE; il documento della Commissione del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti; i bilanci di alcune fra le più grandi aziende operanti nei settori della radiotelevisione, della produzione e distribuzione di programmi, nonché della pubblicità.

*b) Definizione del regime transitorio in tema di presentazione dei bilanci (riunione del 12 febbraio 1991)*

Su iniziativa del Settore si è svolta, in data 12 febbraio u.s., una riunione con le organizzazioni più rappresentative delle imprese operanti nei settori della radiodiffusione e dell'editoria.

L'incontro aveva lo scopo dichiarato di esaminare in dettaglio le problematiche conseguenti all'adozione dei modelli di bilancio e di tutti gli allegati previsti dal D.M. n. 382/90 e dal D.P.R. n. 73/83.

Nel corso della riunione sono emerse evidenti difficoltà, comuni a tutti gli operatori, di ottemperare, nei modi e nei tempi previsti, alle disposizioni sancite dalla legge n. 223/90. Si è ravvisata, pertanto, l'opportunità di adottare, in fase transitoria, una procedura atta a contemperare le varie esigenze.

Si sta, quindi, procedendo alla definizione di alcuni accorgimenti utili a consentire, nel medio tempo, il rispetto dei termini e delle condizioni previsti dalla legge.

*c) Formazione professionale*

La peculiare attività del Settore presuppone la conoscenza, da parte di tutto il personale, di nozioni e metodologie, almeno elementari, di analisi di bilancio, analisi finanziaria e di informatica.

L'impegno del Settore nella professionalizzazione dei propri addetti si è già concretato nell'organizzazione di tre corsi di formazione e qualificazione, articolati su moduli diversi per complessità e specificità, affidati alla Società di revisione e certificazione RIA & MAZARS Sas.

Accanto a tale attività formativa (resa indispensabile dalla carenza di profili professionali specifici nei ruoli dell'Amministrazione pubblica, dalla quale l'Ufficio del Garante deve necessariamente attingere il personale), è stato poi previsto, ed affidato anch'esso alla detta Società RIA & MAZARS Sas, un programma di affiancamento e supporto operativo degli addetti al Settore durante tutta la fase iniziale di avvio delle attività di analisi dei bilanci e dei relativi allegati.

*d) Gruppo di studio*

In assenza di prassi consolidate e in mancanza di letteratura specifica su alcuni aspetti teorici ed operativi, si rende necessario chiarire, in modo inequivocabile, una serie di questioni di natura contabile ed extra-contabile.

In tal senso, si sono già espressi anche tutti i rappresentanti delle più importanti imprese operanti nel settore (Rai, Fininvest, Sipra, Fieg, Publitalia, TMC, FRT, etc.) che, in un documento congiunto, hanno esposto i casi che abbisognano di sollecita definizione.

Vi è, poi, la necessità — oramai indifferibile — di recepire le direttive comunitarie IV e VII che prevedono radicali innovazioni in tema di schemi e di informativa dei bilanci. Al riguardo, devono essere tempestivamente avviate opportune azioni volte a coordinare gli schemi

attualmente in uso con le proposte formulate dalla nota «Commissione D'Alessandro».

Infine, altra questione di non poco momento è quella di pervenire ad una nomenclatura del settore, per modo da individuare una terminologia uniforme ed univoca, sia per i dati contabili che per quelli extra-contabili.

In considerazione di tutto quanto sopra, si è avviata la procedura per l'insediamento di apposito Comitato di Studio, con lo scopo di acquisire qualificati contributi in ordine a tutte le cennate questioni.

#### e) *Informatizzazione*

In attesa della realizzazione del sistema informativo elettronico dell'intero Ufficio del Garante, il Settore ha provveduto ad installare ed avviare tre *personal computers* (IBM 55-X61; IBM 30-H31; Olivetti M24).

Con questa piccola dotazione sono già state avviate alcune simulazioni di procedure per la gestione operativa.

Si è provveduto, altresì, a fornire un primo necessario addestramento al personale e ad informatizzare il lavoro di copia, archiviazione e protocollazione.

Le procedure già attivate sono le seguenti:

- Banca dati bilanci;
- Archivio corrispondenza del Settore;
- Protocollo del Settore;
- Agenda e Rubrica del Settore;
- *Word processing* unificato per gli addetti di segreteria;
- Ansa Service;
- Servizio Giuritel per acquisizione della Gazzetta Ufficiale in via telematica.

#### f) *Disciplinare per ispezioni*

Atteso che il Settore Bilanci ed Ispezioni deve esperire indagini volte ad accertare eventuali violazioni di legge, si ritiene necessario, anche in considerazione della delicatezza e riservatezza di tali indagini, compilare delle istruzioni di servizio, da raccogliere in un «disciplinare», come è uso da moltissimi anni sia nell'Amministrazione Pubblica (Guardia di Finanza, Secit, Ispettorato delle Finanze, Ispettorati Generali del Tesoro, Ispettorato del Lavoro) che in altri organi di vigilanza (Bankitalia, Consob, etc.).

Il «disciplinare» in parola risponde alle seguenti finalità:

- assicurare, nell'ambito della Sezione Ispezioni, uniformità di procedure nell'esecuzione delle verifiche;
- pervenire ad un più incisivo coordinamento con l'attività degli altri Settori dell'Ufficio del Garante;
- formare un documento di pronta consultazione con un ampio corredo di modulistica esemplificativa.

Sotto questo profilo, il documento:

- riunisce in un organico contesto tutte le disposizioni emanate dal Garante o, su sua delega, dal Dirigente Generale;
- indica gli adempimenti e le procedure comuni alla maggior parte delle operazioni da eseguire.

#### g) *Regolamento ex art. 36 legge 6 agosto 1990, n. 223*

In merito alla previsione di cui all'art. 36 della legge 6 agosto 1990, n. 223, concernente l'emanazione del regolamento di attuazione, il Settore ha provveduto a formulare alcune proposte di modifiche ed integrazioni al testo approntato dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, il quale ha recepito le proposte in parola, inserendole nel testo definitivo successivamente sottoposto alle competenti Commissioni parlamentari.

PAGINA BIANCA

## Capitolo IV

# L'attività organizzativa concernente il Consiglio consultivo degli utenti

### 1. L'art. 28: dato normativo e profili comparatistici

La norma che introduce nel sistema radiotelevisivo il Consiglio consultivo degli utenti conteneva nella originaria formulazione i tratti fondamentali di disciplina dell'organo; tuttavia, nel corso del complesso *iter* parlamentare della legge, sono intervenute modificazioni che hanno condotto all'attuale disposto, il quale si limita a fornire solo alcuni tratti sommari in ordine alla composizione (ric conducendola parte all'associazionismo rappresentativo degli utenti radiotelevisivi, parte alla competenza professionale in materia di difesa degli interessi degli utenti).

Per quanto si riferisce al disegno organizzativo e al funzionamento del Consiglio, la norma di legge rinvia ad un regolamento da adottarsi da parte del Garante per la radiodiffusione e l'editoria (emanato il 12 settembre 1990, e pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 18 settembre 1990).

Prima di esaminare il contenuto della disciplina organizzativa dell'istituto, sembra opportuno fornire un cenno sulla sua particolare caratterizzazione, anche in chiave di comparazione con le esperienze di altri Paesi in tema di *rappresentanza attiva* degli interessi dell'utenza radiotelevisiva.

Occorre in primo luogo rilevare come l'istituzione del Consiglio consultivo degli utenti trovi riscontro in sede costituzionale nell'art. 21, nelle sue interazioni con le disposizioni di cui agli artt. 2, per quanto attiene al profilo partecipativo, e 3 Cost., relativamente al riconoscimento generale, nell'ambito del principio di eguaglianza sostanziale, del fenomeno associazionistico.

La funzione dell'istituto è quella di introdurre nel sistema della comunicazione sociale la partecipazione degli utenti, attraverso la istituzionalizzazione di un centro di riferimento delle relative istanze, con la funzione di controbilanciare l'egemonia dei «titolari» del potere informativo. E se da un lato la istituzione di tale centro di riferimento costituisce attuazione degli indirizzi — a tutela del polo debole del rapporto di informazione — più volte formalizzati, in sede di direttiva, dagli organi comunitari, va rilevato come la rappresentanza di tale particolare categoria di interessi trovi significativi precedenti nelle esperienze di altri Paesi.

Al proposito, va rilevato anzitutto come in Francia la rappresentanza degli utenti radiotelevisivi attraversi una fase di evoluzione, per così dire, «primaria»: nel suo *Rapport annuel - 1989*, il *Conseil Supérieur de*

*l'Audiovisuel* considera (1) i radio-tele spettatori «interlocutori privilegiati», istituendo con essi un dialogo permanente, in forma postale.

Tuttavia, nei profili associazionistici tale rappresentanza non ha acquisito ancora una forma istituzionale autonoma, rimanendo la funzione di tutela di tali interessi in capo al C.S.A., che la sviluppa nelle relazioni con la struttura comune creata dalle principali associazioni di telespettatori (2).

La tradizione anglosassone manifesta una notevole incisività dell'azione dell'associazionismo sugli organismi istituzionalmente preposti al «governo» della comunicazione radiotelevisiva: se la *Federal Communication Commission* statunitense ha, tra le proprie finalità, quella di garantire che siano sostenuti gli interessi del pubblico, rappresentato anche da associazioni (3), le autorità inglesi di garanzia del sistema (B.B.C., I.B.A., I.T.C.) sono soggette ad obblighi per la protezione degli utenti e risultano particolarmente ricettive rispetto ai suggerimenti provenienti dalle associazioni che li rappresentano.

Senza voler poi richiamare le indicazioni emerse in sedi sovranazionali ed internazionali, in materia di riconoscimento giuridico del cittadino nella sua connotazione di fruitore di servizi (pubblici), attraverso i soggetti in qualche misura istituzionali che lo rappresentano, risulta comunque evidente la valenza innovativa della creazione — e della sua collocazione giuridicamente rilevante — di un centro di riferimento degli interessi del cittadino-utente, istituzionalmente preposto allo studio e allo sviluppo delle relative problematiche.

Il che rende comprensibile come l'attività istituzionale del Consiglio possa «porsi come anello di congiunzione fra il sistema produttivo dell'informazione e le aspirazioni degli utenti, intesi sia come collettività generale e sia nei segmenti più delicati e più bisognevoli di particolare tutela, come ad esempio i bambini, gli adolescenti, gli studenti, gli anziani».

## 2. Il regolamento di organizzazione

Come accennato, l'art. 28 della legge n. 223 ha riservato alla fonte regolamentare la disciplina organizzativa del Consiglio consultivo degli utenti, con particolare riferimento alle funzioni, alle strutture ed alle modalità di esercizio delle attribuzioni.

Il regolamento, nello stabilire le disposizioni operanti in materia, ha ricondotto la normativa ai precetti costituzionali relativi alle libertà ed ai diritti di informazione, alle regole di derivazione comunitaria ed ai principi della legislazione nazionale sul sistema radiotelevisivo quali il pluralismo, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'attività informativa.

Procedendo secondo tali schemi, nel regolamento viene in primo luogo circoscritta l'attività istituzionale del nuovo soggetto e le finalità cui essa è intesa.

Si tratta, in linea generale, di una attività che ha per oggetto tutte le questioni inerenti alla tutela degli interessi degli utenti, aventi rilevanza collettiva, nei confronti dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva (art. 1 reg.). Essa risponde alla finalità di salvaguardare i profili della dignità

(1) A pag. 345.

(2) Cfr. *Rapport annuel - 1989*, cit., pag. 351.

(3) Esempio, al proposito, è la vicenda della *Children Television Task Force*, associazione per la difesa dei diritti dei minori, che ottenne dalla stessa F.C.C. che fossero elaborate delle direttive per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza di fronte a trasmissioni violente o lesive dello sviluppo fisio-psichico.

umana nell'ambito del sistema comunicativo ed i principi posti a garanzia di una corretta esplicazione della attività informativa attraverso il mezzo radiotelevisivo (art. 1, comma 2, reg.), quali quelli del pluralismo, della imparzialità, dell'apertura a diverse tendenze di pensiero, politiche, religiose, etc., che devono caratterizzare l'informazione.

Vengono individuati i compiti fondamentali del Consiglio (art. 1, comma 3, reg.), in base ai quali esso esprime pareri, su richiesta del Garante o di propria iniziativa, su tutte le questioni attinenti agli interessi di cui è portatrice la collettività degli utenti: in tale ambito, esso può autonomamente formulare proposte e raccomandazioni.

Particolare rilievo rivestono le disposizioni regolatrici dello svolgimento delle funzioni, attraverso le quali vengono specificamente determinate le modalità con cui il Consiglio in concreto deve operare.

Nella specie, mette conto richiamare i precetti in materia di validità delle sedute e delle votazioni per le quali viene richiamato il principio maggioritario, ed altresì tutelata l'opinione dissenziente; di definizione delle attribuzioni del presidente e dei vicepresidenti; delle finalità assolute dai relatori: precetti tutti miranti alla «funzionalità dell'organismo, basata sull'approfondimento delle questioni, sulla acquisizione corretta e completa delle varie opinioni, sulla ponderazione collegiale delle tesi e delle soluzioni e sulla trasparenza di tutta l'attività da svolgere».

La norma di legge ha infine demandato alla fonte regolamentare anche la composizione del Consiglio, per il quale il regolamento prevede complessivamente diciotto membri, nominati dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria, scelti in numero di dieci tra le associazioni rappresentative delle categorie di utenti radiotelevisivi, ed in numero di otto in base alle competenze in materia di difesa degli interessi degli utenti.

### **3. La procedura di designazione, l'attività della Commissione e la composizione del Consiglio**

L'art. 3 del regolamento fissa la procedura di nomina e i criteri da adottare per la scelta dei membri del Consiglio consultivo degli utenti.

Per il procedimento di nomina dei dieci componenti scelti tra le associazioni, si prevede che ciascuna associazione interessata proponga al Garante una terna di nominativi. È peraltro consentita la designazione congiunta tra più associazioni.

Diversa è invece la procedura per la nomina degli esperti, che vengono scelti direttamente dal Garante.

La normativa regolamentare pone due criteri per la scelta dei consiglieri: un criterio *oggettivo*, attinente alla natura della associazione che designa il candidato, dovendo trattarsi di associazione rappresentativa di una particolare categoria di utenti, quale quella degli utenti radiotelevisivi; ed un criterio *soggettivo*, che involge le specifiche competenze e le attività svolte dai designati. Tali criteri sono concorrenti nell'ipotesi di nomina effettuata tra i candidati designati dalle associazioni di categoria: di contro, la nomina degli esperti (art. 3 reg.) da parte del Garante è determinata da una valutazione discrezionale del requisito *soggettivo*.

Ai fini del riscontro della sussistenza degli elementi fissati dalla legge e dal regolamento, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria ha istituito una Commissione con il compito di esaminare e valutare le varie designazioni.

Al termine dei lavori di detta Commissione, il Garante ha nominato, con proprio decreto, i diciotto membri del Consiglio consultivo degli utenti, che risulta così composto:

*Consiglieri scelti a seguito delle designazioni effettuate dalle associazioni previste dall'art. 3, lett. a), del regolamento*

Ing. Giovanni Cocco (Associazione Italiana Genitori), Dott. Tito Cortese (Federconsumatori), Dott.ssa Marina D'Amato (GULP — Guardare, Udire, Leggere, Partecipare), Dott. Vincenzo Dona (Unione Nazionale Consumatori), On. Antonio Marzotto Caotorta (A.I.A.R.T.), Dott. Biagio Morelli (Confconsumatori), Pres. Alfredo Carlo Moro (Telefono Azzurro), Sig.ra Marisa Musu (Coordinamento Genitori Democratici), Dott.ssa Anna Maria Natale (Sindacato delle Famiglie), Prof. Guglielmo Negri (E.N.D.A.S.).

*Consiglieri scelti tra gli esperti di cui all'art. 3, lett. b), del regolamento*

Prof. Avv. Guido Alpa, Avv. Maria Rosaria Bosco Lucarelli, Dott. Giuseppe Corasaniti, Dott. Jader Jacobelli, Prof. Avv. Aldo Loidice, Prof. Roberto Marrama, Prof. Giampiero Orsello, On. Beatrice Rangoni Machiavelli.

Nel corso della prima seduta, tenutasi in data 6 marzo 1991, il Consiglio ha proceduto alla nomina del presidente, nella persona del prof. Alfredo Carlo Moro, e dei due vicepresidenti, nelle persone del prof. Guido Alpa e del dott. Tito Cortese.

Tale seduta ha seguito, nell'Aula dei Gruppi Parlamentari presso la Camera dei Deputati, la cerimonia di insediamento del Consiglio consultivo degli utenti, che ha visto la partecipazione delle più alte autorità dello Stato, fra cui il Presidente della Repubblica, i Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e il Presidente del Consiglio dei Ministri, a testimonianza della rilevanza istituzionale del nuovo organo, previsto dall'art. 28 della legge 6 agosto 1990, n. 223.

Il risvolto pratico della funzione del Consiglio è rappresentato dalla verifica della rispondenza dell'attività e dei rapporti regolati dalla legge di disciplina del sistema radiotelevisivo ai principi generali di democrazia e di partecipazione, assunti a criteri-guida dalla stessa legge nella normativa specifica di settore. Di conseguenza, l'oggetto di attività del Consiglio sarà costituito dal rapporto tra la collettività degli utenti e tutti i soggetti operanti all'interno del sistema radiotelevisivo e incidenti sulle scelte degli utenti stessi.

In tale contesto, e nella prospettiva di una *apertura* dell'attività nella esplicazione di un costante rapporto con le collettività, «la recente istituzione del Consiglio si carica di significato quale elemento indicativo della tendenza a dare la giusta dimensione al ruolo del pubblico», onde consentire al «sistema comunicativo di rinnovarsi per un più avanzato ciclo di sviluppo, di aprirsi alle istanze e alle esigenze di crescita culturale del nostro Paese».

## Capitolo V

# La proposta di regolamentazione della sponsorizzazione dei programmi radiotelevisivi

1. In ottemperanza alla disposizione dell'art. 8, comma 15 della legge 6 agosto 1990, n. 223, il Garante ha inviato in data 31 gennaio c.a. al Ministro delle Poste e Telecomunicazioni la proposta di regolamentazione delle sponsorizzazioni dei programmi radiotelevisivi, che consta di una relazione illustrativa, di uno schema di articolato e di un elenco allegato allo schema stesso.

Data la rilevanza della materia di cui trattasi, conviene dare conto dei criteri e degli elementi posti a base della proposta.

Al fine di poter adempiere al compito, di cui all'art. 8, comma 15, della legge 223/1990, è apparso opportuno costituire, presso l'Ufficio del Garante, un gruppo di studio con la finalità di delineare un quadro ricognitivo della situazione, in modo da identificare i vari interessi di rilevanza giuridica ed economica compresenti nel settore e accertare gli orientamenti e i punti di vista degli operatori dello specifico comparto. Analogo metodo è stato già adottato dal Consiglio Superiore dell'Audiovisivo francese che — in occasione di una iniziativa diretta a razionalizzare i profili applicativi della disciplina in materia di sponsorizzazione radiotelevisiva — ha promosso una ampia *concertazione* con le parti interessate.

Il gruppo di lavoro è stato articolato in modo da assicurare la rappresentanza del servizio pubblico e del servizio privato nel campo dell'emittenza, la rappresentanza delle concessionarie di pubblicità convergenti verso il servizio pubblico e verso il servizio privato; ed, inoltre, si è inteso assicurare la rappresentanza del mondo scientifico attraverso la presenza di docenti e di esperti della materia, ai quali è spettato il compito di prospettare una linea unitaria della problematica in esame, collocando la valutazione degli interessi in gioco su un piano di oggettività e di imparzialità.

Nel corso dei lavori sono emerse alcune diversificazioni su specifici profili, ma nella fase conclusiva si è delineata una convergenza sia sui concetti generali e sia sulla *maggior parte* dei punti specifici.

2. La prima questione preliminare attiene alla individuazione *dei destinatari della legge*, occorrendo valutare se la disciplina da sviluppare debba riguardare solo il settore radiotelevisivo o anche quello radiofoni-

co. È prevalsa l'opinione più estensiva, intesa a ricomprendere anche il settore radiofonico nella disciplina normativa.

Le argomentazioni addotte a sostegno di tale scelta si fondano, in primo luogo, sulla presenza di due logiche di fondo, presenti in entrambi i settori, cioè la tutela dell'utenza e la tutela dell'aspetto concorrenziale consistente nel riconoscere possibilità competitive analoghe, assicurando la *par condicio* tra i vari comparti dell'informazione. Si è posta altresì in luce la rilevanza del fenomeno nella radiodiffusione privata, ove il ricorso alle forme di sponsorizzazione può essere di particolare ausilio al settore, meritevole di particolare sostegno, e si è sottolineata l'importanza di tener conto delle prospettive di sviluppo e di valorizzazione di questo segmento dell'informazione. Infine, se non venisse considerata la radiofonia nella emananda disciplina, non troverebbero applicazione, per il settore radiofonico, alcuni divieti dettati per le sponsorizzazioni, quali quelli contemplati nell'art. 8, comma 14, afferenti ai prodotti del tabacco, ai superalcolici, ai medicinali ed alle cure mediche.

Si è ritenuto di individuare il limite di affollamento giornaliero per i concessionari privati per la radiodiffusione sonora, in virtù di un criterio deduttivo ricavato dai commi 8 e 15 dell'art. 8, in base al quale il limite da fissare va calcolato considerando la percentuale sull'ora di trasmissione come percentuale sulle ore complessive di trasmissione (ad esempio, la percentuale del 18% sull'ora di trasmissione, prevista dall'art. 8, comma 8, per la radiodiffusione sonora a carattere commerciale in ambito nazionale, andrà intesa come il 18% delle ore giornaliere di emissione dei programmi).

Diversamente si pone la questione relativa all'applicazione del limite di affollamento giornaliero alla *concessionaria pubblica*, per la quale la legge 223 prevede il limite di affollamento settimanale. Dalle varie parti presenti nel gruppo di lavoro è stata condivisa la proposta di considerare il limite di affollamento giornaliero come limite di affollamento settimanale, atteso che per la concessionaria pubblica vige (sino al 31 dicembre 1992) la disciplina transitoria relativa alla fissazione di un «tetto» agli introiti pubblicitari e l'eventuale ulteriore vincolo rappresentato dal c.d. *sub-tetto* delle sponsorizzazioni.

3. Di fondamentale rilievo è parsa l'interpretazione *della nozione di sponsorizzazione* introdotta nel nostro ordinamento, in ordine alla quale si sono riscontrate variegate posizioni soprattutto nei numerosi scritti e pubblicazioni (anche di livello dottrinale) che, specialmente nel recente periodo, sono state elaborate da parte di studiosi e di operatori del settore.

Il compito è apparso tanto più delicato, se si tiene conto che la legge n. 223 del 1990 risulta essere la prima legge interna, che ha fornito una formula definitoria di sponsorizzazione.

Come necessario punto di partenza dell'indagine appare il raffronto della legge nazionale con la normativa comunitaria, ed, in particolare, con la direttiva CEE 89/552.

Nell'ordinamento interno sembra accolta una visione più ampia di sponsorizzazione rispetto a quella della Direttiva CEE 89/552, in quanto non è stato esplicitamente introdotto nella legislazione italiana il divieto, contemplato nell'art. 17, lett. c), della direttiva.

Un tratto distintivo dell'istituto dalla sponsorizzazione è costituito dalla presenza di un comportamento attivo da parte dell'emittente, che si traduce nella manifesta volontà di considerare sponsorizzato un programma, e dalla presenza di un contributo diretto da parte dello sponsor al finanziamento del programma.

Con attenzione ai requisiti soggettivi che deve rivestire l'impresa sponsor, si richiede la qualità di imprenditore ai sensi dell'art. 2082 c.c.; tuttavia, rientra nella figura della sponsorizzazione anche quel rapporto posto in essere da un soggetto che non riveste tale qualifica, ma che in virtù di una gestione di affari, con o senza rappresentanza, attraverso quel rapporto promuova il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o i prodotti di una impresa.

Sulla base di questi principi possono individuarsi varie tipologie di sponsorizzazioni, la cui elencazione ha carattere *indicativo*, non potendosi escludere la possibilità che, nella pratica, vengano escogitate e si affermino nuove formule e modalità.

4. Connesso alla definizione in positivo dell'istituto della sponsorizzazione è emerso il problema di individuare quelle forme di finanziamento dei programmi che non costituiscono sponsorizzazioni, nonché quello di fissare i divieti di applicazione dell'istituto in esame.

Sotto il primo profilo è apparsa nettamente prevalente l'opinione che non ritiene classificabili tra le sponsorizzazioni quei contributi al finanziamento di programmi posti in essere da soggetti privi dei requisiti di cui all'art. 2082 c.c. (quali organi dello Stato, fondazioni, associazioni senza scopo di lucro, etc., che contribuiscono alla realizzazione di un programma non al fine di promozione dell'immagine, ma, di norma, per soli *fini di rilevanza sociale*).

Restano inoltre escluse quelle forme di intervento alla realizzazione di programmi, nei confronti dei quali l'emittente svolge un ruolo sostanzialmente passivo, come avviene per i fornitori di beni e servizi utilizzati per la realizzazione di un programma; per le citazioni di carattere promozionale contenute in un programma prodotto da terzi, e di cui l'emittente abbia acquistato i diritti di trasmissione; per i programmi aventi quale contenuto la semplice riproduzione di avvenimenti o spettacoli, che risultino sponsorizzati a seguito di accordi tra i loro organizzatori ed una o più imprese.

5. Per quanto concerne i divieti direttamente posti dall'art. 8, comma 14, della legge 223, è parso necessario prevedere in sede regolamentare una più puntuale definizione di *«attività principale»*.

Nella pratica non è sempre agevole qualificare l'attività prevalente; è ricorrente l'ipotesi in cui una impresa multinazionale acquisti una o più aziende extrasettore, di tal che, ai fini in esame, può risultare insufficiente il riferimento alle risultanze di bilancio, senza definire l'ambito territoriale entro il quale l'attività principale deve essere quantificata. In tal senso, è stato proposto di adottare il criterio dell'incidenza del fatturato delle singole attività rispetto al fatturato globale nell'ambito del territorio nazionale.

Sotto un diverso aspetto, nell'intento di evitare che vengano elusi i divieti in questione, attraverso il ricorso a forme di promozione indiretta, si è ritenuto che il divieto di sponsorizzazione debba essere esteso alle ipotesi in cui il marchio dei prodotti, di cui all'art. 8, comma 14, venga utilizzato, a seguito dell'acquisizione dei relativi diritti di sfruttamento commerciale, da un'impresa che opera in settori economici diversi da quelli in questione.

6. Un problema di precipuo rilievo riguarda la determinazione delle varie tipologie di sponsorizzazione al fine di valutarne l'incidenza rispetto al computo degli indici di affollamento. In particolare, è stata oggetto di approfondito esame la possibilità di ricomprendere nell'istituto della

sponsorizzazione le forme di promozione interne al programma, in considerazione delle affinità di tali messaggi con la pubblicità tabellare.

Sono delineabili in realtà due opinioni diversificate circa l'estensione da dare al campo di esplicazione delle forme di sponsorizzazioni. La prima di esse si ispira a una impostazione restrittiva, ricomprendendo nell'istituto *de quo* le c.d. *sponsorizzazioni esterne*, che si realizzano attraverso la citazione nei titoli di testa o di coda del programma e, comunque, che non comportano l'interruzione del programma stesso. La seconda opinione (a carattere maggioritario) ha accolto una nozione di sponsorizzazione, comprensiva delle forme di promozione che si svolgono all'interno del programma. In tal senso sono stati considerati come sponsorizzazione i messaggi promozionali a favore dello sponsor contenuti in inviti all'ascolto di programmi da trasmettersi in un tempo successivo (c.d. *promos*) o inviti all'ascolto che precedono immediatamente il programma (c.d. *billboards*); ed inoltre, la citazione dei segni distintivi dell'impresa sponsor e/o dei prodotti e servizi di questa, e, comunque, il riferimento ad essi a scopo pubblicitario, richiamati, in qualunque forma, nel corso del programma (quali le *sovraimpressioni*). In quest'ultima categoria sono ricomprese anche le c.d. *telepromozioni*, che consistono nella promozione diretta dei prodotti o attività dell'impresa-sponsor, ovvero in concorsi, o giochi a premi, ai quali si ricollegano messaggi promozionali di detto sponsor.

Per quel che riguarda il calcolo degli indici di affollamento, il criterio fondato sul numero degli sponsor, e/o del prodotto, e sulla durata del programma, appare valido.

È stato proposto, altresì (da alcuni componenti del gruppo di studio), di introdurre accanto a tali fattori quello della forma di sponsorizzazione ricorrente nel caso concreto, in considerazione del diverso grado di influenza sull'utente che sono idonee a determinare le varie forme promozionali, e tenuto conto della possibilità per lo sponsor di adottare nel corso del programma tipologie diverse di sponsorizzazione (*spot-jingles*, telepromozioni, sovraimpressioni).

Ma è apparso preferibile (anche per la maggiore congruità e linearità del computo) l'applicazione del primo dei criteri suindicati relativo al numero degli sponsor e/o dei prodotti e della durata del programma, introducendo, per il calcolo effettivo del peso pubblicitario, la distinzione tra sponsorizzazione esterna ed interna al programma e sancendo delle percentuali di affollamento meno gravose per il primo tipo e più incidenti per il secondo tipo, in funzione di una minore o maggiore tutela del telespettatore. È stato inoltre previsto che tale sistema di calcolo venga successivamente integrato attraverso il ricorso ad un criterio aggiuntivo che comporta un aumento degli indici di affollamento in base al numero degli inviti all'ascolto (*promos*) concernenti le trasmissioni future del programma sponsorizzato.

Infine, per l'individuazione del numero dei prodotti, o attività, oggetto del messaggio promozionale, è stato predisposto un elenco di carattere indicativo, da allegarsi al regolamento, contenente la descrizione dei generi merceologici e dei settori di attività.

7. La proposta presentata dal Garante è stata *integralmente recepita* dal Ministro delle Poste e Telecomunicazioni, che l'ha trasfusa nel suo schema di regolamento, trasmesso in data 23 febbraio 1991 al Consiglio di Stato per il parere prescritto. Il Consiglio, con motivato parere — del 4 aprile 1991 — dell'Adunanza Generale, ha condiviso l'impostazione e le *linee fondamentali* del progetto di regolamento, pur proponendo vari emendamenti di carattere formale e alcuni di carattere sostanziale su punti specifici.

## Capitolo VI

# Il settore antitrust

I. La legge 6 agosto 1990 n. 223, sul sistema radiotelevisivo, dedica diverse disposizioni alla disciplina *antitrust* nei media.

È stata colmata così una grave lacuna del nostro ordinamento che contemplava una disciplina antimonomopolistica concernente il solo comparto della stampa quotidiana, anche se si rinviene una certa mancanza di corrispondenza tra le previsioni che regolano i diversi comparti dell'informazione, di talché non si riscontra ancora una legislazione organica in materia.

In linea generale, le norme dettate dalla legge 223 per le concentrazioni di imprese si ispirano al comune principio della tutela della libertà di informazione intesa sia sotto il profilo della trasparenza degli assetti proprietari, sia come aspetto particolare della più generale libertà di iniziativa economica.

L'intenzione del legislatore di garantire il pluralismo dell'informazione, sotto il profilo quantitativo del numero delle fonti, e sotto quello qualitativo attinente al contenuto dei programmi, risulta chiaro già nei principi generali della legge. L'art. 1, infatti, contempla come aspetti fondamentali del sistema radiotelevisivo il pluralismo, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione, nonché l'apertura alle diverse manifestazioni di pensiero.

La legge in esame detta poi una serie di disposizioni specifiche dirette a regolamentare, con ampio raggio, il fenomeno concentrativo, per modo che il controllo sulle operazioni di concentrazione si indirizzi nei confronti di tutti i soggetti (titolari delle concessioni, imprese editrici, imprese concessionarie di pubblicità) che in base alla legge medesima agiscono nel settore dell'informazione radiotelevisiva.

Quanto al contenuto della disciplina, mette conto in primo luogo richiamare i limiti fissati in relazione alla titolarità in capo ad un medesimo soggetto di imprese editrici e di imprese di radiodiffusione (art. 15). Propedeutica alla corretta applicazione di tale disciplina è la concreta individuazione del soggetto economico in considerazione della pluralità di articolazioni che può assumere l'impresa attraverso vincoli di controllo e/o rapporti di collegamento. A tal fine il legislatore delinea le fattispecie legali di controllo e di collegamento, le quali rivestono contenuto più ampio rispetto a quelle fissate dal codice civile e si pongono in linea con la recente legge 287/1990, in materia di *antitrust* generale, e con il Regolamento CEE 4064/89, sul controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese.

Al chiaro fine di assicurare la trasparenza degli assetti proprietari sono dirette le disposizioni di cui all'art. 13 della legge che sanciscono l'obbligo del concessionario di comunicare al Garante le modificazioni, ritenute rilevanti dalla legge, concernenti i mutamenti di proprietà delle imprese radiotelevisive.

Al medesimo fine rispondono le norme contenute nell'art. 17 della legge, per mezzo delle quali si vuole garantire la riconoscibilità della persona fisica destinataria finale delle partecipazioni sociali.

Infine, la previsione di schemi di riclassificazione dei bilanci, secondo i modelli opportunamente predisposti, consente l'esercizio del controllo tipico dell'autorità di vigilanza anche attraverso il dato contabile (art. 14).

Varie norme sono dedicate alle imprese concessionarie di pubblicità, tenuto conto che il pluralismo delle fonti di informazione potrebbe risultare condizionato dal finanziamento derivante dalla erogazione pubblicitaria. Ciò non soltanto per la possibile creazione di veri e propri vincoli di controllo tra le concessionarie di pubblicità (sottospecie di influenza dominante in virtù di vincoli finanziari) ma, prima ancora, per la creazione di posizioni dominanti, nel mercato interessato, idonee a influenzare la libertà di impresa radiotelevisiva.

Così, tra l'altro, si prevede — nel caso in cui la concessionaria di pubblicità rivesta la forma di società di capitali — l'obbligo di chiedere l'iscrizione, nel Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive, dei soci, degli altri soggetti intestatari di azioni o quote della società che interessa, dei soci delle società nei cui confronti si configuri un rapporto di controllo, nonché l'iscrizione di tutti gli altri elementi fissati dall'art. 12, comma 5.

Trova applicazione, altresì, l'articolo 17, comma 2, di talché, qualora le imprese concessionarie di pubblicità rivestano la forma delle società di capitali, è necessario che siano comunque individuabili le persone fisiche che detengono o controllano la maggioranza delle azioni aventi diritto di voto, anche se tale posizione di controllo venga acquisita per il tramite di altre società.

Il requisito soggettivo dell'iscrizione nel Registro delle Imprese legittima l'applicazione alle concessionarie di pubblicità dell'art. 13, in tema di trasferimenti di proprietà.

In materia di redazione del bilancio, l'art. 15, comma 6 pone l'obbligo di trasmettere al Garante detto documento contabile, documento che, come osservato, deve essere redatto secondo precisi schemi.

Particolare importanza riveste l'art. 15, comma 7, che sancisce il rispetto di determinati limiti in tema di raccolta di pubblicità quando sussista una posizione di controllo o di collegamento tra imprese concessionarie di pubblicità e le imprese concessionarie del servizio radiotelevisivo.

Si richiama, infine, l'art. 37 che definisce le nozioni di controllo e collegamento e che non può non trovare applicazione anche per questo tipo di imprese.

**II.** Poco dopo l'entrata in vigore della legge 223/90 è stata emanata la legge 10 ottobre 1990, n. 287, «Norme per la tutela della concorrenza e del mercato».

Sembra conseguire da tale successione di leggi una certa sovrapposizione di normative in materia di *antitrust*. Ma il possibile concorso di discipline è regolato dall'art. 20 della legge 287 che riserva, in ordine alle attività anticoncorrenziali indicate nella legge medesima, all'autorità di vigilanza nel comparto della radiodiffusione ed editoria l'applicazione

delle disposizioni contenute nella stessa legge 287. Vengono così trasferite azioni e funzioni tipiche dell'*Authority* al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, con ciò accrescendo le funzioni istituzionali del Garante.

Il coordinamento tra le due normative va ricercato nei criteri ispiratori di fondo posti alla base delle medesime.

Ed invero, la legge 223 reprime le situazioni di concentrazione in relazione alle specifiche finalità di tutela della libertà di informazione, per modo che i contenuti precettivi ed i poteri dell'autorità di controllo sono funzionalmente collegati a siffatta finalità. Per converso, la «filosofia» della legge 287 si sviluppa in una stretta logica di mercato nella quale si inquadrano i relativi dettami.

Le fonti normative richiamate operano, pertanto, in campi differenti: la legge sul servizio radiotelevisivo detta una regolamentazione di settore e si pone come legge speciale rispetto alla legge *antitrust* che dispone la disciplina generale a tutela della concorrenza.

**III.** Per lo svolgimento delle funzioni «di governo» e di vigilanza che derivano dal complesso quadro normativo, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, in attesa di poter agire nel rispetto delle scadenze previste dalla legge 223, ha realizzato una serie di interventi diretti ad organizzare l'attività dei vari settori dell'Ufficio che devono operare nel settore specifico dell'*antitrust*. Tale attività deve svolgersi anche nel senso di creare un rapporto di collaborazione ed interazione con gli altri settori in modo da consentire la circolazione di un continuo flusso di informazioni.

In quest'ultimo senso precipua importanza riveste l'organizzazione dell'ufficio a cui è demandato il compito di curare la tenuta del Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive e dell'Ufficio Bilanci. Si rileva, in tema, che la raccolta dei dati richiesta per l'iscrizione dell'impresa nel Registro (dai quali deve risultare la trasparenza degli assetti proprietari eventualmente in relazione alla presenza di fattispecie di controllo o collegamento) trova ulteriore complemento nei dati per la compilazione dei bilanci da trasmettere al Garante, dati finalizzati alla realizzazione del principio di trasparenza finanziaria.

Di notevole rilievo, infine, è la previsione, nell'ambito del Settore studi e affari giuridici, di un centro elaborazione dati attraverso cui realizzare la raccolta e la gestione informatica dei dati concernenti la rilevanza degli assetti e delle linee di sviluppo dei soggetti operanti nel comparto delle comunicazioni di massa.

PAGINA BIANCA

## Capitolo VII

# Gli interventi in materia di film vietati ai minori

1. Numerose sono state le segnalazioni, da parte di associazioni di utenti e di privati, intese ad ottenere la puntuale osservanza, da parte della concessionaria pubblica e delle concessionarie private, delle disposizioni della legge 223/90 in materia di divieto di trasmissione di film vietati ai minori o di programmi lesivi dello sviluppo psichico e morale dei minori o contenenti scene di violenza gratuita o pornografiche.

I contatti col Ministero del Turismo e dello Spettacolo e la collaborazione dei Circoli Costruzioni Telegrafiche e Telefoniche dell'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni (soprattutto quello di Roma) hanno consentito di attuare un controllo preventivo sulle trasmissioni di film vietati ai minori. A seguito dell'adozione da parte del Garante dei provvedimenti di diffida nei confronti di quelle emittenti che avevano programmato spettacoli cinematografici non consentiti ai minori di anni 18 o ai minori di anni 14 al di fuori delle fasce orarie previste, si è constatata l'ottemperanza delle emittenti medesime alle diffide.

Sono, peraltro, in corso n. 3 istruttorie per verificare se taluni film, trasmessi da emittenti locali, siano conformi al disposto legislativo.

Considerevole è stato anche il numero di segnalazioni, anche telefoniche, pervenute a seguito di trasmissioni di vario genere (sceneggiati televisivi, *videoclip*, spettacoli di varietà) caratterizzati da scene violente o di dubbia moralità.

A differenza di quanto previsto per gli spettacoli cinematografici e teatrali, assoggettati al giudizio delle Commissioni di 1° e 2° grado secondo le procedure introdotte con la legge 21 aprile 1962 n. 161, per la diffusione di programmi radiotelevisivi non sembra sussistere alcun sistema di controllo preventivo: allo stato, l'Ufficio del Garante potrebbe operare solo a trasmissione avvenuta, e cioè nella fase repressiva dell'irrogazione della sanzione.

Poiché gli accertamenti sulla sussistenza o meno di scene vietate nei vari programmi che formano oggetto di verifica presuppongono, comunque, una valutazione sul contenuto complessivo degli stessi, che tenga conto della primaria esigenza di tutela della dignità umana nell'ambito del sistema comunicativo, senza trascurare gli aspetti socio-culturali ed artistici della singola opera, è sembrato opportuno investire delle singole questioni prospettate all'Ufficio il Consiglio consultivo degli utenti, recentemente insediatosi.

Per quanto concerne l'apporto fornito dai Circoli Costruzioni Telegrafiche e Telefoniche, sembra doveroso segnalare che, da parte dei responsabili di tali uffici, è stata in più occasioni ribadita la necessità di

un rapido potenziamento del personale e delle strumentazioni tecniche: è auspicabile, pertanto, che tale esigenza venga adeguatamente considerata, tenuto conto delle nuove incombenze assegnate a detti Organi dalla legge 223/90 e dal regolamento di attuazione in via di emanazione.

2. Nel quadro delle iniziative assunte nel settore in esame, proficuo è risultato l'incontro con Lord Rees-Mogg, presidente del *Broadcasting Standard Council*, tenutosi presso l'Ufficio del Garante il 6 dicembre 1990. Come è noto, il B.S.C. è stato creato dal Governo Britannico nel 1988 ed ha natura di Commissione Indipendente per la tutela della moralità nell'ambito della programmazione e della pubblicità radiotelevisiva, con particolare riguardo all'attività di protezione dei minori. Il B.S.C. cura, inoltre, i rapporti con la CEE e con organismi consimili in altri Stati della Comunità Europea.

Nel corso dell'incontro, sono state affrontate numerose problematiche comuni: Lord Rees si è soffermato, tra l'altro, sulla crescente reazione, da parte dell'utenza inglese, contro gli spettacoli ad alto contenuto di violenza, compresi taluni programmi di cartoni animati.

Particolare attenzione viene riservata dal B.S.C. agli effetti «cumulativi» sui minori delle scene di violenza contenute in più trasmissioni di diverso genere durante la medesima giornata. Altrettanto sentita è la preoccupazione di escludere dai programmi radiotelevisivi qualsiasi tipo di linguaggio che possa risultare diseducativo per i minori.

3. Da parte di cittadini, di rappresentanti di associazioni o da esponenti del mondo della cultura o della politica è stata richiamata l'attenzione del Garante, in più occasioni, su problematiche concernenti la qualità dei programmi radiotelevisivi, specie in relazione a quelli che per contenuti allusivi o volgari trascendono le elementari regole di correttezza e di buon gusto che devono caratterizzare ogni forma di pubblica espressione.

L'esigenza di assicurare costantemente la puntuale osservanza di tali criteri è oggetto di particolare attenzione da parte dell'Ufficio del Garante.

**Capitolo VIII****Contributo alla elaborazione  
di due importanti regolamenti****I**

1. L'art. 36 della legge 6 agosto 1990, n. 223, prevede l'emanazione, nel termine di novanta giorni dalla approvazione del piano di assegnazione delle radiofrequenze, di un regolamento di attuazione delle disposizioni contenute nella legge medesima.

Si tratta di un atto normativo adottato con decreto del Presidente della Repubblica, deliberato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro delle Poste e Telecomunicazioni, sentiti — nel termine indicato di quindici giorni — il Consiglio superiore tecnico delle poste, delle telecomunicazioni e dell'automazione, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria ed infine le competenti Commissioni parlamentari.

Dalla sfera di operatività riservata dalla legge al regolamento risulta come esso sia inteso a disciplinare aspetti non meramente attuativi e procedurali della normativa, ma anche integrativi.

2. L'attività dell'Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, nella prima fase di applicazione della legge n. 223, ha compreso l'esame dell'articolato predisposto ex art. 36 dal Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni, e delle problematiche connesse a tale disciplina, sia in adempimento della funzione consultiva attribuita dalla stessa norma, sia nella persistenza di uno spirito di collaborazione che nello stesso periodo ha caratterizzato le relazioni tra i due organi.

Particolare attenzione è stata prestata alla organizzazione del Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive e dei Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi, e alle disposizioni in materia di pubblicità delle amministrazioni pubbliche e di rettifica.

Il compito di sviluppare le tematiche in questione è stato affidato ad appositi gruppi di lavoro costituiti presso l'Ufficio del Garante.

3. Per quanto si riferisce al contenuto di tale esame, mette conto riferire quanto rilevato riguardo i singoli punti, rispettando nella trattazione l'ordine della normativa regolamentare.

### A - Pubblicità

Con riferimento all'art. 9 della legge n. 223/1990, si è ritenuto di sottolineare la necessità di una specificazione, nella norma regolamentare, dei soggetti immediatamente destinatari dell'obbligo di riserva di una quota di stanziamento di bilancio per spese di pubblicità radiotelevisiva, evidenziando come la posizione degli enti pubblici territoriali risulti differenziata rispetto agli altri enti, in quanto essi sono soggetti all'obbligo, e all'osservanza dei conseguenti criteri di ripartizione, solo ed esclusivamente a seguito di loro specifica deliberazione, in ossequio ai principi di autonomia decisionale che ne caratterizza l'azione.

Sull'attività della Commissione ex art. 5 della legge 22 febbraio 1987, n. 67 (1), si è messa in luce una limitazione della competenza di tale Commissione all'esame dei progetti di ripartizione delle spese pubblicitarie televisive delle sole amministrazioni statali.

È stata inoltre posta in rilievo la illegittimità della introduzione dell'obbligo — soggetto a termine — di comunicazione al Garante delle spese pubblicitarie effettuate nell'esercizio precedente, ritenendo che esso sia ricompreso nella comunicazione prevista dal citato art. 5 della legge n. 67/1987.

### B - Rettifica

L'intervento regolamentare in materia di esercizio del diritto di rettifica, anche in mancanza di un esplicito rinvio di legge, risulta giustificato dalla non esaustività della previsione legislativa in termini procedurali e dalla necessità di porre il Garante, preposto in casi specifici alla attivazione dell'istituto, in condizione di operare secondo procedure ben definite, che garantiscano l'effettività del rimedio e la tutela dei singoli.

Specificazioni si sono ritenute necessarie anzitutto in ordine ai titolari del diritto, nel senso di non adottare criteri restrittivi che potrebbero limitare l'efficacia dell'istituto, in contrasto, ciò, con la stessa *ratio* della norma.

Si è ritenuto opportuno, poi, richiamarsi al disposto dell'art. 10 della legge n. 223, in ordine al criterio di valutazione della natura lesiva della notizia soggetta a rettifica.

Infine, si è rilevata la necessità di ribadire, in sede regolamentare, l'omogeneità nelle forme di trasmissione tra la rettifica e il programma contenente la notizia lesiva, al fine di assicurare l'efficacia reintegratoria dell'istituto.

### C - Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive

Un argomento di particolare attenzione è costituito dalla disciplina in tema di organizzazione del Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive.

In particolare, per quanto riguarda il Capo III (artt. 10-18), l'Ufficio ha collaborato con il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni alla predisposizione dell'articolato. Si è rilevato come le norme debbano essere ispirate alla finalità di garantire la piena funzionalità del Registro quale strumento di controllo, risolvendo anche alcuni profili di natura giuridica e tecnica non disciplinati dalla legge.

(1) Istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria, a fini di coordinamento e della promozione della pubblicità su quotidiani e periodici da parte delle (pubbliche) amministrazioni con particolare riferimento alla illustrazione delle leggi e della loro applicazione e alla promozione di una più diffusa conoscenza delle relative problematiche nonché sui servizi, le strutture e il loro uso: art. 5, comma 6, legge 22 febbraio 1987, n. 67.

L'organizzazione di base del Registro (articolato in registro-cronologico, repertorio e archivio) è ispirata a quella del Registro Nazionale della Stampa, con un ampliamento di alcune funzioni (a titolo di esempio, si è evidenziata l'esigenza di includere nella normativa regolamentare un costante aggiornamento degli assetti proprietari inseriti nel repertorio). Si è poi suggerita l'espressa previsione della utilizzazione di strumenti informatici per la tenuta del Registro, onde consentire una gestione economica in termini di mezzi e di personale, nonché l'eventuale interconnessione con altre banche-dati.

Si è poi ravvisata l'opportunità di individuare tutti gli adempimenti a carico dei soggetti obbligati a richiedere l'iscrizione, i quali dovranno fornire tutti gli elementi indispensabili per una ricostruzione completa ed analitica degli assetti proprietari.

La puntualità di tale definizione degli adempimenti riveste particolare importanza nel caso in cui i titolari di concessione o autorizzazione siano costituiti sotto forma di società. Siffatti adempimenti devono essere, infatti, intesi a consentire — nella fase dell'iscrizione — non solo l'individuazione dei singoli soci e l'entità della loro partecipazione sociale, ma anche la determinazione dei soggetti che comunque, per effetto di diversi rapporti giuridici, possono influenzare la gestione della società.

A tale fine è stata prospettata, tra l'altro, la necessità di richiedere (anche successivamente alla iscrizione e secondo scadenze predeterminate) l'elenco dei soggetti che, indipendentemente dalla titolarità di partecipazioni sociali, hanno diritto di intervenire all'assemblea che approva il bilancio della società, specificando altresì la natura del titolo legittimante.

Si è, infine, ritenuto necessario evidenziare, già in detta fase dell'iscrizione, i rapporti di controllo (diretto o indiretto) e di collegamento eventualmente sussistenti tra società, attraverso la prescrizione di una serie di obblighi di comunicazione relativi al possesso di azioni o quote: ciò per assicurare, anche in questa ipotesi, la trasparenza della effettiva imputabilità dell'impresa sia per il profilo dell'assetto proprietario, sia per quello del potere gestionale.

Si è poi reputato utile suggerire la espressa previsione di un aggiornamento dei dati forniti all'atto dell'iscrizione, oltre che con le comunicazioni di cui all'art. 13 della legge, anche con comunicazioni periodiche, analogamente a quanto previsto per il Registro Nazionale della Stampa.

È stata anche prospettata la necessità di procedere ad una iscrizione d'ufficio per i soggetti inadempienti, individuando le procedure sanzionatorie applicabili in caso di violazioni delle norme di legge e regolamentari.

È stata infine fatta presente la possibilità di prevedere in via regolamentare il rilascio di certificazioni attestanti l'iscrizione al Registro e la regolarità dei successivi adempimenti a carico dei soggetti iscritti.

#### *D - Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi*

È stata sottolineata l'opportunità di definire in modo più specifico il contenuto della «funzione di avvalimento» contemplata dall'art. 7 della legge n. 223, introducendo un elenco esemplificativo delle attività per il cui svolgimento il Garante può avvalersi dei Comitati regionali, elenco seguito da una norma di chiusura, che introduce un generico collegamento alle funzioni istituzionali del Garante.

Si è prospettata altresì la possibilità di introdurre nel regolamento una norma di rinvio a successivi provvedimenti amministrativi per la definizione delle modalità concrete di attuazione di tale funzione di avvalimento.

## II

La legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante «Norme per la tutela della concorrenza e del mercato», nel riconoscere espressamente — all'art. 20 — l'autonomia del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, quale istituzione preposta, nei settori di sua competenza, alla vigilanza sulle intese restrittive della libertà di concorrenza, sugli abusi di posizione dominante e sulle operazioni di concentrazione limitative della libertà di concorrenza (artt. 2, 3 e 6), estende al Garante stesso (art. 20, comma 8) l'applicazione delle procedure istruttorie previste dall'art. 10 della legge medesima per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

L'Ufficio del Garante ha ritenuto pertanto di dover seguire con particolare attenzione le iniziative di regolamentazione proposte in materia, ai sensi dell'art. 10, comma 5, della citata legge 287/90, dal Ministero dell'Industria.

Non appena si è venuti a conoscenza dello schema di regolamento in questione, redatto dal predetto Ministero, è stato costituito un apposito gruppo di lavoro che ha esaminato le norme procedurali previste per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e secondo le quali deve operare anche il Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

Particolare attenzione è stata rivolta nel corso di tale esame a quanto disposto nello schema di regolamento circa le modalità di comunicazione volontaria delle intese e di notifica dell'apertura dell'istruttoria (artt. 2 e 3), nonché circa l'esercizio dei poteri istruttori (art. 4), le ispezioni (art. 5), la partecipazione all'istruttoria (art. 7), la tutela della riservatezza e del segreto d'ufficio (art. 8), le autorizzazioni di intese in deroga ai divieti (art. 10), le revoche dell'autorizzazione (art. 11), l'istruttoria per le operazioni di concentrazione (art. 12), e le modalità di accesso ai documenti amministrativi (art. 14).

Nella seduta del 14 dicembre 1990 il gruppo di lavoro, nel formulare le sue osservazioni, ha sottolineato in particolare la proficuità del metodo con cui sono state redatte le norme regolamentari esaminate, specialmente quelle relative alle ispezioni e alla fase istruttoria.

Successivamente, i rappresentanti dell'Ufficio del Garante sono intervenuti alla riunione del 9 gennaio 1991 indetta presso il Ministero dell'Industria, riunione svoltasi per l'esame conclusivo del medesimo schema di regolamento ex art. 10 comma 5, della legge 287/90, prima della trasmissione dello stesso al Consiglio di Stato, per il parere di competenza.

Nel corso di tale riunione, alla quale hanno partecipato, oltre ai rappresentanti del Ministero dell'Industria, anche quelli del Ministero del Tesoro, della Banca d'Italia e dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), è stato precisato (in relazione a talune perplessità sollevate circa il coordinamento delle disposizioni oggetto dell'esame con quelle che disciplinano l'attività ispettiva nel settore creditizio, con particolare riferimento alle operazioni di concentrazione) che le norme regolamentari proposte sono destinate in effetti a disciplinare le procedure ispettive, istruttorie e sanzionatorie a tutela della concorrenza. Sicché debbono ritenersi salve le vigenti disposizioni, anche di carattere procedurale, previste per ciascuna autorità di vigilanza dalle legislazioni di settore, con la conseguenza che le

disposizioni regolamentari concernenti, ad esempio, le segnalazioni da parte dei privati, i reclami, l'accesso dei terzi all'istruttoria e le ispezioni dovranno essere osservate dalle autorità di vigilanza solo limitatamente alle ipotesi di violazione delle norme a tutela della concorrenza.

In tutto il suo complesso, lo schema di regolamento proposto vale a introdurre una disciplina procedurale che garantisce agli interessati la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio e la verbalizzazione, in armonia con la legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

PAGINA BIANCA

## Capitolo IX

# La pubblicità radiotelevisiva

### 1. - La vigilanza sulla pubblicità radiodiffusa

In attesa che le norme sulla pubblicità radiodiffusa contenute nell'art. 8 della legge diventino concretamente operative, si stanno delineando le prospettive rivolte a rendere operativa l'attività di vigilanza del Garante in materia.

In particolare, si sta valutando l'opportunità di utilizzare strumentazioni tecniche (anche mediante la stipula di convenzioni con ditte specializzate) per la verifica delle eccedenze, rispetto ai parametri di legge, che si dovessero realizzare nella trasmissione dei messaggi pubblicitari.

Tale ipotesi implicherebbe presumibilmente l'assunzione di costi rilevanti, non compatibili con gli attuali stanziamenti di bilancio, ove l'attività fosse condotta ininterrottamente per tutte le ore di programmazione; essi, invece, sarebbero notevolmente inferiori se venissero pianificate, ai fini di tutela, verifiche saltuarie, per campionature.

La scelta fra le diverse ipotesi di lavoro è subordinata, oltre che all'analisi dei costi relativi che sono in via di acquisizione, anche alla effettività del supporto, in materia, da parte del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, attraverso i Circoli delle Costruzioni Telegrafiche e Telefoniche esistenti nel territorio.

È da tener presente in ogni caso che l'attività di garanzia in materia pubblicitaria comporta la necessità di rilevamenti d'ordine quantitativo, quali:

- a) gli indici di affollamento per la concessionaria pubblica (unitariamente rilevanti per televisione e radio);
- b) gli indici di affollamento per i concessionari privati di radiodiffusione televisiva in ambito nazionale;
- c) gli indici di affollamento per i concessionari privati di radiodiffusione televisiva in ambito locale;
- d) gli indici di affollamento per i concessionari privati di radiofonia sia in ambito nazionale che locale;
- e) la durata dei programmi sponsorizzati e della loro incidenza sugli indici di affollamento.

Implica altresì rilevamenti d'ordine qualitativo ai fini del rispetto:

- a) dei divieti in materia di pubblicità dei medicinali e delle cure mediche;
- b) dei divieti in materia di pubblicità di sigarette e dei prodotti del tabacco;

- c) dei criteri della pubblicità delle bevande alcoliche;
- d) dei criteri posti a tutela del bene morale e fisico dei minorenni;
- e) dei limiti di influenza degli sponsors sui programmi.

Implica infine rilevamenti d'ordine formale sul rispetto:

- a) della riconoscibilità della pubblicità televisiva e radiofonica;
- b) della riconoscibilità dello sponsor;
- c) della riserva ai concessionari privati in ambito locale della pubblicità locale.

## **2. - Destinazione della pubblicità dello Stato e degli Enti pubblici**

Le disposizioni in materia, contenute nell'art. 9 della legge (aventi ad oggetto la destinazione della pubblicità dello Stato e degli enti pubblici), sono in attesa di avere efficacia in forza del comma 2 dell'art. 33 della legge medesima.

Esse si raccordano, integrandole, con le disposizioni contenute nell'art. 5 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, sull'editoria, formando con queste un complesso normativo unico, con il quale si riserva una rilevante quota della spesa pubblicitaria, prevista da parte delle singole Amministrazioni statali e degli enti pubblici non territoriali (a carattere non economico) nei capitoli dei rispettivi bilanci, ai principali mezzi di comunicazione, quali i giornali e i quotidiani, ai quali va destinato il 50 per cento delle spese pubblicitarie stanziare, e le emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale, alle quali va destinato il 25 per cento delle stesse.

In relazione alla pubblicità da commissionare a tali emittenti sono state fissate, con il comma 2 dell'art. 4 del regolamento di attuazione della legge (art. 36), i criteri generali a cui gli enti pubblici devono attenersi nella destinazione delle spese.

In materia è stata emanata dal Garante in data 15 marzo 1991 una circolare informativa, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 66 del 19 marzo 1991, con la quale si richiamano gli obblighi degli enti pubblici e le sanzioni applicabili per le eventuali inosservanze. È stato, fra l'altro, indicato un termine operativo entro il quale è opportuno che gli enti a ciò tenuti diano comunicazione delle spese pubblicitarie effettuate nell'esercizio precedente, allo scopo di agevolare i compiti di istituto del Garante.

Conviene riportare alcuni punti essenziali di tale circolare:

- a) Le amministrazioni statali e gli enti pubblici non economici, a carattere non territoriale, sono tenuti:
  - a istituire nel proprio bilancio uno specifico capitolo al quale imputare tutte le spese comunque afferenti alla pubblicità;
  - a destinare a pubblicità su quotidiani e periodici una quota non inferiore al 50 per cento delle spese pubblicitarie iscritte nell'apposito capitolo di bilancio. Sono equiparate ai quotidiani e periodici le emittenti di radiodiffusione sonora di cui al comma 1 dell'art. 11 della legge n. 67/1987, come sostituito dall'art. 7 della legge 7 aprile 1990, n. 250, in forza dell'art. 10 della legge da ultimo citata;
  - a dare comunicazione al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, anche negativa, delle spese pubblicitarie, di qualsiasi tipo, effettuate nel corso dell'esercizio finanziario precedente, depositando un riepilogo analitico di esse.
- b) Le regioni, le province e i comuni, e le loro aziende, le unità sanitarie locali che gestiscono servizi per più di 40.000 abitanti, nonché gli enti pubblici economici, sono tenuti a dare comunicazione, anche negativa, delle spese pubblicitarie, di qualunque tipo, effettuate nel

corso dell'esercizio precedente, depositando un riepilogo analitico di esse. I comuni con 40.000 abitanti o meno sono tenuti a comunicare solo le spese pubblicitarie effettuate, con esenzione, quindi, dell'obbligo della eventuale comunicazione negativa prevista invece per tutti gli altri enti pubblici.

Per l'art. 6 della citata legge n. 67/1987, inoltre, le regioni, le province, e comuni con più di 20.000 abitanti, i loro consorzi, le aziende municipalizzate e le unità sanitarie locali che gestiscono servizi per più di 40.000 abitanti, devono pubblicare in estratto, su almeno due giornali quotidiani aventi particolare diffusione nel territorio di competenza e su almeno un quotidiano a diffusione nazionale e su un periodico, i rispettivi bilanci.

Ad integrazione dei suddetti obblighi l'art. 9 della legge 6 agosto 1990, n. 223, recante disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato, dispone, ovviamente a partire dal bilancio successivo alla data da cui avrà efficacia tale articolo (24 agosto 1991), che le amministrazioni statali e gli enti pubblici non territoriali, con espressa esclusione degli enti pubblici economici, devono destinare il 25 per cento delle somme stanziare nell'apposito capitolo relativo alle spese pubblicitarie (di qualunque genere) a pubblicità su emittenti o reti radiofoniche e televisive dei concessionari privati per la radiodiffusione sonora o televisione in ambito locale. Tale obbligo si aggiunge a quello della destinazione a pubblicità su quotidiani e periodici del 50 per cento delle somme stanziare per spese pubblicitarie, portando così al 75 per cento il vincolo di destinazione a fini di pubblica utilità delle spese per pubblicità da effettuare mediante l'acquisto di spazi su mezzi di comunicazione di massa.

Anche le regioni, le province e i comuni sono tenuti a destinare il 25 per cento delle somme stanziare per spese pubblicitarie alla pubblicità affidata ai concessionari privati per la radiodiffusione sonora o televisiva in ambito locale, sempre a decorrere dall'esercizio successivo a quello di applicazione della legge n. 223/1990, ove tali enti nell'ambito della propria autonomia gestionale effettuino pubblicità tramite emittenti e reti televisive private.

In tutti i casi la ripartizione della pubblicità tra i concessionari privati per la radiodiffusione in ambito locale deve avvenire senza discriminazione e secondo criteri di economicità e nel rispetto delle disposizioni contenute nel regolamento previsto dall'art. 36 della legge menzionata».

PAGINA BIANCA

## Capitolo X

# Una prima fattispecie in materia di rettifica

È venuto in rilievo nel dicembre 1990 il primo caso di rettifica, ricompreso nell'ambito dell'art. 10, comma 4, della legge 223/1990.

Poiché esso segna un «precedente giurisprudenziale», si ritiene di dare conto dei motivi su cui si è fondata la pronuncia del Garante in accoglimento della rettifica richiesta.

Il testo della motivazione è il seguente (omessa la «narrativa del fatto»):

«La richiesta di rettifica formulata dal sig. Giovanni Ruscitti va accolta, ai sensi dell'art. 10, comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223.

Prima di esporre concretamente i motivi che inducono a ritenere la fondatezza della richiesta stessa, è opportuno far richiamo, sia pure in breve sintesi, ai principi regolatori della materia di cui trattasi, così come delineatisi sia sulla base dei criteri enunciati nel citato art. 10 della legge 223, sia per effetto della elaborazione giurisprudenziale inerente al tema considerato.

Il presupposto fondamentale per la tutela accordata a “chiunque si ritenga leso nei suoi interessi morali o materiali da trasmissioni contrarie a verità” (secondo la testuale dizione del comma 2 del predetto art. 10) è l'oggettiva difformità del dato notizia, diffuso dall'emittente rispetto al vero. E tale individuazione della difformità va condotta sia tenendo conto del punto di vista del richiedente la rettifica e sia valutando la *sussistenza o meno* dell'esattezza e affidabilità delle fonti (da cui l'operatore dell'informazione ha tratto gli elementi divulgati) nonché le modalità della esposizione di tali elementi, soprattutto in relazione al rispetto dei doveri deontologici del giornalista (ripetutamente evidenziati dalla giurisprudenza).

Alla luce dei criteri ora ricordati, le doglianze del richiedente la rettifica si ravvisano sorrette da fondamento. E infatti l'aver attribuito al Ruscitti un comportamento, un accordo inteso a influenzare l'opinione di altri componenti della Commissione e a produrre un “cambiamento della decisione di voto” sicuramente può integrare gli estremi di una lesione degli interessi morali del Ruscitti, specialmente se ciò viene valutato nel quadro del particolare clima esistente fra i cittadini del Centro Abruzzo in relazione al problema della istituenda provincia.

Inoltre, va osservato che nel servizio giornalistico di cui trattasi non si rinvenivano concreti elementi dimostrativi dell'asserito accordo, di cui si sarebbe reso promotore il Ruscitti.

Particolare importanza, ai fini del *thema decidendum*, assume la valutazione dei motivi addotti dall'emittente a sostegno del rifiuto di smentita. L'emittente non adduce elementi di carattere probatorio e concreto, ma si limita a dedurre che "non è stata mai nostra intenzione procurare laceramenti e/o dimissioni in seno alla maggioranza". Ma siffatto elemento non può spiegare nella fattispecie considerata alcuna influenza sulla individuazione della conformità o meno della notizia diffusa.

Ciò che conta non è l'intenzione meramente soggettiva propostasi dall'autore del servizio giornalistico (se cioè il fine fosse o non rivolto a "lacerazioni della maggioranza"), bensì è decisiva la esistenza oggettiva del divario fra la notizia e la realtà, in quanto non è stato addotto (nelle giustificazioni della emittente) un qualche elemento probatorio circa la conformità della notizia alla verità e circa la indicazione e attendibilità delle fonti da cui derivava la notizia.

Né è attendibile la giustificazione dell'emittente, secondo cui l'articolo del De Deo "non afferma niente di categorico, ma si limita a una dicitura ipotetica". E invero il testo del predetto articolo contiene affermazioni né vaghe né generiche, ma specifiche.

*P.Q.M.*

il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, Prof. Giuseppe Santaniello, dichiara fondata la richiesta di rettifica del Sig. Ruscitti Giovanni e ordina che l'emittente su indicata effettui gli adempimenti prescritti dall'art. 10, comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223».

È doveroso rilevare che l'emittente di cui trattasi ha correttamente ottemperato alla pronuncia suddetta.

## Capitolo XI

# Problemi e prospettive di modifiche legislative inerenti all'organo di garanzia

La legge 5 agosto 1981, n. 416 (recante la disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria) e la legge 6 agosto 1990, n. 223 (concernente la disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato) hanno il merito di avere, per la prima volta, delineato la disciplina normativa dell'intervento pubblico nel sistema dell'informazione e delle comunicazioni di massa nel nostro Paese.

Le due leggi si possono considerare, a buon diritto, un fondamentale punto di partenza per ogni ulteriore sviluppo e adeguamento legislativo rivolto al fine di conseguire un organico assetto della materia.

Appaiono però meritevoli essere riconsiderati, in una prospettiva di modifiche e di aggiornamenti, alcuni punti della legislazione che riguardano specificamente l'organo di garanzia.

1. L'art. 15, comma 10, della legge n. 223/1990 sancisce che: «È vietata la trasmissione di programmi che possano nuocere allo sviluppo psichico e morale dei minori, che contengano scene di violenza gratuita o pornografiche, che inducano ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità».

Il successivo comma 11 stabilisce che: «È comunque vietata la trasmissione di film ai quali sia stato negato il nulla osta per la proiezione e la rappresentazione in pubblico oppure siano stati vietati ai minori di anni diciotto». Ed ancora il successivo comma 12 prevede che: «In caso di violazione del divieto di cui al comma 11 del presente articolo si applicano le sanzioni previste dall'art. 15 della legge 21 aprile 1962, n. 161, intendendosi per chiusura del locale la disattivazione dell'impianto».

L'art. 31, comma 3, della stessa legge n. 223, stabilisce che «nei casi di inosservanza dei divieti di cui ai commi da 8 a 15 dell'articolo 15, il Garante delibera l'irrogazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 10 milioni a lire 100 milioni e, nei casi più gravi, la sospensione dell'efficacia della concessione o dell'autorizzazione per un periodo da uno a dieci giorni».

Ora, verificandosi la trasmissione di film pornografici, anche se durante le ore notturne, tale da configurare comunque l'ipotesi di violazione delle disposizioni di cui al comma 10 dell'art. 15 della legge n. 223,

necessita stabilire, per la formale contestazione all'emittente in difetto, quale sia la procedura da seguire.

Più in particolare, occorrerebbe chiarire se siano applicabili all'ipotesi in esame, contemplata dall'art. 31, comma 3, della legge n. 223/90, le procedure previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689: il comma 4 del citato art. 31 rinvia espressamente alla procedura di cui alla legge 689/81, per la sola violazione delle norme contenute nel comma 1.

La questione assume particolare interesse per i termini della contestazione, per la possibilità di oblazione, per la ammissibilità della impugnazione dell'ordinanza al pretore, etc..

Inoltre, occorre approfondire il rapporto tra la previsione di cui all'art. 31, comma 3, della legge 223/90, e quella contenuta nell'art. 15, comma 12, della stessa legge che concerne le sanzioni per l'autorità giudiziaria in caso di trasmissione di film vietati ai minori di anni 18, o di film ai quali sia stato vietato il nulla osta per la proiezione.

Inoltre la normativa sopra richiamata presenta altri nodi problematici.

Per una stessa violazione, si prevede l'applicazione di due diverse norme, rendendo assai difficile e problematica l'azione di chi deve intervenire in casi che richiedono tempestività di decisione con l'osservanza di disposizioni chiare e precise.

La materia potrebbe essere quindi oggetto di chiarimento da stabilire nella opportuna sede normativa.

2. Una *asimmetria* legislativa può ravvisarsi (in materia di reclutamento del personale per l'Ufficio del Garante e del relativo trattamento economico), nel divario fra alcune previsioni della legge 223 del 1990 e quelle dalla coeva legge 10 ottobre 1990, n. 287.

Nella normativa concernente l'Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, il reclutamento del personale, da scegliere tra i dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, avviene nella sola forma del collocamento fuori ruolo; nell'altra, relativa all'organismo di garanzia della concorrenza e del mercato, si prevedono la istituzione di un apposito ruolo del personale dipendente e la facoltà di assumere direttamente dipendenti con contratto a termine determinato, disciplinato dalle norme di diritto privato, in numero di 50 unità.

In prosieguo di tempo, appare congrua una soluzione legislativa omogenea circa le modalità di provvista del personale per i due organismi di garanzia.

La esigenza di rimuovere siffatta *asimmetria* legislativa poggia soprattutto sulla considerazione che la formula, secondo la quale l'intera dotazione del personale dell'Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria consta esclusivamente di unità collocate fuori ruolo, implica una struttura organizzativa precaria e provvisoria, giustificabile solo in una fase iniziale dell'ufficio, ma non può essere concepita come modello organizzativo a carattere permanente.

Nell'ordinamento amministrativo italiano la regola è nel senso che ogni entità pubblica abbia una dotazione *organica* (anche se minima) di personale proprio, attribuitole in via permanente, in modo da conferire all'organismo pubblico un carattere di continuità nella esplicazione delle funzioni, attraverso l'operato delle persone inserite stabilmente nella compagine amministrativa.

Né va dimenticato che la dottrina giuridica ha concordemente classificato in uno stesso tipo, denominato «*amministrazioni indipendenti ad alto tasso di imparzialità*» le varie «*Autorità di garanzia*»:

Consob, ISVAP, Garante per la radiodiffusione e l'editoria, Autorità per la tutela del mercato e della concorrenza. Non ha quindi ragion d'essere la singolarità, per cui l'Ufficio del Garante debba discostarsi dal modello organizzativo del personale che è stato seguito in altre strutture similari.

**3.** L'art. 6 comma 11 della legge 223, trasferisce al Garante per la radiodiffusione e l'editoria le funzioni già attribuite al Garante per l'editoria dalla legge 416. Il nuovo organo di garanzia pertanto dovrà esplicare le proprie funzioni nel settore dell'editoria secondo uno strumentario giuridico inadeguato e obsoleto, identificantesi negli schemi di intervento demandati al soppresso organo di vigilanza.

Invero, la recente disciplina del sistema radiotelevisivo, sebbene intesa nelle linee ispiratrici di fondo al rafforzamento del principio della trasparenza attraverso una maggiore tutela del pluralismo del sistema informativo in generale, ha innovato nel comparto dell'editoria solo per l'aspetto — sicuramente di rilievo — relativo agli intrecci plurimediali in relazione ai divieti di concentrazione (art. 15 legge 223).

Per altri profili, nella legge 223 il legislatore si è limitato ad un mero recepimento della normativa preesistente nel settore della stampa, senza adeguare questa ultima normativa a quella più ampia ed incisiva dettata per il comparto della radiotelevisione. Da ciò è derivata una difformità di trattamento delle imprese editoriali rispetto alle imprese radiotelevisive, difformità che appare tanto più evidente se si considera l'identità di destinatari a cui si rivolge l'attività delle imprese stesse, nonché l'unitarietà del fine — la tutela dell'utente — su cui principalmente si fonda la disciplina dell'intero sistema dell'informazione.

L'adozione di disposizioni differenziate si rileva in particolare per il fenomeno concentrativo sia sotto il profilo dei contenuti precettivi — la legge 223 contiene un ampliamento del concetto di controllo ricomprendendo in questo, tra l'altro, il controllo congiunto (art. 37, punto 1) — sia, maggiormente, in relazione ai diversi e più efficienti rimedi concessi all'organo di garanzia nel settore della radiotelevisione per l'ipotesi di acquisizione di una posizione vietata.

In relazione a quest'ultimo punto una breve esegesi delle norme dettate nei due settori evidenzia la cennata difformità di trattamento.

L'art. 3 della legge 416, che disciplina le concentrazioni nella stampa quotidiana, attribuisce all'organo di controllo un potere monitorio che trova esplicazione attraverso la fissazione di un termine entro cui l'interessato deve rimuovere la posizione vietata (art. 3, punto 5); in caso di inottemperanza a siffatto invito viene concesso a detto organo un potere di azione avanti l'autorità giudiziaria per l'eliminazione della situazione che ha dato vita alla posizione dominante (art. 3, punto 6).

Più incisivi e di più estesa tipologia sono i poteri attribuiti in materia di concentrazioni radiotelevisive plurimediali al nuovo organo di garanzia.

Questi, infatti, nel caso di acquisizione di una posizione dominante, può disporre delle sanzioni amministrative previste dall'art. 31, commi 6 e 7; in base a tali norme il Garante è legittimato in primo luogo a diffidare l'interessato ad ottemperare ai divieti di legge, e successivamente determinare la revoca della concessione, proponendo tale misura sanzionatoria al Ministro delle Poste e Telecomunicazioni.

Inoltre, l'art. 33, punto 4, della legge 223 attribuisce particolari poteri sanzionatori al Garante, qualora si verifichi la situazione prevista dall'art. 15, punto 2, legge 223, che sancisce la nullità di determinati negozi giuridici diretti a realizzare concentrazioni multimediali, nonché

concentrazioni conglomerali, attraverso l'acquisizione da parte dell'impresa di una data percentuale delle risorse complessive del settore delle comunicazioni di massa.

In specie, qualora l'impresa non si adegui con propri provvedimenti ripristinatori ai precetti di legge, l'organo di controllo ha il potere di disattivare gli impianti quando la concentrazione sia stata realizzata attraverso l'apporto di reti; negli altri casi può disporre direttamente il ripristino della situazione precedente per mezzo della dismissione forzata delle fattispecie che hanno dato luogo alla violazione dei divieti (dismissione di società o di partecipazione o quote, scorporo delle attività, etc.).

Dalle disposizioni illustrate risulta una vistosa *asimmetria* nel trattamento giuridico di fattispecie sostanzialmente analoghe, la cui disciplina dovrebbe quindi essere retta da una identica *ratio*. Si rischia di sconfinare in una forma di antinomia ed appare necessario, sotto il profilo logico prima che giuridico, un intervento del legislatore inteso a rendere omogenei i due corpi normativi ed ad adeguare, per tale aspetto specifico, il settore della stampa al sistema *antitrust* introdotto per la radiotelevisione.

**PARTE SECONDA**

**LO STATO DI ATTUAZIONE  
DELLA LEGGE 6 AGOSTO 1990, N. 223**

- SEZIONE PRIMA      PROFILI GENERALI
  
- SEZIONE SECONDA    I SOGGETTI ISTITUZIONALI PREPOSTI  
ALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE

PAGINA BIANCA

**SEZIONE PRIMA**

**PROFILI GENERALI**

PAGINA BIANCA

## Capitolo I

# Il primo impatto della legge 223: verso le domande di concessione. Comportamenti dell'emittenza

1. La prima scadenza prevista dalla legge 223/1990, che ha fatto registrare un'intensa attività di *posizionamento*, di *ridimensionamento*, di *compravendita di frequenze* tra le emittenti radiofoniche e televisive private, è stata quella del 23 ottobre 1990, termine improrogabile di presentazione delle domande di concessione con annessa la documentazione necessaria.

Una rivista specializzata in materia radiotelevisiva osservava, poco prima che scadesse questo termine: «lo *shopping* e l'interscambio tra reti interregionali e regionali, fra queste ultime e quelle provinciali, continua, e non resta che vedere se davvero tutto si assesterà entro il fatidico 23 ottobre».

In realtà si è trattato di un gran numero di operazioni, iniziative e progetti, che è difficile registrare con precisione e in modo documentato. Per cogliere il senso della prima onda, messa in moto dalla nuova legge, è però utile rintracciare, anche sulla base delle notizie fornite dalla stampa, in occasioni di incontri e convegni di emittenti e con le testimonianze di operatori del settore, alcune di queste iniziative.

Subito dopo l'approvazione della legge, l'imprenditoria radiotelevisiva di livello nazionale ha cercato di consolidare il controllo sulle frequenze necessarie alla trasmissione delle reti televisive, e di aggregare nuove e vecchie frequenze.

Vi sono stati poi altri aspiranti a concessioni per reti televisive nazionali che hanno mirato ad acquisire frequenze per completare l'entità necessaria ad ottenerle.

Movimenti si sono registrati anche sul piano delle maggiori televisioni regionali. Movimenti, anche se talvolta in fase progettuale, non sono mancati anche nel settore delle concessionarie di pubblicità, in relazione alle dismissioni a cui dovranno gradualmente procedere sia la Sipra che Publitalia. Verso la creazione di nuove concessionarie si sono mossi sia i proprietari di reti come Rete A e Videomusic, sia circuiti come Cinquestelle, sia federazioni di televisioni indipendenti come Frt e Terzo Polo.

2. Possono individuarsi anche altri tipi di comportamento di fronte alla prima scadenza prevista dalla nuova legge, specificamente nell'ambito di quella categoria di emittenti locali che, avendo rinunciato a una vera e propria attività editoriale, si accontentano di ritrasmettere in modo integrale i programmi di altre emittenti, soprattutto nazionali o estere. Il corrispettivo per questa attività è — di prassi — un canone di locazione degli impianti pagato dall'emittente, che viene ritrasmessa, oppure una percentuale sulla pubblicità che viene raccolta localmente. Ma questi comportamenti non possono durare a lungo dal momento che, con la nuova legge, i concessionari delle frequenze devono garantire una *significativa percentuale di programmazione originale*. Quindi si sono visti alcuni «ripetitoristi» (1) cedere la propria emittente alla rete «ripetuta», che acquisiva così l'uso della frequenza, ed altri organizzarsi per trasformare la loro antenna in una vera emittente locale.

Altre dinamiche sono state provocate dall'obbligo, per ogni emittente, di rinunciare alle frequenze in soprannumero, i cosiddetti «doppioni». Com'è noto, molte emittenti trasmettono, infatti, da uno stesso punto con due o più frequenze per evitare rischi di interferenze, ma la norma legislativa impone di abbandonare le frequenze di riserva. Ciò ha indotto, entro certi limiti, un incremento delle emittenti, in quanto molte delle frequenze di riserva sono state attribuite a nuove società oppure sono state occupate da nuove «emittenti musicali» (normalmente con programmazioni musicali di tenue costo) create per la circostanza da chi già occupa quelle frequenze, con la prospettiva di non perdere i propri diritti.

Lo sdoppiamento di società o, semplicemente, di testate, è avvenuta anche in diversi casi di emittenti che «coprivano» un numero di province, ovvero di abitanti, maggiore di quello consentito dalla normativa, in modo da continuare a occupare lo stesso mercato, magari consolidato da tempo, pur figurando con due marchi distinti.

3. *Le dinamiche nel campo radiofonico* - Un fenomeno rilevante riguarda quegli editori radiofonici che hanno rinunciato alla proprietà di alcune emittenti locali, perché essa è incompatibile con la richiesta di concessioni radiofoniche nazionali o perché sussisteva il contemporaneo possesso di stazioni televisive.

Un altro aspetto da rimarcare è quello per cui molte delle reti radiofoniche, che intendevano presentare la domanda per una concessione nazionale, hanno cercato di acquisire gli impianti e le frequenze per raggiungere il limite di copertura minimo previsto dalla legge.

Per quel che riflette gli impianti di trasmissione, in un primo tempo sembrava configurabile un congelamento, per un lungo periodo, del mercato degli apparati trasmissivi, con conseguente incidenza negativa per le industrie del settore. E ciò perché da un lato, di fronte all'incertezza sul buon esito della domanda di concessione, molte emittenti avrebbero potuto rinunciare a fare nuovi investimenti fino al momento dell'assegnazione, e, dall'altro lato, l'art. 32 impone di non modificare, successivamente alla presentazione della domanda e della relativa documentazione, la «funzionalità tecnico-operativa» e i «parametri radioelettrici» dell'emittente rispetto a quelli descritti nella documentazione stessa.

(1) Tale formula definitoria si rinviene in un elaborato della Maknimedia.

Senonché, in realtà, l'entrata in vigore della legge non ha avuto l'effetto di bloccare il mercato degli apparati di trasmissione. Tale fenomeno è probabilmente dovuto al fatto che molte emittenti avevano l'esigenza di «mettersi in ordine», di rendere più professionali i propri impianti, in vista delle scadenze di legge.

Si è ritenuto, da parte dei soggetti interessati, che, una volta presentata la domanda, non si può cambiare il canale di trasmissione, o variare la potenza e l'area di irradiazione, ma non vi è ragione di impedire la sostituzione di un impianto ormai vecchio con un altro, purché delle stesse caratteristiche, o l'apporto di miglioramenti tecnici volti a diminuire l'entità dei disturbi nei confronti dei canali adiacenti.

4. *La presentazione delle domande di concessione* - Non sono mancate le incertezze rispetto ai tempi e alle procedure di presentazione delle domande di concessione. Sulla data di scadenza del termine per l'inoltro della domanda di concessione si erano formate due interpretazioni distinte: una riteneva che il termine di scadenza fosse il 22 ottobre 1990, l'altra il 23 ottobre 1990. Ambedue le interpretazioni erano sostenute sulla base di pareri espressi sia da studi legali, sia dalle associazioni.

Altre incertezze si sono presentate in relazione alle schede e ai dischetti magnetici che ogni richiedente doveva allegare alla propria domanda di concessione.

Sui requisiti per la presentazione delle domande di concessione, richiesti dalle circolari n. 0039295 (7 settembre 1990) e n. 74097409 (20 settembre 1990) del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, era intervenuto il Tar della Lombardia, che ne aveva dichiarato la illegittimità, mentre il Tar del Lazio ha rinviato il ricorso cautelare presentato, disponendone la trattazione in sede del giudizio di merito. Oltre a ciò diverse emittenti si sono preoccupate del fatto che i dischetti magnetici con la registrazione dei dati, richiesti per ogni domanda di concessione, avevano dei tracciati non congruenti. Tali incongruenze sono state poi risolte dai tecnici del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni.

A ciò si è aggiunto il fatto che alcune associazioni di emittenti hanno distribuito ai propri aderenti delle schede, con cui corredare la domanda di concessione, che contenevano differenze rispetto al facsimile ufficiale distribuito dai Circostel. I primi adempimenti per la richiesta delle concessioni in realtà hanno costituito un importante banco di prova per le varie associazioni delle emittenti radiotelevisive. Nella maggior parte dei casi, però, esse sono state in grado di fornire un positivo supporto agli associati.

PAGINA BIANCA

## Capitolo II

# Le domande di concessione per l'emittenza televisiva e radiofonica nazionale e locale

### 1. *Il numero delle domande ricevute dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni*

Le richieste di concessione delle frequenze presentate al Ministero delle Poste e Telecomunicazioni entro il 23 ottobre 1990 sono state:

- per le reti televisive nazionali: 18 più 4 per le ripetizioni di stazioni estere;
- per le stazioni televisive locali: 1.422;
- per le reti radiofoniche nazionali: 15;
- per le stazioni radiofoniche locali: 3.983.

Queste domande di concessione sono state accompagnate da 100.000 schede tecniche.

Oltre il 60% delle domande di concessione per le emittenti radiofoniche locali sono concentrate nelle 7 regioni seguenti:

- |                  |          |
|------------------|----------|
| – Sicilia        | (14,0%)  |
| – Puglia         | (10,6%)  |
| – Lombardia      | (10,5%)  |
| – Campania       | ( 8,4%)  |
| – Lazio          | ( 7,8%)  |
| – Calabria       | ( 6,4%)  |
| – Emilia Romagna | ( 6,2%). |

Oltre il 60% delle domande di concessione per le emittenti televisive locali sono concentrate nelle 7 regioni seguenti:

- |                  |          |
|------------------|----------|
| – Sicilia        | (13,8%)  |
| – Campania       | (12,0%)  |
| – Lombardia      | (11,3%)  |
| – Lazio          | (10,8%)  |
| – Piemonte       | ( 7,2%)  |
| – Puglia         | ( 7,1%)  |
| – Emilia Romagna | ( 5,8%). |

**2. Le domande per la concessione di reti televisive nazionali**

Le domande per ottenere la concessione televisiva su scala nazionale sono state presentate nella maggior parte dei casi da editori che già operano nel settore, mentre una parte di esse proviene da editori non ancora presenti nel campo televisivo.

Si tratta di:

Denominazione emittente	Titolare
Canale 5	R.T.I. S.p.A.
CRAI	Consorz.Rete Ag.Ippiche
Elefante	SIT Teleservice 1975 S.r.l.
Italia 1	R.T.I. S.p.A.
Rete A	Rete A S.r.l.
Rete Quattro	R.T.I. S.p.A.
Rete Capri	TBS S.r.l.
Retemia	Vallau Italiana Promomarket S.r.l.
Tele 90	Tele 90 S.r.l.
Telepiù 1	Prima TV S.p.A.
Telepiù 2	Europa TV S.p.A.
Telepiù 3	Omega TV S.p.A.
TV 7	Pathè Italia S.p.A.
Videomusic	Beta Television S.p.A.
Medi TV	Armando Curcio Editore SpA
Rusconi Editore	Rusconi Editore S.p.A.
TV di Notte	Armando Curcio Editore SpA
Tecnobyte Studio	Spinoglio Paolo
Telemontecarlo	TVI International S.p.A.
TV Koper Capodistria	Ponteco S.p.A.
Antenne 2	Aifratef
Teleslovenija	Ponteco S.p.A.

**NOTA:** Va ricordato che il totale delle reti televisive nazionali comprenderà, oltre quelle che otterranno la concessione, le tre reti RAI.

**SEZIONE SECONDA**

**I SOGGETTI ISTITUZIONALI PREPOSTI  
ALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE**

PAGINA BIANCA

## Capitolo I

# Il Parlamento

### 1. *Il parere delle competenti Commissioni parlamentari sul regolamento di attuazione della legge n. 223*

Intenso è stato il dibattito che ha preceduto l'emanazione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari sullo schema di regolamento di attuazione della legge 6 agosto 1990 n. 223. Nel corso dei lavori, che si sono svolti dal 7 al 13 marzo u.s., un primo gruppo di interventi ha riguardato le disposizioni direttamente concernenti l'attività del Garante per la radiodiffusione e l'editoria. Presso le due Commissioni permanenti (VII della Camera e 8ª del Senato) è stata sottolineata la delicatezza delle problematiche in tema di rettifica, in relazione alla necessità di assicurare a tale istituto tempestività ed efficacia rispetto alla trasmissione lesiva, in ossequio ai principi contenuti nell'art. 10 della legge.

Dall'esame dell'art. 5 è emersa l'opportunità di prevedere un termine massimo di novanta giorni dalla trasmissione del programma, di cui si chiede la rettifica, entro il quale il diritto può essere esercitato, in coincidenza con il tempo massimo di conservazione dei programmi registrati da parte dei concessionari.

Decorso tale termine, l'impossibilità di prendere visione della trasmissione lesiva potrebbe impedire o rendere particolarmente difficoltosa l'applicazione del comma 4 dell'art. 10 della legge.

Altrettanto significative le valutazioni espresse dalle Commissioni sulla disposizione prevista dall'art. 6, comma 2, dello schema di regolamento, che consentirebbe il ricorso alla rettifica anche per ottenere l'integrazione o la precisazione delle notizie trasmesse. Poiché nel corso del dibattito non è sembrato opportuno delineare una autonoma previsione, che nell'ambito dello stesso istituto della rettifica potrebbe ingenerare confusione e dare eccessivo rilievo alla discrezionalità del richiedente, si è suggerito di sopprimere detto comma.

È stata, inoltre, evidenziata la necessità di approfondire le modalità per l'esercizio del diritto e di pervenire ad una semplificazione delle procedure contenute nell'art. 7. In particolare, il comma 1 di tale disposizione è stato oggetto di interventi rivolti sostanzialmente ad ottenere una più corretta formulazione della norma ed a chiarire sia che la rettifica deve risultare, comunque, commisurata alla gravità del fatto attribuito, nonché al pregiudizio arrecato ed alle specifiche esigenze dell'informazione, e sia che la stessa dev'essere effettuata in fascia oraria e con il rilievo corrispondenti a quello della trasmissione cui si riferisce.

I commi 2 e 3 disciplinano le procedure che occorre seguire nell'ipotesi in cui i soggetti obbligati a trasmettere la rettifica ritengano che le modalità della richiesta non siano in linea con quelle previste dal comma 1.

Secondo le considerazioni espresse dalle Commissioni, ogni giudizio sulla durata e sulle modalità della rettifica dovrebbe essere riservato all'esclusiva discrezionalità del Garante.

La problematica risulta affrontata nella relazione allegata allo schema definitivo di regolamento, inviata, per il parere, al Consiglio di Stato: viene precisato, in particolare, che la disciplina prevista nei commi 2 e 3 della norma in esame è volta a delimitare il ricorso alla pronuncia del Garante ai sensi dell'art. 10, comma 4, della legge, e tende a favorire gli accordi tra il richiedente ed i soggetti obbligati alla trasmissione della rettifica.

Qualche perplessità ha destato la previsione dell'autenticazione della firma del richiedente la rettifica, in quanto, si è detto, tale adempimento potrebbe rappresentare un appesantimento procedurale. Sembra che detta precisazione sia stata mantenuta nel testo inviato al Consiglio di Stato, poiché consente di eliminare ogni possibilità di richiesta effettuata da persona non legittimata.

Un secondo, importante nucleo tematico degli interventi ha riguardato la disposizione prevista dall'art. 4 dello schema di regolamento, concernente i criteri di ripartizione delle somme stanziare per spese pubblicitarie tra le singole emittenti da parte delle amministrazioni e degli enti di cui all'art. 9 della legge.

Si sottolineano, in particolare, quelli diretti ad evidenziare l'inopportunità di un parere, da parte della Commissione prevista dall'art. 5, comma 6, della legge 25 febbraio 1987, n. 67, sui progetti di ripartizione delle somme, in quanto detto organo risulta composto da categorie operanti nei settori della stampa, dell'editoria e della pubblicità, categorie diverse da quelle direttamente interessate (né — è stato osservato — appare possibile mutarne la composizione o disporre l'integrazione con rappresentanti delle concessionarie radiotelevisive, se non attraverso apposito provvedimento legislativo).

La Commissione 8<sup>a</sup> del Senato aveva prospettato, in alternativa, l'eventualità di assegnare detta funzione ai Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi. Da quanto si rileva dalla relazione sullo schema definitivo di regolamento inviata al Consiglio di Stato, il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni ha ritenuto di eliminare *in toto* la possibilità di acquisire alcun parere sui progetti di ripartizione delle somme ed ha osservato che i Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi non costituiscono organi di consulenza delle Amministrazioni statali.

Da parte della Commissione VII della Camera (e dall'Ufficio del Garante) era stato suggerito un approfondimento della disposizione contenuta nel comma 4 dell'articolo in esame, che prevede un obbligo di comunicazione al Garante, a carico delle amministrazioni e degli enti interessati, anche nell'ipotesi in cui non abbiano effettuato spese pubblicitarie.

Il Dicastero delle Poste e delle Telecomunicazioni ha sottolineato, nella relazione inviata al Consiglio di Stato, la necessità di mantenere la previsione dell'obbligo di comunicazione in conformità ed ad integrazione di quanto in tal senso previsto dall'art. 5, comma 4, della legge n. 67 del 1987.

Particolare attenzione è stata riservata dalle Commissioni parlamentari alle disposizioni concernenti la disciplina del Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive.

Il relatore della VII Commissione della Camera ha osservato che tale Registro non si esaurisce in una mera elencazione dei soggetti obbligati, ma possiede una forte caratterizzazione giuridica, come si desume dalla disposizione contenuta nell'art. 14 dello schema di regolamento, che prevede l'iscrizione d'ufficio delle emittenti radiotelevisive.

Significative sono le proposte dirette ad integrare il comma 4 dell'art. 12, *lett. c*, nn. 1 e 2 (la necessità di specificare titolo e ragione degli eventuali aventi diritto di intervenire all'assemblea che approva il bilancio della società era stata, in verità, evidenziata nel parere fornito dall'Ufficio del Garante) e l'art. 17 (attraverso la previsione dell'obbligo di comunicazione, al Garante, delle variazioni relative ad intese e consorzi).

Anche la norma sul rilascio di certificazioni sul conto dei soggetti iscritti nel Registro (art. 18) ha formato oggetto di valutazione da parte delle Commissioni, le quali hanno prospettato l'opportunità di limitare la legittimazione a richiedere le certificazioni ai soli soggetti che ne abbiano interesse (e non a chiunque). Nella relazione del Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni, inviata al Consiglio di Stato, si osserva che alla base di detta disposizione, che ben si inserisce nel diritto all'accesso ai documenti amministrativi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, vi è l'intento di assicurare la massima trasparenza dell'attività amministrativa.

Non meno interessanti appaiono i suggerimenti formulati dalle Commissioni in ordine alle modalità ed ai requisiti previsti per la presentazione delle domande di concessione (art. 23) ed alla valutazione e comparazione delle stesse (art. 24).

Si segnalano, inoltre, gli interventi in materia di deroghe all'obbligo di trasmettere il medesimo programma su tutto il territorio servito (art. 28) e quelli diretti ad approfondire le funzioni dei Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi (art. 34). Per quanto concerne i primi, le Commissioni parlamentari hanno suggerito, per le emittenti nazionali, di prevedere la possibilità di deroga per la sola ipotesi di eventi occasionali o eccezionali o imprevedibili, allo scopo di limitare al massimo la possibilità di differenziare i programmi a scapito dell'emittenza locale.

Per quanto riguarda i Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi, si segnala che la Commissione 8<sup>a</sup> del Senato ha manifestato perplessità intorno all'art. 34 dello schema di regolamento, che limita la possibilità di «avvalimento» di tali organi, da parte del Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni e del Garante, alle sole questioni connesse alle realtà culturali e informative locali.

Da quanto risulta dalla relazione inviata al Consiglio di Stato dal Dicastero delle Poste e Telecomunicazioni, la mancanza di ulteriori specifiche indicazioni in sede parlamentare non ha consentito di modificare il testo originario della norma.

In relazione all'art. 38 dello schema di regolamento contenente le modalità di trasmissione dei programmi in contemporanea da parte delle Commissioni, è stata posta in rilievo l'esigenza di consentire ai soggetti autorizzati di poter utilizzare i mezzi di comunicazione necessari per i collegamenti.

Sono state sottolineate inoltre, dalla Commissione 8<sup>a</sup> del Senato, l'opportunità di limitare alle sole emittenti televisive il divieto di trasmissione in contemporanea per non più di tre volte al giorno e la necessità di inserire nella norma in esame la previsione di cui al secondo comma dell'art. 21 della legge 223/90, che ammette il superamento del limite delle sei ore, fissato per le trasmissioni in contemporanea, nelle ipotesi di trasmissioni informative per eventi eccezionali e non prevedibili.

Mette conto di segnalare, altresì, i numerosi interventi miranti ad assicurare la puntuale osservanza della normativa *antitrust*.

Sembra opportuno fare richiamo, da ultimo, alle raccomandazioni formulate dalla Commissione 8<sup>a</sup> del Senato. Al di fuori del richiamo puntuale agli articoli dello schema di regolamento, la Commissione ha precisato che sarebbe utile disciplinare, anche con ulteriori regolamenti esecutivi, le seguenti questioni:

- la definizione delle imprese che svolgono attività di produzione e distribuzione onde disciplinare l'iscrizione di tali imprese nel Registro possibilmente senza equivoci;
- il coordinamento tra la legge 223/90 e la legge 250/90 nel senso di chiarire che i benefici in quest'ultima previsti si estendono a tutti i concessionari privati locali senza disparità di trattamento;
- il chiarimento in base al quale il limite di 10 milioni di abitanti (art. 19, comma 1, della legge 223) debba essere riferito unicamente alla programmazione unificata di una stessa concessione ma non al titolare di tre concessioni diverse che non ricorra alla unificazione dei programmi;
- l'obbligo di adozione dei modelli di bilancio di cui al comma 1 dell'art. 14 della legge 223 sarebbe da coordinare con il comma 3 dello stesso articolo 14 nel senso di farlo decorrere dall'esercizio successivo a quello della concessione (giustamente, i ricavi ai fini della certificazione si conosceranno solo alla conclusione del primo esercizio);
- i programmi informativi legati alla realtà locale di carattere commerciale, oltre a non rientrare nel limite del 20% stabilito dall'art. 16, comma 18, della legge, debbono essere regolamentati rinviando la materia alla legge di recepimento della direttiva n. 85/577 CEE secondo quanto già stabilito dall'art. 42 della legge 29 dicembre 1990, n. 428.

## **2. La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi**

2.1. In questa prima fase di attuazione del sistema radiotelevisivo, configurato dalla legge 223/1990, particolarmente intensa è stata l'attività della Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI, che, presieduta dall'on. Borri, ha dedicato, attraverso numerose sedute, nonché una fitta serie di audizioni, ampio spazio all'esame dei problemi inerenti al servizio pubblico radiotelevisivo.

Ma, pur essendo questo il campo tematico principale su cui la Commissione ha portato la propria attenzione, in realtà il dibattito svoltosi ha toccato anche altri punti, aventi inerenza più generale con il sistema radiotelevisivo (l'*antitrust*, la pubblicità, l'autonomia del giornalista del servizio pubblico, etc.).

Il dato costante emerso nel corso dei lavori e risultante dagli interventi di tutte le parti partecipanti al dibattito (parlamentari, esponenti dei vertici della RAI e dell'IRI etc.), si rinviene nella necessità di una riorganizzazione del servizio pubblico. In questo senso è stata sottolineata l'inadeguatezza della legge 223/1990 a disciplinare il servizio pubblico, tenuto conto che essa si occupa principalmente dell'emittenza privata, dettando in tema numerose norme, ma contiene disposizioni molto scarse circa la concessionaria.

In tale visuale sono emerse alcune questioni di fondo che assumono carattere preliminare rispetto all'esame degli altri punti, anch'essi di alto profilo, venuti in luce nel corso delle diverse audizioni.

In primo luogo è stata posta in luce, da parte di coloro che hanno partecipato al dibattito, l'importanza di giungere ad una concezione unitaria *della funzione* che svolge il servizio pubblico radiotelevisivo; in questa fase è parso importante richiamare la particolare posizione degli utenti nei confronti del servizio pubblico, verso cui essi vantano diritti che non trovano riscontro nei confronti dell'emittenza privata. Connessa a tale profilo è l'identificazione dei doveri dell'emittenza pubblica, nonché l'interpretazione corretta del principio del pluralismo dell'informazione in tale settore: aspetti, questi, che si traducono nella determinazione di una corretta visuale dell'esercizio del potere pubblico dell'informazione, per il quale — ancor più che per il settore privato — assume precipua importanza la realizzazione del binomio libertà-responsabilità quale valore essenziale dell'ordinamento democratico.

A ciò è necessario aggiungere che la RAI svolge un ruolo culturale di formazione che assume prevalenza rispetto al profilo commerciale dell'attività.

2.2. Ulteriori argomenti di particolare rilievo presi in esame nelle sedute della Commissione riguardano la gestione delle risorse, il bilancio e le nomine.

Alla base di tale nucleo tematico si è posta, da parte dei componenti della Commissione parlamentare e degli altri partecipanti al dibattito, una questione di fondo la cui valutazione assume carattere prioritario, attinente alla chiarificazione dei rapporti che sussistono tra l'azionista in riferimento (l'IRI) e la concessionaria pubblica, al fine di individuare una esatta definizione dei ruoli attinenti al governo del servizio pubblico.

Sul punto della gestione delle risorse è stata sottolineata la necessità di rendere più trasparenti ed efficaci i meccanismi di spesa e di individuare le linee di sviluppo della politica aziendale in rapporto al mercato (anche internazionale) nel quale l'azienda opera ed in rapporto alla concorrenza con il servizio privato.

Si sono anche delineati alcuni punti di prospettiva connessi alle scadenze fissate dalla legge 223, relativi all'eventuale abolizione del tetto pubblicitario ed alla trasformazione del canone.

Le proposte formulate contemplan varie possibilità che si orientano sia nel senso dell'abolizione del canone e del tetto di raccolta pubblicitaria, lasciando al servizio pubblico ampia possibilità in sede di ricerca di risorse e pubblicità ed equiparando in questa fase l'emittente pubblica al servizio privato; sia in una concezione opposta, secondo la quale la RAI dovrebbe assumere una posizione peculiare sottraendosi alle regole di mercato attraverso l'introduzione di un sistema di imposte sulla pubblicità ai privati da trasferire all'emittente pubblica; sia, infine, nel senso di persistere nell'attuale formula basata sia sul canone, sia su una raccolta pubblicitaria soggetta ad una particolare disciplina (mantenimento del tetto e limiti di affollamento pubblicitario differenti rispetto alle emittenti private).

Si è anche riaffermata la necessità di procedere ad una ricapitalizzazione per il riequilibrio tra l'indebitamento ed il capitale sociale.

Di importante rilievo e di ricorrente prospettazione è stato l'esame dell'attuale disciplina delle nomine in seno agli organi della RAI, nonché la segnalazione del rischio di lottizzazione.

In linea generale, e con diverse angolazioni, si è auspicato un mutamento del sistema che tenda a riequilibrare il rapporto tra le forze politiche e la *holding* pubblica, con attenzione ai poteri di intervento, ai profili di indirizzo gestionale ed al riparto delle responsabilità.

2.3. Numerosa è stata la serie di audizioni, che hanno registrato, tra l'altro, ampi interventi del Presidente dell'IRI, del Presidente e del Direttore generale della RAI, i quali concordemente hanno posto in rilievo l'esigenza di riorganizzare il servizio radiotelevisivo pubblico, in maniera da realizzare un assetto organico ed efficiente.

È stato audito anche il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, che nella sua relazione ha svolto i seguenti profili, attinenti soprattutto al sistema dei controlli concernenti la concessionaria pubblica.

A. L'attuale organizzazione dei controlli sulla RAI rappresenta il portato di una stratificazione di normative, che si sono intrecciate o sovrapposte disarmonicamente tra di loro, in quanto è mancato un disegno programmatico del legislatore, sicché non possono non rilevarsi «*ictu oculi*» determinati punti di disorganicità e di asimmetria. Il sistema attuale di vigilanza è contrassegnato da una pluralità di organismi, per cui, ad una prima e sommaria distinzione, esso può definirsi come policentrico e multipolare, ma privo di congegni di coordinamento fra i diversi centri.

L'organizzazione dei controlli è articolata fra organi esterni ed organi interni, senza che vi sia una netta delimitazione di funzioni o comunque un anello unificante tra le competenze dell'uno e dell'altro

tipo di controllo. Attualmente confluiscono sulle attività svolte dalla RAI:

- 1) il controllo di natura interna, promanante dal collegio sindacale della RAI-TV;
- 2) l'azione di indirizzo e controllo da parte dell'IRI, quale azionista di riferimento e quale capogruppo di tutto il vasto settore economico-finanziario, di cui la S.p.A. RAI è una componente.

Nell'ambito dei controlli *esterni* vengono in rilievo, quale ministero vigilante, il Dicastero delle Poste e Telecomunicazioni (al quale competono un ruolo ed un potere di conformazione del tutto proprio) e poi, con una molteplice serie di poteri di intervento, la Commissione parlamentare di vigilanza.

Un altro organo di controllo *esterno* è costituito dalla Corte dei conti, la cui azione si esplica «con il modulo cartolare previsto dall'art. 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259, cioè mediante il solo esame degli atti».

Nella linea di sviluppo, che ha contrassegnato attraverso varie fasi l'istituzione di tali centri di controllo, si è inserito recentemente, per effetto della legge n. 223 del 1990, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, la cui sfera di vigilanza investe non solo il versante pubblico dell'emittenza, ma anche tutto quello di carattere privato, sì da assumere la qualifica di organo di vigilanza a competenza generale e diffusa nei confronti del sistema pubblico e privato.

**B.** Nel segnare alcune riflessioni a carattere generale sul sistema così configurato, non può non condividersi un primo rilievo di carattere globale, che è stato già più volte formulato dalla Corte dei conti (Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria) con specifico riguardo alla RAI.

Nel referto del 6 luglio 1990 la Corte dei conti ha in primo luogo osservato che tale pluralità ed eterogeneità di controlli risulta assai scarsamente funzionale, sia per difetto di coordinamento e di collaborazione fra le varie strutture preposte ai compiti di vigilanza e di indirizzo, sia per la lacunosità nell'espletamento dei rispettivi compiti da parte di ciascuno degli organi stessi. Nella suddetta relazione si pone in evidenza anzitutto che il «modulo cartolare assegnato dall'art. 2 della legge 259 del 1958, si rileva inadeguato. Tale disciplina legislativa è inidonea al fine, data la complessità della gestione della società RAI, la molteplicità dei problemi che ne deriva, la insufficienza della informazione e dei dettagli forniti dalla relazione sullo stato patrimoniale e sul conto economico».

Inoltre, la Corte stessa rileva che «non vi è stata alcuna pronuncia sui bilanci della Società da parte del Ministero vigilante (Ministero Poste e Telecomunicazioni) a partire dall'esercizio 1984»: e tuttavia questo dicastero con nota del 2 aprile 1990, diretta al Ministero del Tesoro ha assunto:

- a) di essere chiamato «ad una valutazione di merito, in ordine alla gestione della Società concessionaria solo in occasione dell'istruttoria compiuta in sede di verifica di congruità dei ricavi ai fini di adeguamento ai canoni di abbonamento alla radiodiffusione»;
- b) «al di fuori delle verifiche per l'adeguamento del canone, la valutazione del documento di bilancio, come risultato dell'intera gestione di impresa, spetta anzitutto agli organi societari, ed in particolare, all'azionista pubblico».

E sempre nel suddetto referto del 1990 (pag. 64) viene evidenziata la necessità di *approfonditi riscontri e verifiche, sia da parte degli organi di controllo interni (cioè il collegio sindacale), che dei ministeri vigilanti e dell'azionista di maggioranza.*

È altresì noto che (come è emerso nella audizione dei vertici istituzionali della RAI, il Presidente Manca e il Direttore Generale Pasquarelli nonché del Presidente dell'IRI, Nobili) sussiste da tempo una situazione oggettiva, per cui con notevoli difficoltà l'azionista di maggioranza può svolgere il compito di controllo nei confronti della società RAI; e ciò (fra varie cause concomitanti) soprattutto per effetto di una situazione atipica per cui l'azionista di maggioranza non è titolare del potere di nomina di un organo sociale di fondamentale importanza nella gestione societaria, quale il consiglio di amministrazione.

Per quel che riflette, poi, la Commissione parlamentare di vigilanza (la cui origine, nella cronistoria legislativa, si legò in una prima fase alla presenza di una *monostruttura pubblica a carattere monopolistico* e quindi alla esigenza di «parlamentarizzazione» della vigilanza sul servizio pubblico) essa ha avvertito più volte la necessità di adeguare il proprio ruolo organizzativo e funzionale al nuovo contesto del sistema radiotelevisivo, che in progresso di tempo ha subito radicali trasformazioni.

C. Proseguendo in tale individuazione dei tratti generali e fondamentali della vigente organizzazione dei controlli, può soggiungersi che in sostanza la scarsa funzionalità risiede nel fenomeno della *delocalizzazione del controllo*. Ciò è dovuto, innanzitutto, alla stessa formula strutturale che l'ordinamento giuridico italiano ha impresso alla concessionaria pubblica, in quanto questa è configurata *formalmente* come società per azioni, ma nella sostanza i tratti sostanziali di tale figura societaria si sono profondamente modificati in conseguenza della qualificazione di società di interesse nazionale, per cui per molti aspetti l'involucro esterno della struttura societaria non corrisponde ai caratteri sostanziali.

Infatti, nella tipologia civilistica delle società per azioni vi è una linea di sviluppo gestionale, che parte dall'assemblea societaria, si incentra nel consiglio di amministrazione e trova il riscontro di controllo nel collegio sindacale: mentre, per quel che riflette la RAI, tale modulo organizzativo risulta «*delocalizzato*» in quanto la fonte da cui promana il consiglio di amministrazione risiede in un organismo esterno al sistema societario.

D. L'esigenza di razionalizzare e comunque di snellire la complessa e complicata «catena dei controlli» sul versante televisivo pubblico (per effetto della stratificazione legislativa formatasi in tutti gli anni precedenti alla legge 223 del 1990) risalta in maniera ancora più evidente, ove si faccia un raffronto con altri Paesi dell'Europa comunitaria nei quali, una volta realizzatosi il sistema misto, si è proceduto ad una congrua soluzione del problema degli indirizzi e delle garanzie. In tali Paesi (ad esempio Francia e Inghilterra) l'orientamento prevalso è stato rivolto ad evitare l'eccessiva pluralità e segmentazione dei controlli, a preferire un modello monocentrico e non pluricentrico nello svolgimento dei suddetti compiti. In Francia il polo di vigilanza sull'emittenza è quasi per intero identificato nel Consiglio Superiore dell'Audiovisivo, che assume, con omogeneità di parametri e di poteri, l'attività di indirizzo e di vigilanza sia per il versante pubblico che per quello privato. La «*delegazione parlamentare per la comunicazione audiovisiva*» che era stata costituita nella fase (parallela cronistoricamente al formarsi del sistema italiano) della monostruttura pubblica monopolistica, ha esaurito la propria funzione, allorché è venuto in rilievo il sistema radiotelevisivo duale (pubblico-privato).

Il sistema televisivo tedesco, sia pur con una sua peculiare articolazione strutturale del versante pubblico, è tuttavia, al pari dell'ordinamento francese, nettamente orientato verso l'omogeneità e semplificazione dei controlli, sviluppando soprattutto il tratto della «localizzazione interna» del controllo. Come è noto, nell'ordinamento tedesco vi sono nove enti radiotelevisivi di diritto pubblico a livello di *Länder*.

Gli enti radiotelevisivi, nell'ambito dei *Länder*, sono caratterizzati da un controllo radicato all'interno dell'ente stesso, in base al quale i tre organi più importanti risultano essere (per ciascuno degli stessi):

- 1) il Consiglio radiotelevisivo (composto da membri nominati dai *Länder* e da quelli designati dalle forze sociali, sindacali ed economiche; dalle associazioni editoriali, giornalistiche e radiotelevisive) avente il compito di elaborare le linee di indirizzo per i programmi e di approvare il bilancio preventivo e consuntivo e di nominare il Direttore Generale;
- 2) il Consiglio di Amministrazione (nominato su base elettiva e rappresentativa) che è preposto alla conduzione degli affari correnti e alla vigilanza sull'attività del Direttore Generale;
- 3) il Direttore Generale, cui spetta la responsabilità dell'intera gestione amministrativa, comprendente anche la scelta dei programmi e la nomina dei principali collaboratori.

Da tutte le considerazioni suddette risulta comprovata l'esigenza di riordinamento sia in generale dell'apparato dei controlli sul versante pubblico (così come formatosi prima della legge 223/1990) sia, in particolare, della Commissione parlamentare di vigilanza.

Come è noto, durante l'*iter* formativo della legge 223 del 1990 emerse il problema di riforma dell'organismo parlamentare di vigilanza sulla RAI. E una proposta venne formulata dall'on. Borri, secondo gli emendamenti presentati alla Camera dei Deputati, che può racchiudersi in questi profili:

- 1) riduzione del numero dei componenti della Commissione, ai fini di uno snellimento dell'organizzazione e di una sua maggiore funzionalità;
- 2) conservare solo le funzioni di indirizzo, che sono proprie della «estrazione parlamentare» dei componenti;
- 3) stabilire un raccordo di competenze tra la Commissione stessa e il Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

E. La proposta di riforma appare in sostanza in sintonia con le tesi largamente prevalenti della dottrina costituzionalistica italiana, la quale ha rilevato come «la commissione parlamentare debba, in prospettiva, abbandonare il ruolo di governo gestionale del settore e attivare invece tutti gli strumenti capaci di rendere più efficace l'attività di indirizzo sulle strutture operative del versante pubblico».

In particolare la giurispubblicistica italiana ha notato come il sistema di controllo, definito multipolare, appaia allo stato delle cose *inceppato* in quanto «i vari poli che lo compongono ignorano, in modo pressoché totale, il loro operato reciproco, laddove appare di tutta evidenza la necessità di una connessione funzionale dei reciproci compiti». E da ciò si ricava la conseguenza che il compito della nomina dei componenti del Consiglio di amministrazione (al pari di ogni altro compito di tipo gestionale) debba venire sottratto alla Commissione stessa e trasferito ad altri organi, in maniera appropriata, non escludendo fra questi l'azionista di maggioranza.

In altri termini, espungendo l'attività di gestione dalle attribuzioni della Commissione parlamentare si consegue l'obiettivo di evitare quella

anomalia del sistema consistente nella *etero-direzione* della gestione sociale. E, invero, il profilo organizzativo dell'attività di impresa inerente alla società per azioni RAI, ha dato luogo al fenomeno della eterostrutturazione o etero-organizzazione della società per azioni, per cui la dottrina giuridica ha riconosciuto in sostanza che per taluni aspetti è stato attribuito ad un organo pubblico extrasocietario (la Commissione parlamentare) il governo del servizio.

**F.** In base ai profili delineati, evidente appare la necessità di riordinare non la sola Commissione parlamentare di vigilanza, ma globalmente l'apparato di controllo attualmente incidente sulla RAI (il controllo di tipo interno, quello dell'azionista di riferimento, quello del Ministero vigilante, quello di tipo «cartolare» della Corte dei conti). I criteri di guida per tale riforma devono consistere:

- a) nell'evitare la frammentazione e la mancanza di coordinamento fra i vari centri di vigilanza;
- b) nel semplificare la complicata «catena dei controlli», escludendo gli anelli inutili.

Come è stato già da altri rilevato, la RAI, dalle legge di riforma in poi, pur senza disancorarsi dalla funzione di servizio pubblico, si è gradualmente avvicinata a quella di imprenditore; e, in un sistema misto, tale obiettivo diventa sempre più rilevante.

La questione chiave è di far sì che la società RAI possa conseguire quell'equilibrio di gestione economico-finanziaria che, per ogni impresa di comunicazione sociale, rappresenta un presupposto essenziale ai fini dell'autonomia di informazione.

Un ordinato sistema dei controlli può essere di valido ausilio per il raggiungimento, da parte della RAI, di tali obiettivi, che divengono ancor più rilevanti in una fase in cui il servizio pubblico deve tendere a una linea di sviluppo in ambito nazionale e all'inserimento nelle dinamiche europee.

### **3. *Interrogazioni e interpellanze relative alla attuazione della legge 223***

#### **3.a. - *Premessa***

Sembra opportuno, in questa sede, dar conto delle numerose interrogazioni ed interpellanze presentate in sede parlamentare relativamente alla applicazione di norme e principi contenuti nella legge n. 223 del 1990.

Tale attività di sindacato ispettivo parlamentare, rivolta in massima parte al Ministro delle Poste e Telecomunicazioni, può ricondursi a tre direttrici fondamentali: l'attuazione di prescrizioni tecniche contenute nella legge 223; la normativa relativa alle situazioni proprietarie e ai divieti di concentrazione; infine, la rispondenza alle norme poste a garanzia dell'attività di informazione esercitata attraverso il mezzo radio-televisivo.

#### **3.b. - *Le prescrizioni tecniche della legge n. 223/1990***

Un gruppo di interrogazioni parlamentari concerne gli adempimenti relativi alla prima fase di applicazione della legge, ossia alle domande di concessione (art. 16) e alla attività connessa alla predisposizione, da

parte del Ministro delle Poste, del piano di assegnazione delle radiofrequenze (art. 3).

Una prima interrogazione, presentata al Ministro delle Poste dall'on. Soave (ed altri, n. 5-02424) (1), ponendo in rilievo la limitatezza — rispetto al presumibile numero di domande di concessione — delle radiofrequenze utilizzabili a tale scopo e le difficoltà incontrate dagli operatori di fronte agli adempimenti amministrativi previsti per la presentazione della domanda di autorizzazione alla prosecuzione nell'esercizio e di concessione per radiodiffusione sonora e televisiva, era tesa ad ottenere dal Ministro chiarimenti sia in ordine alle procedure amministrative previste per tale rilascio, sia anche relativamente ai criteri che avrebbero presieduto alla elaborazione del piano di assegnazione, anche al fine di evitare surrettizi movimenti di trasferimento di canali e frequenze fra i soggetti emittenti alla data di entrata in vigore della legge ed entro il termine (fissato dalla legge nel 23 ottobre) per la presentazione delle domande citate. Nella medesima interrogazione si chiedevano inoltre delucidazioni in merito alla attribuzione ad una società privata dell'incarico di elaborazione dei dati relativi al procedimento di pianificazione delle radiofrequenze.

Tale ultima circostanza ha costituito oggetto di una seconda interrogazione, a firma dell'on. Sangiorgio (ed altri, n. 5-02774) (2), che la pone in relazione da un lato con le funzioni ispettive e di vigilanza attribuite dalla legge al Garante, d'altro lato con esigenze di accesso ai dati da parte dei soggetti autorizzati, ai sensi dell'art. 32 della legge, alla prosecuzione nell'esercizio. Peraltro, la stessa interrogazione ipotizza una violazione del divieto di detenzione, da parte del medesimo soggetto, di frequenze non indispensabili alla illuminazione di un bacino di utenza.

Sullo schema di piano di assegnazione, trasmesso dal Ministero delle poste e telecomunicazioni ai Consigli regionali per il prescritto parere, l'on. Calderisi (ed altri, n. 4-24363) (3), rilevando ancora la sproporzione effettiva tra frequenze concretamente utilizzabili e numero delle domande di concessione, sottolinea l'esigenza di fornire pubblicità al censimento delle emittenti e alla documentazione presentata da queste, al fine di individuare eventuali situazioni di illegittimità (quali la detenzione plurima di frequenze da parte dello stesso soggetto emittente) e per consentire, d'altra parte, una valutazione obiettiva della situazione generale al fine della materiale assegnazione pianificata.

In relazione allo specifico tema del censimento, si rileva inoltre la presentazione di una interrogazione da parte dell'on. Caria (numero 4-21840) (4). In essa viene evidenziato come l'art. 32 della legge n. 223 del 1990 (relativo alla autorizzazione alla prosecuzione nell'esercizio di impianti per radiodiffusione sonora e televisiva) ponga, tra le condizioni per il rilascio di tale autorizzazione, il rispetto da parte dei richiedenti delle disposizioni, poste per il censimento, di cui alla legge n. 10 del 1985.

Tale condizione preliminare, secondo l'interrogante, non consente, a norma del citato art. 32, alcuna modificazione funzionale degli impianti, considerando come il censimento — e la situazione in esso rispecchiata — costituisca la premessa per la definizione del piano di assegnazione delle radiofrequenze. Sulla base di tali considerazioni, vengono richiesti

(1) A.C. 3 ottobre 1990.

(2) A.C. 21 febbraio 1991.

(3) A.C. 4 marzo 1991.

(4) A.C. 10 ottobre 1990.

al Ministro delle Poste chiarimenti in ordine al criterio che deve presiedere alla attività di pianificazione, e sulla liceità della privata commercializzazione di un bene pubblico quali le frequenze radiotelevisive, ed un intervento teso ad impedire la «corsa all'accaparramento» di frequenze radiotelevisive a danno delle piccole emittenti locali.

Su profili più squisitamente tecnici incidono due interrogazioni, la prima delle quali, presentata dall'on. Soave (n. 4-22207) (5), facendo presente al Ministro delle Poste la persistenza di forti interferenze sul segnale RAI ricevuto in Valle Maira, richiama la *ratio* della norma (art. 3 legge 223/90) che impone allo stesso Ministro l'adozione delle misure necessarie alla tempestiva eliminazione delle interferenze elettromagnetiche, *ratio* riconducibile al principio generale della *par condicio* degli utenti del servizio radiotelevisivo. La seconda interrogazione, a firma dell'on. Tealdi (n. 4-21830) (6), sottolinea invece come il miglioramento in Alta Valle Po della trasmissione del segnale dei tre programmi RAI, e della sua ricezione, costituisca, oltre che una esigenza tecnica, un dovere sociale, rappresentando il mezzo televisivo uno strumento di riduzione dello stato di isolamento delle popolazioni dell'alta montagna.

Attinente a profili organizzativi e applicativi della disciplina del sistema radiotelevisivo è infine l'interrogazione presentata dallo stesso on. Soave (ed altri, n. 5-02423) (7), che chiede al Presidente del Consiglio, sul presupposto del passaggio del Registro Nazionale della Stampa dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria al Garante, come si intenda conciliare le disposizioni in materia di trasparenza degli assetti proprietari delle imprese editrici, ormai di competenza del Garante, con le esigenze connesse alla erogazione delle provvidenze alla editoria e alle imprese radiofoniche di informazione, cui resta preposto il citato Dipartimento.

### 3.c. - *Assetti proprietari delle imprese radiotelevisive e misure anti-concentrazione*

Sul necessario pluralismo, e sulla conseguente applicazione delle misure anticoncentrazione contenute nella legge n. 223 del 1990, gli onn. Bassanini e Guerzoni (interrogazione n. 2-01396) (8) sollecitano dal Ministro delle Poste un intervento tendente a garantire l'applicazione delle misure *antitrust* in via preventiva, ove siano accertate situazioni di incompatibilità con le norme preclusive di determinati rapporti di controllo o collegamento fra società, e al fine di evitare operazioni di trasferimento di partecipazioni in società esercenti servizi di teleradiodiffusione.

Una interrogazione, a firma dell'on. Veltroni ed altri (numero 4-24498) (9) ipotizza l'esistenza — nel settore radiotelevisivo italiano — di una situazione di intreccio multimediale, vale a dire la sussistenza di posizioni di controllo o collegamento fra società titolari di emittenti radiofoniche e televisive nazionali, concessionarie di pubblicità ed imprese editrici. Il contenuto di tale interrogazione è sostanzialmente riprodotto in una interpellanza a firma dell'on. Veltroni (ed altri, numero 2-01398) (10).

In particolare, la prospettazione contenuta nei due atti rileva sotto due profili. In primo luogo, vengono richiesti chiarimenti sulla opportunità di procedere in via preventiva ad accertamenti sugli assetti proprie-

(5) A.C. 25 ottobre 1990.

(6) A.C. 10 ottobre 1990

(7) A.C. 3 ottobre 1990.

(8) A.C. 21 marzo 1991.

(9) A.C. 5 marzo 1991.

(10) A.C. 2 aprile 1991.

tari del soggetto in questione, onde evitare — in sede di prima applicazione della disciplina di legge — il rilascio di concessioni a soggetti in situazione di incompatibilità con le disposizioni *antitrust* della legge n. 223/1990 (con particolare riferimento agli artt. 15, 24 e 37). In secondo luogo, ed anche in relazione al titolo preferenziale riconosciuto ai soggetti autorizzati alla prosecuzione nell'esercizio di impianti di radiodiffusione (art. 34 l. cit.), viene sostenuta la illegittimità della detenzione di quote di controllo di emittenti radiotelevisive, ritenendo che comunque i criteri per il rilascio delle concessioni — da indicarsi nell'emanando regolamento di attuazione *ex art.* 36 della legge n. 223 — debbano escludere il riconoscimento di operazioni di compravendita di frequenze, in considerazione della loro natura di bene pubblico.

Una ulteriore richiesta di chiarimenti sulle connessioni fra attività di pianificazione delle radiofrequenze, rilascio delle concessioni e verifica degli assetti proprietari delle società richiedenti, è contenuta nella interpellanza a firma senn. Riva e Lipari (n. 2-00557) (11), in cui è sostenuta l'esistenza di una situazione di incompatibilità di un soggetto richiedente con la disciplina delle *posizioni dominanti*. Secondo gli interpellanti — i quali sollecitano peraltro una risposta del Ministro delle Poste in ordine alla eventuale comunicazione al Parlamento degli assetti proprietari dei richiedenti le concessioni — la possibilità di compiere gli atti necessari ad ottemperare ai divieti in materia, ossia tendenti alla rimozione della posizione dominante, non può essere estesa a situazioni conseguenti ad atti volontari. Inoltre, si sostiene l'ipotesi che la esistenza di tali situazioni, pregressa rispetto al momento del rilascio dell'originario atto di concessione, debba considerarsi preclusiva, affermando come la disciplina di legge debba essere pienamente rispettata fin dalla sua entrata in vigore.

Per quanto si riferisce al principio di trasparenza degli assetti proprietari, occorre ricordare la interrogazione presentata al Ministro del Tesoro dall'on. Napoli (n. 4-22798) (12), tendente ad acquisire informazioni relative all'operato di una società quotata in borsa, in relazione ad alcune vicende di un *network* televisivo, anche con riferimento alla tutela del pubblico risparmio.

Una serie di tre atti di sindacato ispettivo (due interrogazioni ed una interpellanza) riguardano invece un accordo, di cui è stata data notizia, fra l'ente di radiodiffusione della Repubblica di San Marino e la RAI per la costituzione di una società mista per trasmissioni televisive via satellite, mediante utilizzazione di un impianto arabo.

Nell'interrogazione — rivolta ai Ministri delle Poste, degli Affari Esteri e delle Partecipazioni Statali — a firma dell'on. Servello (ed altri, n. 4-23081) (13), viene posto in rilievo come secondo gli interroganti tale utilizzazione sia preclusa dalla partecipazione italiana ai consorzi IN-TELSAT ed EUTELSAT, oltre a dar conto di come la costituzione da parte dell'ITALCABLE di una società per l'utilizzazione dei servizi di tale satellite avrebbe richiesto il parere dell'Ispettorato generale delle poste e telecomunicazioni. La richiesta di chiarimento sostiene in primo luogo l'opportunità di una canalizzazione degli investimenti effettuati a tale scopo verso un potenziamento dei servizi della rete italiana, ed ipotizza in secondo luogo la creazione di un *network* trasmissivo formalmente al di fuori dall'assetto delineato con la legge n. 223 del 1990.

(11) A.S. 12 marzo 1991.

(12) A.C. 22 novembre 1990.

(13) A.C. 17 dicembre 1990.

Tale ultima affermazione costituisce, peraltro, il nucleo essenziale della interpellanza al Presidente del Consiglio e al Ministro delle Poste, a firma dello stesso on. Servello (ed altri, n. 2-01329) (14), che, nel richiedere specifiche informazioni sull'ente misto italiano-sanmarinese, richiama le disposizioni in materia di collegamento degli assetti proprietari delle emittenti. A tale proposito, si sostiene che, nell'ipotesi in cui l'ente misto sia configurabile quale società collegata, la concessionaria pubblica si troverebbe nella posizione di titolarità sostanziale di quattro reti, essendo l'autorizzazione ad esercire impianti ripetitori di programmi esteri equiparata dalla legge n. 223/1990 alla titolarità di concessione. Inoltre, l'interrogante rileva come in ogni caso la trasmissione di programmi via satellite non sarebbe limitata al solo bacino di utenza di San Marino, per la sua evidente esiguità.

Il contenuto dei due atti appena illustrati è sostanzialmente in sintonia con l'interrogazione, rivolta dal sen. Pollice ai Ministri delle Poste, degli Esteri, delle Partecipazioni Statali, del Tesoro e della Difesa (n. 4-05864) (15), nel quale si pongono in rilievo anche aspetti di convenienza economica dell'operazione indicata, oltre ai profili connessi alla eventuale utilizzazione del satellite arabo per scopi militari.

### 3.d. - *L'informazione radiotelevisiva*

Si rileva infine la presentazione di alcune interrogazioni ed interpellanze concernenti l'attività di informazione effettuata attraverso il mezzo radiotelevisivo, ed i connessi principi di pluralismo, obiettività, nonché la necessità del rispetto di un codice di comportamento.

Da una richiesta di obiettività nella informazione delle testate giornalistiche della concessionaria pubblica è originata infatti l'interrogazione del sen. Pollice (n. 4-05422) (16), che chiede conto al Ministro delle Poste del comportamento di una di dette testate in relazione ad uno specifico episodio, che avrebbe richiesto ad avviso dell'interrogante «un più attento uso di strumenti pubblici di informazione».

Più diffusa e circostanziata, ma riconducibile alla medesima esigenza, l'interpellanza dell'on. Poli Bortone (ed altri, n. 2-01399) (17), che, riferendosi ad una presunta intervenuta discriminazione fra forze politiche presenti in Parlamento nell'ambito di uno «speciale» di un telegiornale della concessionaria pubblica, richiama i principi di pluralismo, obiettività, completezza ed imparzialità dell'informazione (ex art. 1 della legge n. 223/1990) e li connette alle funzioni attribuite in merito al consiglio di amministrazione e al direttore generale della RAI dal disposto degli artt. 6 e 8 del decreto legge n. 807 del 6 dicembre 1984, convertito dalla legge n. 10 del 4 febbraio 1985, per proporre al Presidente del Consiglio dei Ministri un intervento presso lo stesso consiglio di amministrazione al fine di ristabilire i principi della legge che si sostiene siano stati violati.

L'on. Casini invece, rispetto alla attività di programmazione, interroga (n. 4-22429) (18) il Ministro delle Poste sui provvedimenti che intenderebbe adottare in ordine a presunte commesse violazioni ai divieti di programmazione di film e spettacoli vietati ai minori, contenuti sia in norme penali, sia nella legge sul sistema radiotelevisivo.

In conseguenza di una lesione alla dignità personale di un parlamentare, intervenuta durante una trasmissione televisiva di una emit-

(14) A.C. 25 gennaio 1991.

(15) A.S. 5 febbraio 1991.

(16) A.S. 17 ottobre 1990.

(17) A.C. 2 aprile 1991.

(18) A.C. 7 novembre 1990.

tente commerciale, l'on. Mazzuconi (ed altri, interrogazione numero 4-23968) (19), nel richiamare la necessità del rispetto di un codice deontologico dell'informazione radiotelevisiva, chiede al Ministro delle Poste quali provvedimenti intenda adottare per dare risarcimento morale al singolo parlamentare e all'istituto del Parlamento, la cui immagine risulta danneggiata.

L'on. Pisicchio (interrogazione n. 4-22226) (20), nel riferirsi a dichiarazioni riportate dalla stampa sulla determinazione della linea politica di un *network* privato italiano, e in particolare sul *target* territoriale delle sue trasmissioni, prospetta l'opportunità di un intervento del Ministro delle Poste finalizzato ad evitare una discriminazione nella fruizione dell'informazione radiotelevisiva, in contrasto con il disposto costituzionale anche con riferimento alla «finalizzazione sociale della proprietà privata».

Un'altra interrogazione (Poli Bortone ed altri, n. 4-23858) (21), prospettando una situazione di richiesta di finanziamenti per la promozione televisiva di pubblicazioni di editoria libraria in trasmissioni della concessionaria pubblica, sollecita al Ministro delle Poste delucidazioni sulla comprensività della nozione di sponsorizzazione.

Sulle modalità di programmazione e di gestione delle spese della concessionaria pubblica, rileva inoltre una interpellanza, a firma dell'on. Valensise ed altri (n. 2-01373) (22), in cui vengono richieste delucidazioni in relazione da un lato ad episodi segnalati dalla stampa, che potrebbero costituire forme di pubblicità indiretta, e d'altro lato agli orientamenti di gestione della RAI per quanto si riferisce alla trasparenza delle forme pubblicitarie, anche in rapporto alla natura di pubblico servizio che costituisce connotato qualificante l'attività della società.

L'on. Tealdi, nell'interrogazione n. 4-21832 (23), ipotizza invece un intervento del Ministro delle Poste in direzione di un'agevolazione della fruizione dei programmi televisivi da parte di «fasce deboli» della popolazione, prospettando la opportunità di prevedere a loro beneficio un'esenzione dal pagamento del canone di abbonamento al servizio pubblico radiotelevisivo.

Sull'attività informativa e formativa del servizio pubblico radiotelevisivo, l'on. Staiti di Cuddia delle Chiuse (interrogazione numero 4-23070) (24) riferisce di affermazioni contenute in uno sceneggiato radiofonico, le quali a suo parere richiedono accertamenti dei Ministri delle Poste, della Difesa e dell'Interno, in quanto concernenti circostanze della storia italiana non ancora definitivamente chiarite.

Attinente ancora all'attività di informazione della concessionaria pubblica è una interrogazione dell'on. Poli Bortone (n. 4-24382) (25), la quale denuncia al Presidente del Consiglio dei Ministri una discriminazione nella scelta dei quotidiani di partito nella rassegna stampa della RAI.

L'on. Tremaglia (ed altri, n. 2-01352) (26), in un'interpellanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro degli Affari Esteri, sottolineano invece l'esigenza di utilizzazione del satellite — anche sulla base di notizie di stampa che richiamano un documento approvato al

(19) A.C. 8 febbraio 1991.

(20) A.C. 25 ottobre 1990.

(21) A.C. 4 febbraio 1991.

(22) A.C. 4 marzo 1991.

(23) A.C. 10 ottobre 1990.

(24) A.C. 17 dicembre 1990.

(25) A.C. 4 marzo 1991.

(26) A.C. 8 febbraio 1991.

proposito dal consiglio di amministrazione della RAI — allo scopo di garantire un servizio di informazione giornalistica in America Latina, in considerazione delle gravi lacune che tali servizi denunciano, e con particolare riferimento alle prossime elezioni per i Comitati degli italiani all'estero.

Una interrogazione dell'on. Costa (n. 4-22086) (27), riferendosi ai criteri di nomina dei direttori delle testate radiotelevisive della concessionaria pubblica, richiama la censura proveniente dalla Corte costituzionale in ordine ai criteri politici di composizione delle commissioni giudicanti nei concorsi pubblici, per sollecitarne un'applicazione anche alle attività di informazione del servizio pubblico radiotelevisivo.

Di nucleo assimilabile, pur se incentrata sui criteri generali che presidono alle nomine all'interno delle società a partecipazione pubblica, è peraltro l'interpellanza dell'on. Servello (ed altri, n. 2-01228) (28).

Relativa, infine, agli aspetti economico-organizzativi del servizio pubblico, l'interrogazione presentata dall'on. Arnaboldi (numero 4-23121) (29) si riferisce alla gestione degli appalti della RAI per la produzione di filmati e videoregistrazioni per programmi radiotelevisivi, per chiedere ai Ministri delle Poste e delle Partecipazioni Statali — facendo riferimento a specifiche circostanze — conferma dell'opportunità dell'attuazione, da parte della RAI, di una politica commerciale «di filtro e controllo» su appalti ed acquisti, in relazione alla sua natura di pubblico servizio.

#### **4. Proposte legislative in materia radiotelevisiva**

Durante il primo periodo di applicazione della legge n. 223, nell'ambito dell'attività parlamentare si è rilevata la presentazione di alcuni progetti tendenti ad incidere, modificandola, sulla disciplina del sistema radiotelevisivo.

La modifica e l'integrazione della legge costituisce l'obiettivo del progetto presentato dal sen. Golfari (ed altri, A.S. n. 2548 del 29 novembre 1990).

Il presupposto, da cui muove la proposta, consiste nel ravvisare nella legge n. 223 la tendenza a razionalizzare la progressiva situazione del settore radiotelevisivo, piuttosto che ad introdurre una normativa di principio proiettata nel futuro. In particolare, secondo i proponenti, tale caratteristica è desumibile da una serie di disposizioni, che disciplinano l'autorizzazione alla prosecuzione nell'esercizio e i criteri per il rilascio delle concessioni. Ancora, il consolidamento dello stato di fatto, secondo tale impostazione, discenderebbe dalla attribuzione al censimento, effettuato in base alla legge n. 10 del 1985, del connotato di elemento essenziale per la definizione del piano di assegnazione delle frequenze.

Connesso con tale aspetto è il riferimento alle disposizioni *antitrust* della legge 223, nell'ambito delle quali i proponenti ravvisano una difformità, dal principio di pluralismo del sistema, nella disposizione che consente la titolarità di tre reti da parte del medesimo soggetto: a tale

(27) A.C. 22 ottobre 1990.

(28) A.C. 22 novembre 1990.

(29) A.C. 17 dicembre 1990.

scopo viene proposta l'introduzione di un limite (valido sia per la concessionaria pubblica, sia per i concessionari privati) di due reti.

Inoltre, al fine di potenziare il settore radiotelevisivo locale come veicolo di informazione regionale e interregionale e di fornire realizzazione effettiva del principio di decentramento, si propone di consentire alla RAI la costituzione di società miste pubblico-private per la realizzazione e la gestione di reti televisive locali.

A tale proposito, è opportuno rilevare come i Consigli Regionali del Friuli Venezia Giulia (A.C. n. 5058 del 20 agosto 1990) e del Trentino Alto Adige (A.C. n. 5129 e A.S. n. 2472, entrambi del 9 ottobre 1990), anche sul presupposto di un consolidamento dello *status quo* operato nel settore radiotelevisivo dalla legge, abbiano presentato proposte in merito alla attribuzione al soggetto-Regione di un ruolo preciso nel settore, mediante l'inserimento del sistema radiotelevisivo locale quale terzo, specifico *medium* del sistema; accanto al servizio pubblico ed ai concessionari privati.

Alla specifica definizione del principio pluralistico consegue, in tali proposte, una tipizzazione dell'attività ad esso connessa, articolata in dimensione sovranazionale, nazionale e locale.

Su un altro versante, un contributo alla preclusione di situazioni oligopolistiche — sostenuto dal rinvio alle numerose sentenze della Corte costituzionale, dalla n. 202 del 1976 alla 826 del 1988 — proviene dalle ipotesi di agevolazione della emittenza locale, tra le quali mette conto evidenziare: l'attribuzione di una ulteriore quota di risorse nazionali (tra cui anche la pubblicità delle pubbliche amministrazioni) al «sistema radiotelevisivo locale»; l'applicazione ad esso dei benefici disposti dalle leggi per l'editoria (che, modificati, costituiscono oggetto della proposta presentata dall'on. Caria ed altri, A.C. n. 5324 del 18 dicembre 1990, riguardante anche la radio e televisioni italiane all'estero); la previsione di minori oneri di programmazione a carico dei titolari e di limiti più elevati nella trasmissione pubblicitaria. A tale ultimo proposito, viene riproposto il divieto di raccolta di pubblicità locale da parte dei concessionari in ambito nazionale, già disposto dal comma 10 dell'art. 8 legge 223/1990, con la riserva della pubblicità locale a favore dei concessionari operanti in tale ambito.

La proposta di attribuzione di un autonomo *status* alla emittenza locale comporta altresì la predisposizione di norme organizzative, che nello specifico della proposta si caratterizzano per l'introduzione dell'istituto della autorizzazione per l'esercizio di impresa radiotelevisiva locale e la regolamentazione del suo rilascio, nonché la definizione di un ruolo, attivo e consultivo, delle Regioni tanto nel procedimento finalizzato alla realizzazione del sistema radiotelevisivo misto (pianificazione, determinazione dei bacini di utenza, assegnazione delle radiofrequenze), quanto nella disciplina dei Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi, di cui si prevede possa avvalersi anche il Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

Tornando alla proposta Golfari, nello stesso contesto normativo *antitrust* si ribadisce l'esigenza di dare rilievo anche ai rapporti tra periodici e televisione, ai fini della valutazione degli intrecci multimediali. Il che comporterebbe il divieto di rilascio di concessioni televisive in ambito nazionale ai soggetti che controllino imprese editrici di periodici con tiratura annua superiore al sedici per cento delle copie complessive tirate dai periodici.

Una prospettiva di apposizione di limiti che definisce anche il senso in cui va intesa l'espressione «copie complessivamente tirate», costituisce il contenuto di un'altra proposta di legge, presentata dall'on. Fumagalli Carulli (ed altri, A.C. n. 5209 dell'8 novembre 1990).

Per quanto invece si riferisce alla pubblicità, ed ai rapporti con il limite monetario imposto alla raccolta pubblicitaria della concessionaria pubblica (il c.d. «tetto RAI»), nella relazione illustrativa al ddl Golfari si sostiene che tale limite abbia in primo luogo favorito l'emittenza commerciale, consentendole di «rastrellare» la pubblicità residua. Avendo la legge n. 223 modificato la disciplina del «tetto», con decorrenza dal 1° gennaio 1993, e, coerentemente, quella del canone, i proponenti ravvisano il pericolo che il conseguente ingresso della pubblica concessionaria nel gioco del mercato possa condurre ad una progressiva «commercializzazione» delle scelte di programmazione, allo scopo di acquisire *audience*, ponendo in ombra le finalità del servizio pubblico. Pertanto il canone, secondo tale proposta, verrebbe trasformato in imposta sulla detenzione di apparecchi televisivi, con una destinazione prevalente del gettito al finanziamento della RAI.

In generale, tuttavia, il ruolo della concessionaria pubblica — in quanto tale — richiederebbe una revisione anche strutturale della stessa società. Tale ipotesi riconduce la RAI nello schema ordinario delle società partecipate IRI, restituendo all'atto di concessione la funzione di *strumento di convenzionamento univoco*. Per altro verso, si propone una modificazione della composizione del consiglio di amministrazione e la sostituzione della Commissione parlamentare di vigilanza con un *Comitato parlamentare per gli indirizzi sulla radio e sulla televisione italiana*, con competenze anche sulle televisioni commerciali in quanto elementi componenti del sistema radiotelevisivo italiano.

Altro punto in discussione, la funzione di attuazione della Direttiva CEE 89/552, che secondo i proponenti non è completamente esplicitata dalla legge n. 223, e che comunque necessita di una integrazione anche a seguito di un ordine del giorno, accettato dal Governo, recante uno specifico impegno in tal senso da parte del Presidente del Consiglio.

Vanno menzionate, inoltre, due ulteriori proposte. La prima, di modifica della legge sul sistema radiotelevisivo, presentata dal sen. Senesi (ed altri, A.S. n. 2477 del 9 ottobre 1990), in considerazione della funzione partecipativa della collettività dei cittadini nel processo di comunicazione sociale come polo ricevente dei processi informativi, ipotizza la costituzione, a fianco del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, del *Segretariato degli utenti del sistema radiotelevisivo*, con funzioni, esplicitamente previste, di promozione del coordinamento di attività a tutela degli utenti radiotelevisivi (con particolare riferimento ai minori), accesso agli atti relativi all'esercizio dell'attività radiotelevisiva, effettuazione di studi, ricerche ed indagini, attività consultive, di documentazione — mediante predisposizione di una relazione annuale — e di proposta.

La seconda proposta, a firma dell'on. Veltroni (ed altri, A.C. n. 5074 del 18 settembre 1990), nel contesto di provvedimenti per la cinematografia italiana, rileva a proposito dei rapporti tra cinema e televisione, che si propone vengano disciplinati in apposito Capo (Capo X, articoli 41-47, *Coordinamento tra cinema e televisione*). Tale progetto normativo è finalizzato, nell'intento dei proponenti, alla promozione di un corretto sviluppo della comunicazione audiovisiva, incentivando la capacità produttiva e creativa italiana ed europea e prevedendo una rigorosa disciplina dei rapporti tra TV e cinema, nell'ambito di uno «spirito di collaborazione» fra i due strumenti di comunicazione audiovisiva.

In tale ambito, viene proposta la individuazione di quote di produzione cinematografica e televisiva, che le emittenti — distinguendo, con riferimento alla entità della quota, tra servizio pubblico, concessionari privati in ambito nazionale e su scala locale — sono tenute a destinare a

film, telefilm, programmi di origine italiana ed europea, all'interno di tre fasce orarie di programmazione determinate. Una norma specifica viene prevista per i programmi culturali a carattere educativo.

Viene poi proposta la concessione di un finanziamento da parte dei *network* alla realizzazione di film in misura proporzionale (del 30%) agli investimenti effettuati nell'esercizio precedente per l'acquisto di film e telefilm, oltre a prevedere la concessione di crediti agevolati per la produzione televisiva.

Un limite, posto a fini di tutela della autonomia delle imprese del circuito cinematografico, è costituito dal divieto per le emittenti televisive di possedere, in tutto o in parte, società di distribuzione, case di produzione o circuiti di sale mentre è dimostrato un certo interesse per la *pay tv* come circuito televisivo preferenziale per la programmazione di materiale cinematografico.

Un particolare riferimento è infine riservato ad una regolamentazione dei diritti televisivi, mediante la proposta di istituzione di una imposta per la trasmissione di lungometraggi cinematografici.

PAGINA BIANCA

## Capitolo II

# La Presidenza del Consiglio dei Ministri

### *L'elaborazione del regolamento di organizzazione dell'ufficio del Garante*

Nel quadro delle attività inerenti all'attuazione della normativa sul sistema radiotelevisivo va fatto cenno a quella di predisposizione, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del regolamento di cui all'art. 6, comma 8, della legge 223.

Tale regolamento, da emanarsi nella forma di un decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministero del Tesoro, e su parere conforme del Garante stesso, è inteso a fornire una disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dell'Ufficio del Garante, della gestione delle spese, e infine a determinare il termine del regime transitorio di cui al comma 12 del citato art. 6.

È opportuno indicare i tratti essenziali che caratterizzano lo schema di regolamento predisposto dalla Presidenza del Consiglio, cui il Ministero del Tesoro ha dato la propria adesione. Esso individua anzitutto i compiti del Garante, relativi al funzionamento dell'Ufficio, consistenti nell'adottare i provvedimenti occorrenti in concreto per la definizione della struttura organizzativa, nel curare i rapporti con gli organi (costituzionali e non) aventi competenze incidenti in qualche misura nel settore delle comunicazioni di massa, nel disporre le procedure necessarie all'espletamento delle funzioni affidate dalla legge.

A fini di coordinamento e di raccordo fra le singole articolazioni della struttura organizzativa, viene istituita la figura del *Segretario Generale*, che presenta significativi precedenti nella organizzazione delle pubbliche amministrazioni, con funzioni di collaborazione diretta, pur se priva di rilevanza esterna, con il Garante.

Oltre al Segretario Generale, sono previsti in primo luogo il *settore Affari generali e del Personale* e il *settore Amministrazione e Contabilità*.

Con riferimento alle funzioni di garanzia in materia di «trasparenza» del sistema radiotelevisivo e di tutela della libera concorrenza, al *settore Assetti delle Imprese Editrici e Radiotelevisive* è attribuito l'espletamento di tutti gli adempimenti connessi alla tenuta dei Registri Nazionali della Stampa e delle Imprese Radiotelevisive. Una specifica disposizione, inoltre, consentendo l'utilizzazione di tecnologie informatiche e

telematiche, disciplina la costituzione di una «banca dati» delle informazioni contenute nei Registri delle imprese editrici e radiotelevisive, al fine di fornire concreta attuazione alle disposizioni relative alla prevenzione dell'insorgenza di posizioni dominanti nel settore di comunicazioni di massa e alla verifica degli adempimenti degli obblighi gravanti sui concessionari privati nel campo della radiodiffusione sonora e televisiva.

Il settore *Bilanci ed Ispezioni* ha funzioni di esame dei bilanci delle imprese individuate sia dalla legge sul sistema radiotelevisivo, sia da quella sull'editoria; e uno specifico riferimento, in tale contesto, è operato alla potestà ispettiva, per la quale viene prevista la costituzione di un nucleo amministrativo di ispettori.

Il settore *Pubblicità, Indici di affollamento pubblicitari e Indici di ascolto*, sovrintende alla funzione di controllo sul rispetto dei limiti posti alla pubblicità radioteletrasmessa.

Il settore *Studi e Affari Giuridici, Procedimenti per i divieti di posizioni dominanti e per l'erogazione di Sanzioni amministrative*, articolato in due sezioni, da un lato (anche mediante l'apporto di tecnologie informatiche) costituisce il supporto di documentazione, di pareri, di elaborazione di studi, e d'altro lato cura gli aspetti istruttori e procedurali legati agli specifici poteri di intervento. A tale proposito l'attività istruttoria e procedimentale (accanto a quella ispettiva) viene disciplinata con particolare attenzione rispetto alla normativa contenuta nella legge n. 241 del 1990, ai cui principi è stata data attuazione anche nelle disposizioni relative agli adempimenti dei terzi destinatari dell'attività del Garante.

Con riferimento ad esigenze temporanee, viene prevista la possibilità sia di costituire gruppi di lavoro, a fini di studio di problematiche per le quali non esistano nel previsto disegno organizzativo apposite strutture, e sia di istituire unità organizzative (temporanee) aventi l'obiettivo di sopperire ad esigenze straordinarie connesse alle attività istituzionali dell'Ufficio e alla realizzazione di particolari interventi organizzativi.

### Capitolo III

## Il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni

### 1. *L'attività concernente la pianificazione*

1.1. È scaduto il 23 ottobre 1990 il termine per la presentazione delle domande per il rilascio delle concessioni da parte dei soggetti che, all'entrata in vigore della legge 223/90, operavano su impianti di radiodiffusione sonora o televisiva in ambito nazionale o locale. Gli aspiranti che hanno inoltrato domanda entro il suddetto termine sono stati autorizzati, nelle forme e con i limiti fissati dall'art. 32 della legge, a proseguire nell'esercizio dell'attività sino al rilascio delle concessioni stesse ovvero fino alla reiezione della domanda e comunque non oltre settecentotrenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Numerose sono state le istanze per ottenere una proroga di tale termine, al fine, si sosteneva, di agevolare quelle emittenti che non erano state in grado di preparare tempestivamente la prescritta documentazione, ma l'esigenza di evitare eventuali e conseguenti slittamenti nei tempi d'attuazione della legge e d'impedire, nel contempo, il protrarsi del «mercato delle frequenze», ha indotto il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni a non intraprendere iniziative in tal senso.

Le domande di concessioni pervenute ammontano, per la sola emittenza televisiva, complessivamente a 1444 (18 domande per l'emittenza nazionale commerciale, 4 richieste di autorizzazione per la ripetizione di segnali esteri, 1422 domande di concessione per l'emittenza locale).

Esaurita la fase di registrazione delle domande, attuata tramite supporto informatico, e di verifica della documentazione trasmessa, sono state affrontate le procedure di pianificazione delle frequenze. L'art. 34, comma 1, della legge 223/90, fissa criteri e procedure per la stesura del primo piano di assegnazione, la cui redazione è prevista entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge 223/90, sulla base del vigente piano nazionale di ripartizione delle radiofrequenze. (È appena il caso di sottolineare il carattere meramente ordinatorio di tale termine).

Tra i criteri adottati, si segnala, in particolare quello relativo all'ampiezza della «copertura», ovvero della porzione di territorio che ciascuna emittente è in grado di servire. Tale metodo ha consentito la definizione di una graduatoria delle emittenti, stilata sulla base della loro visibilità. Si aggiunge, comunque, che anche gli altri criteri previsti per l'assegnazione delle frequenze della legge 223/90 sono stati ampiamente utilizzati, soprattutto quelli diretti ad accertare la compatibilità radioelettrica tra i diversi progetti d'antenna.

Sulla base del vigente piano nazionale di ripartizione delle radiofrequenze sono stati quindi individuati il numero delle emittenti nazionali, alle quali si intende rilasciare la concessione ed i criteri per la determinazione del numero di quelle locali.

Il Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni ha dichiarato, in proposito, nel corso di un'audizione presso la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi in data 22 gennaio u.s., che, dal piano redatto in applicazione di quanto emerso dal censimento degli impianti nel 1985, considerati altresì i requisiti previsti per la presentazione delle domande di concessione, sono risultate possibili 12 reti nazionali commerciali più tre reti della Rai, con le seguenti coperture del territorio: Rai Uno e Rai Due 100 per cento; Rai Tre 96 per cento; sei network con copertura tra il 90 ed il 100 per cento ed infine tre con copertura tra il 60 e il 70 per cento, ma comunque superiori al 65 per cento.

Per quanto riguarda l'emittenza televisiva locale, risulta, dagli ultimi dati forniti dal quel Dicastero, un orientamento favorevole al rilascio di almeno 500 concessioni (e non più di 600).

Non è sembrato opportuno prevederne un numero maggiore, in quanto ciò provocherebbe inevitabilmente una riduzione dell'estensione di ciascuna emittente, mortificando, in tal modo, la capacità imprenditoriale dei concessionari.

Anche il rilascio di un numero inferiore di concessioni potrebbe comportare conseguenze negative, poiché risulterebbero sacrificati il pluralismo e la molteplicità delle voci.

È appena il caso di ricordare che per la predisposizione del piano di assegnazione il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni ha ritenuto opportuno acquisire il parere delle Regioni, del Consiglio superiore tecnico delle Poste e delle Telecomunicazioni e dell'Automazione, nonostante, si osserva, l'assenza di una espressa previsione sulla fase di prima applicazione della legge.

Alla data del marzo 1991 si sta procedendo alla stesura del piano, o forse, più esattamente, dei piani. Sembra d'obbligo usare il plurale, in quanto non è stata ancora definita la scelta delle emittenti che potranno ottenere la concessione e risulta evidente che ogni ipotesi, specialmente quelle relative alle concessioni in ambito nazionale, implica una diversa distribuzione complessiva delle frequenze.

Sino alla decisione definitiva, sarà curata di conseguenza la predisposizione di piani alternativi.

Per quanto riguarda l'emittenza radiofonica, il Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni ha dichiarato, nell'audizione di cui si è già fatto cenno, che la predisposizione del relativo piano di assegnazione delle frequenze (il quale dovrà essere redatto sulla base del piano di ripartizione del 1983) richiede valutazioni di natura tecnica di particolare complessità, connesse alla revisione delle fasce di utilizzazione delle frequenze.

I dati relativi alle emittenti radiofoniche, ha precisato il Ministro, saranno di conseguenza pronti in una fase successiva; il piano di assegnazione per la radiofonia potrebbe essere comunque pronto entro il prossimo mese di agosto.

1.2. Va fatto cenno, poi, a un altro tipo di attività, quella inerente agli organi periferici. La legge 223, infatti, demanda agli organi periferici del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni (CIRCOSTEL) numerosi compiti in considerazione degli accertamenti di natura tecnica che richiede l'applicazione di diverse disposizioni della legge medesima.

Assumono precipua importanza, in tema, le norme dettate dagli articoli 18 e 32, legge 223, in vista della eliminazione delle interferenze tra impianti e di modifiche tecnico-operative degli impianti stessi per la radiodiffusione sonora e televisiva in ambito nazionale o locale (art. 32, comma 2) e della applicazione di misure sanzionatorie per l'inosservanza delle previsioni di cui essa medesima (art. 32 comma 5).

L'intervento dei CIRCOSTEL, in tale fase, è stato disciplinato in due decreti del Ministro delle Poste e Telecomunicazioni, emessi in data 5 novembre 1990 ed in data 5 dicembre 1990.

Nel primo decreto vengono delegati i Direttori dei Circoli delle Costruzioni Telegrafiche e Telefoniche all'emanazione dei provvedimenti per l'attuazione di quanto disposto nell'art. 18, comma 3 citato, ed altresì l'emanazione di provvedimenti finalizzati al coordinamento ed alla compatibilità elettromagnetica, di competenza del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, di cui all'art. 32, comma 2, legge citata.

Entrambi i provvedimenti devono essere emanati secondo le procedure fissate dalla legge 6 aprile 1983, n. 110.

Nel successivo decreto si provvede a delegare, ai Direttori dei Circoli, l'emanazione dei provvedimenti di autorizzazione (sempre con le procedure di cui alla legge 8 aprile 1983, n. 110) di interventi che non modifichino i parametri radioelettrici degli impianti da adottare a norma dell'art. 32, comma 2, seconda parte, cit.. Nello stesso decreto, infine, si conferisce delega per l'emanazione del provvedimento sanzionatorio della disattivazione (di cui all'art. 32, comma 5); ciò considerato che la fase istruttoria avrebbe comunque comportato l'intervento dei CIRCOSTEL, competenti per territorio.

Il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni ha inoltre inviato direttive ai CIRCOSTEL in ordine all'espletamento delle procedure indicate dalla stessa legge n. 223, tenuto conto di alcuni concreti problemi sorti in sede locale sull'applicazione delle procedure medesime. In particolare esso ha specificato che i CIRCOSTEL provvedono al recupero delle spese sostenute per gli interventi richiesti da emittenti radiotelevisive per l'eliminazione di interferenze tra i loro impianti. Considerato che dette emittenti, pur autorizzate provvisoriamente ex art. 32 legge n. 223/90, non hanno ancora avuto l'assentita concessione né le assegnate frequenze né pagano il canone. Titoli quest'ultimi che potrebbero consentire loro di richiedere interventi senza spese alla Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni per la tutela degli impianti.

Ulteriore compito di cui sono stati investiti i CIRCOSTEL, in questa fase di attuazione della legge, è stato quello di verificare se, nella zona di competenza di ciascun circolo, risultino in esercizio emittenti non comprese nell'elenco, predisposto dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, delle emittenti private radiofoniche e televisive che hanno presentato domanda di concessione ai sensi della legge n. 223, ed in caso positivo comunicarne gli elementi necessari per l'individuazione. Detti concessionari sono tenuti poi a comunicare al Ministero delle Poste e Telecomunicazioni se le emittenti che hanno fatto regolare domanda di concessione siano effettivamente in esercizio.

## **2. La regolamentazione della tv via cavo**

L'art. 29 della legge 6 agosto 1990, n. 223, ha delegato il Governo ad emanare, sentite le competenti Commissioni parlamentari, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, per modificare le disposizioni contenute nel titolo II della legge 14 aprile 1975, n. 103, relative agli

impianti di diffusione sonora e televisiva via cavo, stabilendo i criteri direttivi di tale normazione.

In attuazione di tale delega, è stato emanato il decreto legislativo 22 febbraio 1991, n. 73 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 58 del 9 marzo 1991), del quale pare opportuno illustrare brevemente in questa sede il contenuto.

Il principio fondamentale di tale atto normativo, che sostituisce l'intero titolo II della legge 14 aprile 1975, n. 103, risiede nella estensione della distribuzione dei programmi sonori e televisivi via cavo — in precedenza limitata all'ambito locale e al cavo monocanale — anche all'ambito nazionale e al cavo pluricanale (art. 2).

Per quanto concerne l'*installazione delle reti e la gestione degli impianti*, attribuite in via ordinaria agli attuali gestori del servizio pubblico (A.S.S.T, SIP, RAI), è previsto all'art. 4 il rilascio di una *concessione*, mentre il titolo abilitante alla *distribuzione dei programmi* è costituito, come prescritto dai criteri direttivi enunciati dalla legge, dalla *autorizzazione* (art. 9), da cui discende l'obbligo al pagamento sia della concessione governativa, sia del canone, nella misura, pari a quelle per la radiodiffusione via etere, determinata dall'art. 11.

Nel caso, tuttavia, in cui la distribuzione interessi l'ambito locale, l'autorizzazione può essere rilasciata a chi sia titolare di una concessione privata per l'installazione degli impianti o dimostri di potersi avvalere della capacità dell'impianto di un concessionario privato.

A differenza delle prescrizioni contenute nel titolo II della legge 103/1975, che subordinava l'installazione delle reti e degli impianti ad una mera autorizzazione ministeriale, il decreto legislativo, in attuazione di quanto disposto dalla legge di delega, riserva tale installazione allo Stato, il quale provvede direttamente o a mezzo concessionari. Il contenuto di tale concessione, di durata non superiore a venti anni e rinnovabile (art. 5), può essere funzionalizzato all'uso pubblico o privato.

La disciplina comporta, all'art. 10, un obbligo per i soggetti autorizzati alla utilizzazione dei mezzi di telecomunicazione del servizio pubblico (gestiti direttamente dal Ministero delle Poste o dai concessionari), con un corrispondente obbligo dei titolari di concessione ad uso pubblico di assicurare la distribuzione dei programmi ai soggetti autorizzati. Le modalità pratiche di distribuzione dei programmi agli utenti si prevede vengano disciplinate, insieme agli obblighi tecnici di allacciamento della rete, con il decreto di concessione (art. 4, comma 5).

In mancanza di concessionari ad uso pubblico, ove tale indisponibilità sia accertata, è previsto poi, all'art. 10, comma 2 — esclusivamente per l'ambito locale — il rilascio di una concessione a privati per l'installazione o l'esercizio delle reti e degli impianti. In tal caso, il concessionario è peraltro astretto all'obbligo di soddisfare le richieste di utilizzazione dell'impianto per la capacità di quest'ultimo eccedente la quota direttamente utilizzata.

La disciplina delle modalità concrete di tale utilizzazione, tuttavia, per le problematiche tecniche che vi si riconnettono, è stata rinviata (art. 13) ad un regolamento di attuazione del decreto, da adottarsi — con decreto del Ministro delle Poste e Telecomunicazioni — entro centotanta giorni dalla data di entrata in vigore di quest'ultimo, sentito il Garante e il Consiglio Superiore Tecnico delle Telecomunicazioni.

La disciplina specificamente relativa ai rapporti tra soggetti autorizzati e gestori di reti ed impianti di telecomunicazione, delegata dalla legge 223/1990 con la finalità di evitare interferenze e duplicazioni, viene riservata ad accordi conclusi ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 (art. 7), riservando d'altra parte alla Amministrazione delle Poste

e Telecomunicazioni (art. 8) una attività di verifica della rispondenza degli impianti alle prescrizioni tecniche, con un correlativo potere di imposizione degli spostamenti di impianto in presenza di preminenti interessi pubblici.

Le autorizzazioni alla distribuzione radiotelevisiva via cavo sono, poi, equiparate (art. 12) alle concessioni per radiodiffusione sonora e radiotelevisiva per quanto si riferisce al disposto degli artt. 15 (*divieto di posizioni dominanti*) e 19 (*numero massimo di concessioni consentite*) della legge 223/1990. Inoltre viene estesa, in considerazione delle diverse tipologie di autorizzazione (radiofonica, televisiva, locale o nazionale), l'applicabilità delle relative disposizioni di legge, in quanto compatibili (art. 9).

Viene infine prevista, all'art. 15, l'esclusione da autorizzazioni e concessioni per gli impianti ad uso privato ed esclusivo, conformemente a quanto già stabilito dalla legge 103/1975, fatti tuttavia salvi l'obbligo di preventiva comunicazione al Ministero delle Poste e il divieto di interconnettersi o allacciarsi ad altre reti, pubbliche o private.

### 3. *Il regolamento di attuazione della legge*

Sullo schema di regolamento di attuazione della legge 6 agosto 1990 n. 223, predisposto dal Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni, sono già stati acquisiti i pareri delle competenti Commissioni parlamentari, del Consiglio Superiore Tecnico delle Poste, delle Telecomunicazioni e dell'Automazione e del Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

Come risulta dalla relazione ministeriale, il regolamento intende fornire una completa disciplina attuativa della legge 223/90, avuto riguardo alle notevoli implicazioni discendenti dall'applicazione delle sue disposizioni. In questa prospettiva, il Dicastero delle Poste e delle Telecomunicazioni ha predisposto una normativa dettagliata anche per talune disposizioni della legge che non avevano operato espresso rinvio alle fonti regolamentari (si vedano ad esempio, le disposizioni relative all'esercizio del diritto di rettifica).

Mette conto di rilevare gli aspetti di maggiore importanza, presenti nella stesura definitiva del regolamento, anche in riferimento alle considerazioni formulate dagli organi consultivi sulle singole previsioni e ad integrazione di quanto osservato nel capitolo di questa relazione concernente il dibattito presso le Commissioni parlamentari.

Il regolamento individua, all'art. 2, i criteri per la determinazione, da parte dei Comuni, del canone di concessione del diritto di superficie di cui all'art. 4, comma 2, della legge.

La previsione del pagamento del canone in un'unica soluzione per l'intera durata della concessione del diritto di superficie è stata ritenuta più opportuna di quella che privilegia il pagamento a scadenza annuale, prospettata dall'8<sup>a</sup> Commissione del Senato, in quanto maggiormente aderente alla disciplina dettata dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865.

Risulta essere stata recepita, invece, la proposta avanzata da entrambe le Commissioni parlamentari relativamente al secondo comma dell'art. 2 della norma in esame, volta a suddividere il canone tra le parti ai sensi dell'art. 18, comma 1, della legge 223/90, ovvero in parti uguali, nell'ipotesi di coesistenza di più impianti su una medesima area.

Il criterio d'adeguamento del canone delineato nel comma 3 del suddetto articolo ne assicura l'aggiornamento a decorrere dalla scadenza del termine di durata della concessione, in relazione alla variazione del

tasso d'inflazione, per rendere attuale l'entità dell'entrata da parte del Comune.

Particolare interesse rivestono i criteri fissati per le ipotesi di rimborso dovuto in caso di revoca del diritto di superficie: è appena il caso di sottolineare che per la determinazione della somma spettante al precedente concessionario è previsto un riferimento agli elementi forniti nella documentazione allegata all'ultimo bilancio presentato al Garante.

Sul problema della individuazione dei criteri cui sono tenuti le amministrazioni statali e gli enti pubblici nel destinare parte delle somme stanziare in bilancio (art. 4 della legge) si rinvia a quanto illustrato nel capitolo concernente il dibattito parlamentare sullo schema di regolamento presso le Commissioni parlamentari. Vale la pena di ricordare che non ha trovato accoglimento la previsione di un parere sul progetto di ripartizione delle somme stanziare e che, in materia di adempimenti connessi all'effettuazione delle spese pubblicitarie da parte delle Amministrazioni e degli enti interessati è prevalso il più prudente orientamento favorevole al mantenimento dell'obbligo di comunicazione al Garante anche nell'ipotesi di assenza di tali spese.

Significative le integrazioni suggerite dagli organi consultivi per la soluzione delle problematiche connesse al diritto di rettifica.

Sono state recepite, in particolare, nello schema di regolamento sottoposto al parere del Consiglio di Stato: l'introduzione di un termine per l'esercizio del diritto (art. 5), l'eliminazione di un'autonoma previsione nell'ambito dello stesso istituto (art. 6, comma 2), l'inserimento di più precise modalità per l'effettuazione della rettifica (art. 7, comma 1).

Quanto al problema dell'autenticazione della firma del richiedente, è appena il caso di ricordare che il Dicastero delle Poste e delle Telecomunicazioni, valutate le considerazioni formulate dalle Commissioni parlamentari e dall'Ufficio del Garante circa la possibilità di eliminare tale adempimento, ha inteso privilegiare l'esigenza di garantire la certezza della legittimazione alla rettifica.

In ordine alla disciplina prevista per l'iscrizione nel Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive si è ampiamente fatto cenno in altri capitoli della presente relazione.

Sembra opportuno ricordare che le problematiche relative alla materia erano già state approfondite nel corso di varie riunioni tra rappresentanti del Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni e dell'Ufficio del Garante, anche prima dell'avvio della fase consultiva.

Il termine per presentare la domanda di iscrizione nel Registro (art. 12 comma 3) è stato portato da 30 a 60 giorni. È stata inoltre recepita la proposta diretta ad integrare l'art. 12, *lett. b) e c)*, nn. 1 e 2, di cui si è fatto cenno nel capitolo relativo al dibattito parlamentare sullo schema di regolamento, concernente l'obbligo di specificare il titolo e la ragione degli «eventuali aventi diritto di intervenire all'assemblea che approva il bilancio della società».

Anche la previsione di un obbligo di comunicazione al Garante di eventuali variazioni concernenti intese e consorzi, è stata accolta nell'art. 17, comma 1.

Per quanto concerne la normativa in materia di concessioni radiotelevisive, si osserva preliminarmente che sono state recepite integralmente le osservazioni formulate dal Consiglio Superiore Tecnico delle Poste, delle Telecomunicazioni e dell'Automazione. Si tratta di precisazioni di natura sostanzialmente tecnica inerenti al progetto radioelettrico e tecnologico degli impianti e di norme disciplinanti l'omologazione ed il collaudo degli impianti medesimi (art. 20 e 21).

La procedura per il rilascio della concessione per la radiodiffusione in ambito locale a carattere commerciale prevede la pubblicazione di un bando contenente l'indicazione del numero delle concessioni che possono essere rilasciate per ciascun bacino di utenza o per parti limitate di detto bacino alle emittenti a carattere commerciale (art. 23).

Particolarmente dettagliate le modalità per la presentazione delle domande di concessione nonché gli elementi che le stesse devono contenere e la documentazione di corredo. Risultano altresì recepite le osservazioni formulate dalle Commissioni parlamentari e dall'Ufficio del Garante circa l'opportunità di riformulare il terzo comma, lett. *f*) e *i*) dell'articolo in esame, concernente la documentazione da allegare alla domanda di concessione.

Sono state inoltre accolte le modifiche, prospettate dall'8<sup>a</sup> Commissione del Senato, intese a mutare l'ordine di precedenza degli aspiranti alla concessione, a parità di punteggio riportato (art. 24, comma 3).

In merito alla disciplina predisposta per l'attuazione dell'art. 15, comma 15, della legge (deroghe all'obbligo di trasmissione del medesimo programma su tutto il territorio servito) sono stati valutati positivamente i suggerimenti delle Commissioni parlamentari, che consentono alle emittenti nazionali di effettuare deroghe nelle sole ipotesi di eventi eccezionali o occasionali o imprevedibili.

Si condividono, inoltre, le considerazioni espresse dal Dicastero delle Poste e delle Telecomunicazioni in sede di relazione allegata allo schema di regolamento, circa l'opportunità di riservare ai direttori dei Circoli Costruzioni Telefoniche e Telegrafiche (e non al Garante, che è tenuto ad intervenire nella fase sanzionatoria ai sensi degli articoli 31, comma 3, e 15, comma 15 della legge) le competenze a svolgere le attività istruttorie previste nei casi di deroga per eventi occasionali o imprevedibili.

Per quanto concerne i consorzi per la trasmissione di programmi in contemporanea, va sottolineato che il Dicastero delle Poste e delle Telecomunicazioni ne ha previsto l'iscrizione presso il Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive, anche in assenza di espresso riferimento nell'art. 12 della legge.

Proprio il comma 4 di questa norma, precisa la relazione allegata allo schema di regolamento, sanziona con la nullità i contratti stipulati tra le parti non iscritte al Registro Nazionale: dalla mancata iscrizione, si osserva, potrebbero scaturire conseguenze di particolare gravità per l'attività contrattuale dei consorzi (è sufficiente pensare, ad esempio, agli acquisti di programmi da imprese di produzione o di distribuzione). «Ancora va osservato» prosegue la relazione «che questi ultimi, ove non iscritti, potrebbero costituire un comodo veicolo per aggirare le prescrizioni stabilite a carico dei concessionari e superabili in virtù di un'entità giuridica distinta dei singoli partecipanti, quale appunto il Consorzio».

Viene confermata, infine, la previsione di cui all'art. 39 dello schema di regolamento.

Nella relazione, si precisa che la norma transitoria appare conforme allo spirito ed al tenore letterale dell'art. 34, 6° comma della legge e si pone come una disposizione chiarificatrice del procedimento da seguire per il rilascio delle concessioni.

Sullo schema di regolamento si è pronunciato il Consiglio di Stato con parere di adunanza generale. E nello svolgere un'ampia, approfondita analisi della normativa sottoposta al suo esame, ha condiviso l'impostazione, ed ha, però, formulato emendamenti sia di carattere formale, sia di carattere sostanziale su specifiche norme, particolarmente in merito a quelle attinenti al diritto di rettifica e al procedimento di rilascio di concessioni.

PAGINA BIANCA

## Capitolo IV

# Interventi e prospettive delle Regioni in materia radiotelevisiva

1. Le Regioni, che avevano manifestato un'intensa attività nel corso dei primi anni '70 e che invece, successivamente alla legge 103/1975, avevano progressivamente ridotto la loro attenzione al settore radiotelevisivo, in seguito alla legge 223/1990 tendono a rafforzare notevolmente in questo campo il loro intervento. Nel corso del periodo preso in considerazione ciò si è manifestato prevalentemente in due ambiti: a) l'interpretazione e la valorizzazione delle competenze attribuite alle Regioni dalla legge e l'esplicazione delle attività che ne conseguono; b) le iniziative dei Comitati regionali per il servizio radiotelevisivo.

2. Le competenze di natura legislativa attribuite dalla legge 223/1990 alle Regioni riguardano due aspetti: la disciplina organizzativa e funzionale dei Comitati regionali per il servizio radiotelevisivo (art. 7) e le agevolazioni in favore dei concessionari privati per la radiodiffusione sonora a carattere comunitario in ambito locale (art. 23).

3. La legge, oltre a modificare alcuni aspetti rilevanti dei Comitati regionali, ha attribuito in questo campo alle Regioni un margine d'intervento maggiore rispetto alla precedente normativa (legge 103/1975). Infatti sono lasciate all'autonoma valutazione di ciascuna Regione le scelte che riguardano la durata, la composizione e alcuni aspetti del funzionamento dei Comitati.

Al 10 aprile 1991 la situazione delle leggi regionali che disciplinano l'organizzazione e l'attività dei Comitati regionali è la seguente:

- in Abruzzo e in Liguria è stata approvata dal Consiglio regionale ed ha ottenuto il visto del commissario di Governo;
- in Veneto, Friuli-Venezia Giulia ed Umbria è stata approvata dal Consiglio regionale ed è in attesa del visto;
- è in discussione presso la competente commissione consiliare in Piemonte, Emilia Romagna, Lazio e alla Provincia autonoma di Trento (in quest'ultimo caso, in sede legislativa);
- in Lombardia è in attesa di discussione presso la competente commissione consiliare, mentre nelle Marche sono stati presentati due progetti, di iniziativa DC e PDS, alla discussione della commissione;
- in Toscana, Basilicata e Val d'Aosta il progetto è all'esame della Giunta regionale;

- in Puglia esiste un progetto di legge dell'ufficio legislativo della Regione, ma non è stato ancora presentato;
- in Calabria, Campania, Molise, Sardegna, Sicilia, non risultano ancora presentati progetti di legge, mentre della Provincia autonoma di Bolzano non si hanno notizie.

In sintesi, 2 Regioni hanno già emanato la legge; in altre 3, si è in attesa del visto del commissario di Governo; 8 Regioni e 1 provincia autonoma hanno presentato il progetto di legge in Giunta regionale (Provinciale) oppure questo è già stato approvato in Giunta ed è stato trasmesso al Consiglio regionale; 6 Regioni non hanno ancora presentato progetti normativi. Va osservato che molte Regioni, nell'articolare il progetto di legge, hanno tenuto come punto di riferimento uno schema elaborato e proposto dal Coordinamento dei Comitati regionali.

**4. Disciplina per disporre agevolazioni a favore dei concessionari per la radiodiffusione sonora di carattere comunitario in ambito locale** - L'art. 23 della legge 223/1990 stabilisce: «Le Regioni, con proprio provvedimento, possono disporre agevolazioni a favore dei concessionari privati per la radiodiffusione sonora a carattere comunitario in ambito locale, in particolare con riferimento alla copertura dei costi di installazione e gestione degli impianti».

Nell'interpretazione dottrinale prevalente tale articolo riconosce la potestà legislativa delle Regioni: «Sembra infatti assai difficile pensare a un intervento delle Regioni in via meramente amministrativa, mancando nella legge statale un riferimento specifico alla tipologia delle agevolazioni e alla misura degli interventi. Il legislatore statale infatti si limita ad individuare i destinatari del provvedimento di agevolazione nelle categorie dei concessionari privati per la radiodiffusione sonora a carattere comunitario, per il resto la configurazione oggettiva degli interventi appare solo indicativamente tratteggiata, "in particolare, con riferimento alla copertura dei costi di installazione e di gestione degli impianti". Questo sta a significare che l'oggetto delle agevolazioni può essere più ampio di quello indicato e che, all'interno dell'ipotesi indicata, è possibile arrivare anche a una copertura integrale dei costi» (1).

Ed è da ritenere che la previsione del suddetto articolo si aggiunga e non si sostituisca alla generale competenza istituzionale delle Regioni in materia di informazione riconosciuta dalla recente sentenza della Corte Costituzionale (Sent. 20 luglio 1990, n. 348), indicando un criterio oggettivamente preferenziale a favore della radiodiffusione comunitaria, del quale il legislatore regionale deve tener conto «ma senza impedire interventi di natura più organica a favore dell'impresa locale di radiotelevisione».

**5. Competenze delle Regioni di natura amministrativa** - Tra le competenze di natura amministrativa, attribuite dalla legge 223/1990 alle Regioni, quella di notevole rilevanza riguarda il procedimento di formazione del piano di assegnazione delle radiofrequenze, rispetto al quale le Regioni possono formulare, entro 60 giorni dalla ricezione, le proprie osservazioni. In merito a questa competenza si è profilato un

(1) Cfr. R. Zaccaria, Relazione presentata al Convegno «Cento antenne, cento fiori», Firenze, gennaio 1991.

divario tra le Regioni e il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni, che è importante mettere in evidenza nei suoi tratti principali.

Il Ministero delle Poste, nella prospettiva di definire entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge 223/1990, ovvero entro il 24 febbraio 1991, il piano di assegnazione delle radiofrequenze, ha inviato alle singole Regioni nel corso del mese di gennaio 1991 uno schema di piano di assegnazione relativo alle emittenti televisive.

Le Regioni (la Toscana, l'Emilia Romagna, etc.) e, particolarmente il coordinamento dei Presidenti delle Regioni (in occasione della Conferenza Stato-Regioni dell'8 febbraio 1991), non condividono l'impostazione e i criteri del piano, osservando, ad esempio, che in esso mancano i riferimenti delle aree di servizio degli impianti, ai bacini d'utenza, alle ipotesi di ripartizione dei canali fra i diversi possibili utenti (servizio pubblico, reti nazionali, emittenti locali) e «lo schema proposto è sostanzialmente l'elencazione delle richieste di localizzazione degli impianti presentate al 23 di ottobre».

Il Ministero ha convocato tre Conferenze di servizio rispettivamente per le Regioni del Nord, del Centro e del Sud dove le Regioni si apprestano a prospettare le loro proposte per la ripartizione dei territori in bacini di utenza per la emittenza televisiva.

**6. Attività dei Comitati regionali per il servizio radiotelevisivo** - L'attività dei Comitati regionali dopo l'entrata in vigore della legge 223/1990 ha riguardato principalmente tre ambiti: *a)* definizione degli orientamenti rivolti a valorizzare l'emittenza locale; *b)* predisposizione delle proposte di ripartizione dei territori delle Regioni in bacini d'utenza per l'emittenza radiofonica e televisiva; *c)* consulenza fornita alle Regioni in merito allo schema di piano di assegnazione delle frequenze predisposto dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni.

Per quel che riguarda il primo aspetto, i Comitati hanno posto in risalto l'esigenza di una adeguata valorizzazione dell'emittenza locale, quale elemento imprescindibile nel più ampio quadro del sistema misto. E auspicano inoltre che, sulla base di una apposita normativa anche di fonte regolamentare, vengano ad essi affidate, per delega da parte del Ministero delle Poste e del Garante, una serie di «funzioni di monitoraggio» sull'emittenza locale per la verifica della corretta applicazione della legge 223/1990.

Per quel che riflette il secondo profilo, va ricordato che alcuni Comitati regionali avevano già esaminato il problema dei bacini d'utenza anteriormente all'entrata in vigore della legge 223/1990 e altri lo hanno affrontato successivamente. I Comitati, che nel periodo preso in considerazione hanno messo a punto le ipotesi più elaborate ed organiche, fondate su un metodo che intende definire i bacini d'utenza sulla base di parametri socio-economici, demografici e culturali, sono quelli del Piemonte, dell'Emilia-Romagna e della Toscana. Le prospettive delineate pongono in rilievo due aspetti principali:

*a)* un modello di pianificazione territoriale, utile a individuare aggregazioni di comuni omogenei in base a parametri predefiniti e rilevanti ai fini dell'emittenza radiotelevisiva locale, tenendo conto delle funzioni svolte da alcuni comuni «capo-zona» rispetto ai comuni circostanti in materia di attività lavorative, di erogazione di servizi e di ruoli attinenti alla programmazione regionale;

*b)* la dinamica di formazione e le dimensioni di emittenti radiofoniche e televisive locali, in base alla tipologia delle loro entrate econo-

niche, alla densità demografica delle zone servite, etc..

Occorre, al proposito, dar conto di come in Umbria il Comitato abbia organizzato una prima riunione fra operatori rappresentanti dei maggiori *network* televisivi nazionali e delle associazioni di emittenti locali e tecnici di organismi pubblici, quali la RAI e i Circostel, al fine di pervenire ad una sorta di autoregolamentazione relativa ai bacini di utenza radiofonici e televisivi.

Nella stessa prospettiva, in Piemonte si è rilevata una iniziativa delle associazioni radiofoniche locali — senza la partecipazione, tuttavia, di rappresentanti degli enti pubblici competenti — conclusasi con la predisposizione di uno schema di proposta di determinazione autoregolamentata dei bacini di utenza.

Per quanto attiene, infine, al terzo aspetto, si osserva che il giudizio dei Comitati regionali rispetto allo schema del piano di assegnazione delle frequenze del Ministero delle Poste è stato negativo. Il Coordinamento nazionale dei Comitati, in una dichiarazione del 5 febbraio 1991, afferma: «le indicazioni contenute nello schema non costituiscono in alcun modo proposte tali da integrare gli estremi procedurali di cui all'art. 14 della legge».

In molti casi i Comitati sono stati interpellati dalle Regioni per fornire una prima interpretazione dello schema di piano del Ministero e per contribuire a definire l'orientamento che le rispettive Regioni dovrebbero adottare nella materia considerata. Alcuni Comitati hanno anche fatto realizzare rilevamenti conoscitivi, per stabilire lo stato di occupazione delle frequenze nelle diverse parti del territorio regionale e per confrontare la situazione di fatto rispetto ai rapporti quantitativi tra emittenza locale e emittenza nazionale radiofonica e televisiva previsti dalla legge.

**APPENDICE****L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE:  
PROSPETTIVE DI OPERATORI  
RADIOTELEVISIVI E DI ASSOCIAZIONI**

*Al fine di poter integrare la presente relazione con ogni proficuo elemento conoscitivo, si è ravvisata l'opportunità di chiedere sia al servizio pubblico, sia agli operatori dell'emittenza privata e alle associazioni, un «rapporto» sull'emittenza della legge, riguardata, da ciascuno di essi, nell'ambito del proprio settore e in relazione alle proprie prospettive. Di tali rapporti sono qui prodotti i tratti essenziali, con l'avvertenza che le opinioni e le considerazioni contenute in tali elaborati sono riferibili esclusivamente ai loro autori.*

PAGINA BIANCA

---

**I - RAI**

---

Nella relazione inviata al Garante in data 11 marzo c.a. la RAI traccia i seguenti profili.

La legge 223/1990, che ha determinato delicati problemi applicativi all'emittenza privata, non ha comportato per la RAI rilevanti difficoltà di attuazione. Ciò vale non soltanto per gli obblighi e i divieti in materia di contenuti delle trasmissioni posti dalla nuova legge, e per la riserva in favore delle opere cinematografiche comunitarie e nazionali (art. 26), ma altresì a proposito della pubblicità e delle sponsorizzazioni. A quest'ultimo riguardo l'azienda di servizio pubblico sta effettuando una revisione del palinsesto pubblicitario e delle iniziative di sponsorizzazione al fine di garantirne la conformità alle disposizioni legislative (art. 8, commi 6, 13, 14). Anche le consociate, d'intesa con la capogruppo, hanno provveduto agli adempimenti collegati alle predette norme per quanto di loro spettanza; la SIPRA, inoltre, sta completando la definizione, con le controparti interessate, degli accordi necessari per il rispetto di quanto stabilito dagli artt. 15, comma 7, e 33, comma 2, della legge.

Tuttavia sono da segnalare alcune problematiche che scaturiscono dalla normativa contenuta nella nuova legge di sistema:

*a) principi generali* - la RAI, in ottemperanza agli obblighi di cui alla convenzione vigente (che la impegna, all'art. 12, sia alla realizzazione di una fase sperimentale, sia ad avviare, successivamente ad essa, il servizio operativo) sta effettuando trasmissioni attraverso il satellite di diffusione diretta Olympus. In proposito la legge n. 223/1990, benché si ponga come legge generale in materia di radiodiffusione, non contiene alcuna espressa ed apposita regolamentazione per le trasmissioni via satellite (nemmeno per quelle ora sperimentate dalla RAI); queste ultime necessitano peraltro di una specifica disciplina che tenga conto delle loro sostanziali peculiarità come, ad esempio, il loro carattere sovranazionale (per estensione e contenuti); la natura e la provenienza delle fonti di finanziamento, il differente mezzo tecnico, ecc.;

*b) reti assentite alla concessionaria pubblica* - al riguardo la RAI si attiene agli obblighi derivanti dalla Convenzione tuttora vigente, la quale prevede che il servizio pubblico radiotelevisivo venga esercitato dalla RAI mediante tre reti radiofoniche a modulazione d'ampiezza, e tre a modulazione di frequenza, cinque canali per la filodiffusione radiofonica (con facoltà di esercitare un sesto canale per trasmettere programmi di carattere specializzato), tre reti televisive, nonché mediante l'effettuazione di servizi speciali radiotelevisivi o di televideo, destinati a soddisfare esigenze di pubblica utilità e/o particolari categorie di utenti (ad esempio la c.d. *isofrequenza*). Con riferimento a questo aspetto l'emittente pubblica si attende che in sede di rinnovo della Convenzione (e facendo riferimento allo spirito dell'art. 24 della legge, qual'è dato ricostruire in base ai lavori preparatori) si mantengano gli attuali livelli operativi del servizio pubblico, assentendole l'esercizio delle reti e lo svolgimento dei servizi speciali di interesse pubblico già in atto.

---

**II - GRUPPO FININVEST**

---

La Fininvest ha inviato in data 21 marzo 1991 un rapporto informativo sull'attuazione della legge 223/1990 nell'ambito delle società del gruppo operanti nel settore televisivo. Tale relazione contiene tre aspetti.

Nel primo, concernente l'adeguamento dell'assetto organizzativo e societario, si espone che la società R.T.I. S.p.A., coordinatrice ed organizzatrice dei circuiti televisivi denominati Canale 5, Italia 1 e ReteQuattro, avendo curato la progettazione di palinsesti e la realizzazione dei programmi nazionali, ha proseguito l'esercizio di tali emittenti, compiendo gli adempimenti di cui all'art. 32, commi 1 e 3, della legge.

La conversione delle aggregazioni di emittenti, da funzionali in strutturali, ha richiesto sul piano tecnico la confluenza delle reti locali nelle tre reti a copertura nazionale e sul piano organizzativo la fusione delle società aderenti ai circuiti nell'unica società esercente a livello nazionale ai sensi di legge. Queste operazioni, rese necessarie dal nuovo assetto legislativo, hanno concluso un processo di sviluppo da tempo avviato in considerazione della vocazione nazionale dell'impresa televisiva nella triplice espressione delle emittenti Canale 5, Italia 1 e ReteQuattro.

Inoltre il processo di consolidamento della Soc. R.T.I. è rivolto anche ai programmi informativi, con particolare riguardo all'attualità, in modo da osservare l'obbligo, previsto dalla normativa, della trasmissione quotidiana dei telegiornali.

Per il secondo aspetto, viene delineato un problema interpretativo connesso alla istituzione del Registro Nazionale delle Imprese.

L'art. 12, comma 2, prevede l'obbligo di iscrizione nel Registro Nazionale delle Imprese Radiotelesive per alcuni degli operatori del sistema.

Nella considerazione di questo specifico tema, si sono manifestate alcune perplessità in merito all'individuazione di alcuni dei soggetti indicati nell'articolo.

Mentre l'individuazione dei concessionari privati e delle società concessionarie di pubblicità non presenta alcuna difficoltà, per la specificità dei ruoli ricoperti nel sistema, non appare altrettanto univoca la nozione delle imprese di produzione o di distribuzione soggette all'obbligo di iscrizione, data la variegata configurazione che tali attività possono assumere e la complessa articolazione dei rapporti che possono sussistere tra i concessionari televisivi e le due categorie d'impresa in esame.

Appare peraltro chiaro, dall'esame del modello di bilancio (Decreto Min. 22 novembre 1990, n. 382) e della documentazione da allegare, che sono soggetti all'obbligo di iscrizione i soli operatori che intrattengono rapporti diretti con la società concessionaria del servizio pubblico e con i concessionari privati.

È auspicabile che nel regolamento di attuazione sia data una definizione rigorosa di tali imprese: abbastanza ampia, allo scopo di assoggettare all'iscrizione tutte le imprese che effettivamente svolgono le attività di produzione e di distribuzione; e abbastanza selettiva allo scopo di escludere quelle imprese che potrebbero trovare nell'iscrizione un'immeritato mezzo di «accreditamento».

Nel terzo profilo gli spunti problematici riguardano il modello di bilancio e i relativi allegati, e pongono in risalto che condizione necessaria per la compilazione dei modelli allegati al bilancio, secondo lo schema approvato con il D.M. 22 novembre 1990 n. 382, è la disponibilità di un sistema specifico di rilevazioni dei dati.

La società R.T.I. S.p.A. ha assunto la legittimazione formale, sia interna che esterna, di soggetto richiedente le concessioni, e abilitato all'esercizio provvisorio di tre emittenti in ambito nazionale, a partire dal mese di ottobre 1990.

In precedenza, essendo formalmente in atto un'articolazione diversa e frazionata delle attività televisive all'interno del gruppo Fininvest, le rilevazioni contabili hanno seguito una prassi che si è dimostrata alquanto dissimile da quella richiesta nel modello di bilancio approvato.

Le conseguenti difficoltà di compilazione (peraltro rilevate e segnalate anche da altre imprese) sono state oggetto di approfondimento da parte del gruppo di lavoro tecnico composto dai rappresentanti dei settori pubblico e privato.

---

### III - TELEMONTENCARLO

---

Con nota del 15 marzo 1991, la TV Internazionale S.p.A. (Telemontecarlo) ha trasmesso al Garante un breve profilo informativo sulle società che realizzano in Italia la ripetizione del segnale di Telemontecarlo ed alcune brevi considerazioni sull'applicazione della legge sull'emittenza radiotelevisiva.

1. La ripetizione sul territorio nazionale del segnale in lingua italiana di Telemontecarlo — diffuso dall'emittente Société Speciale d'Entreprises, con sede nel Principato di Monaco — è assunta dalla TV Internazionale S.p.A., avente sede in Roma, Piazza della Balduina n. 49, mediante una rete di impianti diffusi in tutta Italia, dalla Liguria (dove viene raggiunto il segnale monegasco) alle isole.

Costituita nel 1974, la TV Internazionale ha ottenuto, a far data dal 18 gennaio 1988, le autorizzazioni all'esercizio e alla gestione di impianti di ripetizione radiotelevisivi, previste dall'art. 38 della legge n. 103 del 1975.

Inoltre, nei termini e con le modalità previsti dall'art. 32 della recente legge n. 223 del 1990, la TV Internazionale ha richiesto le autorizzazioni con riferimento a tutti i propri impianti.

Una seconda società che concorre a realizzare la «operazione» Telemontecarlo in lingua italiana è la Globo News Italia, società di produzione di programmi, come tale anche essa soggetta all'obbligo di iscrizione nel Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive, ai sensi dell'art. 12, comma 2, della richiamata legge n. 223.

In particolare, la Globo News Italia produce programmi giornalistici e sportivi per conto dell'emittente monegasca.

Attualmente, la Globo News Italia produce le tre edizioni quotidiane di telegiornale diffuse da Telemontecarlo, oltre ad otto edizioni c.d. «Flash».

Anche gli altri programmi di attualità, cronaca, sport diffusi dall'emittente monegasca sono attualmente prodotti dalla Globo News Italia.

Ugualmente soggetta all'obbligo di iscrizione sarà la società Telemontecarlo Pubblicità S.r.l., concessionaria di pubblicità che, sulla base di appositi rapporti contrattuali, commercializza gli spazi dell'emittente Telemontecarlo.

2. Quanto ad aspetti propositivi circa possibili interventi modificativi della legge n. 223, Telemontecarlo, quando ebbe occasione di esprimere la propria posizione circa l'instaurando assetto della radiotelevisione in Italia, fece presente che un sistema, che si fosse limitato sostanzialmente a recepire la situazione di fatto esistente, avrebbe mancato al suo compito principale di assicurare un effettivo pluralismo delle fonti informative. Pertanto, dovendo individuare, in ipotesi, un settore della nuova normativa abbinabile di modifiche legislative, non potrebbe non farsi riferimento alla normativa *antitrust*, la quale richiede una maggiore incisività delle misure antimonopolio.

---

#### IV - SIPRA

---

La SIPRA ha prospettato al Garante, in data 5 marzo c.a., alcuni *profili problematici*, attinenti all'applicazione della legge n. 223 per la parte di competenza di essa Sipra.

1. *Individuazione dei criteri per l'accertamento della caratteristica nazionale o locale delle emittenti in attesa del rilascio delle concessioni da parte del Ministero*: il problema è importante per la Publicitas (società interamente posseduta dalla SIPRA), in quanto si tratta di individuare le emittenti il cui contratto cesserà di avere efficacia alla data del 23 agosto 1991 (emittenti nazionali) ovvero alla data del 31 dicembre 1992 (emittenti locali).

La SIPRA delinea questi punti problematici:

a) dovendo le emittenti in «ambito locale» coprire una porzione non superiore dal 30% dei bacini limitrofi, l'eventuale superamento di tali limiti deve considerarsi (almeno provvisoriamente, in attesa della concessione ministeriale) come travalicamento dell'ambito locale e di conseguenza l'emittente deve intendersi nazionale, specie se dovesse coprire più bacini anche non limitrofi, alcuni interamente e nel complesso sino ad una percentuale vicina al 60% del territorio nazionale?

b) inoltre, le emittenti locali che trasmettono, in interconnessione con altre emittenti locali, programmi nazionali oltre le sei ore giornaliere, possono considerarsi ancora locali per la esclusione di cui all'art. 21, comma 3, o devono considerarsi nazionali specie se alcune emittenti utilizzate per l'interconnessione sono usate come semplici ripetitori?

2. *Definizione «degli investimenti pubblicitari complessivi dell'anno precedente», posti a base della determinazione dei limiti di intervento nei settori non radiotelevisivi (art. 15, comma 7).*

La SIPRA osserva che se, per l'individuazione di detta base, ci si dovesse riferire alla pubblicità classica o ci si dovesse riferire, invece, al concetto di pubblicità comprensiva di tutti gli investimenti comunque effettuati dalle imprese per il miglioramento della propria immagine (sponsorizzazioni proprie ed improprie, pubbliche relazioni, costi di produzione e di realizzazione della pubblicità e quindi tutte le voci comunque riferentesi alle spese comprese nei *budgets* pubblicitari delle imprese) ovvero ad un concetto intermedio, la presenza sul mercato varierebbe molto.

Secondo la SIPRA, la definizione più ampia di investimenti pubblicitari apparirebbe del resto confortata dall'interpretazione del comma 3 dell'art. 15, laddove per risorse del settore, accanto a voci che non hanno nulla a che fare con gli investimenti pubblicitari, si fa riferimento solo alla pubblicità e non anche alle altre voci simili come sponsorizzazioni, pubbliche relazioni, costi di produzione e di realizzazione della pubblicità e promozioni. Sicché nel concetto di pubblicità, che peraltro deve valere anche ai fini della definizione di investimenti pubblicitari, dette voci sono da ricomprendere.

A suo avviso, la disposizione in oggetto potrebbe porsi, per taluni aspetti, in contrasto con le norme costituzionali, limitatamente alla parte che prevede il limite per le concessionarie pubblicitarie, controllate da emittenti, di raccogliere pubblicità, su mezzi diversi da quello radiotelevisivo, in misura eccedente il 2% degli investimenti pubblicitari complessivi dell'anno precedente. E ciò sotto due profili:

a) verificandosi il superamento del limite legislativo (elevato al 3% sino al 31 dicembre 1992) si determinerebbe per la concessionaria pubblicitaria l'obbligo di astenersi dal procacciare ulteriore pubblicità a favore degli Editori convenzionati: il che comporterebbe o la cessazione del contratto stipulato con alcuni degli Editori, ovvero la imposizione di una minore raccolta pubblicitaria per il mezzo stampa.

In un caso come nell'altro, si determinerebbe per l'Editore una situazione nella quale la ridotta acquisizione di contratti pubblicitari renderebbe più difficoltoso l'estrinsecarsi del fondamentale principio della libertà di stampa (art. 21 Costituzione), ricevendo questa un fondamentale contributo per la sua esistenza dalla raccolta pubblicitaria;

b) per ciò che attiene alla concessionaria pubblicitaria, la limitazione legislativa alla propria attività imprenditoriale parrebbe porsi in contrasto con il principio della libera iniziativa economica (art. 41 Costituzione).

È vero che questo principio trova decise limitazioni nei due commi successivi dello stesso art. 41, che subordinano il principio al non «contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» e nei «programmi e controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali», ma pur tenendo presenti gli scopi della legge Mammi, il forte vincolo alla ricerca di sbocchi pubblicitari non parrebbe ricadere nelle ipotesi individuate dal costituente per derogare al richiamato principio di libertà di iniziativa imprenditoriale, cardine del nostro sistema economico-politico.

**3. Inattualità del divieto della raccolta di pubblicità radiofonica locale per quanto riguarda i notiziari regionali che la RAI è obbligata a trasmettere nelle regioni a statuto speciale.**

Anche per tale aspetto parrebbero sussistere taluni dubbi sul principio adottato che consente ai concessionari privati, autorizzati a norma dell'art. 21, di diffondere pubblicità locale, mentre tale possibilità è preclusa alla SIPRA, nonostante l'obbligo della RAI di «effettuare trasmissioni radiofoniche e televisive in lingua tedesca per la provincia di Bolzano, in lingua francese per la regione autonoma Valle d'Aosta e in lingua slovena per la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia» (art. 19, legge 14 aprile 1975 n. 103).

---

## V - FRT

---

Nel rapporto inviato al Garante il 14 marzo c.a. la F.R.T. (Federazione Radio Televisioni) ha sottolineato i principali aspetti che, in questi sei mesi, hanno caratterizzato, anche cronologicamente, la prima applicazione della legge 223/90 incidendo sulla vita stessa delle aziende:

- 1) l'entrata in vigore della legge al 23 agosto 1990 e la presentazione delle domande di concessione al 23 ottobre 1990;
- 2) l'approvazione dei modelli di bilancio e i relativi allegati avvenuta il 22 novembre 1990;
- 3) il contributo alla elaborazione sulla bozza del decreto sulle sponsorizzazioni (proposta al Ministro delle Poste e Telecomunicazioni);
- 4) il regolamento di attuazione previsto dall'art. 36 della legge 223/90;
- 5) la proposta di pianificazione e il rilascio delle concessioni;
- 6) gli effetti della legge sulla situazione del mercato.

**1. Entrata in vigore della legge e presentazione delle domande di concessione.**

La prima incombenza in ordine temporale della legge è stata quindi quella del 23 ottobre scorso relativa alla *presentazione delle domande di concessione* da parte delle aziende che in poco più di un mese (da quando cioè furono rese note da parte del Ministero delle Poste le modalità per la presentazione delle domande) hanno dovuto far fronte alla raccolta dei dati richiesti. La F.R.T. ha reso possibile la elaborazione delle domande di concessione a *più di 250* aziende tenendosi in stretto contatto con il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni per una corretta impostazione delle domande.

**2. La approvazione dei modelli di bilancio e i relativi allegati avvenuta il 22 novembre 1990.**

La pubblicazione del D.M. n. 382 del 22 novembre 1990, avvenuto sulla G.U. del 18 dicembre 1990 ai sensi dell'art. 13 della legge 223/90, ha destato un allarme diffuso tra le emittenti radiotelevisive in vista della scadenza di difficile applicazione del 31 luglio prossimo, entro la quale dovrebbero essere compilati tali modelli di bilancio e relativi allegati con riguardo alla situazione dell'anno 1990.

Si è quindi proposto da parte della F.R.T. che l'applicazione di tali modelli entri in vigore a partire dall'esercizio finanziario successivo alla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. La elaborazione di modelli di bilancio e di allegati, come quelli approvati nel D.M. n. 382, richiede l'approntamento di programmi informatici specifici per i quali occorrono alcuni mesi di elaborazione prima di un loro utilizzo operativo.

**3. Contributo alla elaborazione della bozza del decreto sulle sponsorizzazioni (posta al Ministro delle Poste e Telecomunicazioni).**

Riguardo alla elaborazione del decreto sulle sponsorizzazioni (che il Ministro dovrà approvare entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge) la F.R.T. ha partecipato insieme ad altri soggetti ai lavori che hanno portato alla formulazione del testo.

**4. Il regolamento di attuazione previsto dall'art. 36 della legge 223/1990.**

Nel complesso la F.R.T. condivide l'impostazione di un regolamento orientato alla gestione della legge secondo i richiami espliciti rimandati dalla normativa, anche se si sono presentate nelle sedi competenti alcune osservazioni ed integrazioni per rendere il testo maggiormente funzionale alle esigenze del settore.

**5. La proposta di pianificazione e il rilascio delle concessioni.**

Secondo quanto previsto per legge, il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni ha inviato nel mese di gennaio alle Regioni un primo schema di piano di assegnazione assemblando tutte le varie richieste di concessione di frequenze e impianti giunte ad ottobre. Attualmente è in stato avanzato la ipotesi di pianificazione delle frequenze per il settore televisivo e si sta avviando quella relativa al settore radiofonico.

Si condivide, in questa fase di prima applicazione della legge, una impostazione che cerca di contemperare le esigenze di una pianificazione tecnica con quelle di rispettare la situazione preesistente al 23 agosto 1990, frutto di quindici anni di assenza legislativa. È apparso chiaro fin dal primo momento, infatti, che una reale pianificazione delle frequenze sarebbe potuta avvenire solo per approssimazioni successive.

Appare comprensibile la scelta di uno slittamento dei termini per la elaborazione del piano radiofonico, sia perché riguarda frequenze completamente differenti da quelle televisive, sia perché deve affrontare una situazione se possibile ancor più intricata e complessa di quella del settore televisivo.

La F.R.T. ribadisce l'esigenza che sia considerato, sia nella fase tecnica sia nella fase di rilascio delle concessioni, il fondamentale principio della dignità di impresa, valorizzando cioè quelle aziende che in questi anni si sono contraddistinte per serietà, dimensione economica, livelli occupazionali, indici di ascolto, obblighi nei confronti del diritto di autore, che hanno, insomma, costituito il cuore centrale della emittenza radiotelevisiva privata.

**6. Gli effetti della legge sulla situazione del mercato.**

Uno degli effetti più significativi della legge sul settore dal punto di vista economico è stato quello causato dall'art. 15, comma 7, che ha impedito alle concessionarie nazionali di pubblicità di raccogliere pubblicità per più di tre reti nazionali. Ciò provocherà, al 31 dicembre 1992, la impossibilità per le principali concessionarie di pubblicità di svolgere una azione di sostegno nei confronti di importanti circuiti di tv locali. Il rischio reale è che le emittenti locali abbiano così sostanzialmente pregiudi-

cato l'accesso alla pubblicità nazionale con conseguente ricaduta sulla possibilità di acquisire programmi, di ottenere ascolti significativi e rischiando quindi di mettere fine alla esperienza, pur fino ad oggi feconda, della emittenza locale.

Per contribuire a risolvere tale aspetto, che è uno dei principali nodi di attuazione della legge per il mantenimento di un sistema radiotelevisivo articolato nelle sue varie componenti, la F.R.T. si è fatta promotrice, a diversi livelli, dell'idea della costituzione di una nuova concessionaria nazionale di pubblicità che possa raccogliere le principali emittenti radiotelevisive locali e i loro circuiti e alcuni soggetti pubblici e privati di grande rilevanza economica e produttiva anche nello stesso settore televisivo (Sole 24 ore system, Unipol, Sipra e Publitalia).

7. Inoltre la F.R.T. ha inviato, in allegato alla sua relazione, copia del testo del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro della emittenza radiotelevisiva privata, quale segno assai significativo della volontà delle imprese di essere presenti con sempre maggiore impegno e serietà imprenditoriale nel panorama del nostro Paese.

## VI - ANTI

Nel rapporto trasmesso al Garante il 18 marzo 1991, l'ANTI (Associazione nazionale teleradio indipendenti) prospetta le seguenti considerazioni in merito alla attuazione della legge.

1. Per le emittenti locali continua, ed anzi si aggrava, quello stato di incertezza che in passato si cercava di spiegare con la mancanza di una legge.

2. Non viene osservato, né fatto rispettare, l'art. 32, che stabilisce il divieto di installare nuovi impianti, dopo il 23 agosto 1990, o di modificare quelli in attività.

Dopo il 23 agosto u.s., si sono verificate attivazioni di nuovi impianti, aumenti di potenza o cambiamenti di quelli già esistenti, cessioni e scambi di frequenza; e l'ANTI ha denunciato numerose di queste violazioni ai vari Circoli C.T.T..

Se in un primo momento era stato avanzato il dubbio sulla competenza dei Cirstel ad emanare i provvedimenti necessari per far rispettare le disposizioni dell'art. 32, il decreto ministeriale 5 novembre 1990 ha sciolto ogni dubbio, attribuendola ai Direttori di Circolo C.T.T. i quali conseguentemente dovrebbero provvedere ai relativi adempimenti entro 30 gg. dalla richiesta di intervento (v. legge 241/90 e circolare del Ministro per la funzione pubblica del 5 dicembre 1990).

Il Circolo che si è mosso per primo, e si è dimostrato più attivo, è quello di Milano; solo più tardi altri Circoli si sono attivati, ma ancora altri non sono in grado, per un complesso di fattori attardanti, di espletare in maniera efficiente i compiti ad essi spettanti.

3. Occorre poi osservare che un certo numero di emittenti hanno inoltrato domanda di concessione denunciando, nelle schede tecniche, impianti che hanno invece attivato successivamente, dopo il 23 agosto se non addirittura dopo il 23 ottobre, altre, inesistenti prima del 23 agosto, hanno iniziato a diffondere la loro programmazione dopo tale data (è il caso, tra gli altri, di Tele+2 e +3).

4. Il piano di assegnazione delle frequenze, secondo la legge 223/1990, dovrebbe essere già stato approvato. Ma non è il ritardo, peraltro necessario ed inevitabile per consentire tutti gli adempimenti previsti dagli artt. 3 e 34 della legge, a destare preoccupazione, bensì il modo di elaborazione con cui il Ministero conta di giungere alla sua approvazione.

Ad avviso dell'ANTI, la comunicazione, che il Ministro ha fatto alle Regioni per avere il loro parere riguardo al piano e alla determinazione dei bacini, è consistita in un elenco di impianti, per i quali è stata chiesta la concessione, indicandone il numero, l'ubicazione con latitudine e longitudine, ma non i canali, le frequenze, né le caratteristiche di trasmissione né le rispettive aree di servizio. Tutti dati, questi, che sono necessari per consentire alle Regioni di formulare un motivato parere.

5. Appare urgente la necessità di organizzare un seminario, ad alto livello, per l'interpretazione e la valutazione della legge 223/1990, sia sotto il profilo tecnico che giuridico, nonché per l'individuazione delle modifiche da suggerire al Parlamento per la necessaria revisione della legge.

---

**VII - TERZO POLO**

---

Nel rapporto trasmesso al Garante il 2 marzo 1991, l'associazione Terzo Polo delinea i seguenti profili in merito all'attuazione della legge sul sistema radiotelevisivo.

1. La legge, anche se compilata senza distinguere adeguatamente il televisivo nazionale dal televisivo locale (soggetto aziendale del tutto diverso), risulta per le TV locali una opportunità di primo riordino e di valorizzazione delle volontà imprenditoriali; le quali vanno sostenute dal potere pubblico, giacché innanzitutto il servizio pubblico nazionale e le TV locali private dovrebbero utilizzare l'etere come bene collettivo.

Il discorso delle TV locali va visto in un'ottica di rapporto tra locale e nazionale, più che tra pubblico e privato. Il «Terzo Polo» televisivo italiano (il privato locale), custode del pluralismo e articolato dell'autonomia locale televisiva, deve trovare nella applicazione della legislazione di riassetto del sistema radiotelevisivo un'occasione di ripresa ordinata del suo significato e della sua importanza.

2. Una impostazione corretta del ruolo dell'emittenza locale televisiva, come mezzo più incisivo e penetrante nelle comunicazioni di massa, non può prescindere da un rapporto corretto di vicendevoles sostegno tra istituzioni pubbliche, regionali e locali, e TV locali.

Ciò vale sia per superare la crisi dell'informazione autonomistica degli enti pubblici locali, sia per dare supporto culturale ed opportunità economiche a quelle TV locali dedicate al servizio informativo, giacché soddisfa una esigenza diffusa di conoscenza della realtà locale come momento di identificazione nella propria comunità.

Il rapporto organico tra regioni, enti locali ed emittenza locale che la legge, sia pure in misura minima, contempla, va congruamente sviluppato.

3. Il divieto di posizioni dominanti nell'ambito dei mezzi di comunicazione di massa previsto dalla legge (artt. 15 e 19) è un forte richiamo a rivedere alcuni punti del regolamento di attuazione.

*Art. 4 - Pubblicità (almeno 25%)* da destinare all'emittenza locale da parte delle amministrazioni statali, gli enti pubblici non territoriali e gli enti pubblici territoriali. Non essendo definito nessun criterio per definire in bilancio la voce «pubblicità», ci si domanda quali spese concorrano a formare il 100% degli investimenti pubblicitari: convegni, promozioni, sponsorizzazioni, affissioni, pubblicazioni editoriali, striscioni, eccetera, sono voci della pubblicità? La destinazione attuale delle riserve economiche è inconsistente rispetto alle spese che, complessivamente, una Regione per esempio attua nel promuovere le proprie iniziative.

*Art. 28 - Deroghe* sulle trasmissioni dell'unico segnale sul bacino di concessione. Il presente articolo ripropone la possibile regionalizzazione delle concessionarie nazionali, a danno delle concessionarie locali. Le uniche deroghe possibili possono essere date alle concessionarie locali per rilevanti ragioni etnico-linguistico-religiose; alla concessionaria pubblica per servizi informativi; o per sopperire a dispersioni tecniche dovute a causa di forza maggiore.

*Artt. 35, 36, 37, 38 - Attività dei consorzi* di televisioni locali. Si pongono vincoli e condizioni, che di fatto non agevolano l'attività e la formazione di consorzi fra imprese di televisioni locali, i quali invece vanno assecondati come forma organizzativa che assicura la sopravvivenza futura dei soggetti più deboli. Occorre definire, per esempio, i limiti della «contemporaneità», per non evadere il limite delle 6 ore con un semplice slittamento di pochi minuti. La concessione a trasmettere in contemporanea, definita sul contratto consortile, non può rifarsi alla messa in onda dei programmi, ma abbraccia tutte quelle attività che concorrono a quello scopo (produzione, acquisti programmi, informazione, eccetera). Né è possibile limitare l'attività consortile al periodo di concessione di trasmissione in contemporanea; né ha motivazione inoltre il limite di tre sole *tranches* di trasmissione di programmi in contemporanea, purché si rispetti il limite delle 6 ore.

4. Il piano di assegnazione è essenziale per il riordino del sistema radio-televisivo pubblico e privato. La legge prevede che il 30% delle risorse delle frequenze siano riservate alle televisioni locali, mentre le reti nazionali, annunciate dal Ministero nel primo piano di assegnazione, sono superiori alle 12 (tra servizio pubblico e privato).

L'Associazione Terzo Polo richiama l'attenzione a verificare la trasparenza delle procedure sulle norme *antitrust*, e ritiene che le Regioni e le Associazioni rappresentative delle televisioni locali siano interessate direttamente nella definizione del piano di assegnazione, che dovrebbe realizzare tre obiettivi primari:

- a) *antitrust*: non più di 12 reti nazionali, tra concessioni pubbliche e private;
- b) *almeno 30%* dei programmi chiaramente percepibili in ogni bacino, escludendo frequenze utilizzabili per servizi di pubblica utilità;
- c) *organica redazione tecnico-scientifica* del piano di assegnazione in modo che si realizzi un congruo numero di programmi chiaramente percepibili in contemporanea nei diversi bacini nazionali, regionali e sub regionali.

5. L'Associazione Terzo Polo ribadisce il principio che una concessionaria locale deve corrispondere a quella dimensione aziendale che consenta di proseguire l'attività editoriale televisiva con le adeguate risorse tecnico-economiche-territoriali, e che siano favorite tutte le iniziative d'impresa consortile, circuitale o associativa.

È necessario evitare le concessioni generalizzate distinguendo opportunamente tra emittenti di bacino di tipo regionale ed emittenti di sub-bacino di tipo provinciale o interregionale, arginando le concessioni vaste che prefigurano *trust* locali.

La approssimativa compilazione dell'elenco delle domande di concessione, che peraltro ha compreso anche molte domande di entità non corrispondenti ad aziende televisive, nonché l'elenco delle postazioni inviato alle Regioni, inducono a perplessità sulla effettiva possibilità di discernere tra emittenti reali e pre-esistenti e emittenti fittizie prive dei requisiti necessari alla concessione e talvolta senza nessun ascolto.

L'ammissione di nuovi soggetti è improponibile su uno sfondo già troppo affollato, anche a livello nazionale, dove varie domande si riferiscono a realtà improvvisate poco prima dell'entrata in vigore della legge.