CAMERA DEI DEPUTATI N. 3318

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

STAITI di CUDDIA delle CHIUSE, MENNITTI, RAUTI, MACERATINI, MATTEOLI, PARLATO, MANNA

Presentata il 3 novembre 1988

Istituzione di un Comitato di controllo per la radiotelevisione e la stampa e regolamentazione del settore radiotelevisivo

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Sottoponiamo alla vostra attenzione una serie di proposte tese a determinare un'adeguata regolamentazione dell'informazione in Italia, settore di grande importanza per il progresso civile della società. È quindi di vitale interesse per ogni forza politica operare in modo che il settore dell'informazione venga adeguato alle esigenze primarie di libertà, e non pesantemente condizionato, come nell'attuale momento, da gruppi monopolistici economico-industriali, e dalle forze di pressione politica, come per la RAI, dove si registra una clamorosa appropriazione indebita da parte dei partiti di un bene pubblico di estrema rilevanza sociale.

Crediamo perciò opportuno proporre essenzialmente, come atto doveroso verso la società, lo scioglimento della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e l'istituzione di un Comitato, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che assicuri, nei limiti indicati dall'istituenda legge, nell'osservanza dei princìpi costituzionali e delle norme vigenti, un corretto controllo dell'apparato informativo.

A parere dei proponenti, il Comitato, che dovrà avere anche poteri sanzionatori, dovrebbe essere composto da nove membri, di cui due di nomina del Capo dello Stato scelti tra alti magistrati, da

rappresentanti degli enti pubblici e privati, dalla Federazione della stampa e delle associazioni degli operatori pubblicitari. La presidenza del Comitato, senza diritto di voto, potrebbe essere affidata al sottosegretario *pro tempore* alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Norme transitorie.

1) La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi esplica la sua funzione fino all'istituzione del Comitato di vigilanza e di controllo sulla legislazione che regola il settore dell'informazione scritta e radiotelevisiva istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

2) La Sottocommissione permanente per l'accesso continuerà a svolgere il proprio compito di istituto.

3) L'istituendo Comitato resterà in carica per quattro anni, e i suoi membri potranno essere riconfermati solamente per un secondo mandato.

4) L'onere per la funzionalità del Comitato ricade sul bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

5) Le decisioni sono prese a maggioranza relativa, e il presidente sottosegretario non partecipa alle votazioni.

6) La validità delle decisioni richiede il numero legittimante (5 su 9). In caso di assenza – un mese – di un membro, subentra il supplente designato.

7) La responsabilità dei membri del Comitato, nell'espletamento delle proprie funzioni, è equiparata ai membri del Parlamento (o del magistrato inquirente). Il potere del Comitato di avviare indagini è legittimato con decisione a maggioranza qualificata dei suoi membri.

8) Le risultanze istruttorie, ove risultino di particolare gravità sotto il profilo penale, vengono rimessi dal Comitato alla magistratura ordinaria.

9) In caso di violazione della legge di non particolare gravità, il Comitato può comminare direttamente, a suo insindacabile giudizio, pene pecuniarie non superiori al cinquanta per cento del bilancio annuo del singolo organo di informazione. Sono compresi anche i casi di concorrenza sleale in campo pubblicitario.

10) L'espletamento del potere punitivo consente il ricorso dell'interessato al Comitato stesso, che convocati i rappresentanti legali degli interessi colpiti espleta il suo potere discrezionale accogliendo o meno il ricorso, in entrambi i casi con esplicita motivazione legale.

Proposte per la regolamentazione radiotelevisiva.

Il primo problema che si presenta a chi esamina l'attuale situazione del sistema televisivo italiano, al fine di limitare gli inconvenienti derivanti da un'eccessiva concentrazione, è quello delle frequenze.

Diversamente da quanto avviene per la comunicazione stampata, ove esistono possibilità teoricamente illimitate di presenza, in quanto il mezzo di comunicazione è costituito da un supporto che può essere moltiplicato infinitamente e consente quindi un numero illimitato di partecipanti, di testate e di informazioni diverse e contemporanee, nel settore delle trasmissioni via etere il mezzo è costituito dalle frequenze radio che sono per natura limitate nel loro numero, tanto più se non si vuole che esistano dannose interferenze nelle trasmissioni.

Il primo punto da risolvere è quindi come ripartire un bene limitato (le frequenze radio) fra i vari utilizzatori rispettando tutta una serie di condizioni imperative:

gli accordi internazionali in materia;

lasciare un numero sufficiente di frequenze per gli usi dei servizi pubblici (difesa, poste, telegrafi, protezione civile, marina e aeronautica civile, altri servizi pubblici essenziali, ecc.) escludendo però dal novero dei servizi pubblici la radio televisione di Stato;

non consentire la creazione di posizioni dominanti o comunque eccessivamente concentrate.

Una volta che si sia opportunamente stabilito quali e quante frequenze possano essere destinate alla televisione pubblica e privata, al fine di procedere ad una corretta ripartizione delle frequenze disponibili, occorre procedere preliminarmente ad ulteriori precisazioni;

innanzitutto se anche la televisione pubblica deve sottostare allo stesso regime di quella privata o se ad essa, per motivi particolari, debba essere riservato un trattamento privilegiato;

in secondo luogo deve essere stabilito a partire da quale livello si deve considerare che esiste una concentrazione da non superare.

Per determinare i livelli di concentrazione nel settore televisivo, non essendo possibile ricorrere alle tirature come avviene per la stampa quotidiana, è certamente utile fare riferimento al numero di frequenze utilizzate in relazione al numero totale delle frequenze disponibili. Occorre, in tale quadro, avere ben chiaro il concetto che il semplice utilizzo di una frequenza non configura una condizione di forza, ma oltre alla frequenza è fondamentale la equilibrata assegnazione dei punti di trasmissione del segnale (postazioni) e l'individuazione dei bacini di utenza.

Un elemento apparentemente meno diretto di classificazione, ma di estrema importanza per descrivere un quadro obiettivo dei reali rapporti di forze, è quello del rilevamento e dell'analisi dei dati di ascolto.

L'esistenza ed il corretto funzionamento dell'apposita organizzazione, a livello privato (Auditel), che provvede all'effettuazione delle rilevazioni (con metodologie statistiche controllate secondo modalità espresse da tutte le componenti pubbliche e private dei mezzi e degli utenti pubblicitari), devono essere tutelati per le sue caratteristiche di organismo *super partes*. Detta organizzazione infatti dovrà agire in sinergia con le finalità e con la logica dell'istituendo Comitato di controllo, come elemento chiarificatore del mercato e di valutazione imparziale delle scelte istituzionali.

Gli altri elementi essenziali dovrebbero a nostro avviso essere i seguenti:

si considerano componenti di un circuito tutte le emittenti che trasmettono gli stessi programmi, anche se non in diretta o in contemporanea;

si considerano appartenenti allo stesso gruppo tutti i circuiti o le emittenti che fanno capo, per quanto riguarda la programmazione, ad una stessa proprietà.

Al fine di verificare quest'ultimo punto appare opportuno introdurre i criteri di trasparenza della proprietà dei *networks*, delle emittenti primarie e delle altre emittenti simili a quelli previsti dalla legge sulla stampa per i quotidiani.

Il secondo grande problema che si presenta è quello del finanziamento delle trasmissioni televisive.

Nel nostro paese convivono due situazioni totalmente diverse:

le emittenti di Stato sono finanziate in parte attraverso il canone obbligatorio ed in parte attraverso ricavi pubblicitari;

le emittenti private sono invece finanziate esclusivamente attraverso ricavi pubblicitari.

Questa situazione crea un evidente vantaggio delle emittenti pubbliche, che si è creato di riequilibrare imponendo dei limiti all'emittenza pubblica per quanto riguarda la raccolta pubblicitaria. In parte tali limiti sono stati aggirati attraverso il sistema delle sponsorizzazioni.

Anche in questo settore è necessario fare una serie di riflessioni prima di precisare quali possono essere gli interventi opportuni per eliminare il pericolo di posizioni dominanti o semi-monopolistiche.

Innanzitutto sembra evidente, oltre che equo, considerare che se l'emittenza pubblica si può avvalere del sicuro introito proveniente dal canone obbligatorio ciò avviene in quanto si ritiene che essa debba svolgere un servizio di pubblica utilità.

È fuori dubbio quindi che essa debba consacrare una parte cospicua dei propri programmi ad emissioni di carattere informativo, culturale, ecc., con maggiore distacco, nei riguardi degli indici di ascolto, generatori di introiti pubblicitari.

Parallelamente il modello di televisione qui auspicato non può non tenere conto degli sviluppi e delle integrazioni offerti ad una moderna impresa di comunicazione che abbia la flessibilità e la prontezza di rispondere alle sfide tecnologiche che sin da oggi arrivano a far scegliere al pubblico utente tra il programma nazionale, quello sovranazionale (attraverso i satelliti), quello prodotto per il soddisfacimento di gusti personali (attraverso le video cassette), infine quello prodotto per piccoli ma precisi segmenti di pubblico (attraverso le televisioni via cavo).

In secondo luogo appare opportuno che, per quanto riguarda le emittenti private, nessun limite quantitativo venga posto alla raccolta pubblicitaria nei termini soprapprevisti, anche per gli organi di stampa di proprietà degli stessi *networks*, per i quali deve essere ribadita la compatibilità nei limiti e con le norme stabilite dall'istituenda legge sulla concorrenza.

Infine bisogna tenere presente che, dato che la raccolta pubblicitaria rappresenta l'unica fonte di finanziamento delle emittenti private e che essa avviene attraverso società concessionarie, occorre evitare il pericolo costituito dalla creazione di posizioni dominanti in questo settore, posizioni che consentirebbero di aggirare eventuali limitazioni poste per quanto riguarda le concentrazioni di frequenze, postazioni, circuiti, ecc., di cui già si è parlato. Le posizioni dominanti nel settore pubblicitario e dell'emittenza porterebbero da un lato ad una possibile influenza sul piano dell'informazione, e dall'altro alla pratica eliminazione della concorrenza e quindi alla formazione di prezzi in regime quasi monopolistico.

Per quanto riguarda la raccolta pubblicitaria, sembra quindi opportuno fissare una serie di regole:

si debbono introdurre criteri di trasparenza nella proprietà delle concessionarie di pubblicità, sul tipo di quelle già indicate in precedenza e recepite dalla legge sulla stampa quotidiana;

le concessionarie di pubblicità la cui proprietà sia collegata ai *networks* o ad emittenti televisive potranno raccogliere pubblicità solo per i *networks* o le emittenti ad esse collegate, con divieto di assumere incarichi da emittenti o *networks* esterni;

nessun limite alla raccolta deve essere previsto per le concessionarie di pubblicità non legate neppure indirettamente a *networks;*

ogni *network* o emittente dovrà indicare chiaramente, a mezzo di *logo* elettronico in video, all'inizio di ogni singola interruzione pubblicitaria, il nome della concessionaria incaricata della raccolta di pubblicità;

per quanto riguarda il settore televisivo pubblico, oltre a mantenere le limitazioni alla raccolta pubblicitaria già esistente, dovrà essere chiaramente stabilito che le sponsorizzazioni saranno considerate, ad ogni effetto, operazioni pubblicitarie, secondo modalità da precisare.

Una volta osservate le disposizioni che la legge fisserà, dovrà essere chiaro che non verrà posto alcun limite alle interconnessioni, trasmissioni in diretta, ecc.;

le stesse disposizioni saranno applicate alle emittenti straniere che intendano usufruire di frequenze per la installazione di ripetitori in Italia;

in vista della entrata in funzione di satelliti televisivi, il Governo dovrà farsi promotore di analoghe o simili disposizioni a livello europeo, almeno per quanto riguarda le trasmissioni nella lingua nazionale.

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I.

PIANIFICAZIONE DELLE FREQUENZE

ART. 1.

(Pianificazione delle radiofrequenze)

1. La pianificazione delle radiofrequenze è effettuata attraverso il piano nazionale di ripartizione ed il piano nazionale di assegnazione delle stesse.

ART. 2.

(Piano nazionale di ripartizione delle radiofrequenze).

1. Il piano di cui all'articolo 1 individua:

a) le frequenze necessarie ad assicurare la presenza di servizi di preminente interesse pubblico;

b) le frequenze utilizzabili dalle emittenti pubbliche e private per la radiodiffusione sonora e televisiva sull'intero territorio nazionale.

2. L'assegnazione di frequenze alle stazioni dei diversi utilizzatori è di competenza del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni previo parere dei Ministeri della difesa, dell'interno, dei trasporti, e della marina mercantile e degli altri Ministeri eventualmente interessati.

3. Effettuata l'assegnazione della frequenza, questa deve essere iscritta nel registro nazionale delle frequenze e, ove prescritto dal regolamento delle radiocomunicazioni, notificata all'ufficio internazionale di registrazione delle frequenze, organo dell'ufficio internazionale delle comunicazioni.

ART. 3.

(Piano nazionale di assegnazione delle frequenze di radiodiffusione).

1. Il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni redige il piano di assegnazione delle frequenze e acquisisce il parere delle competenti Commissioni parlamentari e del Consiglio superiore tecnico delle poste e telecomunicazioni e sulla base di questo disciplina l'assegnazione delle frequenze.

2. Il piano deve essere aggiornato ogni cinque anni e comunque ogni volta che sulla base di modifiche al piano di ripartizione delle frequenze, il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni ne ravvisi la necessità.

3. Il piano determina la localizzazione degli impianti ed i parametri radioelettrici nonché la frequenza assegnata a ciascun impianto.

4. Gli impianti censiti ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807 convertito, con modificazioni, dalla legge 4 febbraio 1985, n. 10, costituiscono elementi per la definizione del primo piano di assegnazione delle radiofrequenze.

CAPO II.

EMITTENZA PUBBLICA E PRIVATA

ART. 4.

(Finalità dell'emittenza pubblica).

1. L'emittenza radiotelevisiva pubblica deve perseguire in particolare i seguenti obiettivi:

a) diffondere i propri programmi sull'intero territorio nazionale, anche con trasmissioni in ambito locale o regionale;

b) assicurare una completa ed articolata offerta di programmi di cultura, spettacolo ed informazione atti a soddisfare le esigenze della collettività, nel ri-

spetto dell'importanza e della molteplicità delle opinioni;

c) trasmettere servizi informativi sull'attività del Parlamento e delle altre assemblee elettive, delle istituzioni pubbliche nonché tribune politiche, sindacali ed elettorali;

d) provvedere alla trasmissione di programmi di carattere didattico-educativo in accordo con il Ministero della pubblica istruzione;

e) provvedere alla trasmissione di programmi riflettenti i fatti, i valori e le identità culturali, secondo quanto previsto dalla legge 14 aprile 1975, n 103, e successive modifiche e integrazioni;

f) produrre e promuovere programmi italiani per il mercato internazionale e per le comunità italiane residenti all'estero;

g) promuovere la sperimentazione in tema di trasmissioni sonore e televisive, secondo le direttive del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.

ART. 5.

(Emittenza radiotelevisiva).

1. L'installazione e l'esercizio di impianti per la radiodiffusione di programmi sonori o televisivi in ambito nazionale o locale sono subordinati al rilascio di concessione.

2. È consentita, attraverso concessione, la trasmissione in interconnessione di programmi da parte di emittenti private operanti in ambiti locali diversi (*syndication*).

CAPO III.

DISCIPLINA PER L'ESERCIZIO DELL'EMITTENZA PUBBLICA E PRIVATA

ART. 6.

(Emittenza privata).

1. Chiunque intende installare e gestire impianti di radiodiffusione sonora o

televisiva deve ottenere apposita concessione ai sensi dell'articolo 5.

2. La concessione non è trasferibile e indica le frequenze sulle quali gli impianti sono abilitati a trasmettere, la potenza, l'ubicazione e l'area da servire, nonché gli altri elementi prescritti.

3. La concessione ha la durata di dieci anni e può essere rinnovata.

4. Gli esercenti di impianti di radiodiffusione sonora e televisiva che abbiano inoltrato nei termini la comunicazione di cui all'articolo 4 del decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807 convertito, con modificazioni, dalla legge 4 febbraio 1986, n. 10, sono preferiti nell'attribuzione della concessione.

ART. 7.

(Assegnazione di radiofrequenze).

1. Il rilascio della concessione per la radiodiffusione sonora e televisiva a privati è subordinato alla condizione che nell'area territoriale per cui viene richiesta il numero delle domande per l'assegnazione di radiofrequenze non sia superiore al numero delle assegnazioni di frequenze disponibili anche in funzione delle postazioni, intese, queste, come ubicazione degli impianti di emissione.

ART. 8.

(Rete privata e gruppo).

1. In ambito nazionale si considerano componenti della stessa rete privata o *network,* tutte le emittenti che trasmettono gli stessi programmi, anche se non in diretta, per non meno di dodici ore.

2. Si considerano appartenenti allo stesso gruppo, i *networks* o le emittenti che fanno capo alla stessa proprietà.

3. Le concessioni di radiodiffusione televisiva in ambito nazionale rilasciate al medesimo soggetto o a soggetti controllati ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, da soggetti che a loro volta controllino altri titolari di concessioni, non possono essere superiori a tre.

ART. 9.

(Finanziamento della rete pubblica).

1. Il fabbisogno finanziario per una efficiente ed economica gestione della emittenza pubblica radiotelevisiva è coperto dallo Stato nella misura determinata nell'atto di concessione, con i proventi della pubblicità radiofonica e televisiva e con altre entrate derivanti dalla commercializzazione delle produzioni radiotelevisive realizzate.

ART. 10.

(Delibera di spese).

1. Ogni delibera di spesa deve essere approvata dal consiglio di amministrazione dell'ente concessionario che esercita altresì un controllo di natura economica e di indirizzo.

ART. 11.

(Autoproduzione).

1. Viene fissata la quota minima di programmazione autoprodotta nella misura del 30 per cento per le reti nazionali pubbliche e private, del 20 per cento per le televisioni locali.

CAPO IV.

LA PUBBLICITÀ

ART. 12.

(Disposizioni sulla pubblicità).

1. Le concessionarie di pubblicità la cui proprietà sia collegata a *networks* o ad emittenti locali collegate in *syndication,* possono raccogliere pubblicità per i *networks* o per le emittenti ad esse collegate.

2. È fatto divieto di assumere incarichi da emittenti o *networks* esterni.

ART. 13.

(Disciplina della pubblicità).

1. La pubblicità deve essere sempre riconosciuta come tale. In ogni trasmissione in cui, oltre alla pubblicità vengono comunicate al pubblico informazioni e contenuti di altro genere, la pubblicità deve essere sempre nettamente distinta per mezzo di idonei accorgimenti, così come il nome della concessionaria incaricata della raccolta di pubblicità.

2. Ogni operazione pubblicitaria, sponsorizzazioni comprese, deve essere sottoposta ad una precisa regolamentazione delle tariffe in base ad attendibili dati di *audience* dei programmi.

ART. 14.

(Trasparenza di bilancio).

1. Ogni concessionaria deve rendere pubblico il suo bilancio annualmente a garanzia di trasparenza della politica delle tariffe pubblicitarie.

ART. 15.

(Affollamento dei messaggi pubblicitari).

1. La trasmissione di messaggi pubblicitari da parte delle emittenti radiotelevisive pubbliche non può eccedere il 5 per cento di ogni ora di programmazione nella fascia oraria di maggiore ascolto e il 7 per cento nelle altre fasce.

2. Il limite massimo degli introiti pubblicitari acquisibili dalla radioemittenza di Stato è quello che risulta dall'applicazione del comma 1.

3. Per i *networks* la trasmissione di messaggi pubblicitari non può eccedere il 10 per cento di ogni ora di programmazione nella fascia oraria di maggiore ascolto e il 14 per cento nelle altre fasce.

4. Per le emittenti radiotelevisive locali le percentuali orarie di trasmissione di messaggi pubblicitari non possono es-

sere superiori al 16 per cento nella fascia oraria di maggiore ascolto e al 18 per cento nelle altre fasce.

5. In occasione di trasmissioni di opere di particolare interesse artistico o culturale, è fatto obbligo alla emittenza privata di provvedere a che le interruzioni per i messaggi pubblicitari avvengano in modo da non snaturare o compromettere l'integrità e il significato delle opere stesse, giovandosi eventualmente anche della consulenza dell'autore o del regista.

ART. 16.

(Disciplina delle sponsorizzazioni).

1. Le sponsorizzazioni dei programmi devono essere collocate al di fuori dei programmi stessi e possono essere inserite negli intervalli naturali del programma, in ogni caso, non debbono pregiudicarne la continuità e l'integrità.

2. Le sponsorizzazioni debbono essere palesi e chiare comunque tali da non condizionare in nessuna maniera i contenuti delle trasmissioni.

3. Le sponsorizzazioni sono computate nel limite orario di affollamento nella misura del 2 per cento per ora di trasmissione dei programmi a cui fanno riferimento.

CAPO V.

L'INFORMAZIONE

ART. 17.

(Trasmissioni in diretta di rubriche di informazione).

1. Non è posto alcun limite alla trasmissione in diretta sul territorio nazionale di telegiornali e di rubriche di informazione culturale, politica e scientifica e di attualità, fatto salvo l'obbligo di assicurare criteri di imparzialità e di pluralismo.