

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. **CV**  
N. **2**  
—

## RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA E SULLO STATO DI APPLICAZIONE  
DELLA LEGGE SULLA DISCIPLINA DEL SISTEMA RADIOTELEVISIVO  
PUBBLICO E PRIVATO  
(al 31 marzo 1993)

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  
(**CIAMPI**)

—————  
Comunicata alla Presidenza il 28 maggio 1993  
—————



**ATTI PARLAMENTARI**  
**XI LEGISLATURA**

---

**Doc. CV**  
**N. 2**

---

# **RELAZIONE**

**SULL'ATTIVITÀ SVOLTA E SULLO STATO DI APPLICAZIONE DELLA  
LEGGE SULLA DISCIPLINA DEL SISTEMA RADIOTELEVISIVO  
PUBBLICO E PRIVATO  
(al 31 marzo 1993)**

**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  
(CIAMPI)**



**I N D I C E**RELAZIONE AL PARLAMENTO  
PER LA RADIODIFFUSIONE AL 31 MARZO 1993

Introduzione. I punti nodali del settore radiotelevisivo:

1. Considerazioni preliminari . . . . .	<i>Pag.</i>	9
2. L'attuazione in via normativa . . . . .	»	10
3. L'attuazione in via amministrativa . . . . .	»	11
4. La riforma della RAI . . . . .	»	12
5. I new media . . . . .	»	14
6. Prospettive per costruire il sistema . . . . .	»	15
7. Conclusioni . . . . .	»	17

## PARTE I.

GLI INTERVENTI COMUNITARI  
CONCERNENTI L'INFORMAZIONE

1. Premessa. La comunicazione COM (90) 78 del 1990 . . . . .	»	21
2. La Direttiva sulla « televisione senza frontiere » ed il recepimento nell'ordinamento italiano . . . . .	»	21
3. La più recente normativa comunitaria . . . . .	»	24
4. La produzione audiovisiva e le nuove tecnologie: i recenti indirizzi . . . . .	»	26

## PARTE II.

 LE FUNZIONI DEL GARANTE  
 NEL SETTORE DELLA RADIODIFFUSIONE

## Capitolo I. - Il Registro nazionale delle imprese radiotelevisive:

1. Organizzazione amministrativa: domande di iscrizione	Pag.	29
2. Presentazione dei bilanci e comunicazioni ai sensi degli articoli 13 della legge n. 223 del 1990 e 17 del decreto del Presidente della Repubblica n. 255 del 1992 . . . . .	»	33
3. Coordinamento tra RNS e RNIR; rilievi di carattere sistematico . . . . .	»	34

## Capitolo II. - I bilanci degli operatori del settore radiotelevisivo:

1. Premessa . . . . .	»	35
2. I bilanci . . . . .	»	35
2.1. La concessionaria pubblica RAI . . . . .	»	35
2.2. Il Gruppo Fininvest . . . . .	»	39
2.3. Altre emittenti nazionali . . . . .	»	43
2.4. Le emittenti televisive locali . . . . .	»	57
2.5. Le radio di maggiori dimensioni . . . . .	»	69
2.6. Le imprese concessionarie di pubblicità, di produzione o di distribuzione di programmi . . . . .	»	74

## Capitolo III. - La tutela del mercato e della concorrenza nel settore delle comunicazioni di massa:

1. Premessa . . . . .	»	75
2. Comunicazioni di operazioni di concentrazione . . . . .	»	75
3. Comunicazioni di intese . . . . .	»	76
4. Il caso « Fininvest-Mondadori » . . . . .	»	77
5. Il caso « RAI-Il Giorno » . . . . .	»	78

Capitolo IV. - Dati in materia di pubblicità (rinvio) . . . . .	Pag.	84
Capitolo V. - I procedimenti sanzionatori per le violazioni del codice comportamentale . . . . .	»	85
Capitolo VI. - La pubblicità ingannevole:		
1. Premessa . . . . .	»	89
2. Il decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74 . . . . .	»	89
3. Tutela amministrativa e giurisdizionale . . . . .	»	90
Capitolo VII. - Il diritto di rettifica:		
1. Premessa . . . . .	»	92
2. Il procedimento: le disposizioni del regolamento di attuazione . . . . .	»	92
3. I dubbi di legittimità avanzati in sede giurisdizionale . . . . .	»	93
4. Le decisioni del Garante su richieste di rettifica . . . . .	»	94
Capitolo VIII. - Chiarimenti interpretativi nell'esperienza attuativa:		
- le sanzioni amministrative inerenti all'applicazione dell'articolo 15, comma 10, della legge n. 223 del 1990 . . . . .	»	95
- divieto di trasmissione di opere cinematografiche non ancora assoggettate al procedimento di revisione <i>ex lege</i> 21 aprile 1962, n. 161 . . . . .	»	97
- riserva di pubblicità locale ai concessionari per la radiodiffusione in ambito locale (articolo 8, comma 10, della legge n. 223 del 1990) . . . . .	»	98
- obbligo di trasmissione del bilancio da parte delle imprese radiotelevisive (articolo 14 della legge n. 223 del 1990) . . . . .	»	99
- comunicazione dei trasferimenti di proprietà delle imprese radiotelevisive (articolo 13 della legge n. 223 del 1990) . . . . .	»	100
Capitolo IX. - Il Consiglio consultivo degli utenti . . . . .	»	101

## PARTE III.

L'ATTIVITÀ NORMATIVA, DI PIANIFICAZIONE  
E PROVVEDIMENTALE DI INTEGRAZIONE ED ATTUAZIONE  
DEL SISTEMA RADIOTELEVISIVO

Premessa . . . . .	Pag.	105
Capitolo I. - Il riconoscimento della legittimità costituzionale della disciplina del sistema radiotelevisivo « misto » incentrata sulle concessioni amministrative . . . . .		105
Capitolo II. - Il regolamento di attuazione della legge n. 223 del 1990:		
1. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 255 del 1992 . . . . .	»	115
2. Le reazioni in sede giurisdizionale . . . . .	»	115
Capitolo III. - I recenti provvedimenti in materia radiotelevisiva:		
1. Il decreto-legge n. 407 del 1992, convertito nella legge n. 482 del 1992 e il decreto-legge n. 408 del 1992, convertito nella legge n. 483 del 1992; il decreto-legge n. 44 del 1993 . . . . .	»	118
1.1. Il regolamento sulle trasmissioni in codice . . . . .	»	120
1.2. Elaborazione della proposta di regolamento sulle sponsorizzazioni dei programmi radiotelevisivi . . . . .	»	120
2. Il decreto legislativo n. 50 del 1992 (le « vendite televisive ») . . . . .	»	121
3. Il decreto legislativo n. 74 del 1992 sulla pubblicità ingannevole (rinvio) . . . . .	»	121
Capitolo IV. - Nuove attribuzioni dell'Ufficio del Garante:		
1. Legge sull'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale (legge 25 marzo 1993, n. 81): disciplina della propaganda elettorale sulla stampa e sui mezzi di informazione radiotelevisiva . . . . .	»	122
2. Proposte legislative . . . . .	»	122



## Capitolo V. - La legislazione regionale. I comitati radiotelevisivi regionali:

1. Premessa . . . . .	Pag.	124
2. La legislazione regionale . . . . .	»	125
3. I Comitati radiotelevisivi regionali . . . . .	»	125
4. L'attività dei Comitati e delle Regioni . . . . .	»	126

## Capitolo VI. - L'attività svolta dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni: la pianificazione delle radiofrequenze; le concessioni:

1. Il settore televisivo . . . . .	»	127
2. Il settore della radiofonia . . . . .	»	129

## PARTE IV.

 LA RICOGNIZIONE DEI PROBLEMI  
 DEL SETTORE RADIOTELEVISIVO:  
 LE AUDIZIONI PARLAMENTARI

1. Premessa . . . . .	»	133
2. Camera dei Deputati - Commissione VII (15 luglio 1992) . . . . .	»	133
3. Senato della Repubblica - Commissione VIII (17 settembre 1992) . . . . .	»	135
4. Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza del servizio radiotelevisivo (3 novembre 1992) . . . . .	»	136
5. Camera dei Deputati - Commissione VII (2 dicembre 1992) . . . . .	»	137
6. Senato della Repubblica - Commissione VIII (9 marzo 1993); Camera dei Deputati - Commissione VII (10 marzo 1993) . . . . .	»	139
7. Considerazioni conclusive . . . . .	»	142



## Introduzione

# I punti nodali del settore radiotelevisivo

## 1. Considerazioni preliminari

L'arco temporale considerato nella presente relazione (1° aprile 1992 - 31 marzo 1993) pone in risalto, ancor più che in ogni altro periodo, i punti nodali del settore radiotelevisivo. In relazione ai quali il panorama è contrassegnato da tre tratti preminenti: *a)* la complicata attuazione della legge 223/1990; *b)* l'esigenza di una riforma, in tempi solleciti, di tale normativa, la quale era legata a un contesto temporale ormai consunto; *c)* il non facile itinerario verso la costruzione di un congruo sistema dell'informazione.

Nel disegno tracciato dalla legge 223/1990 vi era la previsione di un ritmo di adempimenti attuativi abbastanza rapido (il piano di assegnazione delle frequenze entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge; il regolamento di attuazione della legge entro nove mesi, il rilascio delle concessioni entro dodici mesi), così da poter mettere a regime l'intero sistema nel termine di un anno. Solo per alcuni specifici punti era previsto, in via eccezionale, il termine di due anni (o comunque la fine del 1992) come limite estremo per l'applicazione di alcune norme (cfr. l'art. 8, 3° comma, l'art. 15, 7° comma, l'art. 8, 16° comma).

Di fronte alla «tabella dei tempi» programmata dal legislatore, il percorso attuativo ha registrato sensibili ritardi. Per rendersi ragione di ciò bisogna tener conto di molteplici fattori e, in particolar modo, di due profili:

*a)* da un lato la fase attuativa di una legge quale la 223/1990, è oggettivamente complessa, poiché deve porre riparo a quindici anni di quasi totale «*aregulation*» della materia e colmare un vuoto organizzativo durato a lungo. E inoltre il percorso attuativo, nel suo snodarsi, passa attraverso tutti i centri istituzionali preposti all'intervento pubblico nel settore della radiodiffusione (il Parlamento, il Governo, il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, le Regioni, il Garante): sicché diventa particolarmente impegnativo il raccordo fra l'attività di tante sedi istituzionali nell'ambito di un fitto intreccio di competenze;

*b)* inoltre bisogna tener presente che l'Italia è un Paese ad «altissima densità radiotelevisiva» in quanto ha un numero assai folto di emittenti radiofoniche e televisive (specialmente al livello regionale,

subregionale e locale) che globalmente è almeno doppio di quello registrato in altri Paesi europei (Francia, Germania). Sicché non è agevole introdurre per la prima volta una serie di fattori ordinanti del vasto settore.

Ciò premesso, va osservato anzitutto che la legge 223 aveva previsto per la sua messa a regime due ordini principali di interventi: il primo di carattere *sostanzialmente normativo*, rappresentato da un insieme di decreti legislativi, di regolamenti governativi, di regolamenti ministeriali; il secondo, di carattere amministrativo, costituito, essenzialmente, dal piano di assegnazione delle frequenze (il «*piano urbanistico dell'etere*», la cui mancanza per quindici anni aveva favorito il formarsi del «Far West» dell'etere) e dall'attività non meno importante di rilascio delle concessioni.

## 2. L'attuazione in via normativa

L'attuazione in via normativa (limitatamente al periodo considerato in questa Relazione) può dirsi adempiuta in varie parti (pur residuando però altri punti di non secondaria rilevanza). Tra le parti «adempite» si possono annoverare: a) *il regolamento di attuazione della legge emanato con D.P.R. 27 marzo 1992, n. 255*; b) *il decreto legislativo sulla pubblicità ingannevole n. 74 del 25 gennaio 1992*, che ha dato esecuzione alla direttiva del Consiglio europeo del 10 settembre 1984, in attuazione dell'art. 41 della legge di delega 20 dicembre 1990, n. 428.

Accanto ai provvedimenti normativi di *mera attuazione* della legge 223, meritano, poi, di essere ricordati quelli di carattere «*innovativo*», che segnano uno stacco da un periodo di stagnazione ed esprimono una prima inversione di tendenza rispetto a una fase in cui l'*iter* di regolamentazione del comparto radiotelevisivo appariva bloccato e contrassegnato da immobilismo. Essi sono i decreti legge n. 407 e 408 del 1992, convertiti in legge nel dicembre 1992, concernenti le concessioni radio-televisive e la pubblicità.

Il provvedimento concernente la RAI, la pubblicità e le sponsorizzazioni, si caratterizza per tre punti fondamentali:

a) l'enunciazione del principio che l'appartenenza delle azioni RAI è riferibile solo allo Stato o ad enti pubblici o a società a totale partecipazione pubblica; il che suggella la connotazione pubblicitica del servizio radiotelevisivo conferito alla RAI;

b) la delineazione di uno scenario nuovo in materia di tempo massimo di trasmissione quotidiana dedicato alla pubblicità, sia da parte dei concessionari privati per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale e sia da parte dei concessionari in ambito locale (elevando i tempi rispettivamente al 20% per la prima categoria e al 35% per la seconda). Ciò condizionatamente al *quid novum* costituito dall'inserimento, in tali tempi, delle forme pubblicitarie come le offerte fatte direttamente al pubblico, a fini negoziali e con valorizzazione dell'emittenza locale, attraverso una congrua maggiorazione dei tempi consentiti;

c) il terzo elemento basilare va individuato sia in una diversa disciplina delle sponsorizzazioni, la quale deve tenere conto delle linee di

guida dettate dalla direttiva televisiva comunitaria, sia in una articolata regolamentazione delle accennate «offerte fatte direttamente al pubblico».

Anche il provvedimento inerente alle concessioni ha un rilievo innovativo. Scompare la doppia graduatoria relativa alle concessioni (la quale era diventata in realtà anche tripla). Viene impresso un impulso acceleratorio allo schema di piano delle assegnazioni delle radiofrequenze per la diffusione sonora. Viene prevista una normativa specifica per le trasmissioni in codice, dando accoglimento alla forte istanza, sostenuta da tante parti politiche, di elaborare una disciplina preliminare e generale, valevole per tutti i soggetti interessati, alle forme criptate di trasmissione e per tutte le tipologie in cui si può articolare tale tecnica.

### 3. L'attuazione in via amministrativa

L'attività di gran lunga preminente nell'attuazione in via amministrativa va individuata nella elaborazione del piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze. Proprio il ritardo di questo strumento, che logicamente avrebbe dovuto precedere l'esercizio di qualsiasi attività nel settore, ha rappresentato la causa principale del disordine maturato in tutti questi anni.

Per quel che riflette l'emittenza televisiva, il piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze è stato approvato con D.P.R. 20 gennaio 1992. Nel capitolo VI della parte III della presente Relazione è analiticamente indicata la complessa, impegnativa attività svolta dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, attraverso una serie composta di adempimenti.

In riferimento poi al settore della radiofonia, nel capitolo suddetto sono evidenziati i vari elementi costitutivi dello schema del piano di assegnazione delle frequenze radiofoniche. Tuttavia il procedimento pianificatorio non è stato ancora portato a compimento, ma il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni sta cercando di imprimere ora un ritmo di accelerazione.

Per quel che riguarda il rilascio delle concessioni, tale delicato momento amministrativo ha avuto inizio con i provvedimenti del Ministro delle PP.TT. dell'agosto 1992, concernenti il comparto delle concessioni *telesive*. Senonché si è aperta la fase di un copioso contenzioso, proposto dalle emittenti escluse, sia in sede di ricorso amministrativo sia in sede giurisdizionale.

È da auspicare che attraverso l'attento esame (da parte sia degli organi amministrativi, sia di quelli giurisdizionali) delle posizioni giuridiche dei soggetti richiedenti e attraverso la definizione delle situazioni controverse si attui il criterio enunciato dalla Corte Costituzionale (sentenza 24 marzo 1993, n. 112): «In ogni caso, quale presupposto necessario condizionante lo svolgimento dell'attività di diffusione del pensiero attraverso il mezzo radiotelevisivo, l'assegnazione delle frequenze ai privati deve avvenire in modo tale che sia assicurata la massima obiettività e imparzialità».

Nel quadro del rilascio delle concessioni è venuto in rilievo il «nodo problematico» della *pay-tv*, per cui la legge n. 482 del 1992 ha ritenuto di dover affidare ad una ulteriore fonte normativa la disciplina della materia.

#### 4. La riforma della RAI

Sulla base delle considerazioni precedenti si delinea netta l'esigenza di portare a compimento la fase attuativa della legge n. 223/1990, ma inoltre si rende indilazionabile il momento della *integrazione* attraverso l'emanazione di norme che valgano a riempire quegli spazi che sono ancora privi delle regole necessarie. La legge «Mammì» non ha potuto regolare due rilevanti comparti:

- a) il servizio pubblico radiotelevisivo;
- b) i «*new media*», i mezzi trasmissivi connessi alle innovazioni tecnologiche.

La normativa dell'agosto 1990 è sostanzialmente carente per quel che riguarda la disciplina del servizio pubblico televisivo. Essa, mentre ha dettato una serie di regole per la radiodiffusione privata (cfr. il Capo II, gli artt. da 16 a 24), ha riservato alla RAI solo tre norme del capo III (gli artt. 25, 26, 27) riferentisi alla durata del consiglio di amministrazione, alla riserva di opere comunitarie e nazionali, al canone. Se si vuol fare un raffronto con la legge francese del 30 settembre 1986 sul sistema radiotelevisivo, si nota che in questa il «corpo centrale» di tutta la normativa è costituito dalle regole sul «*secteur public de la communication audiovisuelle*» (tutto il titolo III, composto da 14 lunghi articoli, riguardanti, dettagliatamente, formule, organi di gestione e di controllo, funzioni, diritti e doveri, bilanci, etc.). Non si può non osservare che, fino a quando il servizio pubblico non venga adeguatamente regolato, il sistema misto appare sbilanciato.

Per completezza di valutazione, va detto che la crisi di identità del servizio pubblico non è una evenienza soltanto italiana, perché anche altrove la discussione sul ruolo e talvolta sulla sopravvivenza della struttura pubblica è sorta non appena dal monopolio si è passati ad una situazione di mercato.

E la necessità di salvaguardare il servizio pubblico televisivo, superando la sua attuale condizione di precarietà istituzionale, non è soltanto di rilievo italiano, ma involge tutti i paesi dell'area comunitaria, come risulta dalla risoluzione della Commissione per la cultura e i mezzi di informazione del Parlamento europeo (seduta del 27 aprile 1992). Tale documento, tra l'altro, «*invita gli Stati membri ad adoperarsi perché la radiotelevisione pubblica continui ad esistere e a svilupparsi nella Comunità, in modo che possa contribuire anche in futuro, in coesistenza con le radio private, al pluralismo culturale dell'Europa e all'identità culturale degli Stati membri*».

Al fine di ridisegnare l'assetto della RAI, il problema centrale da risolvere è costituito dall'esigenza di stabilire un nuovo assetto degli

organi di gestione, idonei a svolgere il duplice ruolo di struttura erogatrice di un servizio pubblico e di impresa competitiva nel mercato.

Per quel che concerne le risorse economiche da attribuire alla RAI, si è delineata la prospettiva rivolta ad assicurare una gestione priva di diseconomie, regolata secondo ritmi programmati, consapevole degli obiettivi da raggiungere, introducendo il congegno (il contratto di programma o contratto di obiettivi) già sperimentato in altri Paesi. Utili indicazioni si traggono dal seguente brano del rapporto del Governo francese al Parlamento sull'avvenire del settore audiovisivo pubblico: «Lo strumento maggiore di salvaguardia dell'impresa pubblica è il contratto di obiettivi, concluso tra lo Stato e ciascuna impresa, esprime per un periodo pluriennale l'accordo dell'impresa sui principali assi strategici di sviluppo, sui profitti della produttività connessi alla razionalizzazione delle attività, sui grandi obiettivi finanziari, sui mezzi globalmente previsti, e sugli elementi essenziali del controllo pubblico».

In un quadro di riforma RAI bisogna incidere anche sulla connotazione funzionale, sul suo ruolo, il che richiede che si introducano nel sistema radiotelevisivo i fattori distintivi tra il pubblico e il privato.

Anzitutto può osservarsi che i tipi di rapporto (configurati nei sistemi degli altri Paesi) fra il polo pubblico e quello privato sono fondamentalmente due: *a)* in taluni Paesi vi è il *tipo concorrenziale omogeneo* (per cui i due versanti tendono sostanzialmente ad omologarsi nella finalità e nei programmi); *b)* in altri, invece, vi è il *tipo concorrenziale diversificato* (per cui il ruolo del versante pubblico tende a caratterizzarsi in maniera propria e autonoma rispetto alla emittenza di tipo commerciale). La maggior parte dei Paesi di sistema «misto» audiovisivo sono orientati nettamente per il secondo tipo. E invero la convivenza tra pubblico e privato richiede che l'uno e l'altro versante rispecchino ciascuno un proprio e autonomo significato.

Le tv commerciali hanno ciascuna una *appartenenza proprietaria* e una linea editoriale che da questa deriva. Le tv pubbliche dovranno avere invece un'*appartenenza riferibile* idealmente alla collettività nazionale e di questa dovranno rispecchiare esigenze e orientamenti al di fuori di interessi di parte.

Una diversificazione di ruolo fra «pubblico» e «privato» nell'emittenza radiotelevisiva avrà benefici riflessi sulla varietà e qualità della produzione, della programmazione, con evidente vantaggio per gli utenti. Venne già osservato, nella seduta dell'8<sup>a</sup> Commissione del Senato il 1° settembre 1992 in occasione del dibattito sulle concessioni tv, che l'offerta televisiva, che nel quadro del sistema misto avrebbe dovuto articolarsi in forme differenziate, in realtà non lo è: sicché «le sei maggiori reti nazionali, le c.d. reti generaliste non offrono sostanzialmente una programmazione diversificata». Bisogna tuttavia dare atto che nel recente periodo gli organi di vertice della RAI hanno tenuto presente l'obiettivo di incrementare le trasmissioni a carattere culturale.

Va rilevato che l'iniziativa parlamentare non è rimasta inerte, sicché in un breve arco di tempo sono stati presentati alla Camera dei Deputati diversi disegni di legge, rivolti (pur con diverse formulazioni) all'obiettivo unitario di fronteggiare, mediante una normativa temporanea e di transizione, la situazione di emergenza della televisione pubblica in attesa di una legge organica di rimodellamento globale della RAI sia

negli organi di gestione, sia nel quadro delle funzioni, sia nel sistema dei controlli (1).

Le suddette proposte legislative (fuse in un testo unificato in sede di VII Commissione della Camera) si caratterizzano positivamente per i seguenti profili: *a)* delottizzazione della nomina degli organi di gestione, le quali sono affidate ai Presidenti del Senato e della Camera; *b)* riequilibrio nel dosaggio di poteri fra i due basilari organi societari (consiglio di amministrazione e direttore generale), superando il precedente sistema diarchico, e dando rilievo all'organo collegiale; *c)* migliore utilizzazione delle risorse finanziarie e del personale, secondo criteri di efficienza ed economicità.

## 5. I new media

La normativa dell'agosto 1990, avendo incentrato la sua disciplina nell'ambito della televisione tradizionale (quella c.d. hertziana terrestre), ha rinviato ad un ulteriore momento l'assetto delle forme più avanzate (le tecniche satellitarie, la regolamentazione delle *pay-tv* e delle *pay-per-view*, etc.).

Sussiste ora l'esigenza di predisporre adeguate norme che ci consentano di allinearci agli altri partners europei, i quali non hanno trascurato di dettare, già da alcuni anni, linee di guida per i nuovi tipi di emittenza.

Per quel che riflette le modalità comunicative «cablate» bisogna ricordare che la legge «Mammì» nel suo titolo terzo recò la delega al Governo per l'emanazione delle norme concernenti la diffusione via cavo. Venne emesso il decreto legislativo in data 22 febbraio 1991, n. 73 in esecuzione della delega; ma finora non si è registrato concretamente alcun tratto attuativo di reti cablate.

Nel febbraio '93 il Ministero delle PP.TT. ha elaborato uno schema di regolamento concernente le trasmissioni televisive in codice limitandosi soltanto a quelle via etere.

Nell'audizione del 9 marzo '93 innanzi alla 8ª Commissione del Senato il Garante ebbe a prospettare un molteplice ordine di osservazioni implicanti una ampia modifica dello schema di regolamento e una serie di integrazioni (v. *infra*, parte IV).

Con l'importante parere del 25 marzo 1993, l'8ª Commissione del Senato ha condizionato il regolamento alle seguenti modifiche:

*a)* divieto di rilasciare al medesimo soggetto, o a soggetti controllati o collegati, più di due concessioni o autorizzazioni a trasmettere in codice;

(1) 1 Le proposte di legge sono: BASSOLINO ed altri: «Norme per l'elezione del consiglio di amministrazione della concessionaria pubblica del servizio radiotelevisivo». PAISSAN ed altri: «Norme per l'elezione del consiglio di amministrazione». MANÇA ed altri: «Modifiche al decreto-legge 6 dicembre 1989, n. 807, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 febbraio 1985, n. 10, recante disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive». FRACANZANI e CILIBERTI: «Nuove disposizioni per la nomina del consiglio di amministrazione e di garanzia della RAI e principi generali di organizzazione e di finanziamento». GERARDO BIANCO ed altri: «Modifiche al decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 febbraio 1985, n. 10, in materia di elezione e di attribuzioni del consiglio di amministrazione e del direttore generale della RAI». BOGI ed altri: «Nuove norme per la nomina degli organi direttivi della RAI». ROMEO ed altri: «Disposizioni sull'organizzazione del servizio pubblico radiotelevisivo». BATTISTUZZI ed altri: «Riordino del sistema pubblico radiotelevisivo».



b) la trasmissione di messaggi pubblicitari (consentita soltanto nel corso dei programmi trasmessi in forma codificata) non può eccedere il 5 per cento di ogni ora;

c) le concessionarie nazionali delle tv a pagamento non possono differenziare il palinsesto per diversi bacini di utenza;

d) a decorrere dalla data di rilascio della concessione le emittenti devono riservare ad opere europee il 51% del loro tempo di trasmissione, escluso quello dedicato a notiziari, manifestazioni sportive, giochi televisivi, pubblicità o servizi di t eletext;

e) la trasmissione di programmi in forma non codificata   consentita per non pi  di tre ore giornaliere ripartite in almeno tre fasce orarie, con esclusione della fascia compresa tra le 20,30 e le 22,30 e con intervalli di almeno un'ora;

f) gli avvenimenti sportivi di particolare rilevanza o di interesse generale non possono essere riservati alla forma codificata.

Sulla base dei suddetti rilievi il Ministero delle PP.TT. ha elaborato un nuovo testo del regolamento, tenendo conto di quanto osservato nel parere della Commissione Parlamentare. La regolamentazione medesima si configura, per , come una *normativa temporanea*, poich  nelle premesse del parere, la Commissione parlamentare ha posto in risalto la necessit  di «giungere entro il 31 dicembre 1993 ad una organica revisione della disciplina legislativa in materia di emittenza radiotelevisiva, ivi comprese le trasmissioni in codice, tenendo conto della complessit , delle anomalie e delle distorsioni del sistema radiotelevisivo italiano, eventualmente in seguito ad apposite procedure informative sulle realt  nazionali e internazionali delle televisioni a pagamento via etere, cavo e satellite». Ed ha inoltre prospettato la necessit  di una «efficace normativa antitrust che tenga conto delle possibilit  di mercato legate ai tre sistemi di trasmissione via etere, via cavo e via satellite (in particolare per il sistema via etere nessun singolo soggetto potr  disporre di pi  di un canale)».

## 6. Prospettive per costruire il sistema

Nelle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti sono stati indicati alcuni punti nodali. Ma un lungo tratto di cammino bisogna ancora percorrere, perch  si possa giungere alla costruzione di un vero sistema radiotelevisivo che (come   stato rilevato in un recente rapporto) sappia «fare intreccio e dialogo tra societ  civile e strumenti comunicativi, specialmente nei momenti in cui tale dialogo   reso arduo dal monologo intransitivo di alcuni media» e svolgere azione di guida e proposta del nuovo, e non pi  semplice rispecchiamento di formule ormai esauste.

Le linee di guida, rivolte al conseguimento di tali fini si possono attuare tenendo presente gli enunciati di un documento basilare, quale la relazione della Commissione Cultura del Parlamento europeo approvata il 16 settembre '92 a Strasburgo, che, se   valida per tutti gli stati

dell'area comunitaria, acquista particolare rilevanza e attualità ai fini della soluzione dei problemi italiani. E cioè:

a) «occorre contrastare la concentrazione nel settore degli audiovisivi, considerando che il controllo di un'importante quota di mezzi di informazione all'interno di un determinato settore da parte di un'impresa o di un gruppo minaccia il pluralismo, in quanto viene a diminuire l'autonomia e l'indipendenza dei mezzi di informazione».

La citata Commissione del Parlamento europeo ha rilevato che vanno stabiliti precisi criteri di intervento che definiscano quali operazioni di concentrazioni possono aver luogo nel settore dei media e quali no. Infatti per il pluralismo delle informazioni e delle opinioni offerte non è decisiva soltanto la molteplicità dei mezzi di informazione disponibili, bensì anche la molteplicità degli offerenti, cioè dei proprietari di tali mezzi di comunicazione in una determinata area di diffusione.

Incisivo è su tale punto anche il richiamo, contenuto nella recente sentenza 24 marzo 1993, n. 112, della Corte Costituzionale, al «valore costituzionale del pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie, che comporta fra l'altro il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse».

Per raggiungere tale obiettivo è necessario che la nostra legislazione evolva nel senso di conformarsi ai criteri prevalsi nella grande maggioranza dei paesi-membri, nei quali è ormai regola costante quella di evitare il sorgere di posizioni dominanti (un esempio di ciò si riscontra anche nel settore dei *new media*, se si osserva che in quegli ordinamenti, per le trasmissioni in codice, il numero di reti consentite è assai ristretto);

b) la risoluzione del Parlamento europeo esprime preoccupazione «per la crescente concentrazione nel settore della pubblicità e la sua notevole influenza sui programmi e i contenuti dei mezzi di informazione». E soggiunge: «le nuove varianti della commercializzazione dei prodotti, quali *bartering, programming, product-placement, informercials* e trasmissioni pubblicitarie non-stop devono attenersi a determinate regole e non possono divenire il principio generale di programmazione di un'emittente se non a prezzo di una crescente intromissione di interessi esterni nel programma».

Queste linee di guida necessitano di un adeguato inserimento nelle nostre regole del settore. Ciò non significa disconoscere il valore della pubblicità come forza trainante economicamente, bensì contemperarla ed armonizzarla con gli interessi generali del settore dell'audiovisivo, nell'ambito dei quali il flusso pubblicitario si giustifica quale rilevante sostegno finanziario, ma non può assurgere a cabina di pilotaggio del sistema (perché ciò implicherebbe uno snaturamento di tutto il circuito dell'informazione). Già la direttiva comunitaria del 1989, in un suo «considerando», ha sancito che «per garantire un'integrale e adeguata protezione degli interessi della categoria dei consumatori costituita dai telespettatori, è essenziale che la pubblicità televisiva sia sottoposta ad un certo numero di norme minime e di criteri»;

c) sempre in una prospettiva di avanzamento dei settori dell'informazione, è indispensabile introdurre una coordinata serie di interventi rivolti a valorizzare l'emittenza locale. Si tratta di rimuovere il

forte divario (che costituisce un fattore attardante del nostro settore dell'audiovisivo) tra la situazione italiana e quella di altri Paesi, nei quali già da molti anni la dimensione locale è fortemente sviluppata, sì da costituire uno dei «poli» di grande rilevanza.

Ciò è stato posto in risalto anche in un ordine del giorno (presentato nel marzo '93 all'8<sup>a</sup> Commissione del Senato in sede di conversione in legge del d.l. 27 febbraio 1993, n. 44), nel quale si sottolinea l'importanza dell'emittenza locale in un sistema radiotelevisivo ispirato ai principi della libera manifestazione del pensiero e del pluralismo nell'informazione. Vi è infatti una stretta correlazione fra lo sviluppo del sistema televisivo locale e la crescita delle piccole e medie imprese, anche in funzione della nascita di un nuovo polo in grado di immettere nuove risorse professionali, culturali e civili nel sistema. E, considerato inoltre che la legge impone ai concessionari oneri rilevanti in materia di informazione locale e di programmazione comunque legata alla realtà locale, sussiste la necessità di prevedere, in occasione del rilascio delle concessioni, adeguati strumenti di sostegno delle imprese televisive meno favorite nella distribuzione delle risorse pubblicitarie, in modo che le stesse siano poste nelle condizioni di raggiungere significative quote di mercato.

## 7. Conclusioni

Sulla base delle considerazioni su delineate si trae la convinzione che allo stato attuale, pur essendovi una legge (6 agosto 1990, n. 223) recante il titolo «disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato», in realtà non ancora si è formato, in maniera compiuta, il sistema. Ne mancano infatti «pezzi» fondamentali, quali un'organica disciplina del servizio radiotelevisivo pubblico, quali tutti i «*new media*» (le reti cablate, la via satellitaria, etc.).

Ora bisogna considerare che ogni sistema (ed in particolare quelli denominati con formula giuridica «ordinamenti di settore», come quello radiotelevisivo) si compone di tre parti essenziali, tra di loro inscindibili:

a) i soggetti istituzionali preposti al governo del settore (il Parlamento, il Governo, il Ministro delle PP.TT., le Regioni, il Garante);

b) le regole giuridiche;

c) i soggetti operanti nell'ambito del sistema (editori radiotelevisivi, giornalisti, pubblicitari, etc.).

Quanto al primo dei suddetti profili, bisogna considerare che tutti i soggetti istituzionali hanno svolto con impegno il proprio ruolo di guida del settore, pur muovendosi in un contesto generale particolarmente complicato che ha reso più difficoltoso il conseguimento degli obiettivi inerenti al settore specifico. Di notevole rilievo è stato il ruolo del Parlamento, che ha apportato nei provvedimenti normativi sottoposti al suo esame modifiche di valore innovativo.

Il secondo profilo richiede che attraverso l'intervento del legislatore si realizzino quelle «parti mancanti» dell'edificio, vale a dire le normative sulla RAI, sull'attuazione delle reti cablate, sulle tecniche satellitarie, sulle trasmissioni in codice, sulla attuazione delle direttive comunitarie inerenti al settore.

Quanto al terzo fattore (di particolare importanza in quanto costituisce la grande risorsa umana) esso assume rilievo di elemento costitutivo quando fra i soggetti operanti nell'audiovisivo si forma un insieme di criteri di convivenza nell'ambito dello stesso comparto, si determina un'adesione a un minimo di norme di comportamento, si stabilisce un consenso comune intorno ai fini ed agli obiettivi da raggiungere.

Quanto maggiori sono i suddetti fattori di coesione fra i soggetti operanti, tanto migliori saranno i risultati complessivi di tutto il campo di attività.

Per quel che si riferisce al nostro ordinamento di settore, va constatato che (pur senza generalizzare) non si è determinato finora fra gli operatori del comparto un apprezzabile quadro di convergenza intorno a una comune «tavola di valori». Ciò si può spiegare, almeno in parte, in base alla considerazione che per circa quindici anni il comparto stesso è rimasto privo di regole, sicché non potevano venire in rilievo congrue formule di aggregazione fra i vari soggetti.

Ed ora una considerazione conclusiva. Se, come tutti auspichiamo, i fattori su indicati (l'impegno dei soggetti istituzionali rivolto a formule di rinnovamento, l'emanazione di regole congrue concernenti le strutture pubbliche e private del settore, la riconsiderazione, da parte di tutti i soggetti operanti nell'audiovisivo, degli interessi generali quali necessari momenti di aggregazione e di sviluppo del settore) evolveranno verso una svolta decisiva, allora prenderà effettiva consistenza la costruzione di un sistema radiotelevisivo corrispondente alle attese del Paese.

**PARTE PRIMA**

**GLI INTERVENTI COMUNITARI  
CONCERNENTI L'INFORMAZIONE**



# Gli interventi comunitari concernenti l'informazione

## 1. Premessa. La comunicazione COM (90) 78 del 1990

A livello comunitario, sempre crescente si manifesta l'interesse nei confronti dell'informazione audiovisiva, considerata punto di convergenza dello sviluppo sociologico, tecnologico, industriale e culturale della fine del secolo.

Con specifico riferimento al mercato europeo dell'audiovisivo, nel 1990, con una comunicazione della Commissione C.E.E. al Consiglio e al Parlamento sulla politica audiovisiva (COM (90)78, 28 febbraio 1990), sono stati evidenziati i problemi legati alla struttura del mercato anzidetto, derivanti dalle sollecitazioni provenienti sia dalla concorrenza dei mercati statunitense e giapponese, sia dalle modificazioni che il progresso tecnologico produce nei tradizionali rapporti tra gli operatori del comparto mediale e nei confronti dei fruitori dei prodotti audiovisivi.

È stato, altresì, rilevato come, nella realtà europea, lo sviluppo del settore audiovisivo, fortemente connotato in senso nazionale, abbia determinato una frammentazione del mercato. La Commissione ha, quindi, indicato come prioritaria, per la creazione di uno spazio audiovisivo europeo, l'attuazione di misure tendenti alla libera circolazione dei programmi, alla creazione di un sistema finanziario finalizzato all'equa ripartizione dei rischi degli investimenti a livello europeo, alla promozione dell'industria dei programmi e dello sviluppo delle nuove tecnologie.

Nella medesima comunicazione viene, inoltre, affermato che «l'organizzazione dello spazio audiovisivo non deriva soltanto dalla volontà di incentivare l'industria audiovisiva ma anche dalla considerazione, da parte della Comunità, delle esigenze di una società democratica, come, in particolare, il rispetto del pluralismo dei *media* e la libertà di espressione. La politica audiovisiva della Commissione ha quindi lo scopo anche di garantire che lo sviluppo del settore audiovisivo non avvenga a scapito del pluralismo» e dei diritti fondamentali, come sottolinea anche la giurisprudenza della Corte di giustizia.

## 2. La Direttiva sulla « televisione senza frontiere » ed il recepimento nell'ordinamento italiano

Il quadro normativo posto a base dalla Comunità Europea per la creazione di un effettivo spazio audiovisivo europeo è costituito dalla Direttiva n. 89/552, «Televisione senza frontiere», per la cui piena attuazione già nel 1991 si indicavano quali fattori indispensabili un adeguato controllo ed un'armonizzazione delle legislazioni nazionali.

In tale prospettiva va inserita l'iniziativa assunta dal Vicepresidente *pro tempore* della Commissione CEE, Martin Bangemann, con la quale si è provveduto a richiamare alcuni Governi nazionali al corretto ed integrale recepimento nell'ordinamento interno della suddetta Direttiva.

Per quanto si riferisce all'Italia, sono stati mossi rilievi in ordine a talune disposizioni contenute nella legge n. 223 del 6 agosto 1990, nonché in provvedimenti, di natura legislativa o regolamentare, per l'attuazione di specifiche materie previste dalla legge, segnatamente il decreto ministeriale n. 439 del 4 luglio 1991, concernente la sponsorizzazione dei programmi televisivi.

Sono stati sostanzialmente sollevati tre ordini di problemi:

- a) mancato recepimento di alcune disposizioni della Direttiva n. 89/552;
- b) recepimento non conforme o parziale;
- c) contrasto con i principi posti dal trattato CEE.

In ordine al primo punto, la Commissione ha rilevato il **mancato recepimento** delle seguenti disposizioni della direttiva comunitaria:

- *art. 5*, che dispone che gli Stati membri vigilino a che sia riservato il 10% del tempo di trasmissione delle emittenti (o, in alternativa, il 10% del *budget* di programmazione) alle produzioni europee indipendenti;
- *art. 10, par. 2*, che dispone che gli spot pubblicitari isolati costituiscano eccezione, e *par. 4*, che vieta la pubblicità clandestina;
- *art. 11, par. 4*, che prevede un intervallo di almeno 20 minuti tra le interruzioni pubblicitarie.

Il Governo italiano, pur rilevando il carattere non vincolante delle norme di cui agli artt. 5 e 10 par. 2, si è riservato di ottemperarvi in via normativa e, in ordine al divieto di pubblicità clandestina, ha richiamato l'obbligo di identificazione della pubblicità con mezzi ottici o acustici di evidente percezione già previsto nell'art. 8, comma 2, legge n. 223/1990.

Con riferimento all'art. 11 par. 4, sul presupposto della non ricezione dei programmi da parte di altri Stati membri, ha rilevato come l'art. 20 della Direttiva consenta ai singoli Paesi di prevedere, per le trasmissioni irradiate in ambito esclusivamente nazionale, condizioni diverse da quelle comunitarie.

Per **recepimento non conforme**, la Commissione ha richiamato:

- *l'art. 11, par. 3*, della Direttiva, concernente la dettagliata disciplina delle interruzioni pubblicitarie di opere audiovisive, quali lungometraggi cinematografici e *film* realizzati per la televisione, riprodotta in maniera ritenuta non conforme e parziale dall'art. 8, comma 3, della legge n. 223/90;
- *l'art. 11, par. 5*, relativo ad interruzioni pubblicitarie di trasmissioni religiose o per bambini di durata inferiore a 30 minuti, in quanto non risulterebbero escluse in via assoluta dall'art. 8, comma 4, della legge n. 223/90, che prevede la competenza del Garante per la determinazione delle opere «di alto valore artistico, nonché le trasmissioni a carat-



tere educativo e religioso che non possono subire interruzioni pubblicitarie».

Il Governo italiano, in ordine alle suddette ipotesi, ha, tuttavia, richiamato la facoltà di poter disporre diversamente, in base all'art. 20 della Direttiva, trattandosi di trasmissioni esclusivamente nazionali;

- l'art. 4 della Direttiva, che consente non solo al campo cinematografico, così come previsto dall'art. 26 L. 223/90, bensì anche alla produzione di *fiction* di beneficiare della riserva del 51% per le opere europee.

Con riguardo alla medesima norma, la Commissione ha rilevato come la disposizione di cui all'art. 26, co. 3 cit., che, nell'ambito della menzionata quota, riserva alle opere di origine italiana almeno il 50% del tempo di trasmissione effettivamente destinato a quelle europee, ponga una restrizione discriminatoria alla libertà di prestazione di servizi, in contrasto con l'art. 59 del Trattato C.E.E.

Sul primo aspetto, pur sottolineando il carattere non vincolante della norma comunitaria, il Governo italiano si è riservato di riesaminare la norma interna per un'eventuale modifica. Sul secondo aspetto, riconoscendo fondato il rilievo, si è impegnato ad assumere le necessarie iniziative legislative.

Occorre, ricordare, invero, che la Corte di Giustizia delle Comunità Europee, con decisione del 25 luglio 1991 resa in merito alla legge olandese sui *media*, ha stabilito che la Direttiva consente agli Stati membri di sviluppare politiche culturali mirate alla promozione di una delle lingue comunitarie, ma non anche di «proteggere» produzioni nazionali, fissando «quote» nazionali, che vanno invece considerate come forme di discriminazione ai sensi del Trattato CEE. Il trattamento preferenziale in termini di tempo di trasmissione accordato alle produzioni europee può consentire, quindi, una riserva basata sulla lingua di trasmissione, ma non sulla nazionalità di produzione;

- l'art. 17 della Direttiva, concernente la sponsorizzazione dei programmi televisivi. La Commissione ha richiamato specificamente due disposizioni comunitarie in relazione alle previsioni del decreto ministeriale n. 439 del 4 luglio 1991.

La prima, contenuta nel par. 1, lett. b), dell'art. 17, la quale stabilisce che i programmi sponsorizzati devono essere riconoscibili come tali attraverso il nome e/o il logotipo dello «sponsor», da indicarsi all'inizio e/o alla fine dei programmi, non sarebbe stata conformemente recepita nell'art. 3, comma 2, lett. da a) a g) del decreto ministeriale anzidetto, che consente la citazione dei segni identificativi dello «sponsor» in momenti diversi dall'inizio e dalla fine del programma ed anche all'interno di esso.

Il Governo ha, sul punto, ritenuto che la norma della Direttiva non è finalizzata ad una indicazione tassativa delle modalità di trasmissione dei segni identificativi dello «sponsor», bensì a rendere riconoscibile la trasmissione come sponsorizzata.

La seconda disposizione, contenuta nel par. c) del medesimo articolo 17, co. 1, che concerne la preclusione a riferimenti di carattere promozionale ai prodotti o servizi dello sponsor, idonei a concreta-

re uno stimolo all'acquisto o al noleggio degli stessi, sarebbe stata erroneamente recepita da alcune norme che consentirebbero riferimenti di carattere promozionale, quali: l'art. 3, comma 1, del ripetuto decreto n. 439/1991, che prevede la possibilità di inserire in un programma sponsorizzato forme di comunicazione di contenuto promozionale non annoverabili fra i tipici messaggi di pubblicità tabellare; il comma 2, lett. *f*), del medesimo articolo 3, che specifica le forme in cui può concretarsi tale comunicazione: «la presentazione, illustrazione e, comunque, il coinvolgimento a scopo pubblicitario o promozionale, in modo diretto e specifico all'interno di un programma, del nome, marchio o simboli di un'impresa nonché di un prodotto o servizio, ovvero di un concorso, operazione a premi o altra manifestazione promozionale ad essi relativa».

A tale proposito, il Governo ha sottolineato come il rilievo risulti assorbito a seguito del decreto legge 19 ottobre 1992, n. 408, convertito nella legge 17 dicembre 1992, n. 483, che, recependo letteralmente la norma dell'art. 17 lett. *c*), ha peraltro, disposto il tempestivo adeguamento del regolamento in materia di sponsorizzazioni (v. infra, parte III, cap III, par. 1.2).

Per **contrasto con lo spirito comunitario**, la Commissione ha rilevato infine che l'art. 9, comma 1, legge 223/1990, che pone l'obbligo alle amministrazioni dello Stato ed ad altri enti pubblici di destinare almeno il 25% delle somme stanziare in bilancio per spese pubblicitarie alla pubblicità su emittenti radiofoniche o televisive locali, costituisce una restrizione discriminatoria nei confronti di imprese operanti in altri Stati membri, le quali risulterebbero limitate nell'offerta di spazi pubblicitari agli enti pubblici di cui alla norma citata, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 59 del Trattato CEE sulla libera circolazione dei servizi in ambito comunitario.

In ordine a tale rilievo, il Governo, nell'affermare la mancanza di intenti discriminatori ai danni delle imprese degli altri Stati membri, che, invero, sarebbero equiparabili alle imprese italiane escluse dalla riserva (quelle operanti in ambito nazionale), ha sostenuto che la quota assicurata alle emittenti locali non pregiudica le imprese comunitarie, le quali possono accedere alle concessioni per l'esercizio dei servizi di radiodiffusione sonora e televisiva.

### 3. La più recente normativa comunitaria

Gli organi comunitari si sono, infine, espressi in materia di diritti d'autore e di adeguamento alle nuove tecnologie, quali il satellite e il cavo.

Con comunicazione [COM(92)202] al Consiglio in data 11 maggio 1992, la Commissione ha rilevato la necessità di un quadro omogeneo per gli Stati europei, che consenta di regolare i diritti di proprietà intellettuale e che fissi criteri di certezza per la tutela sia degli autori dell'opera che dei rilevanti interessi comunitari, indipendentemente dai criteri di attribuzione dei risultati della cooperazione.

La Commissione ha quindi elaborato un testo generale, che individua e specifica l'articolazione degli accordi di cooperazione in materia di proprietà intellettuale, specificando: le norme generali relative alla proprietà, all'acquisto ed all'esercizio dei diritti; le procedure relative alle pubblicazioni scientifiche e ad altre opere oggetto di diritti di autore, ovvero alle informazioni documentarie a carattere confidenziale.

Un tema di particolare interesse in sede comunitaria riguarda, infine, il pluralismo dell'informazione e le concentrazioni.

La specificità della problematica, così come garantita, tra l'altro, dall'art. 10 della Convenzione per il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, è stata inizialmente posta in rilievo dal Parlamento Europeo che, nella risoluzione del 15 febbraio 1990, ha fissato quali obiettivi prioritari, la garanzia di norme professionali minime e di una deontologia del giornalista, l'eliminazione del pericolo di subordinazione delle imprese minori e la garanzia della libertà di espressione di tutti i lavoratori del settore dell'informazione.

Una seconda risoluzione, del 16 settembre 1992, ha evidenziato poi che la diversità fra le singole normative nazionali in materia di concentrazione può pregiudicare la concorrenza fra le imprese mediali negli Stati membri, oltre che generare difformità relativamente alle condizioni di lancio delle attività nel settore dei *media*.

La Commissione ha quindi provveduto a fissare alcuni principi sul tema «*Pluralismo e concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa nel mercato interno. Valutazione della necessità di un'azione comunitaria*» [23 dicembre 1992, COM(92)480].

Nell'elaborato (cd. «Libro verde») viene posto in rilievo anzitutto come la protezione del pluralismo in quanto tale rappresenti un compito degli Stati membri, mentre funzione della Comunità è quella di vigilare che le proprie attività, e quelle soggette al proprio controllo, non pregiudichino il pluralismo.

In considerazione della diversificazione delle normative nazionali in materia di proprietà dei mezzi di comunicazione di massa a fronte della realizzazione dello spazio senza frontiere della CEE, è prevista la possibilità di sollecitare interventi presso la Comunità, al fine di distinguere le discipline intese a limitare le partecipazioni di controllo e a vietare le *cross ownerships*, o intrecci multimediali, rispetto alle restrizioni discriminatorie limitanti la proprietà incompatibili con il Trattato. In tale opera di distinzione, infatti, non è sufficiente l'applicazione del diritto generale della concorrenza.

La Commissione ha, pertanto, individuato una serie di nuclei tematici: l'identificazione di «bisogni di intervento» rispetto alle fattispecie concrete ed al grado della loro importanza; il livello di efficacia di un intervento limitato agli Stati membri; il contenuto di un eventuale strumento di armonizzazione; l'ambito di applicazione; il ricorso all'«*audience*» effettiva, quale base per la determinazione delle soglie di concentrazione; la definizione delle zone di diffusione; l'istituzione di un organo specialmente competente in materia di concentrazione dei *media*, con funzioni di vigilanza sulla trasparenza, di produzione di relazioni e pareri sui progetti di concentrazione delle imprese di dimensioni comunitarie, ovvero di presentazione di proposte alla Commissione su eventuali misure di deconcentrazione (Consiglio Europeo dei *media*).

#### **4. La produzione audiovisiva e le nuove tecnologie: i recenti indirizzi**

La politica audiovisiva della Comunità ha, infine, riguardato la produzione industriale e lo sviluppo delle nuove tecnologie nel settore.

In ordine alla produzione audiovisiva industriale, la politica comunitaria è incardinata sul programma «MEDIA» che, proiettato sul quinquennio 1991-1995 con un *budget* di 200 Mld di ECU, è mirato alla incentivazione della medesima produzione attraverso la promozione di sinergie in tutte le fasi (produzione, distribuzione, formazione e finanziamento) di una rete di cooperazione sovranazionale, oltre che alla attribuzione di una priorità per le piccole e medie imprese.

È prevista, altresì, la progressiva integrazione di tale programma con quello denominato «EUREKA-audiovisivo».

In materia di trasmissioni via satellite e di servizio televisivo ad alta definizione, il Consiglio delle Comunità Europee ha adottato la Direttiva 92/38/CEE in data 11 maggio 1992, relativa all'adozione di *standard* per l'emissione via satellite di segnali televisivi - che fa seguito alla precedente direttiva 89/529/CEE ed alle decisioni 89/337/CEE e 89/630/CEE, in materia di televisione ad alta definizione (HDTV) - la quale detta parametri tecnici unificati per la creazione di un mercato europeo e prevede idonee misure commerciali per la realizzazione di tale mercato, in linea con quanto previsto dall'art. 8 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea.

Occorre, in via conclusiva, sottolineare anche come non sia sfuggita al Consiglio la sinergia, fondamentale per lo sviluppo dell'intero settore audiovisivo, fra satellite e reti televisive via cavo, le cui capacità tecniche «saranno di importanza cruciale per il futuro dei servizi dell'HDTV», e, più in generale, come si sia posta in rilievo l'esigenza di non cristallizzare in schemi rigidi la disciplina di un settore sottoposto alla influenza di un accentuato sviluppo tecnologico.

**PARTE SECONDA**

**LE FUNZIONI DEL GARANTE  
NEL SETTORE DELLA RADIODIFFUSIONE**



## Capitolo I

# Il Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive

## 1. Organizzazione amministrativa: domande di iscrizione

Nel corso del 1992 è stata portata a compimento l'attività organizzativa del Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive, con armonizzazione, per quanto possibile, delle relative procedure con quelle proprie del Registro Nazionale della Stampa.

Con l'emanazione del D.P.R. 27 marzo 1992 n. 255, recante Regolamento di attuazione della legge 6 agosto 1990 n. 223, sono state determinate le modalità di iscrizione al Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive da parte dei soggetti di cui all'art. 12 della medesima legge.

La relativa modulistica è stata quindi definita con ordinanza del Garante n. 01/92 del 7 aprile 1992, pubblicata sulla G.U. n. 89 del 15 aprile 1992.

Le domande di iscrizione pervenute, per quanto concerne le imprese radiotelevisive, sono quelle della concessionaria pubblica e dei soggetti privati che hanno ottenuto la concessione per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale, ovvero l'autorizzazione alla ripetizione di programmi esteri, con i decreti del Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni in data 13 agosto 1992, quali di seguito indicati:

### *Concessionaria pubblica*

- RAI-RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.p.A.  
emittenti: RAIUNO - RAIDUE - RAITRE

### *Concessionarie private*

- RETI TELEVISIVE ITALIANE - R.T.I. S.p.A.  
emittenti: CANALE 5 - RETEQUATTRO - ITALIA 1
- BETA TELEVISION S.p.A.  
emittente: VIDEOMUSIC
- RETE A S.r.l.  
emittente: RETE A

*Soggetti autorizzati ex art. 38 legge n. 103/75*

- TV INTERNAZIONALE S.p.A.  
ripete sul territorio nazionale il segnale dell'emittente estera «Société Speciale d'Entreprises» (Telemontecarlo).

Si riportano qui di seguito gli assetti proprietari presentati in allegato alle rispettive richieste di iscrizione.

### **RAI RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.p.A.**

**VIALE MAZZINI 14, ROMA**

*Capitale sociale 120.000.000.000*

EMITTENTI:

**RAIUNO, RAIDUE, RAITRE**

RIPARTIZIONE DEL CAPITALE ALLA DATA DELL'11-07-92

IRI - ISTITUTO PER LA RICOSTRUZIONE INDUSTRIALE S.p.A. (*)	99.55%	MINISTERO DEL TESORO	100.00%
SIAE - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI AUTORI ED EDITORI (**)	0.45%		

(\*) L'IRI è stato trasformato in S.p.A. con d.l. n. 333 dell'11 luglio 1992, convertito nella legge n. 359 dell'8 agosto 1992

(\*\*) Ente di diritto pubblico

### **RTI - RETI TELEVISIVE ITALIANE S.p.A.**

**LARGO DEL NAZARENO 8, ROMA**

*Capitale Sociale: 109.022.000.000*

EMITTENTI:

**CANALE 5, ITALIA 1, RETE 4**

RIPARTIZIONE DEL CAPITALE ALLA DATA DEL 2-10-92

S.A. FININVEST - FINANZIARIA DI INVESTIMENTO S.p.A.	90.81%	HOLDING ITALIANA PRIMA S.p.A.	7.652%
		HOLDING ITALIANA SECONDA S.p.A.	7.652%
		HOLDING ITALIANA TERZA S.p.A.	7.652%
		HOLDING ITALIANA QUARTA S.p.A.	7.652%
		HOLDING ITALIANA QUINTA S.p.A.	7.652%
		HOLDING ITALIANA SESTA S.p.A.	3.808%
		HOLDING ITALIANA SETTIMA S.p.A.	3.808%
		HOLDING ITALIANA OTTAVA S.p.A. (*)	3.808%
		HOLDING ITALIANA NONA S.p.A. (*)	3.808%
		HOLDING ITALIANA DECIMA S.p.A. (*)	3.808%
		HOLDING ITALIANA UNDICESIMA S.p.A. (*)	3.808%
		HOLDING ITALIANA DODICESIMA S.p.A. (*)	3.808%
		HOLDING ITALIANA TREDICESIMA S.p.A. (*)	3.808%



---

 XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI
 

---

S.A. FININVEST - FINANZIARIA DI INVESTIMENTO S.p.A.	90.81%	HOLDING ITALIANA QUATTORDICESIMA S.p.A. (*)	3.808%
		HOLDING ITALIANA QUINDICESIMA S.p.A. (*)	3.808%
		HOLDING ITALIANA SEDICESIMA S.p.A. (*)	3.808%
		HOLDING ITALIANA DICIASSETTESIMA S.p.A. (*)	3.808%
		HOLDING ITALIANA DICOTTESIMA S.p.A. (*)	3.808%
		HOLDING ITALIANA DICIANNOVESIMA S.p.A. (*)	2.694%
		HOLDING ITALIANA VENTESIMA S.p.A. (*)	1.883%
		HOLDING ITALIANA VENTUNESIMA S.p.A.	1.883%
		HOLDING ITALIANA VENTIDUESIMA S.p.A.	1.883%
		BERLUSCONI SILVIO	3.893%
RETE 10 S.r.l.	8.27%	FININVEST S.p.A.	65.724%
		RTI S.p.A.	30.416%
		ISTITUTO ITALIANO FINANZIAMENTO ED INVESTIMENTO S.p.A.	1.644%
		N 198 PERSONE FISICHE	2.216%
ISIM - ITALIANA SVILUPPO ED INVESTIMENTI MOBILIARI S.p.A.	0.92%	FININVEST S.p.A.	99.00%
		PERSONA FISICA	1.00%

(\*) Silvio Berlusconi detiene altresì il 100% delle azioni delle seguenti società: Holding VIII-IX-X-XI-XII-XIII-XIV-XV-XVI-XVII-XVIII-XIX-XX

**BETA TELEVISION S.p.A.**

VIA F. AZZI 1 - CASTELNUOVO GARGAGNANA (LU)

Capitale sociale: 10.000.000.000

EMITTENTE:

**VIDEOMUSIC**

## RIPARTIZIONE DEL CAPITALE ALLA DATA DEL 9-10-92

FINCOPAR S.r.l.	51.00%	MARCUCCI MARIALIANA	97.65%
		GRASSI REMO	2.35%
CAPANNACCI IOLE	49.00%		

**RETE A S.r.l.**

VIA BIGLI 19, MILANO

Capitale sociale: 3.500.000.000

EMITTENTE:

**RETE A**

## RIPARTIZIONE DEL CAPITALE ALLA DATA DEL 21-9-92

ALBERTO PERUZZO EDITORE S.r.l. (*)	94.589%	PERUZZO ALBERTINO	99.95%
		PERSONA FISICA	0.05%
PERUZZO ALBERTINO	5.411%		

(\*) Dal 2 dicembre 1992 la S.r.l. Alberto Peruzzo Editore ha assunto la denominazione sociale di Peruzzo Multimedia Company S.r.l.

**TV INTERNAZIONALE S.p.A.**  
**PIAZZA DELLA BALDUINA 49, ROMA**  
*Capitale sociale: 10.000.000.000*

EMITTENTE:

**TELEMONTECARLO (\*)**

RIPARTIZIONE DEL CAPITALE ALLA DATA DEL 30-9-92

GLOBO EUROPA B.V.	90.00%	SEABAY CORPORATION N.V.	49.00%
		FERRUZZI FINANZIARIA S.p.A.	40.00%
		POSADA INVESTIMENTI B.V.	11.00%
RAI RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.p.A.	10.00%	IRI - ISTITUTO PER LA RICOSTRUZIONE INDUSTRIALE	99.55%
		SIAE - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI AUTORI ED EDITORI	0.45%

(\*) Ripetitrice segnale estero.

Per l'iscrizione al Registro Nazionale sono state presentate complessive 699 domande da parte delle imprese di produzione e/o distribuzione di programmi (427) e da parte delle imprese concessionarie di pubblicità (272); di esse si fornisce una rappresentazione geografica in percentuale nelle tabelle che seguono.

**Rappresentazione geografica in percentuale dei produttori e/o distributori di programmi che hanno presentato domanda di iscrizione al Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive**

Regioni	Percentuali %
Val D'Aosta	0.40
Piemonte	4.48
Liguria	1.17
Lombardia	16.27
Friuli	0.47
Trentino	0.70
Veneto	5.42
Emilia Romagna	3.30
Toscana	3.77
Marche	0.70
Umbria	0.70
Lazio	51.41

**Rappresentazione geografica in percentuale dei concessionari di pubblicità che hanno presentato domanda di iscrizione al Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive**

Regioni	Percentuali %
Val D'Aosta	1.83
Piemonte	10.66
Liguria	4.41
Lombardia	14.70
Friuli	3.30
Trentino	3.67
Veneto	9.19
Emilia Romagna	9.19
Toscana	10.29
Marche	2.77
Umbria	1.47
Lazio	8.08

Regioni	Percentuali %	Regioni	Percentuali %
Abruzzo	0.94	Abruzzo	1.10
Campania	3.30	Campania	6.50
Molise	0.47	Molise	0.73
Puglia	1.77	Puglia	3.67
Basilicata	0.23	Basilicata	—
Calabria	2.21	Calabria	0.73
Sicilia	2.12	Sicilia	5.88
Sardegna	0.70	Sardegna	1.83

Sono stati avviati procedimenti di diffida per le ipotesi di inosservanza dei termini, omissione o incompletezza delle domande di iscrizione, secondo le previsioni dell'art. 14 (per le imprese radiotelevisive) e dell'art. 15 (per le imprese di produzione e/o distribuzione di programmi ovvero per le concessionarie di pubblicità) del D.P.R. n. 255/92.

## **2. Presentazione dei bilanci e comunicazioni ai sensi degli articoli 13 della legge n. 223 del 1990 e 17 del decreto del Presidente della Repubblica n. 255 del 1992**

Nel periodo in esame, sono pervenuti al Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive, ai sensi degli artt. 14 e 15 co. 6 della legge n. 223/90, n. 3.147 bilanci per le imprese radiotelevisive e n. 415 bilanci per le imprese di produzione e/o distribuzione di programmi e concessionarie di pubblicità, relativi all'esercizio 1991.

All'Autorità Giudiziaria è stato segnalato il mancato rispetto dell'obbligo relativo al deposito dei bilanci da parte di un consistente numero di soggetti obbligati.

I bilanci non in regola con le disposizioni sul bollo sono stati segnalati all'Amministrazione Finanziaria.

Le comunicazioni pervenute ai sensi dell'art. 13 della L. n. 223/90 sono complessivamente n. 1088, parecchie delle quali, peraltro, non ritualmente notificate tramite Ufficiale Giudiziario.

In assenza delle concessioni per l'emittenza locale, e quindi dell'iscrizione nel Registro Nazionale delle imprese di radiodiffusione in ambito locale con indicazione del relativo assetto proprietario, i dati comunicati ex art. 13 L. n. 223/90 dalle anzidette imprese, concernenti il trasferimento di quote o azioni che superino il limite percentuale del capitale sociale stabilito dalla stessa norma, non consentono di avere, attualmente, una completa cognizione della proprietà.

Le comunicazioni pervenute ai sensi dell'art. 17 del D.P.R. n. 255/92, per le variazioni dei dati societari, sono n. 104.

### 3. Coordinamento tra il R.N.S. e il R.N.I.R.; rilievi di carattere sistematico

Come già accennato, l'attività organizzativa dell'Ufficio ha avuto, tra gli obiettivi prioritari, quello di pervenire ad una armonica gestione del Registro Nazionale della Stampa e del Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive, le cui finalità, volte precipuamente al rispetto dei limiti di concentrazione stabiliti dalla normativa vigente, rendono necessaria la rilevazione e l'elaborazione coordinata dei dati dai medesimi acquisiti.

Rilevanti disarmonie normative si rinvencono comunque tra la disciplina dettata per la radiodiffusione e quella vigente per l'editoria.

Per l'omesso o ritardato deposito dei bilanci delle imprese che devono essere iscritte al R.N.S. sono previste, dall'art. 7 della L. n. 416/81, sanzioni amministrative, mentre, per le imprese radiotelevisive, ai sensi dell'art. 30 della L. n. 223/90 in relazione ad analoghe violazioni sono previste sanzioni penali.

Sempre per il caso di omessa o ritardata presentazione del bilancio al Garante, mentre a carico delle imprese radiotelevisive è prevista (in virtù del richiamo all'art. 5 bis del D.L. n. 95/74 operato dall'art. 30 della L. n. 223/90) un'ammenda qualora il bilancio venga inviato con un ritardo non superiore a 30 giorni e l'arresto fino a tre mesi allorchè il ritardo superi il predetto limite, per le imprese di pubblicità e produzione e/o distribuzione di programmi (cui l'obbligo di presentazione del bilancio al Garante è imposto dal comma 6 dell'art. 15 L. n. 223/90) non è prevista espressamente alcuna sanzione.

Problema particolare è sorto a proposito dell'eventuale obbligo di *iscrizione per i soci delle cooperative*, considerato che queste ultime non sono state espressamente citate tra i soggetti indicati nell'art. 12, co. 5, della L. n. 223/1990 (società per azioni o in accomandita per azioni o a responsabilità limitata).

Ritenuto, al riguardo, che la suddetta norma non sia suscettibile di integrazione analogica, in quanto penalmente sanzionata dall'art. 30 co. 6 della legge cit., l'Ufficio si è orientato a ritenere che le società cooperative non siano tenute a chiedere l'iscrizione dei propri soci, e ciò sia nel caso in cui siano soggette all'obbligo di iscrizione al R.N.I.R., sia nel caso in cui siano intestatarie di azioni o quote di società soggette a tale obbligo, o si trovino in una situazione diretta o indiretta di controllo delle stesse.

L'interpretazione prospettata, tuttavia, se risponde ad un'esigenza di rispetto di principi di carattere generale, appare del tutto inadeguata a garantire la efficacia degli strumenti individuati dalla L. n. 223/90, al fine della trasparenza del sistema radiotelevisivo.

## Capitolo II

# I bilanci degli operatori nel settore radiotelevisivo

## 1. Premessa

I bilanci presentati all'Ufficio del Garante <sup>(1)</sup> relativi all'esercizio 1991 sono stati complessivamente, come già accennato (v. supra, Cap I, par. 2), oltre n. 3.500, di cui, con riferimento al numero delle emittenti, oltre 700 nel settore televisivo ed oltre 2400 in quello radiofonico; sono invece circa 400 i bilanci delle imprese concessionarie di pubblicità, ovvero di produzione e di distribuzione di programmi.

Il numero dei documenti depositati all'Ufficio è stato notevole, in quanto sono stati obbligati alla presentazione dei bilanci, ai sensi dell'art. 33 della legge n. 223/90, tutti i soggetti autorizzati alla prosecuzione dell'attività dall'art. 32 della stessa legge.

L'esame della documentazione ha evidenziato una diffusa riduzione di incongruenze rispetto al precedente anno, consentendo, quindi, analisi più approfondite e aggregazioni più significative per l'esercizio 1991.

## 2. I bilanci

### 2.1. La concessionaria pubblica RAI

La struttura patrimoniale-finanziaria al 31 dicembre 1991 ed i dati comparativi relativi all'esercizio 1990 sono così sintetizzabili:

	Gruppo		Solo RAI	
	1990	1991	1990	1991
	<i>Lire miliardi</i>			
Immobilizzazioni nette	2.615	2.811	2.532	2.699
Capitale circolante e fondi diversi	61	71	(105)	(97)
Fondi TFR e similari	(821)	(871)	(791)	(839)
<b>Fabbisogno netto di capitale</b>	<b>1.855</b>	<b>2.011</b>	<b>1.636</b>	<b>1.763</b>
<b>Fabbisogno netto coperto da:</b>				
Patrimonio netto	131	363	120	319
Indebitamento finanziario netto	1.724	1.648	1.516	1.444
	<b>1.855</b>	<b>2.011</b>	<b>1.636</b>	<b>1.763</b>

(1) Fino a tutto il 15 febbraio 1993.

Emerge, nel complesso, una struttura patrimoniale-finanziaria caratterizzata dalla copertura di crescenti investimenti fissi, con un indebitamento finanziario la cui entità non sembra adeguatamente correlata alla dotazione dei mezzi propri.

La composizione e le variazioni più significative degli investimenti analizzati per la concessionaria pubblica (che detiene da sola il 90% degli investimenti di gruppo) risultano dal seguente quadro riassuntivo:

	Saldo al 31-12-1990	Increment.	Alienaz. Dism. e Svalut.	Ammort. del periodo	Rivalut. di legge	Saldo al 31-12-1991
<i>Lire miliardi</i>						
Immobilizzazioni immateriali ed oneri da ammortizzare	1.173	473	(15)	(427)	—	1.204
Immobilizzazioni materiali	1.309	322	(98)	(256)	168	1.445
Immobilizzazioni finanziarie	50	—	—	—	—	50
	<b>2.532</b>	<b>795</b>	<b>(113)</b>	<b>(683)</b>	<b>168</b>	<b>2.699</b>

Gli incrementi delle immobilizzazioni immateriali riguardano essenzialmente programmi televisivi, ad utilità ripetuta, disponibili per l'impiego.

Nel quadro della politica di riequilibrio finanziario annunciata dagli organi sociali, l'Azienda ha proceduto all'alienazione di alcuni immobili non ritenuti più strumentali o strategici per l'attività, conseguendo un ricavo lordo totale di Lire 140 mld e registrando plusvalenze lorde per Lire 112 mld circa e nette per Lire 92 mld circa.

In termini di mezzi propri complessivi, il patrimonio netto aziendale ha fatto registrare incrementi così analizzabili:

	<i>Lire miliardi</i>
Saldo al 31 dicembre 1990	120
Saldo attivo di rivalutazione legge n. 413/91	142
Ripianamento perdite	54
Altre	1
Utile netto d'esercizio	2
<b>Saldo al 31 dicembre 1991</b>	<b>319</b>

In termini finanziari, atteso che il saldo attivo di rivalutazione è una posta puramente contabile, che trova contropartita, nella rivalutazione registrata tra le immobilizzazioni al lordo delle imposte, per Lire 168 mld, si rileva soltanto il ripianamento delle perdite pregresse per Lire 54 mld.

Considerata la sostanziale equivalenza delle altre componenti di autofinanziamento o di impiego finanziario da un anno all'altro (TFR e altre poste attive e passive), il fabbisogno finanziario di gruppo registra

## XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

solo una modesta flessione quantitativa ed un consolidamento qualitativo sul medio-lungo periodo:

	1990	1991
	<i>Lire miliardi</i>	
Finanziamenti a medio / lungo termine	885	1.086
Finanziamenti a breve termine	844	571
Disponibilità e crediti finanziari	(5)	(9)
	<b>1.724</b>	<b>1.648</b>

L'andamento degli oneri finanziari netti, che riflette quello dell'indebitamento finanziario, è il seguente:

	1990	1991
	<i>Lire miliardi</i>	
Gruppo Rai	175	160
Solo Rai	170	147

Per una visione sintetica dell'andamento economico consolidato, si riportano i dati degli ultimi cinque anni relativi ai bilanci di Gruppo:

	1987	1988	1989	1990	1991
	<i>Lire miliardi</i>				
Ricavi di vendita e di produz. (*)	2.819	3.566	3.476(**)	3.754	4.057
Costo della produzione e del lavoro	(2.725)	(3.177)	(2.848)	(3.046)	(3.121)
<b>Margine Operativo Lordo</b>	<b>94</b>	<b>389</b>	<b>628</b>	<b>708</b>	<b>936</b>
Ammortamenti	(120)	(297)	(445)	(603)	(665)
Oneri finanziari netti	(15)	(90)	(117)	(175)	(160)
Proventi, oneri straordinari ed altri	14	24	(42)	(11)	14
Imposte	(13)	(16)	(20)	(5)	(110)
<b>Utile (Perdita) d'esercizio</b>	<b>(40)</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>(86)</b>	<b>15</b>

(\*) Includono altri proventi e costi capitalizzati.

(\*\*) Include lire 200 mld per contributi in conto esercizio.

Si rileva che il risultato dell'esercizio 1991 è influenzato positivamente da elementi di straordinarietà (plusvalenze patrimoniali) e da effetti non ricorrenti (dovuti a cambiamenti dei principi contabili) per un totale di Lire 126 mld circa.

Se appare poco agevole la lettura del risultato dell'esercizio 1991 per effetto dell'impatto di eventi straordinari o comunque non ricorrenti, alcune tendenze di fondo della redditività RAI possono essere indivi-

## XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

duate focalizzando l'analisi sull'evoluzione delle componenti istituzionali di ricavo e sull'andamento dei principali costi operativi di gestione:

*Sul versante dei ricavi:*

- i canoni di abbonamento continuano a rappresentare la principale voce di introito della RAI ed hanno raggiunto Lire 1.929 mld (2). L'incremento rispetto all'anno precedente è del 16,9% ed è dovuto sia all'aumento dei canoni sia all'unificazione dei canoni TV bianco e nero e colore, così come disposto dalla legge:

1987	1988	1989	1990	1991
<i>Lire miliardi</i>				
1.240	1.431	1.498	1.650	1.929

- i ricavi di pubblicità si attestano su Lire 1.130 mld e rappresentano la quota Rai del fatturato pubblicitario della concessionaria Sipra. L'incremento rispetto al 1990 è stato del 10% in linea con quanto stabilito dalla Commissione Parlamentare di vigilanza:

1987	1988	1989	1990	1991
<i>Lire miliardi</i>				
694	855	917	1.026	1.130

I ricavi complessivi per canoni e pubblicità, pertanto, mostrano la seguente evoluzione:

	1987	1988	1989	1990	1991
	<i>Lire miliardi</i>				
	1.934	2.286	2.415	2.676	3.059
% incremento annuo	—	18,2	5,6	10,8	14,3

*Sul versante dei costi:*

- il costo del lavoro ammonta complessivamente a Lire 1.356 mld con un incremento netto, rispetto al 1990, di Lire 142 mld e percentuale dell'11,7%. Si segnala una riduzione di organico di 84 unità ed il numero totale degli addetti passa dai 13.365 del 1990 ai 13.281 del 1991.

Il trend dei costi, che si evidenzia nella tabella che segue:

	1987	1988	1989	1990	1991
	<i>Lire miliardi</i>				
	944	1.045	1.125	1.214	1.356
% su ricavi	48,8	45,7	46,5	45,3	44,3

(2) Gli introiti si riferiscono ad un'utenza di oltre 15 mil di unità (quasi 100.000 unità in più rispetto all'anno precedente). Si calcola che il numero degli utenti non paganti sia 2,8 milioni di unità e che invece il tasso di morosità relativo ai canoni in portafoglio nel 1991 sia stato pari al 4,1%.



## XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

mostra una dinamica che, seppure tendenzialmente inferiore a quella dei ricavi, erode sostanzialmente i margini di crescita di questi ultimi.

– i costi per prestazioni di servizi si assestano su Lire 1.126 mld e presentano un incremento del 13% rispetto al precedente esercizio (in valore assoluto più Lire 130 mld). L'incremento è dovuto quasi unicamente al lievitare dei costi per servizi esterni come risulta dalla tabella:

	1987	1988	1989	1990	1991
<i>Lire miliardi</i>					
Lavoro autonomo			100	105	106
Diritti di utilizzazione	non confrontabili	non confrontabili	110	110	113
Servizi esterni			725	780	907
			935	995	1.126
% su ricavi			38,7	37,1	36,8

– i costi finanziari, che raggiungono a fine 1991 Lire 147 mld, mostrano la seguente evoluzione:

	1987	1988	1989	1990	1991
<i>Lire miliardi</i>					
Oneri finanziari netti	7	79	110	170	147
% su ricavi	—	3,4	4,5	6,3	4,8

In conclusione, la dinamica reddituale appare penalizzata dalla vischiosità dei grandi aggregati di costo, che assorbono pressoché integralmente i maggiori ricavi derivanti dagli incrementi di legge dei canoni e della pubblicità, azzerando tendenzialmente la capacità reddituale della concessionaria pubblica e rendendo, pertanto, difficile l'inversione di tendenza finanziaria.

## 2.2. Il Gruppo Fininvest

I dati tratti dal bilancio consolidato RTI s.p.a., che include l'attività delle tre reti nazionali del Gruppo, sono di seguito integrati dai dati relativi alla concessionaria di pubblicità (PUBLITALIA 80 s.p.a.), dai dati relativi alla società di produzione e distribuzione (RETE ITALIA s.p.a.) e da quelli relativi alla sub-concessionaria di pubblicità (RETE 2000 s.p.a.).

Poiché il consolidato presentato da RTI s.p.a. include le sole società controllate direttamente, si è ritenuto, al fine di ottenere una visione di insieme del Gruppo, di estrapolare i dati più significativi tratti dai bilanci delle altre società operanti nel settore controllate dalla capogruppo FININVEST. In questo modo, il risultato presentato nell'ultima colonna è un'aggregazione ottenuta senza eliminare le duplicazioni relative alle transazioni ed ai rapporti di credito e debito infragruppo.

## Struttura patrimoniale

	1991				
	RTI CONS.	RETE 2000 *	RETE ITALIA	PUBL. 80	DATI AGGR.
	<i>Lire miliardi</i>				
Immobilizzazioni nette	348	1	1.478	65	1.892
Capitale circolante e fondi diversi	(67)	8	(335)	248	(146)
Fondo TFR	(20)	—	(4)	(18)	(42)
<b>Fabbisogno netto di capitale</b>	<b>261</b>	<b>9</b>	<b>1.139</b>	<b>295</b>	<b>1.704</b>
<b>Fabbisogno netto di capitale coperto da:</b>					
Patrimonio netto	108	(2)	301	14	421
Indebitamento finanziario netto	153	(7)	838	281	1.265
	<b>261</b>	<b>(9)</b>	<b>1.139</b>	<b>295</b>	<b>1.686</b>
	1990				
	RTI CONS.	RETE 2000	RETE ITALIA	PUBL. 80	DATI AGGR.
	<i>Lire miliardi</i>				
Immobilizzazioni nette	191	non disp.	1.312	63	1.566
Capitale circolante e fondi diversi	4	non disp.	36	163	203
Fondo TFR	(10)	non disp.	(2)	(14)	(26)
<b>Fabbisogno netto di capitale</b>	<b>185</b>		<b>1.346</b>	<b>212</b>	<b>1.743</b>
<b>Fabbisogno netto di capitale coperto da:</b>					
Patrimonio netto	111	non disp.	286	16	413
Indebitamento finanziario netto	74	non disp.	1.060	196	1.330
	<b>185</b>		<b>1.346</b>	<b>212</b>	<b>1.743</b>

La composizione e le variazioni più significative degli investimenti riferiti alle summenzionate società risultano dal seguente quadro riassuntivo:

	Saldo al 31-12-1990	Increment.	Alienaz. Dism. e Svalut.	Ammort. del periodo	Rivalut. di legge	Saldo al 31-12-1991
	<i>Lire miliardi</i>					
Immobilizzazioni immateriali ed oneri da ammortizzare	1.079	776	(23)	(552)	—	1.280
Immobilizzazioni materiali	54	115	—	(42)	7	134
Immobilizzazioni finanziarie	433	120	(75)	—	—	478
	<b>1.566</b>	<b>1.011</b>	<b>(98)</b>	<b>(594)</b>	<b>7</b>	<b>1.892</b>

La parte più consistente degli investimenti dell'anno, relativi ad immobilizzazioni immateriali, riguarda l'acquisto di diritti cinetelevisivi effettuato dalla società RETEITALIA per Lire 690 mld circa (su Lire 776 mld complessivi) che ha stanziato ammortamenti allo stesso titolo per Lire 473 mld (su Lire 552 mld complessivi).

L'incremento delle immobilizzazioni materiali, che riguarda quasi esclusivamente RTI, riflette anche l'effetto delle operazioni di fusione per incorporazione deliberate nel 1990 (a cui si è dato corso nel 1991) di diverse società controllate, tra cui CANALE 5 s.p.a. e RETE 4 s.p.a. Il saldo finale al 31 dicembre 1991 di Lire 125 mld di RTI consolidato (su un totale aggregato di Lire 134 mld) è dato da investimenti complessivi per circa Lire 332 mld ammortizzati, alla data, per Lire 207 mld.

Le immobilizzazioni finanziarie si riferiscono a partecipazioni nei settori commerciali, sportivi e delle comunicazioni di massa in senso lato.

Le variazioni dell'anno si riferiscono prevalentemente a ordinarie operazioni di capitale relative alle partecipazioni in portafoglio al 31 dicembre 1990.

A fronte degli incrementi degli investimenti fissi non vi sono stati aumenti sostanziali dei mezzi propri, le cui variazioni, in base ai dati aggregati disponibili, possono essere così analizzate:

	<i>Lire miliardi</i>
Saldo al 31 dicembre 1990	413
Saldo attivo di rivalutazione legge n. 413/91	6
Utilizzo riserve per condono	(7)
Riserve tassate da ravvedimento operoso (legge n. 408/90)	7
Altre	(20)
Utile d'esercizio	22
<b>Saldo al 31 dicembre 1991</b>	<b>421</b>

Il maggiore fabbisogno di capitale trova riflesso nella variazione del capitale circolante, che in conseguenza del maggior indebitamento commerciale (aumentato consistentemente per RETEITALIA s.p.a.), a livello aggregato passa da Lire 203 mld positivi a Lire 146 mld negativi, mentre rimane pressochè inalterato il livello aggregato di indebitamento finanziario.

La struttura dei finanziamenti si riassume come segue:

	1990	1991
	<i>Lire miliardi</i>	
Finanziamenti a medio/lungo termine	149	85
Finanziamenti a breve termine	1.201	1.191
Disponibilità e crediti finanziari	(20)	(11)
	<b>1.330</b>	<b>1.265</b>

## XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Nei confronti del 1990 si evidenzia una lieve flessione complessiva. I finanziamenti a breve sono principalmente erogati da ISTIFI, la società finanziaria del gruppo (RETEITALIA per Lire 626 mld, RTI per Lire 110 mld, PUBLITALIA 80 per Lire 276 mld).

Gli oneri finanziari netti, correlati all'indebitamento finanziario corrente dell'intero esercizio, riflettono un accresciuto fabbisogno medio di capitale:

	1990	1991
	<i>Lire miliardi</i>	
Oneri finanziari netti aggregati	164	192

Per una visione sintetica dell'andamento economico delle società indicate può essere utile mettere a confronto i dati relativi ai bilanci 1991 e 1990.

**Conto economico**

	1991			
	RTI CONS.	RETE 2000	RETE ITALIA	PUBLI 80
	<i>Lire miliardi</i>			
Ricavi di vendita e di produzione	1.985	105	925	2.482
Costo della produzione e del lavoro	(1.839)	(130)	(335)	(2.355)
<b>Margine operativo Lordo</b>	<b>146</b>	<b>(25)</b>	<b>590</b>	<b>127</b>
Ammortamenti	(116)	—	(473)	(2)
Oneri finanziari netti	(29)	—	(115)	(48)
Proventi, Oneri straordinari ed altri	(11)	—	(18)	(66)
Imposte	(2)	—	(4)	(8)
<b>Utile (Perdita) d'esercizio</b>	<b>10</b>	<b>(25)</b>	<b>16</b>	<b>3</b>
	1990			
	RTI CONS.	RETE 2000	RETE ITALIA	PUBLI 80
	<i>Lire miliardi</i>			
Ricavi di vendita e di produzione	1.787	non disp.	587	2.511
Costo della produzione e del lavoro	(1.647)	non disp.	(73)	(2.435)
<b>Margine Operativo Lordo</b>	<b>140</b>		<b>514</b>	<b>76</b>
Ammortamenti	(82)	non disp.	(390)	(2)
Oneri finanziari netti	(4)	non disp.	(124)	(36)
Proventi, Oneri straordinari ed altri	(32)	non disp.	73	(35)
Imposte	(15)	non disp.	(36)	(1)
<b>Utile (Perdita) d'esercizio</b>	<b>7</b>		<b>37</b>	<b>2</b>

Con riferimento alle singole società del gruppo si evidenzia, innanzitutto, un incremento del volume di affari per RETEITALIA ed RTI s.p.a. che passano rispettivamente da Lire 587 mld a Lire 925 mld e da Lire 1.787 mld a Lire 1.985 mld.

Quanto a PUBLITALIA 80 s.p.a., la diminuzione del volume d'affari rispetto al 1990 è stata determinata da un diverso criterio di contabilizzazione dei ricavi di pubblicità rispetto all'anno precedente, registrati al lordo degli aggi riconosciuti alle agenzie di pubblicità. In continuità di criteri, i ricavi PUBLITALIA 80 s.p.a., avrebbero avuto un incremento effettivo pari a circa l'8,7%.

I dati relativi a PUBLITALIA 80 s.p.a. evidenziano un incremento del Margine Operativo Lordo, che passa da Lire 76 mld a Lire 127 mld, a fronte del quale sono stati sostenuti maggiori oneri finanziari e costi generali.

In termini di redditività, RTI s.p.a. ha mantenuto inalterato il livello proprio, mentre RETE ITALIA s.p.a., ha mostrato nell'esercizio 1991 un elevato incremento dei ricavi a fronte dei quali si è registrata una crescita più che proporzionale dei costi (Lire 335 mld contro Lire 73 mld). Nel complesso, si è comunque verificato un aumento complessivo del Margine Operativo Lordo.

La redditività del gruppo sembra, in generale, condizionata dagli oneri finanziari (prevalentemente infragruppo) e da una politica di ammortamento prudenziale.

Nei proventi e negli oneri straordinari si evidenzia l'importo negativo di PUBLITALIA 80 s.p.a. che sconta, tra l'altro, perdite su crediti per quasi Lire 24 mld a fronte di circa Lire 15 mld dell'anno precedente.

Si conferma infine (salvo il caso specifico di RETE 2000 s.p.a.) un risultato reddituale comunque di segno positivo per le tre società operative, anche se RETE ITALIA s.p.a. (che passa da un utile di Lire 37 mld del 1990 a Lire 16 mld del 1991) sembra risentire della forte politica di investimento (e di conseguente ammortamento) effettuata nell'anno.

### 2.3. Altre emittenti nazionali

La struttura patrimoniale ed il conto economico aggregati delle altre emittenti nazionali <sup>(3)</sup> si presentano come segue:

#### Struttura patrimoniale

	1991	1990
	<i>Lire milioni</i>	
Immobilizzazioni nette	78.230	156.424
Disponibilità finanziarie nette	7.201	---
Capitale circolante e fondi diversi	(98.067)	(72.252)
Fondo TFR	(2.853)	(1.803)
<b>Fabbisogno netto di capitale</b>	<b>84.511</b>	<b>82.369</b>
<b>Fabbisogno netto di capitale coperto da:</b>		
Patrimonio netto	64.039	29.707
Indebitamento finanziario netto	20.472	52.662
	<b>84.511</b>	<b>82.369</b>

(3) Omega TV s.p.a. (Tele+3); Beta Television s.p.a. (Videomusic); Rete A s.r.l.; Prima TV s.p.a. (Tele+1); Europa TV s.p.a. (Tele+2). Nella presente elaborazione si ricomprende anche la ripetitrice di programmi esteri TV Internazionale s.p.a. (TMC).

**Conto economico**

	1991	1990
	<i>Lire milioni</i>	
Ricavi di vendita e di produzione	204.740	131.835
Costo della produzione e del lavoro	(271.019)	(121.977)
<b>Margine Operativo Lordo</b>	<b>(66.279)</b>	<b>9.858</b>
Ammortamenti	(35.520)	(13.084)
Oneri finanziari netti	(7.160)	(4.008)
Proventi, Oneri straordinari ed altri	(10.110)	(6.501)
Imposte	(94)	(164)
<b>Utile (Perdita) d'esercizio</b>	<b>(119.163)</b>	<b>(13.899)</b>

L'aggregato economico mostra un marcato incremento dei ricavi (dovuto in qualche caso a fenomeni di incorporazione di emittenti locali già controllate) che passano da Lire 131.835 mil a Lire 204.740 mil (+55%) e un incremento più che proporzionale dei costi (anch'esso influenzato dagli episodi di concentrazione) che passano da Lire 121.977 mil a Lire 271.019 mil (+122%).

Consequente è la notevole crescita delle perdite d'esercizio che passano da Lire 13.899 mil a Lire 119.163 mil, e che raggiungono così un livello pari a oltre metà del fatturato.

Nonostante le differenti realtà operative ed aziendali in cui si collocano le sei emittenti considerate, sembrano potersi individuare talune situazioni comuni che determinano la generale antieconomicità del comparto.

Da un lato lo sforzo di individuare segmenti di mercato al riparo dalla concorrenza RAI - FININVEST, si traduce soprattutto nell'acquisizione di programmi in grado di aumentare l'audience e conseguentemente gli investimenti pubblicitari della clientela.

D'altro lato, però, il risultato dell'incremento dei ricavi commerciali, anche sensibili in termini relativi, è insufficiente in termini assoluti a garantire l'equilibrio della gestione.

Dal punto di vista patrimoniale, le perdite di gestione, ancorchè fronteggiate con sensibile aumento dei mezzi propri, implicano il persistere di un elevato indebitamento netto verso terzi (Lire 98.067 mil).

## OMEGA TV SPA (TELE PIÙ 3)

Dati riclassificati e sintetizzati dalla situazione patrimoniale  
e dal conto dei profitti e delle perdite

## Struttura patrimoniale

	1991	1990
<i>Lire milioni</i>		
Immobilizzazioni nette	37.643	30.820
Capitale circolante e fondi diversi	(4.048)	(22.901)
Fondo TFR	(216)	(8)
<b>Fabbisogno netto di capitale</b>	<b>33.379</b>	<b>7.911</b>
<b>Fabbisogno netto di capitale coperto da:</b>		
Patrimonio netto	17.075	1.185
Indebitamento finanziario netto	16.304	6.726
	<b>33.379</b>	<b>7.911</b>

## Conto economico

	1991	1990
<i>Lire milioni</i>		
Ricavi di vendita e di produzione	13.816	150
Costo della produzione e del lavoro	(26.615)	(1.276)
<b>Margine Operativo Lordo</b>	<b>(12.799)</b>	<b>(1.126)</b>
Ammortamenti	(3.651)	(638)
Oneri finanziari netti	(2.532)	(48)
Proventi, Oneri straordinari ed altri	(96)	(3)
Imposte	—	—
<b>Utile (Perdita) d'esercizio</b>	<b>(19.078)</b>	<b>(1.815)</b>

Le variazioni più significative degli investimenti risultano dal seguente quadro riepilogativo:

	Saldo al 31-12-1990	Increm. (*)	Alienaz. e Dism. (*)	Ammort. del periodo	Rivalutaz. di legge	Saldo al 31-12-1991
<i>Lire milioni</i>						
Immobilizzazioni immateriali ed oneri da ammortizzare	5.025	23.148	—	(2.955)	—	25.218
Immobilizzazioni materiali	1.390	6.986	—	(696)	—	7.680
Immobilizzazioni finanziarie	24.405	—	(19.660)	—	—	4.745
	<b>30.820</b>	<b>30.134</b>	<b>(19.660)</b>	<b>(3.651)</b>	<b>—</b>	<b>37.643</b>

(\*) Valori incrementativi e decrementativi esposti al netto per carenza di dettagli contabili.

---

 XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI
 

---

L'incremento delle immobilizzazioni è dovuto principalmente al processo di fusione per incorporazione di alcune società emittenti regionali.

Il patrimonio netto sociale risulta così variato:

	<i>Lire milioni</i>
Saldo al 31 dicembre 1990	1.185
Saldo attivo di rivalutazione legge n. 413/91	—
Ripianamento perdite	17.968
Versamento in c/capitale	17.000
Utile (Perdita) netto d'esercizio	(19.078)
<b>Saldo al 31 dicembre 1991</b>	<b>17.075</b>

L'indebitamento finanziario a fine esercizio risulta così costituito:

	1990	1991
	<i>Lire milioni</i>	
Finanziamenti a medio/lungo termine	—	—
Finanziamenti a breve termine	9.853	17.545
Disponibilità e crediti finanziari	(3.127)	(1.241)
	<b>6.726</b>	<b>16.304</b>

L'attività svolta dalla società nel corso dell'esercizio ha riguardato la programmazione cinematografica, la produzione televisiva e quella dei notiziari giornalieri mandati in onda dalle tre reti del Gruppo Tele Più. I costi ed i ricavi operativi sono di seguito sintetizzati:

	<i>Lire milioni</i>
Ricavi:	
<i>Vendita spazi pubblicitari e sponsorizzazioni</i>	2.811
<i>Altri ricavi</i>	11.005
	<b>13.816</b>
Costi di produzione e del lavoro:	
<i>Costo del lavoro</i>	4.949
<i>Prestazione di servizi</i>	20.784
<i>Altri</i>	882
	<b>26.615</b>



## BETA TELEVISION S.p.A. (VIDEOMUSIC)

Dati riclassificati e sintetizzati dalla situazione patrimoniale  
e dal conto dei profitti e delle perdite

## Struttura patrimoniale

	1991	1990
	<i>Lire milioni</i>	
Immobilizzazioni nette	10.981	7.218
Capitale circolante e fondi diversi	1.600	6.307
Fondo TFR	(338)	(255)
<b>Fabbisogno netto di capitale</b>	<b>12.243</b>	<b>13.270</b>
<b>Fabbisogno netto di capitale coperto da:</b>		
Patrimonio netto	9.948	10.327
Indebitamento finanziario netto	2.295	2.943
	<b>12.243</b>	<b>13.270</b>

## Conto economico

	1991	1990
	<i>Lire milioni</i>	
Ricavi di vendita e di produzione	33.718	29.619
Costo della produzione e del lavoro	(22.791)	(21.265)
<b>Margine Operativo Lordo</b>	<b>(10.927)</b>	<b>8.354</b>
Ammortamenti	(2.643)	(1.492)
Oneri finanziari netti	(1.255)	(909)
Proventi, Oneri straordinari ed altri	(7.341)	(6.010)
Imposte	(67)	(45)
<b>Utile (Perdita) d'esercizio</b>	<b>(379)</b>	<b>(102)</b>

Le variazioni più significative degli investimenti risultano dal seguente quadro riepilogativo:

	Saldo al 30-6-1990	Incres. (*)	Alienaz. e Dism. (*)	Ammort. del periodo	Rivalutaz. di legge	Saldo al 30-6-1991
	<i>Lire milioni</i>					
Immobilizzazioni immateriali ed oneri da ammortizzare	2.433	Dati	contabili	non	disponibili	1.998
Immobilizzazioni materiali	2.853	Dati	contabili	non	disponibili	8.050
Immobilizzazioni finanziarie	1.932	Dati	contabili	non	disponibili	933
	<b>7.218</b>					<b>10.981</b>

---

 XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI
 

---

Non è stato possibile sulla base della documentazione presentata ricostruire le movimentazioni delle immobilizzazioni che si incrementano in valore netto di Lire 3.763 mil.

Il patrimonio netto sociale risulta così variato:

	<i>Lire milioni</i>
Saldo al 30 giugno 1990	10.327
Saldo attivo di rivalutazione legge n. 413/91	—
Ripianamento perdite	—
Altre	—
Utile (Perdita) netto d'esercizio	(379)
<b>Saldo al 30 giugno 1991</b>	<b>9.948</b>

L'indebitamento finanziario a fine esercizio risulta così costituito:

	1990	1991
	<i>Lire milioni</i>	
Finanziamenti a medio / lungo termine	—	—
Finanziamenti a breve termine	4.888	4.706
Disponibilità e crediti finanziari	(1.945)	(2.411)
	<b>2.943</b>	<b>2.295</b>

I costi ed i ricavi operativi sono di seguito sintetizzati:

	<i>Lire milioni</i>
Ricavi:	
<i>Vendita spazi pubblicitari e sponsorizzazioni</i>	22.593
<i>Altri ricavi</i>	11.125
	<b>33.718</b>
Costi di produzione e del lavoro:	
<i>Costo del lavoro</i>	2.125
<i>Spese di produzione</i>	20.666
	<b>22.791</b>

## RETE A s.r.l.

Dati riclassificati e sintetizzati dalla situazione patrimoniale  
e dal conto dei profitti e delle perdite

**Struttura patrimoniale**

	1991	1990
	<i>Lire milioni</i>	
Immobilizzazioni nette	6.757	7.356
Capitale circolante e fondi diversi	4.363	(1.615)
Fondo TFR	(745)	(630)
<b>Fabbisogno netto di capitale</b>	<b>10.375</b>	<b>5.111</b>
<b>Fabbisogno netto di capitale coperto da:</b>		
Patrimonio netto	9.105	4.421
Indebitamento finanziario netto	1.270	690
	<b>10.375</b>	<b>5.111</b>

**Conto economico**

	1991	1990
	<i>Lire milioni</i>	
Ricavi di vendita e di produzione	17.419	14.396
Costo della produzione e del lavoro	(16.288)	(12.932)
<b>Margine Operativo Lordo</b>	<b>(1.131)</b>	<b>1.464</b>
Ammortamenti	(713)	(1.377)
Oneri finanziari netti	(181)	(169)
Proventi, Oneri straordinari ed altri	(197)	152
Imposte	(27)	(66)
<b>Utile (Perdita) d'esercizio</b>	<b>13</b>	<b>4</b>

## XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Le variazioni più significative degli investimenti risultano dal seguente quadro riepilogativo:

	Saldo al 31-12-1990	Increment. (*)	Alienaz. e Dism. (*)	Ammort. del periodo	Rivalutaz. di legge	Saldo al 31-12-1991
<i>Lire milioni</i>						
Immobilizzazioni immateriali ed oneri da ammortizzare	2.814	501	—	(433)	—	2.882
Immobilizzazioni materiali	3.943	83	—	(280)	—	3.746
Immobilizzazioni finanziarie	599	—	(470)	—	—	129
	<b>7.356</b>	<b>584</b>	<b>(470)</b>	<b>(713)</b>	<b>—</b>	<b>6.757</b>

(\*) Valori incrementativi e decrementativi esposti al netto per carenza di dettagli contabili.

La situazione sopra esposta non include i «programmi da utilizzare» classificati tra le rimanenze per Lire 5.157 mil.

Il patrimonio netto sociale risulta così variato:

	<i>Lire milioni</i>
Saldo al 31 dicembre 1990	4.421
Versamento in c/capitale	4.759
Saldo attivo di rivalutazione legge n. 413/91	—
Ripianamento perdite	—
Altre	(88)
Utile netto d'esercizio	13
<b>Saldo al 31 dicembre 1991</b>	<b>9.105</b>

L'indebitamento finanziario a fine esercizio risulta così costituito:

	1990	1991
<i>Lire milioni</i>		
Finanziamenti a medio / lungo termine	—	—
Finanziamenti a breve termine	975	1.297
Disponibilità e crediti finanziari	(285)	(27)
	<b>690</b>	<b>1.270</b>

I costi ed i ricavi operativi sono di seguito sintetizzati:

	<i>Lire milioni</i>
<b>Ricavi:</b>	
Vendita spazi pubblicitari e sponsorizzazioni	4.089
Noleggio mezzi tecnici	6.839
Altri ricavi	6.491
	<b>17.419</b>
<b>Costi di produzione e del lavoro:</b>	
Costo del lavoro	4.920
Prestazione di servizi	11.368
	<b>16.288</b>

## PRIMA TV s.p.a. (TELE PIÙ 1)

Dati riclassificati e sintetizzati dalla situazione patrimoniale  
e dal conto dei profitti e delle perdite

**Struttura patrimoniale**

	1991	1990
	<i>Lire milioni</i>	
Immobilizzazioni nette	16.455	15.558
Disponibilità finanziarie nette	705	—
Capitale circolante e fondi diversi	(5.653)	(3.568)
Fondo TFR	(476)	(63)
<b>Fabbisogno netto di capitale</b>	<b>11.031</b>	<b>11.927</b>
<b>Fabbisogno netto di capitale coperto da:</b>		
Patrimonio netto	11.031	2.940
Indebitamento finanziario netto	—	8.987
	<b>11.031</b>	<b>11.927</b>

**Conto economico**

	1991	1990
	<i>Lire milioni</i>	
Ricavi di vendita e di produzione	25.767	7.504
Costo della produzione e del lavoro	(61.434)	(5.661)
<b>Margine Operativo Lordo</b>	<b>(35.667)</b>	<b>1.843</b>
Ammortamenti	(4.795)	(1.760)
Oneri finanziari netti	(463)	(126)
Proventi, Oneri straordinari ed altri	342	9
Imposte	—	(22)
<b>Utile (Perdita) d'esercizio</b>	<b>(40.583)</b>	<b>(56)</b>

Le variazioni più significative degli investimenti risultano dal seguente quadro riepilogativo:

	Saldo al 31-12-1990	Incres. (*)	Alienaz. e Dism. (*)	Ammort. del periodo	Rivalutaz. di legge	Saldo al 31-12-1991
	<i>Lire milioni</i>					
Immobilizzazioni immateriali ed oneri da ammortizzare	6.788	13.624	—	(4.739)	—	15.673
Immobilizzazioni materiali	8.314	—	(7.477)	(56)	—	781
Immobilizzazioni finanziarie	456	—	(455)	—	—	1
	<b>15.558</b>	<b>13.624</b>	<b>(7.932)</b>	<b>(4.795)</b>	<b>—</b>	<b>16.455</b>

(\*) Valori incrementativi e decrementativi esposti al netto per carenza di dettagli contabili.

---

 XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI
 

---

L'incremento delle immobilizzazioni immateriali si riferisce principalmente a «spese di pubblicità poliennali».

Non è stato possibile, sulla base della documentazione presentata, ricostruire le movimentazioni delle immobilizzazioni materiali che si decrementano di Lire 7.477 mil e che hanno dato luogo a plusvalenze per Lire 2.771 mil.

Il patrimonio netto sociale risulta così variato:

	<i>Lire milioni</i>
Saldo al 31 dicembre 1990	2.939
Versamento in c/capitale	27.000
Saldo attivo di rivalutazione legge n. 413/91	—
Ripianamento perdite	21.616
Altre	59
Utile netto d'esercizio	(40.583)
<b>Saldo al 31 dicembre 1991</b>	<b>11.031</b>

L'indebitamento finanziario a fine esercizio risulta così costituito:

	1990	1991
	<i>Lire milioni</i>	
Finanziamenti a medio / lungo termine	9.010	—
Finanziamenti a breve termine	—	—
Disponibilità e crediti finanziari	(23)	705
	<b>8.987</b>	<b>705</b>

L'inversione rispetto al periodo precedente deriva tra l'altro da un maggior indebitamento verso fornitori (Lire 18.623 mil contro Lire 12.624 mil) e dalla maggiore dotazione di mezzi propri (Lire 11.031 mil contro Lire 2.940 mil).

L'emittente, che ha iniziato a metà esercizio 1991 le trasmissioni codificate a pagamento, ha operato principalmente nel settore cinematografico e nell'autoproduzione di programmi televisivi. I costi ed i ricavi operativi sono di seguito sintetizzati:

	<i>Lire milioni</i>
<b>Ricavi:</b>	
<i>Vendita spazi pubblicitari e sponsorizzazioni</i>	8.774
<i>Canoni Pay Tv</i>	16.664
<i>Altri ricavi</i>	329
	<b>25.767</b>
<b>Costi di produzione e del lavoro:</b>	
<i>Costo del lavoro</i>	9.225
<i>Prestazione di servizi</i>	51.995
<i>Altri</i>	214
	<b>61.434</b>

## EUROPA TV s.p.a. (TELE PIÙ 2)

Dati riclassificati e sintetizzati dalla situazione patrimoniale  
e dal conto dei profitti e delle perdite

**Struttura patrimoniale**

	1991	1990
<i>Lire milioni</i>		
Immobilizzazioni nette	18.505	19.954
Disponibilità finanziarie nette	6.496	—
Capitale circolante e fondi diversi	(9.038)	(4.570)
Fondo TFR	(157)	(14)
<b>Fabbisogno netto di capitale</b>	<b>15.806</b>	<b>24.510</b>
<b>Fabbisogno netto di capitale coperto da:</b>		
Patrimonio netto	15.806	2.944
Indebitamento finanziario netto	—	21.566
	<b>15.806</b>	<b>24.510</b>

**Conto economico**

	1991	1990
<i>Lire milioni</i>		
Ricavi di vendita e di produzione	32.442	19.407
Costo della produzione e del lavoro	(62.070)	(16.056)
<b>Margine Operativo Lordo</b>	<b>(29.628)</b>	<b>3.351</b>
Ammortamenti	(16.043)	(1.554)
Oneri finanziari netti	(1.023)	(566)
Proventi, Oneri straordinari ed altri	(374)	(1.331)
Imposte	—	(17)
<b>Utile (Perdita) d'esercizio</b>	<b>(47.068)</b>	<b>(117)</b>

Le variazioni più significative degli investimenti risultano dal seguente quadro riepilogativo:

	Saldo al 31-12-1990	Incres. (*)	Alienaz. e Dism. (*)	Ammort. del periodo	Rivalutaz. di legge	Saldo al 31-12-1991
<i>Lire milioni</i>						
Immobilizzazioni immateriali ed oneri da ammortizzare	5.334	28.259	—	(16.019)	—	17.574
Immobilizzazioni materiali	14.620	—	(14.471)	(24)	—	125
Immobilizzazioni finanziarie	—	806	—	—	—	806
	<b>19.954</b>	<b>29.065</b>	<b>(14.471)</b>	<b>(16.043)</b>	<b>—</b>	<b>18.505</b>

(\*) Valori incrementativi e decrementativi esposti al netto per carenza di dettagli contabili.

---

 XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI
 

---

Gli incrementi delle immobilizzazioni materiali riguardano l'acquisizione di diritti di trasmissione di eventi sportivi, ammortizzati in relazione alla durata contrattualmente prevista per il loro utilizzo.

Non è stato possibile trarre dal bilancio indicazioni in merito al sostanziale decremento delle immobilizzazioni immateriali.

Il patrimonio netto sociale risulta così variato:

	<i>Lire milioni</i>
Saldo al 31 dicembre 1990	2.944
Saldo attivo di rivalutazione legge 413/91	—
Ripianamento perdite	27.930
Versamento in c/capitale	32.000
Utile (Perdita) netto d'esercizio	(47.068)
<b>Saldo al 31 dicembre 1991</b>	<b>15.806</b>

L'indebitamento finanziario a fine esercizio risulta così costituito:

	1990	1991
	<i>Lire milioni</i>	
Finanziamenti a medio / lungo termine	—	—
Finanziamenti a breve termine	21.752	—
Disponibilità e crediti finanziari	(186)	(6.946)
	<b>21.566</b>	<b>(6.946)</b>

L'inversione rispetto al periodo precedente risulta dovuta, tra l'altro, ad un maggiore indebitamento nei confronti di fornitori (Lire 19.678 mil contro Lire 9.040 mil) ed alla maggiore dotazione di mezzi propri (Lire 15.806 mil contro Lire 2.944 mil).

L'emittente, che ha come obiettivo lo sviluppo di un sistema di televisione a pagamento, si è specializzata in programmi sportivi. I costi ed i ricavi operativi sono di seguito sintetizzati:

	<i>Lire milioni</i>
<b>Ricavi:</b>	
<i>Vendita spazi pubblicitari e sponsorizzazioni</i>	32.285
<i>Altri ricavi</i>	157
	<b>32.442</b>
<b>Costi di produzione e del lavoro:</b>	
<i>Spese per acquisto materiali</i>	126
<i>Costo del lavoro</i>	3.879
<i>Prestazione di servizi</i>	58.065
<i>Altri</i>	—
	<b>62.070</b>



**TV INTERNAZIONALE s.p.a. (TELEMONTECARLO)**  
 Dati riclassificati e sintetizzati dalla situazione patrimoniale  
 e dal conto dei profitti e delle perdite

**Struttura patrimoniale**

	1991	1990
<i>Lire milioni</i>		
Immobilizzazioni nette	87.889	75.518
Disponibilità finanziarie nette	—	—
Capitale circolante e fondi diversi	(85.291)	(55.045)
Fondo TFR	(921)	(833)
<b>Fabbisogno netto di capitale</b>	<b>1.677</b>	<b>19.640</b>
<b>Fabbisogno netto di capitale coperto da:</b>		
Patrimonio netto	1.074	7.890
Indebitamento finanziario netto	603	11.750
	<b>1.677</b>	<b>19.640</b>

**Conto economico**

	1991	1990
<i>Lire milioni</i>		
Ricavi di vendita e di produzione	81.578	60.759
Costo della produzione e del lavoro	(81.821)	(64.787)
<b>Margine Operativo Lordo</b>	<b>(243)</b>	<b>(4.028)</b>
Ammortamenti	(7.675)	(6.263)
Oneri finanziari netti	(1.706)	(2.190)
Proventi, Oneri straordinari ed altri	(2.444)	682
Imposte	—	(14)
<b>Utile (Perdita) d'esercizio</b>	<b>(12.068)</b>	<b>(11.813)</b>

Le variazioni più significative degli investimenti risultano dal seguente quadro riepilogativo:

	Saldo al 30-9-1990	Incrim. (*)	Alienaz. e Dism. (*)	Ammort. del periodo	Rivalutaz. di legge	Saldo al 30-9-1991
<i>Lire milioni</i>						
Immobilizzazioni immateriali ed oneri da ammortizzare	29.504	1.463	(1.000)	(2.934)	—	27.033
Immobilizzazioni materiali	24.944	12.145	—	(4.741)	—	32.348
Immobilizzazioni finanziarie	21.070	7.438	—	—	—	28.508
	<b>75.518</b>	<b>21.046</b>	<b>(1.000)</b>	<b>(7.675)</b>	<b>—</b>	<b>87.889</b>

(\*) Valori incrementativi e decrementativi esposti al netto per carenza di dettagli contabili.

---

 XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI
 

---

Gli incrementi più significativi riguardano l'installazione di nuovi impianti atti a potenziare la rete di diffusione (Lire 12.145 mil) e crediti immobilizzati nei confronti di società controllate e di altre aziende del gruppo (Lire 7.438 mil).

**Il patrimonio netto sociale risulta così variato:**

	<i>Lire milioni</i>
Saldo al 30 settembre 1990	7.890
Saldo attivo di rivalutazione legge n. 413/91	—
Ripianamento perdite	3.412
Altre	2.110
Utile netto d'esercizio	(12.068)
<b>Saldo al 30 settembre 1991</b>	<b>1.074</b>

**L'indebitamento finanziario a fine esercizio risulta così costituito:**

	1990	1991
	<i>Lire milioni</i>	
Finanziamenti a medio / lungo termine	—	—
Finanziamenti a breve termine	13.842	1.740
Disponibilità e crediti finanziari	(2.092)	(1.137)
	<b>11.750</b>	<b>603</b>

Il minor indebitamento finanziario è dovuto tra l'altro ad un maggior indebitamento verso fornitori (Lire 53.919 mil contro Lire 17.263 mil) e ad un maggior indebitamento verso altre aziende del Gruppo (Lire 69.806 mil contro Lire 11.457 mil).

**I costi ed i ricavi operativi sono di seguito sintetizzati:**

	<i>Lire milioni</i>
<b>Ricavi:</b>	
Vendita spazi pubblicitari e sponsorizzazioni	71.930
Altri ricavi	9.648
	<b>81.578</b>
<b>Costi di produzione e del lavoro:</b>	
Costo del lavoro	6.361
Prestazione servizi	74.429
Altri	1.031
	<b>81.821</b>

#### 2.4. Le emittenti televisive locali

L'esame dei bilanci delle emittenti locali ha riguardato oltre 700 soggetti; in appendice si riportano, peraltro, i dati risultanti dalle elaborazioni ed aggregazioni dei bilanci di 572 soggetti per i quali non sono state riscontrate irregolarità formali o sostanziali.

I dati di insieme forniscono comunque indicazioni attendibili sulle caratteristiche economiche, patrimoniali ed operative del comparto nel suo complesso.

Anche in tale settore, però, deve rilevarsi quale dato caratteristico la condizione di diffusa antieconomicità.

Infatti, dall'esame dei bilanci delle 572 emittenti, emerge che 19 soggetti, collocabili nella fascia più bassa di fatturato, presentano bilanci in pareggio, 308 hanno registrato perdite per circa Lire 65 mld e solo 245 hanno realizzato utili per Lire 11 mld circa.

L'aggregato fa registrare, quindi, un disavanzo netto di Lire 54 mld circa, a fronte di ricavi tipici per Lire 445 mld.

Il numero elevato di emittenti che presentano caratteristiche di antieconomicità (462 su 572 hanno ricavi inferiori a Lire 1 mld), sembra derivare da un addensamento in bacini d'utenza territorialmente limitati, fenomeno questo che rende più difficoltoso il consolidamento dell'attività in ambito locale.

Da ciò sembra conseguire la difficoltà dell'affermarsi di un economico modello operativo locale, basato sul presidio di nicchie di mercato differenziate per caratteristiche dei programmi e tipologia di utenza e quindi al riparo, quantomeno su fasce di audience, dalla concorrenza dell'emittenza nazionale.

**Tav. 1 - Risultato economico dei bilanci esaminati suddivisi per classi di fatturato**  
(valori assoluti in migliaia di lire)

**EMITTENTI TV PRIVATE LOCALI**

Classi di fatturato (mil. di lire)	N. aziende	Utile (valori assoluti)	Media	N. aziende	Perdita (valori assoluti)	Media	N. aziende in pareggio
0 - 50	43	818.174	19.027	87	3.775.050	43.391	19
50 - 250	75	893.840	11.918	90	8.783.689	97.597	0
250 - 500	35	437.764	12.508	47	8.073.271	171.772	0
500 - 1000	30	623.186	20.773	36	5.118.550	142.182	0
1000 - 5000	50	2.467.740	49.355	43	16.919.595	393.479	0
oltre 5000	12	5.880.033	490.003	5	22.038.346	4.407.669	0
<b>Totale</b>	<b>245</b>	<b>11.120.737</b>	<b>45.391</b>	<b>308</b>	<b>64.708.501</b>	<b>210.093</b>	<b>19</b>

**Tav. 2 - Composizione dei ricavi dei bilanci esaminati suddivisi per classi di fatturato**  
(valori assoluti in migliaia di lire)

**EMITTENTI TV PRIVATE LOCALI**

Classi di fatturato (mil. di lire)	N. aziende	%	Ricavi per pubblicità e sponsorizzazioni	%	Ricavi per vendite	%	Altri ricavi	%	Totale	%
0 - 50	149	26,05	1.863.752	0,66	135.782	0,22	559.695	0,55	2.559.229	0,58
50 - 250	165	28,85	17.546.020	6,23	1.102.828	1,81	2.331.453	2,27	20.980.301	4,71
250 - 500	82	14,33	21.629.366	7,68	1.471.112	2,42	5.650.678	5,51	28.751.156	6,46
500 - 1000	66	11,54	36.924.711	13,12	158.635	0,26	12.057.699	11,75	49.141.045	11,04
1000 - 5000	93	16,26	114.086.910	40,54	12.190.943	20,00	46.669.130	45,48	172.946.963	38,86
oltre 5000	17	2,97	89.402.876	31,77	45.886.925	75,29	35.343.920	34,44	170.633.721	38,35
<b>Totale</b>	<b>572</b>	<b>100,00</b>	<b>281.453.635</b>	<b>100,00</b>	<b>60.946.225</b>	<b>100,00</b>	<b>102.612.575</b>	<b>100,00</b>	<b>445.012.435</b>	<b>100,00</b>

**Tav. 3 - Investimenti dei bilanci esaminati per classi di fatturato**  
(valori assoluti in migliaia di lire)

**EMITTENTI TV PRIVATE LOCALI**

Classi di fatturato (mil. di lire)	N. aziende	%	Immobilizzazioni mat. e immat.	%	Immobilizzazioni finanziarie	%	Totale immobilizzazioni	%	Immobilizzazioni lorde	%
0 - 50	149	26,05	19.298.332	4,77	951.412	1,45	20.249.744	4,30	27.399.663	3,96
50 - 250	165	28,85	40.798.610	10,08	2.831.847	4,30	43.630.457	9,27	62.809.523	9,09
250 - 500	82	14,33	29.567.014	7,31	2.598.531	3,95	32.165.545	6,84	49.363.243	7,14
500 - 1000	66	11,54	51.710.211	12,78	6.124.039	9,31	57.834.250	12,29	85.793.337	12,41
1000 - 5000	93	16,26	164.024.077	40,53	28.272.434	42,97	192.296.511	40,88	269.700.984	39,01
oltre 5000	17	2,97	99.253.742	24,53	25.013.982	38,02	124.267.724	26,42	196.238.685	28,39
<b>Totale</b>	<b>572</b>	<b>100,00</b>	<b>404.651.986</b>	<b>100,00</b>	<b>65.792.245</b>	<b>100,00</b>	<b>470.444.231</b>	<b>100,00</b>	<b>691.305.435</b>	<b>100,00</b>

**Tav. 4 - Composizione dei costi dei bilanci esaminati suddivisi per classi di fatturato**  
(valori assoluti in migliaia di lire)

**EMITTENTI TV PRIVATE LOCALI**

Classi di fatturato (mil. di lire)	N. aziende	Costi della gestione caratteristica		Costi della gestione extra-caratteristica e straordinaria		Totale costi	%
		%	Costi della gestione caratteristica	%	Costi della gestione extra-caratteristica e straordinaria		
0 - 50	149	26,05	9.148.642	1,91	957.545	10.106.187	1,85
50 - 250	165	28,85	27.681.528	5,76	3.135.090	30.816.618	5,64
250 - 500	82	14,33	34.711.302	7,23	3.596.395	38.307.697	7,00
500 - 1000	66	11,54	55.048.739	11,46	5.791.616	60.840.355	11,13
1000 - 5000	93	16,26	179.937.642	37,47	25.177.254	205.114.896	37,50
oltre 5000	17	2,97	173.696.660	36,17	27.990.611	201.687.271	36,88
<b>Totale</b>	<b>572</b>	<b>100,00</b>	<b>480.224.513</b>	<b>100,00</b>	<b>66.648.511</b>	<b>546.873.025</b>	<b>100,00</b>

## XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

**Tav. 5 - Composizione dei ricavi suddivisi per area geografica**  
(valori assoluti in migliaia di lire)

**EMITTENTI TV PRIVATE LOCALI**

Regione	N. aziende	Ricavi pubblicità	Ricavi per vendite	Altri ricavi	Totale ricavi
Liguria	18	4.368.436	1.049.923	2.430.793	7.849.152
Lombardia	56	54.896.124	50.038.717	19.357.491	124.292.332
Piemonte	30	23.147.397	379.369	3.821.420	27.348.186
Val d'Aosta	3	177.177	0	62.669	239.846
<b>Totale parziale</b>	<b>107</b>	<b>82.589.134</b>	<b>51.468.009</b>	<b>25.672.373</b>	<b>159.729.516</b>
<b>Emilia Romagna</b>	<b>25</b>	<b>16.854.546</b>	<b>1.107.618</b>	<b>8.107.796</b>	<b>26.069.960</b>
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	<b>9</b>	<b>2.602.197</b>	<b>1.960.229</b>	<b>593.473</b>	<b>5.155.899</b>
<b>Trentino</b>	<b>8</b>	<b>1.834.127</b>	<b>2.538.356</b>	<b>1.539.005</b>	<b>5.911.488</b>
<b>Veneto</b>	<b>16</b>	<b>10.818.406</b>	<b>172.051</b>	<b>3.953.683</b>	<b>14.944.140</b>
<b>Totale parziale</b>	<b>58</b>	<b>32.100.276</b>	<b>5.778.254</b>	<b>14.193.957</b>	<b>52.081.487</b>



## XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Segue: **Tav. 5 - Composizione dei ricavi suddivisi per area geografica**  
(valori assoluti in migliaia di lire)

**EMITTENTI TV PRIVATE LOCALI**

Regione	N. aziende	Ricavi pubblicità	Ricavi per vendite	Altri ricavi	Totale ricavi
Abruzzo	21	8.837.987	1.016.062	3.966.645	13.820.694
Lazio	67	25.448.420	863.687	11.468.844	37.780.951
Marche	15	4.329.151	8.007	1.006.176	5.343.334
Toscana	33	15.822.447	303.059	2.987.987	19.113.493
Umbria	14	4.385.758	401.157	1.014.829	5.801.744
<b>Totale parziale</b>	<b>150</b>	<b>58.823.763</b>	<b>2.591.972</b>	<b>20.444.481</b>	<b>81.860.216</b>

## XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

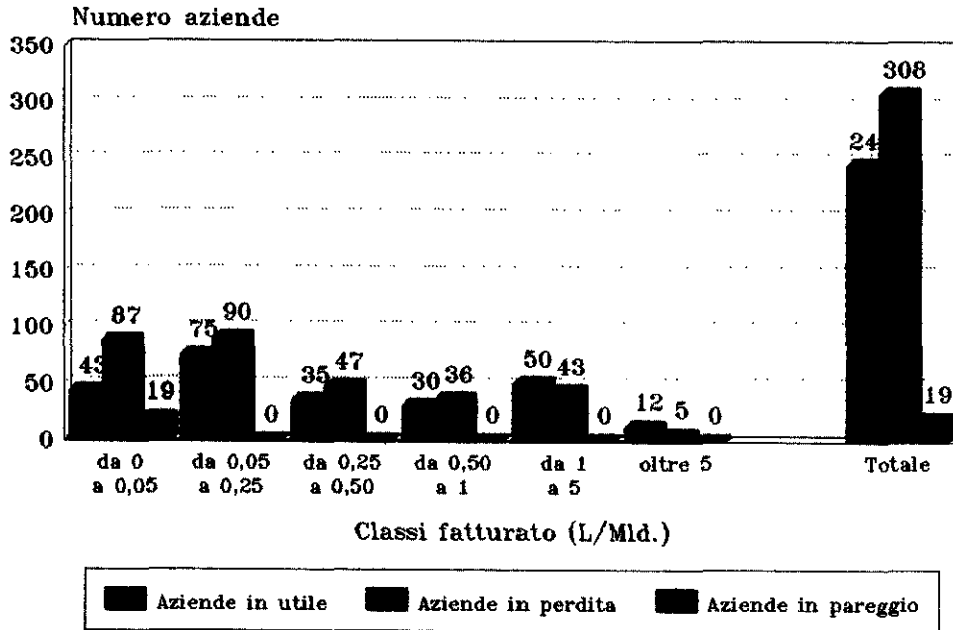
Segue: **Tav. 5 - Composizione dei ricavi suddivisi per area geografica**  
(valori assoluti in migliaia di lire)

## EMITTENTI TV PRIVATE LOCALI

Regione	N. aziende	Ricavi pubblicità	Ricavi per vendite	Altri ricavi	Totale ricavi
Basilicata	7	1.553.322	0	79.466	1.632.788
Calabria	30	8.121.341	37.254	7.194.203	15.352.798
Campania	68	17.914.860	289.759	3.149.059	21.353.678
Molise	3	2.105.081	4.808	49.076	2.158.965
Puglia	42	31.091.381	69.775	12.017.442	43.178.598
Sardegna	18	14.111.360	0	6.879.837	20.991.197
Sicilia	88	32.936.365	706.394	12.932.681	46.575.440
Totale parziale	256	107.833.710	1.107.990	42.301.764	151.243.464
<b>Totale</b>	<b>571</b>	<b>281.355.883</b>	<b>60.946.225</b>	<b>102.612.575</b>	<b>444.914.683</b>

FIG. 1

EMITTENTI LOCALI PER CLASSI DI FATTURATO  
E RISULTATO ECONOMICO



RISULTATO ECONOMICO EMITTENTI LOCALI  
PER CLASSI DI FATTURATO

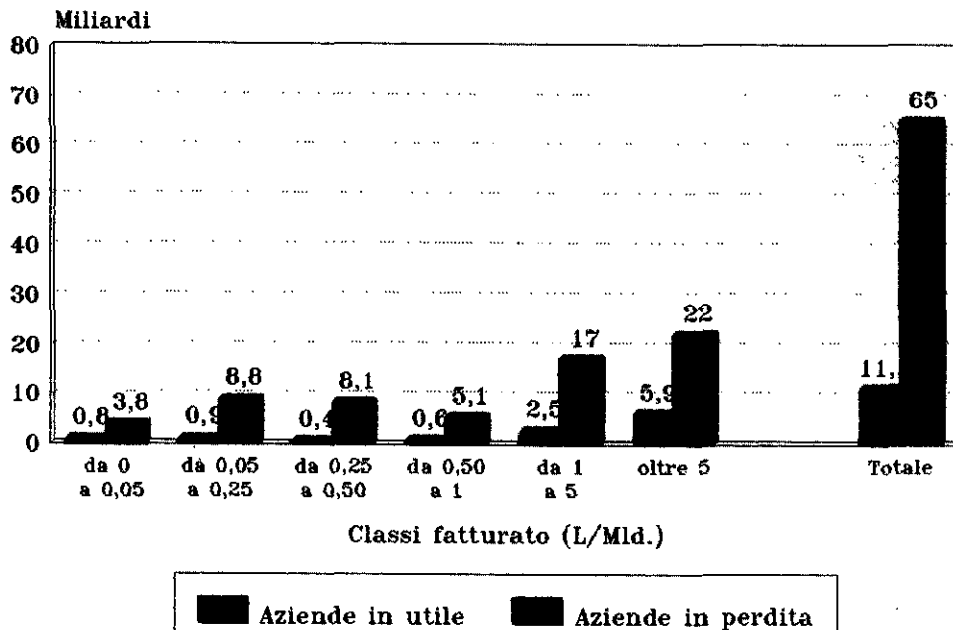
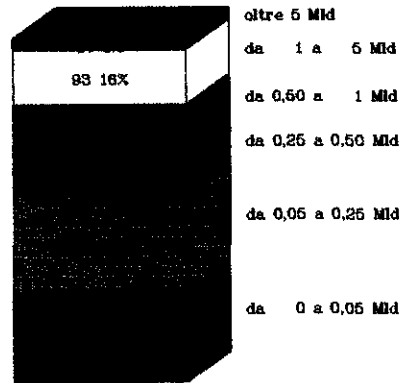
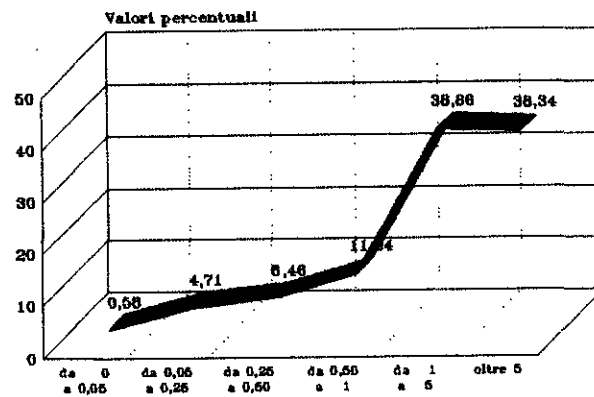


FIG.2

COMPOSIZIONE DEI RICAVI TV LOCALI

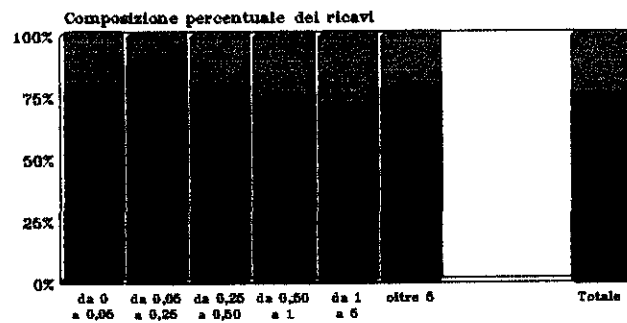


N. aziende per classi di fatturato

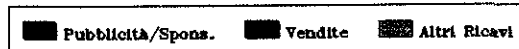


Classi di fatturato (L/Mld.)

Ricavi totali per classi di fatturato



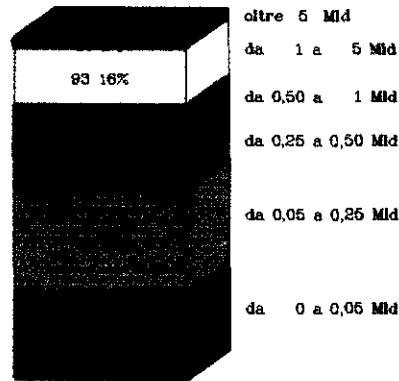
Classi di fatturato (L/Mld.)



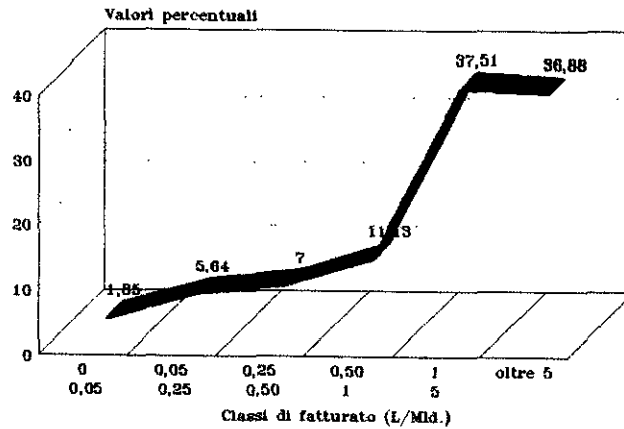
Ricavi del settore per classi di fatt.

FIG. 3

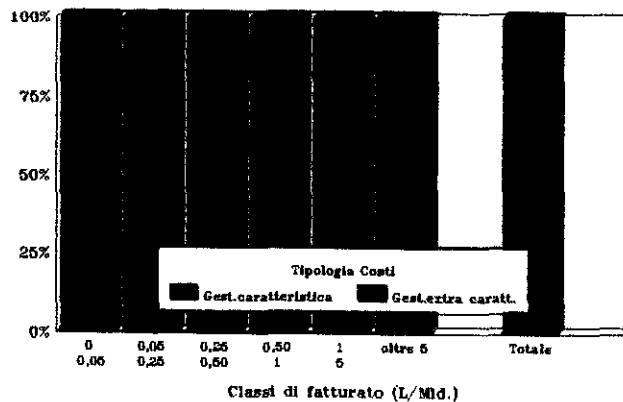
COMPOSIZIONE DEI COSTI DEL SETTORE



N. aziende per classi di fatturato



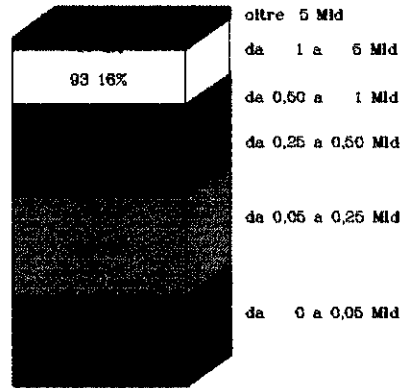
Comp.ne costi totali per classi di fatt.



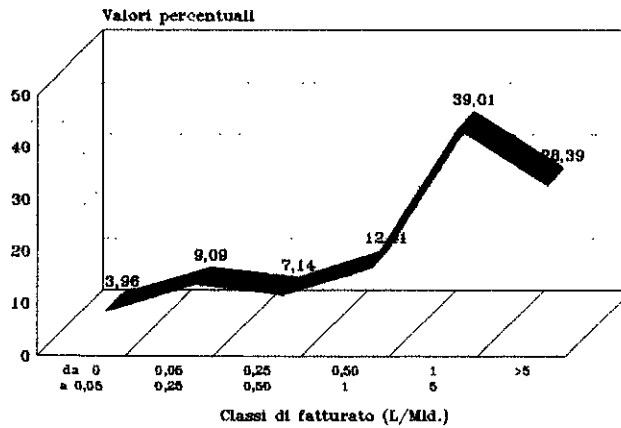
Composizione costi per classi di fatt.

FIG. 4

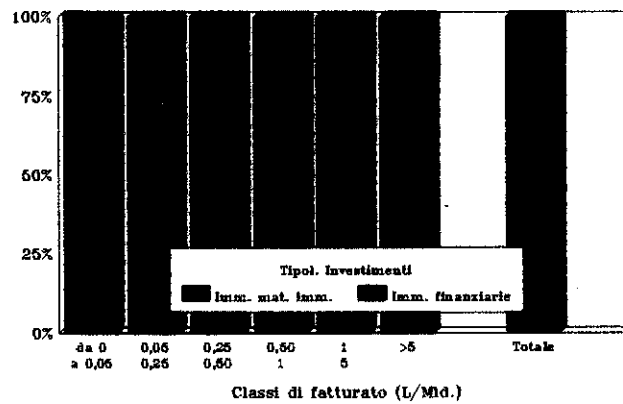
PERC. INVESTIMENTI PER CLASSI DI FATT.



N. aziende per classi di fatturato



Investim. totali per classi di fatturato



Sudd. investimenti per classi fatturato

### 2.5. Le radio di maggiori dimensioni

Il comparto dell'emittenza radiofonica presenta un considerevole numero di soggetti, caratterizzato da strutture aziendali molto diversificate.

Si è ritenuto, quindi, in prima approssimazione, di analizzare soltanto le imprese di maggiori dimensioni, con fatturati superiori ai 700 milioni di lire.

Delle 52 aziende esaminate, 32 presentano utili complessivi per 1,4 miliardi di lire, mentre le 20 imprese in deficit registrano 3,8 miliardi di lire di perdite.

La maggior parte dei bilanci esaminati si attesta su volumi di fatturato compresi tra 1 e 5 miliardi, con ricavi medi di circa 2 miliardi; solo cinque imprese riescono a collocarsi a livelli superiori a 5 miliardi, con un volume complessivo medio di circa 8 miliardi di fatturato.

I ricavi realizzati dal campione raggiungono i 109 miliardi circa, di cui, mediamente, l'80% derivante da pubblicità con un'incidenza di questa risorsa tanto più importante quanto maggiore è l'aumento di fatturato.

Le immobilizzazioni lorde delle emittenti radio ammontano ad 87 miliardi circa (59 mld al netto degli ammortamenti); di queste, il 93% circa è costituito dalle immobilizzazioni materiali ed immateriali, ed il residuo da quelle finanziarie.

La struttura patrimoniale delle aziende del campione mostra una consistente presenza di investimenti durevoli. Il grado di capitalizzazione risulta piuttosto basso per tutte le classi ed evidenzia un marcato ricorso ai mezzi di terzi nel finanziamento del capitale investito.

L'analisi della situazione reddituale, limitatamente ai soggetti esaminati, pone in evidenza una soddisfacente redditività aziendale nella classe di fatturato più alta, con uno stacco molto netto rispetto alle classi più basse.

Tav. 6 - Risultato economico dei bilanci esaminati suddivisi per classi di fatturato

## EMITTENTI RADIO

(valori assoluti in migliaia di lire)

Classi di fatturato (mil. di lire)	N. aziende	Utile (valori assoluti)	Media	N. aziende	Perdita (valori assoluti)	Media	N. aziende in pareggio
100 - 1000	12	570.110	47.509	8	563.129	70.391	0
1000 - 5000	17	788.580	46.387	10	2.037.902	203.790	0
oltre 5000	3	53.438	17.813	2	1.271.291	635.645	0
<b>Totale</b>	<b>32</b>	<b>1.412.128</b>	<b>44.129</b>	<b>20</b>	<b>3.872.322</b>	<b>193.616</b>	<b>0</b>



Tav. 7 - Composizione dei ricavi dei bilanci esaminati suddivisi per classi di fatturato

## EMITTENTI RADIO

(valori assoluti in migliaia di lire)

Classi di fatturato (mil. di lire)	N. aziende	Ricavi per pubblicità e sponsorizzazioni		Ricavi per vendite		Altri ricavi	Totale	%
		%	%	%	%			
700 - 1000	20	38,46	10.005.654	11,47	3.230.245	2.911.207	16.147.106	14,86
1000 - 5000	27	51,92	41.425.518	47,48	1.475.135	9.730.945	52.631.598	48,42
oltre 5000	5	9,62	35.816.627	41,05	2.584.207	1.511.745	39.912.579	36,72
<b>Totale</b>	<b>52</b>	<b>100,00</b>	<b>87.247.799</b>	<b>100,00</b>	<b>7.289.587</b>	<b>14.153.897</b>	<b>108.691.283</b>	<b>100,00</b>

Tav. 8 - Investimenti dei bilanci esaminati per classi di fatturato

## EMITTENTI RADIO

(valori assoluti in migliaia di lire)

Classi di fatturato (mil. di lire)	N. aziende	%	Immobilizzazioni mat. e immat.	%	Immobilizzazioni finanziarie	%	Totale	%	Immobilizzazioni lorde	%
700 - 1000	20	38,46	4.947.607	9,08	511.844	12,66	5.459.451	9,32	8.554.599	9,89
1000 - 5000	27	51,92	25.820.097	47,37	1.758.444	43,49	27.578.541	47,10	43.068.359	49,77
oltre 5000	5	9,62	23.739.748	43,55	1.772.968	43,85	25.512.716	43,57	34.904.439	40,34
<b>Totale</b>	<b>52</b>	<b>100,00</b>	<b>54.507.452</b>	<b>100,00</b>	<b>4.043.256</b>	<b>100,00</b>	<b>58.550.708</b>	<b>100,00</b>	<b>86.527.397</b>	<b>100,00</b>

Tav. 9 - Composizione dei costi dei bilanci esaminati suddivisi per classi di fatturato

## EMITTENTI RADIO

(valori assoluti in migliaia di lire)

Classi di fatturato (mil. di lire)	N. aziende	%	Costi della gestione caratteristica	%	Costi della gestione extra-caratteristica e straordinaria	%	Totale	%
700 - 1000	20	38,46	17.835.741	16,53	971.066	11,16	18.806.807	16,13
1000 - 5000	27	51,92	52.510.028	48,66	3.260.021	37,46	55.770.049	47,82
oltre 5000	5	9,62	37.565.322	34,81	4.472.671	51,39	42.037.993	36,05
<b>Totale</b>	<b>52</b>	<b>100,00</b>	<b>107.911.091</b>	<b>100,00</b>	<b>8.703.758</b>	<b>100,00</b>	<b>116.614.849</b>	<b>100,00</b>

**2.6. Le imprese concessionarie di pubblicità, di produzione o di distribuzione di programmi**

Per quanto concerne le imprese concessionarie di pubblicità, di produzione o di distribuzione di programmi che operano nel settore radiotelevisivo, tenute a presentare ai sensi dell'art. 15, comma 6, della legge n. 223/90 i propri bilanci, la diversità della metodologia da esse seguita nella elaborazione dei dati, fa apparire non significativo un raffronto tra le situazioni economico-patrimoniali rispettivamente rappresentate.

### Capitolo III

# La tutela del mercato e della concorrenza nel settore delle comunicazioni di massa

## 1. Premessa

Gli sviluppi applicativi delle normative antimonopolistiche riferite al settore dell'editoria e della radiotelevisione, come integrate dalla legge generale sulla tutela della concorrenza e del mercato (legge n. 287/1990), hanno messo in evidenza numerose problematiche ricche di riflessi sia per gli aspetti operativi, in relazione ai quali si è cercato di favorire una maggiore conoscenza da parte delle imprese - anche in dipendenza dell'entrata in vigore del regolamento in materia di procedure istruttorie di cui al D.P.R. 10.9.1991 n. 461 (pubblicato in G.U. 13.5.92 n. 110) - sia per realizzare un più efficace coordinamento con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, anche per la puntualizzazione dei criteri di definizione degli ambiti dei rispettivi interventi per operazioni interessanti la competenza decisionale di entrambe le Autorità.

## 2. Comunicazioni di operazioni di concentrazione

Nel corso del 1992 l'Ufficio ha preso in esame, complessivamente, 11 casi di concentrazione fra imprese, relativi ad operazioni previste dalle fattispecie di cui alle lettere *a)* e *b)* dell'art. 5, comma 1, della legge n. 287/90.

In taluni casi non si è ritenuto di dare inizio all'istruttoria nella considerazione che le operazioni di concentrazione comunicate costituivano semplici riassetti organizzativi fra imprese appartenenti allo stesso gruppo, prive di effetti sulla struttura concorrenziale dei mercati (Rti - Videotime - Elettronica Industriale; Holding Italiana Ottava - Telemercurio; Canale 6 s.r.l. - TeleLombardia s.r.l. - Editoriale «La Repubblica» - Cartiera di Ascoli).

Analogamente, non sono stati ritenuti sussistenti i presupposti per l'avvio dell'istruttoria nei casi dell'acquisto da parte dell'Editoriale l'«Espresso» S.p.A. del «Gambero Rosso», nonché in quello dell'acquisto della «SEE» (editrice del quotidiano «Il Giornale») e dell'«Europrint» (proprietaria della testata) da parte dell'«Editoriale Arcus» S.r.l., in considerazione della sufficiente frammentazione dei mercati rispettivamente interessati - cioè quelli delle pubblicazioni mensili (in specie: vino, cucina, viaggi) e dei giornali quotidiani nazionali - e dell'inidoneità dei trasferimenti di controllo anzidetti a produrre effetti sulla struttura concorrenziale dei mercati medesimi.

Si è, inoltre, decretato il non luogo a provvedere, per difetto dei presupposti richiesti dall'art. 5, comma 1, della legge n. 287/90, in ordine ad una concentrazione in capo al Gruppo Miscioscia (Compagnia per la comunicazione radiofonica) concernente imprese operanti nel settore della radiodiffusione e dell'editoria, nella considerazione che nè il fatturato di ciascuna delle imprese acquisite, distintamente considerato, nè quello dell'insieme delle imprese interessate, raggiungeva i limiti di legge.

Si è, infine, verificato un caso (concernente l'acquisto da parte di «Olivetti Information Services» del 33,91% del capitale di «Radiocor Telerate S.p.A.» dell'«Ing. Olivetti & C. S.p.A.») in cui, essendo pervenuta all'Ufficio solo una comunicazione ai sensi dell'art. 2 della legge n. 416/81, si è dovuta segnalare la necessità di un'informazione ai sensi della legge n. 287/90; la conseguente comunicazione integrativa è attualmente all'esame.

### 3. Comunicazioni di intese

Ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90, le società «Manzoni A. & C. S.p.A.», «Publikompass S.p.A.», «Società Pubblicità Editoriale - SPE S.p.A.» e «Società per la Pubblicità in Italia - SPI», hanno comunicato all'Ufficio la sottoscrizione di un accordo che le impegna reciprocamente, a far data dal 18 novembre 1992 e fino al 31 dicembre 1995, a non introdurre nei nuovi contratti di concessione pubblicitaria da stipulare con gli editori di giornali quotidiani e periodici, nonché nei contratti da rinnovare o prorogare, alcuna clausola che ponga obbligo di corrispondere agli editori stessi un minimo garantito.

La comunicazione è stata inviata al fine specifico di ottenere l'autorizzazione in deroga prevista dal richiamato art. 4, in relazione agli aspetti per i quali - in ragione della preclusione di un certo tipo di corrispettivo nei contratti con gli editori - l'accordo fosse da apprezzare come restrittivo della libertà di concorrenza.

L'Ufficio, rilevata immediatamente la carenza informativa della comunicazione, ha richiesto alle interessate una serie di dati indispensabili alla valutazione, avvalendosi a tal fine delle *guide-lines* emergenti dal formulario CEE esecutivo del regolamento n. 17 del 6.2.62, con richiamo all'art. 10, comma 2, del D.P.R. n. 461/91.

Dell'intesa in questione è stata data pubblicazione sul Bollettino n. 1/93 della Autorità garante per la concorrenza e il mercato.

#### 4. Il caso « Fininvest-Mondadori »

Si è data notizia, nella relazione del precedente anno, dell'avvio dell'istruttoria ai sensi della legge 287/90, sulle operazioni di concentrazione Fininvest - Mondadori, nonché sulla denuncia di abuso di posizione dominante da parte del Gruppo Fininvest presentata da numerose società editrici. La laboriosa istruttoria si è conclusa con provvedimento del Garante in data 7 maggio 1992, con il quale, ritenuto che le operazioni di concentrazione in argomento hanno avuto quale risultato, per il collegamento sinergico televisione-stampa, il rafforzamento della posizione dominante del gruppo Fininvest nel mercato pubblicitario televisivo con effetti anticompetitivi, a norma degli artt. 6 u.c. e 18 u.c. della legge 287/90 ed in coerenza con il parere (ex art. 20 comma terzo della stessa legge) reso l'11 aprile 1992 dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato - che riteneva scontata l'adozione di «appropriate misure» da parte del Garante per la radiodiffusione e l'editoria - sono state adottate le seguenti misure:

- impegno delle società concessionarie di pubblicità del gruppo di non realizzare, per la durata di un anno, ricavi per pubblicità televisiva superiori a quelli raccolti nei dodici mesi immediatamente precedenti il 9.5.91 (data di inizio delle operazioni di concentrazione) incrementati in misura corrispondente al tasso del deflatore del prodotto interno lordo individuato in base agli indici ISTAT;
- possibilità, per le emittenti di radiodiffusione del gruppo, di cedere eventuali ulteriori spazi pubblicitari televisivi, i cui ricavi determinassero il superamento dell'ammontare sopra precisato, per il tramite di concessionarie di pubblicità esterne al gruppo medesimo, con esclusione della vendita diretta;
- comunicazione trimestrale, per la durata di un anno, dei contratti relativi alla cessione degli spazi pubblicitari televisivi;
- impegno delle società editrici di periodici del gruppo a non stipulare per un anno contratti di pubblicità, per ciascuna delle testate da esse edite, con più di un'unica emittente di radiodiffusione del gruppo.

Il ripetuto provvedimento ha ritenuto invece non provata la sussistenza in concreto di comportamenti sostanzianti abuso di posizione dominante.

Data la delicatezza della situazione complessiva ed in ragione dell'esigenza rappresentata nello stesso citato parere 11 aprile 1992 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di una «vigilanza continuativa ed approfondita», lo stesso provvedimento ha ritenuto, tuttavia, opportuno disporre un monitoraggio, per il periodo di due anni, esplicito mediante comunicazioni e relazioni trimestrali da parte delle emittenti e delle concessionarie di pubblicità del Gruppo.

Avverso tale provvedimento, dopo che l'istanza di sospensione è stata respinta in secondo grado dal Consiglio di Stato con decisioni nn. 1304 - 1305/92 in data 24 novembre 1992, si è pronunciato nel merito, in primo grado, il TAR Lazio - Sez. I, il quale, con sentenza n. 497/93, ha accolto il motivo di ricorso concernente l'asserita tardività dell'apertura dell'istruttoria sulla concentrazione.

Il TAR, nella medesima decisione, ha invece sospeso il giudizio relativo alla misura del monitoraggio, in dipendenza dell'avvenuta presentazione, da parte delle società editrici intervenute nel procedimento, di un ricorso alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione per regolamento preventivo di giurisdizione.

È da aggiungere che, con istanza-ricorso 31.7.92, la «TBS-Television Broadcasting System S.r.l.» ha sollecitato l'accertamento di eventuali violazioni delle leggi n. 223/90 e n. 287/90 da parte di «Fininvest S.p.A.», «con particolare riferimento all'abuso di posizione dominante nel mercato televisivo nazionale e locale».

Rilevato che tale atto non recava un'autonoma denuncia di pratiche commerciali anticoncorrenziali o di abusi di altro tipo, ma tendeva, nella sostanza, ad una revisione della precedente decisione 7 maggio 1992, senza tuttavia apportare concreti elementi giustificativi, il Garante, anche tenuto conto del monitoraggio in corso sul comportamento del gruppo Fininvest in forza del ripetuto provvedimento, ha decretato il non luogo a provvedere allo stato degli atti.

## 5. Il caso « RAI-II Giorno »

Con riferimento all'attuale posizione di possesso azionario del Ministero del Tesoro determinata dal D.L. 11 luglio 1992, n. 333 convertito con legge 8 agosto 1992, n. 359 (art. 15) e sul presupposto che la titolarità della totalità delle azioni dell'IRI, a sua volta titolare della quasi totalità delle azioni della concessionaria pubblica RAI, sia da equiparare alla titolarità della concessione di cui gode la RAI (in base alla disposizione del comma 5 dell'art. 15 della legge n. 223/90) e che quindi lo stesso Ministero del Tesoro, ai fini dell'applicazione del citato art. 15 della legge n. 223/90, si trovi ad essere nella posizione di un soggetto «titolare di tre reti televisive e di altrettante reti radiofoniche», è stata notificata al Garante, in data 4 novembre 1992, una denuncia diffida.

Con tale atto, in relazione all'accennato presupposto ed all'ulteriore circostanza che - sempre per effetto dell'intervento legislativo di cui al D.L. n. 333/92 - il Ministero del Tesoro è venuto contemporaneamente a trovarsi titolare delle azioni dell'ENI, a sua volta titolare (tramite la controllata «Sogedit») del giornale quotidiano «Il Giorno» (con tiratura inferiore all'8% di quella complessiva dei quotidiani in Italia), il denunziante ravvisava un contrasto tra la situazione di possesso del suddetto Dicastero e quanto previsto dall'art. 15 comma primo lett. c) della legge n. 223/90, che fa divieto di essere titolari di più di due concessioni per radiodiffusione televisiva in ambito nazionale, qualora si abbia il controllo di imprese editrici di quotidiani la cui tiratura sia inferiore all'8% di quella complessiva dei quotidiani nazionali.

In linea con tale impostazione il denunziante, richiamandosi al disposto del comma sesto dell'art. 31 della legge n. 223/90 - secondo il quale «qualora il titolare di una o più concessioni per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale venga a trovarsi nelle condizioni previste dal comma 1 dell'art. 15 per fatti diversi dall'aumento della tiratura.....



il Garante invita il titolare medesimo a promuovere e a compiere gli atti necessari per ottemperare ai divieti entro un termine contestualmente assegnato non superiore a 360 giorni» - sollecitava il Garante perché diffidasse «il Ministero del Tesoro e la RAI a promuovere e a compiere gli atti necessari per ottemperare ai divieti», invitasse il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni «a disporre la revoca della concessione alla RAI, quanto meno relativamente ad una delle tre reti televisive» e relazionasse immediatamente il Parlamento sulla «posizione dominante» in atto da parte del Ministero del Tesoro. Il denunziante, inoltre, diffidava direttamente il Ministero delle PP.TT. ed il Ministero del Tesoro, l'uno perché disponesse «ogni accertamento di propria competenza ai fini dell'adozione del provvedimento di revoca della concessione alla RAI» ex art. 37, comma settimo, della legge n. 223/90, l'altro perché ponesse in essere «gli atti necessari per ottemperare ai divieti previsti dalla legge».

Con nota in data 3 dicembre 1992 il Garante comunicava al denunziante che l'approfondita valutazione della situazione prospettata portava alla conclusione dell'insussistenza dei presupposti normativi per l'assunzione di iniziative ai sensi dell'art. 31, co. 6, della legge n. 223/90.

Il Garante aveva anche ravvisato l'opportunità di istituire un'apposita Commissione di studio (presieduta dall'Avv. Prof. Nicolò Lipari e composta da magistrati, docenti universitari e rappresentanti del Ministero del Tesoro e di quello delle PP.TT.), la quale aveva elaborato un ampio parere di cui si riportano i punti salienti:

«Si deve anzitutto rilevare che, a ben vedere, non si realizza formalmente, in senso proprio, il presunto cumulo o controllo contemporaneo di un quotidiano da un lato e tre "concessioni" televisive nazionali dall'altro: infatti l'oggetto della concessione attribuita alla Rai è il servizio pubblico, previsto e disciplinato da apposite norme delle leggi speciali, e non tre distinte concessioni di emittenza televisiva.

Sotto un secondo profilo, e sempre in via preliminare, occorre poi rilevare che la posizione del Ministero del Tesoro, che è divenuto *ope legis* azionista delle società che mediamente controllano da un lato il quotidiano e dall'altro l'emittenza televisiva, mentre realizza certamente la titolarità delle azioni di queste società, non configura con eguale certezza una posizione di controllo o comunque di esercizio di poteri gestori o di direzione sulle capogruppo e, per loro tramite, sulle società dei gruppi, per una duplice ragione. Da un lato infatti il Ministro del Tesoro, sempre ai sensi delle disposizioni recate dal D.L. n. 333, art. 15 comma terzo, "eserciterà i diritti dell'azionista d'intesa con i Ministri del Bilancio e della Programmazione economica, dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato e delle Partecipazioni statali"; dall'altro e soprattutto, ai sensi dell'art. 16 della predetta legge, il Ministro del Tesoro è tenuto a predisporre entro tre mesi dalla data di entrata in vigore di essa un programma di riordino delle partecipazioni in suo possesso da trasmettere, d'intesa con gli altri Ministeri citati, alla Presidenza del Consiglio, che a sua volta lo sottopone alle Commissioni parlamentari, le quali rendono parere perché il detto programma possa finalmente essere approvato dal Consiglio dei Ministri e divenire esecutivo. Ne segue che qualsiasi atto di gestione influente su tale "riordino", quale certamente è quello cui tende la diffida Patuelli (dismissione di

una rete) o comunque qualsiasi altro atto inteso a modificare la situazione creatasi *ope legis*, che venisse adottato anticipatamente all'adozione da parte del Consiglio dei Ministri di tale piano di riordino, si porrebbe, per sua natura, in contrasto con la disposizione legale dell'art. 16 appena richiamata.

Sotto un terzo profilo occorre inoltre rilevare che l'IRI era e resta proprietario, ma non può neppure ora essere detto a giusto titolo l'ente esercente sulla RAI poteri di controllo; la legislazione speciale regolatrice della concessionaria del servizio pubblico sottopone infatti la gestione di questa ad una disciplina *ad hoc*, in forza della quale si determina una evidente scissione tra proprietà e controllo.

(.....)

Le garanzie normativamente previste (a tutela del pluralismo, dell'obiettività, dell'apertura alle diverse tendenze politiche, sociali, culturali) in ordine al servizio pubblico radiotelevisivo trovano la massima espressione nell'attribuzione alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi di una serie di poteri - tra cui, in particolare, quello di nomina del consiglio di amministrazione della concessionaria pubblica (v. art. 4 legge 103/75, art. 6 D.L. 807/84 convertito nella legge 10/85, art. 25 legge 223/90) - nella previa individuazione legislativa del relativo indirizzo politico-editoriale (v. art. 9 comma secondo D.L. 807/84), nella preventiva definizione delle fonti di finanziamento della stessa concessionaria.

In tale contesto deve escludersi che il detentore del capitale sociale della concessionaria pubblica possa esercitare su di essa quell'influenza dominante che costituisce la *ratio* della fattispecie di controllo di cui all'art. 2359 cod. civ. ed all'art. 37 legge 223/90. In particolare, il detentore del capitale sociale della concessionaria pubblica, privo di un potere di incidenza sia sotto il profilo dell'indirizzo politico-editoriale sia sotto il profilo delle scelte imprenditoriali, non è in grado, per definizione, di coordinarne la gestione con quella di altre imprese ad esso comunque facenti capo. Conseguentemente, ai sensi del predetto art. 37 lett. b), l'esistenza del controllo in capo al Tesoro va esclusa perchè, nonostante gli indici di presunzione (per esempio, comunicazione degli utili e delle perdite), non esiste (possibilità di) gestione coordinata dei *media* "ai fini del perseguimento di uno scopo comune o ai fini di limitare la concorrenza".

(.....)

Senza ulteriormente indugiare su tutti gli aspetti di tale peculiare situazione, deve quindi concludersi, per quanto interessa in questa sede, nel senso della giuridica inconfigurabilità, nell'attuale quadro normativo, di una situazione di "controllo" sulla concessionaria pubblica (RAI) da parte dell'azionista (IRI ed, attraverso di questo, del Ministero del Tesoro), che trova uno dei punti di sua massima evidenza nell'attribuzione legislativa a "soggetto" diverso da quello legittimato in base all'assetto proprietario (ed addirittura ad un organo del Parlamento) del potere di scelta degli amministratori e di dirigenti della stessa concessionaria pubblica (v., con riguardo tra l'altro all'art. 37 comma primo lettera e) della legge 223/90, l'art. 6 comma primo e comma quarto lettere g) e *h bis*) del D.L. 807/84).

In definitiva, la relazione intercorrente tra Ministero del Tesoro e RAI (al di là dei modi in cui il Ministero del Tesoro è tenuto ad esercitare i diritti dell'azionista, ex art. 15 comma terzo del D.L. 333/92) non appare riconducibile alle previsioni del comma quinto dell'art. 15 legge 223/90.  
(.....)

Di per sé rilevante è anche l'argomento in forza del quale la denunciata concentrazione si sarebbe verificata non già in capo alla concessionaria RAI bensì, a livello superiore, in capo al Ministero del Tesoro, per essere questo: da un lato ipoteticamente controllante (tramite l'IRI) della RAI ed in posizione assimilabile a quella della concessionaria per effetto dell'art. 15 comma quinto legge 223/90; dall'altro controllante del quotidiano "Il Giorno" attraverso l'ENI e la SOGEDIT. Ma il soggetto in tal modo individuato come concentratore, cioè il Ministero del Tesoro, altri non è che lo Stato, cioè il concedente, ovvero il titolare del servizio pubblico che deve, per legge, essere esercitato mediante concessione. È ovvio che una concessione dello Stato allo Stato rappresenta una tipica *contradictio in terminis*.

Non è dato comprendere per tale verso come la posizione del Ministero del Tesoro possa venire equiparata a quella del "titolare di più di due concessioni per radiodiffusione televisiva" in ambito nazionale ai fini dell'applicazione di un divieto che (anche in relazione alla natura della garanzie che lo assistono) postula, per imprescindibile necessità logica, il rilievo specifico ed esclusivo della posizione di concessionario (l'inosservanza all'invito ad ottemperare al divieto è sanzionata dalla "revoca della concessione", ex art. 31 commi sesto e settimo legge 223/90).  
(.....)

La conclusione sopra acquisita da prospettive diverse trova conferma ove si consideri la fonte creatrice della situazione considerata e che lo stesso denunziante assume a presupposto della sua iniziativa, specie se valutata in relazione al dettato di cui al secondo comma dell'art. 15 della legge 223/90.

Solo per effetto del D.L. 333/92, come convertito con legge 359/92, si è infatti determinata, con la trasformazione dell'IRI e dell'ENI da enti pubblici in società per azioni e l'attribuzione delle rispettive azioni al Ministero del Tesoro, la riconducibilità in via mediata ad un unico centro di imputazione, appunto il Ministero del Tesoro, della titolarità delle azioni della concessionaria pubblica RAI e del giornale quotidiano "Il Giorno".

Non si è in presenza quindi di "un'operazione concentrativa" realizzata da imprenditori nell'esercizio della loro autonomia negoziale (cfr. comma secondo dell'art. 15 legge 223/90; commi quarto e quinto, in relazione al comma primo, dell'art. 3 legge 67/87; art. 5 della legge 287/90) ovvero di una "situazione di concentrazione" che, sia pure originata nei suoi presupposti da un evento naturale, richieda comunque, per la sua attualizzazione, l'esercizio (anche eventualmente nella c.d. forma "tacita") di una volontà negoziale (l'accettazione di eredità nell'ipotesi di cui al comma settimo dell'art. 3 legge 67/87).

Ciò vale dire che si è fuori dell'ambito rispetto al quale sono normativamente previsti interventi amministrativi di tipo "repressivo" (nelle diverse modalità: accertative, costitutive o monitorie).

Una reazione negativa di tale natura da parte dell'ordinamento non è infatti prevista in modo indiscriminato nei confronti di tutte le situazioni astrattamente definibili in termini oggettivi come "posizioni dominanti", in ragione del superamento dei limiti percentuali di presenza sul mercato previsti da vari ordinamenti di settore.

Ed invero non determinano una reazione repressiva dell'ordinamento le posizioni di dominanza acquisite sul mercato per effetto di fenomeni espansivi dell'impresa (collegati ad aumento delle vendite, a nuove iniziative, al recesso dei concorrenti) non riconducibili ad operazioni di tipo concentrativo (arg. a *contrariis* dalle norme già richiamate; v., inoltre, il comma nono dell'art. 3 legge 67/87 nonché il comma sesto dell'art. 31 legge 223/90).

*A fortiori* deve ritenersi che la situazione in esame, non riconducibile per alcun verso a determinazioni volitive dei soggetti interessati ma derivante direttamente dalla legge, esuli, per definizione, dall'ambito di quelle soggette a poteri di intervento delle Autorità amministrative di garanzia (è del tutto evidente, in particolare, che la "legge" non rientra nei "fatti diversi" cui genericamente si riferisce il comma sesto dell'art. 31 legge 223/90).

In sostanza, il divieto di concentrazioni di emittenti televisive e di quotidiani contenuto nell'art. 15 della legge 223 viene difeso da elusioni rendendo nulli ed inefficaci, e suscettibili dell'applicazione di sanzioni, tutti i fatti o atti di autonomia privata attraverso i quali un soggetto possa pervenire ad acquisire la titolarità o il controllo contemporaneo dei diversi mezzi di informazione. Ma nella specie manca assolutamente un fatto o atto di autonomia privata che possa essere oggetto del divieto e della sanzione: infatti il "fatto" a cui consegue la creazione della situazione che si assume in contrasto con il primo comma dell'art. 15 è la legge medesima, che ha direttamente disposto la trasformazione in società per azioni dell'IRI e dell'ENI e l'attribuzione al Ministero del Tesoro delle relative azioni. E poichè è fin troppo evidente che il disposto legale per sua natura non corrisponde alla previsione del comma secondo dell'art. 15 citato, che vieta fatti o atti risalenti all'autonomia privata, e più in generale è evidente che un fatto normativo non può essere giudicato lesivo di un'altra disposizione di legge (ordinaria), non sussiste nel caso di specie alcun fatto acquisitivo cui riferire l'operare dei divieti invocati nella diffida in esame.  
(.....)

Le considerazioni di cui sopra sono di per sè esaustive del problema che è stato prospettato al gruppo di studio.

Quest'ultimo ritiene tuttavia di poter conclusivamente osservare che nella specie farebbero difetto anche i presupposti legislativi di attivazione dei poteri del Garante. Premesso infatti che, prima del "piano di riordino" previsto dal D.L. n. 333/92, ogni eventuale determinazione di cessione per ritenute ragioni di principio o di opportunità pratica non potrebbe essere interferita, quanto a tempo e modi della sua realizzazione, da interventi esterni, estranei alla logica ed alle finalità cui, per

tassativo disposto della legge, il piano stesso deve in via esclusiva ispirarsi, prima dell'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri di tale piano non potrebbe in nessun caso giustificarsi l'esercizio da parte del Garante dei poteri previsti dall'art. 31 comma sesto della legge 223/90.

Per completezza di quadro deve comunque ancora sottolinearsi che: *a)* in quanto discendente direttamente dalla legge, «l'acquisizione» del controllo del quotidiano "Il Giorno", all'ultimo livello proprietario, da parte del Ministero del Tesoro non potrebbe mai ritenersi "in violazione" della statuizione di cui all'art. 1 comma tredicesimo della legge 416/81 (a prescindere da ogni problema di definizione dell'ambito previsionale di tale disposizione); nè sarebbe per definizione configurabile un'azione di "nullità" o altra iniziativa monitoria nei confronti dell'anzidetta acquisizione, ai sensi dell'art. 9 comma quinto della stessa legge 416/81; *b)* è lo stesso ordinamento ad imporre che "la concessionaria del servizio pubblico" sia una società a "totale partecipazione pubblica": sotto tale profilo potrebbero porsi problemi in ordine ai modi e ai limiti della "privatizzazione" dell'IRI, anche in relazione alla previsione dell'art. 1 del D.L. 408/92, secondo la quale le azioni della "RAI" possono appartenere soltanto "allo Stato, ad enti pubblici o a società a totale partecipazione pubblica"; *c)* la revoca parziale della concessione nei confronti della concessionaria pubblica, incidendo sugli obiettivi, sui limiti e sulle modalità del pubblico servizio, comporterebbe anche, per il principio del *contrarius actus*, la necessità di sentire previamente la commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi».

Avverso la determinazione 3 dicembre 1992 del Garante il denunciante ha presentato ricorso al TAR Lazio.

## Capitolo IV

# Dati in materia di pubblicità (rinvio)

In ordine agli esiti dei rilevamenti degli aspetti quantitativi inerenti al rispetto dei limiti di affollamento pubblicitario e di quelli degli aspetti qualitativi e formali, in materia di pubblicità, si rimanda a quanto precisato infra, Cap. V, a proposito dei procedimenti sanzionatori.

Nel 1992 si è confermata la tendenza già manifestata negli anni precedenti: pur in presenza di un mercato economico in gravi difficoltà e tensioni di natura recessiva, si è infatti registrato un ulteriore incremento della pubblicità radiodiffusa, anche se con indici inferiori rispetto al passato.

La quota degli investimenti pubblicitari netti per i singoli comparti, infatti, porrebbe in evidenza (pur tenendo conto delle differenze evidenziate dalle varie fonti di rilevazione) che di fronte a una quota complessiva per la stampa di circa il 40 per cento degli investimenti globali stimati, inferiore al 41,5 per cento del 1991, la quota degli investimenti per la pubblicità televisiva sarebbe stata di circa il 54,5 per cento, in crescita rispetto al 52,7 per cento circa del 1991. Mentre una flessione seppur lieve si è avuta anche negli investimenti pubblicitari che si avvalgono delle radio nazionali, circa l'1,5 per cento per il 1992 rispetto all'1,6 per cento del 1991, sul globale importo degli investimenti (v. in proposito anche fonte NASA/NBI - Nielsen - Inpe).

Tali elementi pongono in evidenza che il fenomeno pubblicitario televisivo per quanto possa essere influenzato dal *trend* negativo dell'economia, mostra, comunque, un atteggiamento in controtendenza, incrementando la sua espansione, seppur in termini minori rispetto al passato.

## Capitolo V

# I procedimenti sanzionatori per le violazioni del codice comportamentale

Tra le norme di comportamento dettate dalla legge n. 223/90 per gli esercenti l'attività di radiodiffusione sonora e televisiva, particolare rilievo assumono le disposizioni dell'art. 8 (in materia di pubblicità) e dei commi da 8 a 15 dell'art. 15 (in materia di obblighi e divieti inerenti ai programmi).

Ai fini dell'osservanza di tali disposizioni (oltre che delle regole poste dagli artt. 9, 20, 21, 26 e dai commi da 2 a 4 dell'art. 10) è attribuita al Garante una potestà sanzionatoria, per il cui esercizio l'art. 31 prevede un procedimento diversificato in ragione delle tipologie delle violazioni.

In tale ambito l'attività dell'Ufficio si è svolta con impegno, ma per cause oggettive non potrà raggiungere livelli ottimali fino a quando non sarà risolto il pregiudiziale e fondamentale problema della strutturazione di un organico sistema di rilevazione e di segnalazione delle infrazioni commesse.

Al fine di meglio chiarire tale punto, va premesso che in linea generale ogni sistema sanzionatorio (sia quello affidato all'autorità giudiziaria penale, sia quello affidato agli organi dotati di potestà amministrativa, tra cui l'Ufficio del Garante) è costituito da una dualità fondamentale di organismi e di competenze:

a) gli organi preposti istituzionalmente alla *segnalazione* delle violazioni delle norme;

b) gli organi preposti alla *valutazione* (in base ai criteri fissati dalle leggi) dell'infrazione segnalata, al fine di accertarne la effettiva difformità dalla norma e, conseguentemente, di irrogare la sanzione, dopo avere esperito un apposito procedimento istruttorio con le garanzie di difesa.

Per fare un esempio di tutta evidenza, nel caso delle infrazioni penali gli organi di polizia sono preposti a fornire la *notitia criminis* agli organi giudiziari, che, poi, provvedono ad istruire il giudizio e a determinare la sanzione.

Nell'ambito della legge 223/1990 (disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato) la legge configura la competenza dei Circoli costruzioni telegrafiche e telefoniche quali organi aventi il compito istituzionale di segnalare al Garante le violazioni di legge (comma 16 dell'art. 31).

In riferimento alla notizia dell'infrazione avuta, l'Ufficio del Garante è tenuto a provvedere ad esaminare la situazione giuridica, ad aprire l'istruttoria e, in base alle risultanze acquisite, ad emettere i provvedimenti sanzionatori.

Ma tale sistema delineato dalla legge dell'agosto '90 ha potuto ricevere solo una parziale attuazione.

La limitata capacità operativa dei Circoli - necessitanti di potenziamento in termini sia di risorse umane sia di risorse strumentali per fronteggiare tali nuovi compiti, come in varie occasioni precisato dagli organi responsabili del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni e riferito nelle precedenti relazioni - non ha sinora consentito la piena esplicazione di questa loro particolare competenza.

La situazione risulta critica nella fase attuale, in cui non ancora è stato messo a regime il sistema radiotelevisivo ed è intervenuto lo slittamento del termine per il rilascio delle concessioni alle emittenti locali (sicché permane una ridondante quantità di emittenti, non ancora assoggettate al filtro dello strumento concessorio).

Esclusa la praticabilità di un'ipotesi di monitoraggio integrale ed ininterrotto per l'intera emittenza - che richiederebbe l'impegno di risorse assolutamente non disponibili - appare giocoforza procedere, almeno al momento, nel senso di un'accorta pianificazione di verifiche a campione che assicurino una certa frequenza ed intensità di controllo.

Nel periodo considerato dalla presente relazione, peraltro, al fine di assicurare l'indefettibile funzione istituzionalmente demandatagli dalla legge, l'Ufficio si è trovato nella necessità - come nell'anno precedente - di ricorrere ai servizi di una ditta privata specializzata per l'attività di rilevazione delle trasmissioni attraverso una convenzione che ha riportato positivamente tutti i pareri prescritti.

L'esigenza del contenimento dei costi in misura compatibile con gli stanziamenti di bilancio e lo stesso carattere transitorio della soluzione adottata hanno consigliato di rapportare il perimetro delle rilevazioni ad un numero circoscritto di emittenti, poi progressivamente aumentato.

Il rapporto con la ditta privata andrà a cessare, secondo le previsioni, nel mese di marzo 1993. La Direzione Centrale Servizi Radioelettrici del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni ha, infatti, fornito assicurazioni circa l'imminente attivazione di un servizio organico di vigilanza a campione, di cui è auspicabile il progressivo potenziamento. Ciò consentirà di perseguire l'obiettivo primario ed essenziale di dare al controllo la massima estensione soggettiva (tendenzialmente rivolta all'intera emittenza), per assicurare l'attuazione dei principi fondamentali del sistema radiotelevisivo ed il rispetto del codice comportamentale degli operatori secondo criteri di assoluta omogeneità ed imparzialità.

In tale situazione, che fa ora ritenere inserita in una prospettiva concreta l'acquisizione della potenzialità occorrente da parte dei Circolstel, un eventuale ulteriore ricorso ai servizi di organismi terzi potrebbe



avere, in diverso contesto ed ove se ne ravvisasse la necessità alla luce dell'esperienza, un carattere meramente integrativo dell'organico supporto dei Circoli (nonché della possibile collaborazione dei Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi, che l'Ufficio non ha mancato di sollecitare, ottenendo tuttavia pochissime dichiarazioni di disponibilità, condizionate da motivi di spesa).

Un possibile contributo alla soluzione dei problemi del controllo, per quanto specificamente concerne la materia della pubblicità, potrebbe derivare dalla messa a punto di sistemi automatici di verifica. A tal fine, tuttavia, sarebbe opportuno prevedere negli atti di concessione l'obbligo delle emittenti di prestare la collaborazione necessaria per l'introduzione e la gestione di siffatte forme di rilevazione dei dati inerenti alla pubblicità.

Nella situazione di transizione prospettata, per effetto delle registrazioni operate dalla ditta privata si è determinato l'afflusso presso l'Ufficio di un'enorme quantità di dati, che ha reso necessario un'onerosa attività di selezione e verifica per l'individuazione dei casi in concreto suscettibili di valutazione ai fini dell'instaurazione di un procedimento sanzionatorio.

Analoga attività l'Ufficio ha dovuto espletare riguardo ai numerosi esposti pervenuti dagli utenti e da associazioni rappresentative di utenti (concernenti, in particolare, film ritenuti vietati ai minori ed altri spettacoli asseritamente in contrasto con i principi di cui al comma 10 dell'art. 15 legge n. 223/90) nonché dagli operatori e da loro associazioni.

A tale composita mole di materiale informativo si sono aggiunte le mirate segnalazioni provenienti da alcuni Circoli già attivi.

In esito alla complessa opera di verifica, effettuata nel corso del periodo in esame, l'Ufficio ha proceduto a notificare (sino al 28 febbraio 1993) 134 atti di contestazione, alcuni dei quali, per quanto concerne le ipotesi di violazione delle varie disposizioni dell'art. 8 della legge cit. in materia di pubblicità, relativi anche a più episodi della stessa specie riconducibili ad unico «comportamento» secondo l'indicazione di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 31 cit. legge.

Le contestazioni, che hanno riguardato nel complesso sette reti nazionali e quarantanove emittenti locali nel settore televisivo, nonché quattro reti nazionali nel settore radiofonico, possono così classificarsi secondo le tipologie delle infrazioni:

- n. 16 atti di contestazione per violazione del comma 1 dell'art. 8 (divieto di inserimento di pubblicità in programmi di cartoni animati), di cui 4 ad emittenti nazionali e 12 ad emittenti locali;
- n. 27 atti di contestazione per violazione del comma 2 dell'art. 8 (mancata segnalazione della pubblicità), di cui 1 ad emittente nazionale e 26 ad emittenti locali;
- n. 5 atti di contestazione per violazione del comma 3 dell'art. 8 (eccesso di interruzioni pubblicitarie) ad emittenti nazionali;
- n. 3 atti di contestazione per violazione del comma 5 dell'art. 8 (divieto di pubblicità di prodotti del tabacco ecc.) ad emittenti nazionali;

- n. 2 atti di contestazione per violazione del comma 7 dell'art. 8 (superamento dell'indice di affollamento pubblicitario) ad emittenti nazionali;
- n. 21 atti di contestazione per violazione del comma 9 dell'art. 8 (superamento dell'indice di affollamento pubblicitario) ad emittenti locali;
- n. 6 atti di contestazione per violazione del comma 13 dell'art. 8 (mancata segnalazione di programma sponsorizzato), di cui 4 ad emittenti nazionali e 2 ad emittenti locali;
- n. 4 atti di contestazione per violazione del comma 10 dell'art. 15 (divieto di programmi pornografici) ad emittenti nazionali;
- n. 5 atti di contestazione per violazione del comma 11 dell'art. 15 (trasmissione di film vietati ai minori di anni diciotto), di cui 3 ad emittenti nazionali e 2 ad emittenti locali;
- n. 3 atti di contestazione per violazione del comma 13 dell'art. 15 (trasmissione di film vietati ai minori di anni quattordici) ad emittenti locali;
- n. 10 atti di contestazione per violazione del comma 1 dell'art. 20 (mancato rispetto del limite minimale di programmazione) ad emittenti locali;
- n. 19 atti di contestazione per violazione del comma 4 dell'art. 20 (tenuta del registro dei programmi) ad emittenti locali;
- n. 9 atti di contestazione per violazione del comma 5 dell'art. 20 (conservazione delle registrazioni dei programmi) ad emittenti locali;
- n. 1 atto di contestazione per violazione del comma 6 dell'art. 20 (obbligo di trasmettere telegiornali) ad emittente nazionale;
- n. 4 atti di contestazione per violazione del comma 10 dell'art. 8 (divieto di pubblicità locale) a 4 reti radiofoniche nazionali.

La maggior parte dei procedimenti conseguenti alla notifica delle contestazioni - nei quali, secondo le indicazioni di legge, viene assicurato nel modo più esteso il contraddittorio - si trova ancora in istruttoria per la valutazione degli scritti difensivi e l'espletamento delle audizioni richieste dalle emittenti.

L'entità e la complessità delle incombenze inerenti al settore sanzionatorio — che richiedono, una molteplicità di adempimenti ed una tempestività di espletamento — hanno evidenziato la necessità di un potenziamento della stessa struttura dell'Ufficio del Garante, che non può prescindere dall'istituzione di un ruolo organico del personale. Ciò per consentire all'Ufficio di acquisire in maniera stabile il personale necessario secondo adeguati livelli di professionalità ed assicurare l'efficienza e la funzionalità in un grado ottimale.

## Capitolo VI

# La pubblicità ingannevole

## 1. Premessa

La crescente rilevanza del fenomeno pubblicitario nel settore radio-televisivo ha comportato la necessità di predisporre idonei strumenti di controllo sul contenuto e sulle modalità di trasmissione dei messaggi pubblicitari ed adeguati meccanismi di tutela, amministrativa e giurisdizionale, a favore sia dei concorrenti che dei destinatari dei messaggi medesimi.

Fino all'adozione del D. Lgs. n. 74/92 (v. *infra*, par. 2), il sistema normativo di controllo, finalizzato a garantire correttezza professionale tra le forze di mercato, ha attribuito al giudice ordinario il potere di provvedere in ordine alla cessazione degli atti di concorrenza sleale (artt. 2598 - 2601 cod. civ.), all'eliminazione degli effetti ed alla condanna dell'autore al risarcimento del danno nel caso in cui tali atti siano compiuti con dolo o colpa.

Accanto a tale forma di tutela, la progressiva creazione di organismi di autodisciplina ha consentito di esaminare i messaggi pubblicitari in funzione non solo della salvaguardia degli interessi delle forze imprenditoriali, ma anche di una più adeguata garanzia dei consumatori.

Le determinazioni adottate dagli organismi di autodisciplina, la cui attività si colloca sul piano dell'autonomia negoziale dei soggetti privati, restano prive, tuttavia, dell'autoritarieria e dell'esecutività necessarie per garantirne la puntuale osservanza.

## 2. Il decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74

Il D.lgs. n. 74/92 ha introdotto per la prima volta una disciplina di carattere generale volta a vietare la pubblicità ingannevole, in attuazione della Direttiva 84/450 CEE, della quale fa proprie le finalità ed i principi fondamentali. Innovando rispetto al passato, il citato provvedimento ha individuato idonei meccanismi pubblicitari a tutela sia degli operatori economici sia dei consumatori, e, in genere, del pubblico, inteso come l'insieme dei fruitori dei messaggi pubblicitari.

La pubblicità, in base alla nuova normativa, deve essere palese, veritiera e corretta.

La nozione di «pubblicità ingannevole» è descritta nell'art. 2, lett. b) del D. Lgs. cit., che ritiene tale «qualsiasi pubblicità che in qualunque modo, compresa la sua presentazione, induca in errore o possa indurre in errore le persone fisiche o giuridiche alle quali è rivolta, o che essa raggiunge, e che, a causa del suo carattere ingannevole, possa pregiudicare il loro comportamento economico, ovvero che, per questo motivo, leda o possa ledere un concorrente».

Tra gli elementi identificativi della natura ingannevole dei messaggi pubblicitari, vengono distinti gli indicatori qualitativi dei beni e servizi oggetto di pubblicità, dagli indicatori quantitativi; vengono inoltre considerate le caratteristiche economico-finanziarie dell'operatore pubblicitario.

La comunicazione pubblicitaria, in particolare, deve essere chiaramente riconoscibile come tale (c.d. «trasparenza»), sulla base di criteri meramente formali, a prescindere dal contenuto del messaggio, ed è vietata la «pubblicità subliminale».

Vengono, altresì, ritenute ingannevoli, secondo una diretta valutazione legislativa, due forme di pubblicità. La prima, comprende i messaggi pubblicitari che non forniscono idonea informazione sulla pericolosità di prodotti dannosi per la salute e la sicurezza dei consumatori; la seconda, concerne i messaggi che possono minacciare la sicurezza di bambini e adolescenti, o abusare della loro credulità o inesperienza, ovvero dei naturali sentimenti degli adulti per i più giovani.

### 3. Tutela amministrativa e giurisdizionale

La tutela di carattere amministrativo è attribuita, dal D. Lgs. n. 74/92, alla competenza dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che adotta i necessari provvedimenti inibitori, previa richiesta di parere, obbligatorio e non vincolante, al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, nel caso in cui il messaggio sia stato diffuso attraverso il mezzo radiotelevisivo, ovvero mediante la stampa.

Nelle more del procedimento, l'Autorità Garante ha la possibilità di adottare provvedimenti cautelari consistenti nella provvisoria sospensione della pubblicità ingannevole.

Nel caso in cui il messaggio pubblicitario sia fondato su dati di fatto contestati, l'Autorità Garante può acquisire dall'operatore pubblicitario le prove ritenute opportune ed i medesimi elementi sono da considerarsi inesatti nel caso in cui la prova venga omessa o ritenuta insufficiente.

L'inottemperanza ai provvedimenti inibitori o d'urgenza dell'Autorità costituisce reato contravvenzionale, punito con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda.

Sanzioni amministrative sono, altresì, previste per il proprietario del mezzo di diffusione del messaggio pubblicitario che non fornisce le informazioni idonee a identificare l'operatore pubblicitario.

I ricorsi contro le decisioni definitive dell'Autorità rientrano nella giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo. Resta, comunque, ferma

la competenza del giudice ordinario in materia di atti di concorrenza sleale a norma dell'art. 2598 c.c..

Il decreto legislativo in argomento detta, infine, alcune prescrizioni per l'ipotesi di paralleli ricorsi presso l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ed organismi volontari ed autonomi di autodisciplina.

In relazione alla disciplina sopra sintetizzata, va sottolineato come, ad oltre un anno dall'entrata in vigore del D. Lgs n. 74/92, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, mentre ha avuto occasione di rendere all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato numerosi pareri in ordine a messaggi pubblicitari apparsi sulla stampa periodica o quotidiana, solo sullo scorcio del periodo di riferimento della presente relazione è stato investito di una questione relativa a comunicazioni diffuse per via radiofonica o televisiva.

Ciò in relazione ad un esposto da parte di Publitalia 80 S.p.A., concernente la serie televisiva «Un Commissario a Roma», nel quale si assume la trasmissione di pubblicità surrettizia per la testata «La Repubblica».

## Capitolo VII

# Il diritto di rettifica

## 1. Premessa

La potenzialità diffusa e aggressiva propria del mezzo radiotelevisivo è alla base della tutela di natura amministrativa, attribuita alla competenza del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, attraverso cui si riconosce, a chiunque si ritenga leso nei suoi interessi morali o materiali da trasmissioni contrarie a verità, il diritto di chiedere la rettifica al concessionario privato, o alla concessionaria pubblica ovvero alle persone dagli stessi delegate al controllo delle trasmissioni (art. 10, L. n. 223/90).

Resta ferma, comunque, la competenza del Giudice ordinario per la tutela dei diritti soggettivi.

## 2. Il procedimento di rettifica: le disposizioni del regolamento di attuazione

Il Regolamento di attuazione della legge 6 agosto 1990, n. 223, sulla disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato, approvato con D.P.R. 27 marzo 1992, n. 255 (v. infra, parte III, cap. II), prevede norme procedurali per l'istituto della rettifica, con particolare riferimento al contenuto e alla forma della richiesta avanzata dai soggetti interessati, ai soggetti obbligati a trasmettere la rettifica, alle modalità della stessa, nonché alla rettifica di notizie basate su prove documentali ed a quella disposta dal Garante.

Il concessionario o il soggetto autorizzato o la persona delegata al controllo delle trasmissioni, nel caso in cui non ritenga conformi alle norme di legge le modalità della rettifica, deve darne comunicazione all'interessato entro 24 ore, indicando quelle ritenute adeguate e, in caso di mancata rinuncia del richiedente alla rettifica nelle 24 ore successive, deve sottoporre la questione al Garante.

Nel caso in cui le notizie diffuse siano basate su prove documentali, i soggetti sopra specificati devono fornirne notizia all'interessato, indicandone la natura e i contenuti, entro 24 ore dalla ricezione della richiesta di rettifica. Ove non intervenga la rinuncia all'esercizio del diritto

nelle successive 24 ore, deve essere trasmessa la rettifica senza indugio, o deve essere sottoposta la questione al Garante entro il giorno successivo alla scadenza del termine per la rinuncia.

È previsto poi che, ricevuti gli atti, il Garante provveda nel termine di cinque giorni stabilito dalla legge n. 223/90.

In ordine alle cadenze temporali che delimitano le varie fasi del procedimento, pur tenuto conto dell'esigenza di garantire una tutela rapida ed efficace ai soggetti lesi, occorre rilevare come i termini fissati si siano nel concreto rivelati eccessivamente ristretti, sia per le difficoltà organizzative dei concessionari, sia per le necessarie attività istruttorie del Garante.

Le considerazioni che precedono suggeriscono, pertanto, la opportunità di un riesame del procedimento di rettifica, tenuto anche conto dei profili sanzionatori di cui al comma 3 dell'art. 31 della legge n. 223/1990.

### **3. I dubbi di legittimità avanzati in sede giurisdizionale**

È attualmente all'esame del Giudice amministrativo un ricorso con il quale si assume l'illegittimità delle disposizioni dettate dal D.P.R. n. 255/1992 in quanto:

a) gli *artt. 5 - 9* violerebbero il principio di riserva assoluta di legge desumibile dall'art. 21 Cost. e si porrebbero in contrasto con l'art. 36, legge 223/1990, che, nell'attribuire alla P.A. la potestà di emanare il regolamento di attuazione, non recherebbe alcun riferimento espresso al diritto di rettifica;

b) l'*art. 5*, nell'imporre l'autenticazione della firma del richiedente — obbligo non previsto dalla legge — renderebbe più difficile l'esercizio del diritto di rettifica;

c) l'*art. 6*, nell'individuare le circostanze suscettibili di far sorgere il diritto di rettifica, limiterebbe la portata dell'art. 10 della legge — che richiama genericamente le trasmissioni contrarie a verità — in quanto non consentirebbe di chiedere la rettifica per talune ipotesi, quali la diffusione di immagini o l'attribuzione di atti, opinioni o affermazioni a soggetto diverso dal richiedente, la cui diffusione sia lesiva degli interessi morali e materiali di quest'ultimo;

d) l'*art. 7*, così come formulato, porterebbe ad escludere che il richiedente possa agire per rettificare valutazioni e commenti contrari a verità, se formulati su presupposti di fatto non veritieri, ma inespressi, impliciti o allusivi;

e) l'*art. 8, comma 2*, che consente alla emittente di trasmettere, dopo la rettifica, una postilla, al fine di dare comunicazione in merito al documento a sostegno dell'informazione originaria nonchè ai rilievi mossi dal richiedente sulle prove documentali, legittimerebbe una prassi del diritto di rettifica da parte dei concessionari o dei soggetti autorizzati, già rilevata come elusiva dalla giurisprudenza in materia di stampa;

f) la diversa regolamentazione del diritto di rettifica per il settore radiotelevisivo e dell'editoria, che risulterebbe più restrittiva per il primo, costituirebbe, infine, un ulteriore motivo di illegittimità.

Si sostiene, inoltre, che ove le citate norme del D.P.R. n. 255/92 fossero ritenute conformi alla legge n. 223/90, dovrebbe affermarsi l'incostituzionalità dello stesso art. 10 della legge, per violazione degli artt. 2, 3, 13 e 21 Cost., in quanto determinerebbe una compressione del diritto di rettifica incompatibile con la sua natura di diritto fondamentale.

#### **4. Le decisioni del Garante su richieste di rettifica**

Nel periodo in esame, il Garante ha provveduto in materia di rettifica su tre richieste, tutte concernenti trasmissioni televisive.

Le decisioni hanno riguardato, nel primo caso, la divulgazione dei risultati relativi a *test* effettuati su prodotti commerciali; nel secondo caso, alcuni giudizi sulla persona non suffragati da circostanze di fatto; nel terzo caso, l'attribuzione della qualifica di «setta», anziché di «confessione religiosa», e di comportamenti antisociali ad una congregazione religiosa, senza avallo di elementi probatori.

Nelle accennate ipotesi, si è avuto modo di precisare:

- l'ambito soggettivo di legittimazione alla richiesta di rettifica: esteso a persone fisiche e giuridiche, ad associazioni ovvero enti di fatto;
- la necessità di indicare in maniera puntuale, nella richiesta, le notizie da rettificare e le precisazioni ritenute correttive delle medesime;
- l'inammissibilità di richieste concernenti giudizi sulla persona manifestati nell'esercizio del diritto di critica politica;
- la non apprezzabilità, come richiesta di rettifica, di un'istanza di partecipazione a futura trasmissione dell'emittente per rispondere alle notizie da questa divulgate;
- l'inammissibilità di richieste di integrazione informativa ad oggetto non specificato.



## Capitolo VIII

# Chiarimenti interpretativi nell'esperienza attuativa

## Le sanzioni amministrative inerenti all'applicazione dell'articolo 15, comma 10, della legge n. 223 del 1990

Nel periodo in riferimento, il Garante ha avuto occasione di operare alcune precisazioni in ordine ai problemi applicativi posti dalla disposizione che vieta i programmi contenenti scene pornografiche.

Al riguardo, è stato da esso rilevato che la previsione del comma decimo dell'art. 15 legge n. 223/90, che fa divieto tra l'altro di trasmettere programmi che possono nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori o che contengono scene di violenza gratuita o pornografiche, va considerata in un'ottica che valga, da un lato, ad armonizzarla con le disposizioni dei commi undicesimo e tredicesimo dello stesso articolo sulle limitazioni poste alle trasmissioni televisive di *film* (con riferimento alla disciplina recata dalla legge 161/62) la cui violazione dà luogo ugualmente ad ipotesi di illecito amministrativo sanzionate dal Garante ai sensi del comma terzo dell'art. 31; dall'altro, a definirne l'autonomia rispetto alla fattispecie di trasmissione televisiva con carattere di oscenità, sanzionata penalmente a norma dell'art. 30 della stessa legge n. 223/90.

È noto, infatti, sotto quest'ultimo profilo, che sino all'emanazione della citata legge l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale non ha praticamente distinto tra i concetti di oscenità e pornografia considerando sostanzialmente la seconda come il presupposto di fatto su cui modellare il giudizio della prima.

Orbene, ferma l'assoluta autonomia delle valutazioni riservate al Giudice penale in ordine al ricorrere in concreto degli elementi che integrano l'ipotesi criminosa della trasmissione televisiva con carattere di oscenità, appare rilevante osservare che, mentre questa si definisce in astratto in relazione al parametro delineato dall'art. 529 c.p. — il quale, nel considerare osceno ciò che, secondo il comune sentimento, offende il pudore, si riferisce (in una prospettiva storico-relativistica) al sentimento medio della collettività — l'illecito amministrativo configurato dal comma decimo dell'art. 15 legge n. 223/90 sembra, invece, da definire in

relazione al diverso parametro dell'offesa recata alla particolare sensibilità dei minori, cui è da ritenere sia stato fatto implicito riferimento.

La disposizione del comma decimo dell'art. 15 legge n. 223/90 sembra invero dominata dalla finalità precipua di impedire attentati all'equilibrio dei minori, in relazione alla quale le indicazioni che seguono l'iniziale previsione di divieto di programmi suscettibili di nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori assumono una valenza specificativa pur se espresse in termini generali.

Ciò inducono a ritenere sia la previsione esplicitamente in tal senso dell'art. 22 della direttiva CEE 89/552 del 3.10.89 (di cui la legge 223/90 costituisce attuazione), sia le successive disposizioni dei commi undicesimo e tredicesimo dello stesso art. 15 della legge 223/90. A tali ultime norme, infatti, quella del comma decimo si raccorda in un rapporto di complementarità che postula omogeneità di interessi tutelati nonchè, per un'esigenza logico-sistematica - in considerazione dell'appresso evidenziata sostanziale coincidenza degli elementi rispettivamente ritenuti (in via diretta ed ob relationem) potenzialmente lesivi - identità dei parametri di riferimento del relativo giudizio.

Di conseguenza, l'intervento valutativo del Garante previsto dal comma decimo dell'art. 15, da un lato, potrebbe avere ad oggetto tutti e soli i programmi diversi dai *film* per i quali è stabilita la preventiva valutazione amministrativa di accessibilità ai minori in base alla legge n. 161/62, dall'altro, dovrebbe implicare valutazioni differenziate in ragione delle modalità temporali della trasmissione, secondo la logica (ispirata a considerazioni di normalità circa la composizione dell'utenza televisiva nelle diverse fasce orarie) già seguita nel citato art. 22 della direttiva CEE 89/552 ed espressa dalle ripetute disposizioni dei commi undicesimo e tredicesimo dello stesso art. 15 della legge n. 223/90. Queste, invero, fondano sulla classificazione dei *film* operata ai sensi della legge n. 161/62, con riguardo ai minori, una disciplina diversificata in ordine alla possibilità ed alle conseguenti modalità temporali di trasmissione televisiva dei *film* medesimi.

È da sottolineare, al riguardo, che le valutazioni delle Commissioni previste dalla legge n. 161/62, specificamente espresse secondo legge in relazione alla particolare sensibilità dell'età evolutiva ed alle esigenze della sua tutela morale, si basano praticamente sulla considerazione degli stessi elementi indicati nel comma decimo della legge n. 223/90 (in particolare scene impressionanti, scene erotiche, violenza verso uomini o animali, fomentazione dell'odio) e tengono conto, per la determinazione del diverso limite di età per l'ammissione alla visione dello spettacolo (14 ovvero 18 anni), della gravità e dell'insistenza degli elementi anzidetti (v. art. 9 del regolamento di esecuzione della legge n. 161/62 approvato con D.P.R. n. 2029/63).

In armonia con le considerazioni che precedono e per un'imprescindibile esigenza di coerenza di sistema, sembra quindi da ritenere che le valutazioni, in materia, del Garante dovrebbero portare ad ammettere la liceità nella fascia oraria compresa tra le ore 22,30 e le ore 7 anche di programmi giudicabili inadatti ai minori di 14 anni per la presenza di elementi considerati nel ripetuto comma decimo dell'art. 15 legge n. 223/90 ed a riconoscere invece l'illiceità sanzionabile ex art. 31 della

stessa legge, oltre che degli stessi programmi se trasmessi in altra fascia oraria, di programmi, mandati in onda in qualsiasi orario, che per l'insistenza o la gravità degli elementi anzidetti (in particolare per compiacimento morboso, assenza di filtro tematico e di coerente inserimento in contesto non finalizzato alla mera sollecitazione disturbante il bene giuridico protetto) appaiono offensivi della sensibilità dei minori degli anni 18. Ciò, come già accennato, secondo la logica che la legge n. 223/90 esprime nelle disposizioni dei commi undicesimo e tredicesimo dell'art. 15. E' da sottolineare, al riguardo, che, rispetto alla disciplina vigente in materia di opere cinematografiche (richiamata nelle ripetute disposizioni), la stessa legge n. 223/90, in ragione delle peculiari caratteristiche di pervasività del mezzo televisivo, si presenta più limitativa.

Sul piano pratico ed attuativo, ferma l'autonomia delle valutazioni di propria competenza in ordine alla capacità di assorbimento dei contenuti dei programmi televisivi ipoteticamente offensivi, secondo la sensibilità ed il senso critico mediamente maturati ai diversi livelli di età, il Garante non può non tener conto dell'evoluzione della realtà socio-culturale che le stesse valutazioni delle Commissioni previste dalla legge n. 161/62 nel concreto riflettono e concorrono a rappresentare.

Tali criteri, d'altronde, trovano riscontro negli sviluppi della giurisprudenza (anche a livello di pronunce della Corte di Cassazione) e nella sua linea evolutiva, nonché nelle recenti elaborazioni della dottrina giuridica. Sicché gli orientamenti dell'Ufficio del Garante traggono fonte sia da una approfondita e razionale interpretazione della normativa vigente, sia dalle linee tracciate dalla giurisprudenza (la quale costituisce un'essenziale e imprescindibile guida, specialmente in una materia, quale quella in argomento, in cui la normativa contenuta nella legge n. 223/90 è assolutamente generica).

### **Divieto di trasmissione di opere cinematografiche non ancora assoggettate al procedimento di revisione ex lege 21 aprile 1962, n. 161**

La trasmissibilità o meno in televisione di *film* destinati alla sala non ancora sottoposti all'esame della Commissione di revisione ai sensi della legge n. 161/62, ha formato oggetto di particolare riflessione, in relazione al disposto della norma di cui all'art. 15, comma 11, legge n. 223/90, che, testualmente, riferisce il divieto di trasmissione ai *film* cui sia stato negato il nulla osta per la proiezione in pubblico.

Si è ritenuto, al riguardo, che il divieto debba intendersi esteso alla trasmissione di opere cinematografiche non ancora assoggettate al procedimento di revisione, logicamente e cronologicamente presupposto rispetto al diniego di nulla osta. Si è poi ritenuto che il cd. *trailer* segue la stessa disciplina del *film* da cui esso è estrapolato.

## **Riserva di pubblicità locale ai concessionari per la radiodiffusione in ambito locale (articolo 8, comma 10, della legge n. 223 del 1990)**

L'art. 8, comma 10, della legge n. 223/90, riserva la pubblicità locale ai concessionari privati per la radiodiffusione in ambito locale ed obbliga i concessionari privati in ambito nazionale e la concessionaria pubblica a trasmettere messaggi pubblicitari contemporaneamente e con l'identico contenuto in tutti i bacini serviti.

Ai fini dell'applicazione di tale norma, l'Associazione Utenti Pubblicità Associati - UPA aveva ritenuto di definire:

- «pubblicità nazionale» quella diffusa dalle emittenti a livello nazionale e riferita alla commercializzazione di un bene o alla prestazione di un servizio acquisibile in qualunque parte del territorio nazionale, nonché quella riferita ad un prodotto venduto per catalogo ovvero ordinabile per telefono da qualunque parte d'Italia;
- «pubblicità locale» quella trasmessa su una porzione limitata del territorio nazionale e riferita ad un bene o servizio acquisibile solo in un preciso e delineato ambito territoriale, non eccedente quello di diffusione del messaggio.

Siffatta impostazione non sembra condivisibile sul piano interpretativo. Non sembra invero che il legislatore abbia inteso imporre, in forza della disposizione in esame, un divieto per gli operatori economici a rilevanza nazionale ovvero a rilevanza locale di ricorrere, rispettivamente, a pubblicità di livello territoriale locale ovvero nazionale, impedendo così agli stessi di operare autonomamente una scelta per sua natura fondata su valutazioni individuali di convenienza nell'ambito delle libere iniziative di mercato attinenti alla rispettiva responsabilità imprenditoriale.

Da un lato, infatti, non sembrerebbe possibile precludere alla grande impresa la possibilità di limitare la sua pubblicità a determinati ambiti territoriali in relazione all'apprezzamento della specifica situazione concorrenziale nonché dell'andamento e delle prospettive di penetrazione che ivi presentano i propri prodotti o servizi; dall'altro, simmetricamente, non potrebbe impedirsi alla piccola e media impresa la possibilità di attuare, attraverso la sollecitazione della domanda e la promozione della propria specifica attività, un piano di sviluppo che le consenta il salto dimensionale e l'affermazione sull'intero mercato nazionale. Ciò, tra l'altro, a tutto vantaggio del sistema produttivo ed economico in generale.

Sembra quindi - anche a voler prescindere dalle problematiche cui l'interpretazione delineata dall'UPA darebbe luogo nell'ipotesi di pubblicità commissionata da operatori non residenti, nonché dalle difficoltà applicative dipendenti dalla natura empirica del criterio definitorio accennato - che la limitazione che ne deriverebbe nei confronti degli operatori economici potrebbe porsi in contrasto con i principi dell'art. 41 della Costituzione.

Alla luce di quest'ultima considerazione ed avuto riguardo agli interessi perseguiti dalla disciplina del sistema radiotelevisivo (che in funzione del principio pluralistico vuole salvaguardare le risorse accessibili alle emittenti locali, senza necessaria incidenza sulle libere scelte di mercato degli operatori economici) la prescrizione dell'art. 8 comma decimo della legge n. 223/90 potrebbe dunque intendersi come specificazione, con riferimento ai "messaggi pubblicitari", del divieto di diversificazione della trasmissione che la legge pone, in via generale, in materia di «programmi» indistintamente a carico di tutti i concessionari, locali e nazionali, privati e pubblico (cfr. comma 15 dell'art. 15 della stessa legge nonché art. 29 del D.P.R. n. 255/92). In tal senso, l'imposizione contenuta nel ripetuto comma decimo dell'art. 8 legge n. 223/90, relativa ai concessionari in ambito nazionale, risulterebbe esplicitativa dell'effettivo contenuto della riserva (di pubblicità locale) operata dalla stessa norma in favore delle emittenti locali.

Sempre nella prospettiva considerata, l'unico obbligo che graverebbe le emittenti radiotelevisive, in materia, sarebbe quello di irradiare pubblicità identica nell'intero territorio per il quale è rilasciata la concessione, indipendentemente dalla natura e dalla dimensione dell'impresa committente nonché del bene o del servizio pubblicizzato e dalle modalità della relativa distribuzione, che non assumerebbero rilevanza ai fini della definizione come locale o nazionale della pubblicità diffusa.

Tale criterio dovrebbe trovare applicazione anche nei confronti dei concessionari in ambito locale autorizzati alla trasmissione di programmi in contemporanea ex art. 21 della ripetuta legge n. 223/90, i quali potrebbero dunque diffondere pubblicità nazionale (*id est* unificata ed identica nell'intero territorio coperto dal complesso delle emittenti autorizzate) ovvero locale (*id est* diversificata per ciascuna emittente) a seconda che trasmettano in connessione ovvero interrompano la connessione medesima, a norma del combinato disposto dell'art. 21 cit. e della seconda parte del menzionato comma dell'art. 8.

Considerata peraltro la delicatezza della materia e le rilevanti implicazioni della questione sul piano dell'esercizio dei poteri sanzionatori riservati al Garante, prima di assumere un definitivo orientamento si è ritenuto di richiedere il parere all'Avvocatura Generale dello Stato.

### **Obbligo di trasmissione del bilancio da parte delle imprese radiotelevisive (articolo 14 della legge n. 223 del 1990)**

Si è reso necessario individuare le procedure da seguire per i casi di incompletezza o di irregolarità nella trasmissione annuale al Garante, da parte dei concessionari privati e della concessionaria pubblica, del bilancio e dell'ulteriore documentazione richiesta dall'art. 14 della legge n. 223/90.

Ciò in quanto risultano espressamente sanzionate (art. 5 quinquies legge n. 216/74, richiamato dall'art. 30 co. 6 legge n. 223/90) solo le fattispecie di omissione o di ritardo (superiore o meno a 30 giorni) delle comunicazioni nonchè di comunicazioni false.

Al riguardo si è ritenuto che anche i casi d'inadempimento parziale, inducenti comunque ritardo nell'esatto adempimento, siano suscettibili di riconduzione, attraverso il combinato disposto dagli artt. 14 e 30 legge n. 223/90, alle fattispecie considerate dall'art. 5 quinquies della legge n. 216/74. In tal senso la sollecitazione al soggetto inadempiente per la necessaria integrazione documentale non esclude la necessità di riferire i fatti all'Autorità Giudiziaria.

La già segnalata diversità della disciplina vigente in materia per il settore editoriale e radiotelevisivo (nel primo gli inadempimenti agli obblighi di comunicazione del bilancio sono soggetti a sanzione amministrativa, nel secondo a sanzione penale) nonchè della disciplina riguardante rispettivamente le imprese concessionarie di pubblicità e di produzione/distribuzione di programmi ed i soggetti concessionari di radiodiffusione (v. supra cap. I par. 3), evidenziano comunque l'esigenza di un riordino sul piano legislativo dell'intero sistema sanzionatorio.

### **Comunicazione dei trasferimenti di proprietà delle imprese radiotelevisive (articolo 13 della legge n. 223 del 1990)**

L'art. 13, co. 1, della legge n. 223/90 pone l'obbligo di comunicare al Garante i trasferimenti di proprietà delle imprese radiotelevisive, entro 10 giorni dal loro verificarsi, prescrivendo per l'anzidetta comunicazione la forma scritta e la «notifica ai sensi di legge». In ordine a tale ultima previsione il Garante, con ordinanza del 7 aprile 1992, n. 01/92 (G.U. n. 89 del 15.4.1992), ha chiarito che la legge intende riferirsi alla notifica tramite Ufficiale Giudiziario.

Si è quindi ritenuto che la comunicazione effettuata in forma diversa rappresenti un'ipotesi di violazione del disposto dell'art. 13, co. 1, come tale da segnalare all'Autorità Giudiziaria in relazione alle previsioni dell'art. 30 co. 6 della legge n. 223/90.

## Capitolo IX

# Il consiglio consultivo degli utenti

Il Consiglio Consultivo degli Utenti nel corso del 1992 ha intensificato la propria attività, anche attraverso confronti con gli operatori dell'informazione.

In tal senso, ha specificato il proprio ruolo di organismo rappresentativo dell'utenza, nel quadro delle regole di derivazione comunitaria e delle prescrizioni legislative nazionali poste a garanzia del sistema radiotelevisivo, quali il pluralismo, l'obiettività e l'imparzialità dell'attività informativa.

Il Consiglio, in particolare, si è orientato su due livelli di interventi:

- a) temi di fondo relativi al sistema dell'informazione;
- b) aspetti contingenti della programmazione televisiva.

In ordine al primo aspetto, gli esempi più importanti sono rappresentati dalle risoluzioni su «concentrazione e pluralismo nel sistema informativo», «sponsorizzazione televisiva», «televisione e minori», «informazione nel sistema radiotelevisivo», «assenza di informazione in merito alle elezioni per il rinnovo dei consigli scolastici», «televendite e reclamizzazione televisiva di prodotti finanziari».

Per quanto concerne il secondo aspetto, il Consiglio è intervenuto per segnalare l'inopportunità di alcuni programmi, ritenuti idonei ad incidere negativamente sulla sensibilità del pubblico, ovvero lesivi degli interessi di talune fasce di utenza.

In tal senso il Consiglio, nell'approfondire ed individuare le linee da seguire per il rispetto delle esigenze degli spettatori e dei valori presenti nella nostra comunità, si è espresso, a tutela della persona umana, contro tutte le forme di sfruttamento, la spettacolarizzazione del dolore, la violazione dei diritti alla riservatezza, la volgarità, il razzismo, l'utilizzo del morboso.

Sulla base del documento approvato lo scorso anno sul tema «televisione e minori», il Consiglio ha avviato un dialogo, su specifiche problematiche, con i rappresentanti delle emittenti pubbliche e private, al fine di individuare idonei correttivi per una adeguata tutela della fascia più debole dell'utenza e sollecitare l'elaborazione di un codice di autoregolamentazione.

In proposito, è stata sottolineata la necessità che siano fissati criteri di programmazione adeguati ad un armonico processo di crescita dei minori, nonché regole che impediscano lo sfruttamento di questi ultimi nelle trasmissioni televisive e che preservino il mondo minorile da turbative che ne possano ostacolare il pieno sviluppo psicofisico.

Il Consiglio ha, infine, cercato di approfondire ulteriori tematiche di particolare rilevanza sociale.

Con la partecipazione dell'Università «La Sapienza» e le tre Confederazioni sindacali, ha promosso un seminario su «TV e mondo del lavoro» e sta avviando riflessioni su analoghe questioni di interesse sociale, quali «TV e immagine della donna» e «TV e handicap».

Il Consiglio ha ritenuto, infine, di esprimersi anche in ordine ai temi della ripartizione delle risorse pubblicitarie, dell'assegnazione delle radiofrequenze e delle trasmissioni in codice.



**PARTE TERZA**

**L'ATTIVITÀ NORMATIVA, DI PIANIFICAZIONE  
E PROVVEDIMENTALE DI INTEGRAZIONE  
ED ATTUAZIONE DEL SISTEMA RADIOTELEVISIVO**



## **Premessa**

L'ampia panoramica introduttiva della presente relazione ha già dato conto dei momenti fondamentali dell'evoluzione del sistema radiotelevisivo nazionale.

È comunque opportuno considerare, in maggior dettaglio, gli elementi che, sotto diversi aspetti, hanno caratterizzato il quadro sistematico nel periodo di riferimento.

## **Capitolo I**

### **Il riconoscimento della legittimità costituzionale della disciplina del sistema radiotelevisivo «misto» incentrata sulle concessioni amministrative**

In ordine alla legittimità del regime concessorio, e non autorizzatorio, definito dalla legge n. 223/90 per il sistema «misto» in materia radiotelevisiva, ha avuto occasione di pronunciarsi la Corte Costituzionale.

Nella sentenza 26 marzo 1993 n. 112, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 15, 16, 19 e 32 della legge n. 223/90, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 15, 21 e 41 della Costituzione, dal Tribunale di Firenze con ordinanza 3 marzo 1992, emessa nel procedimento civile vertente tra «Telemaremma S.r.l.» e l'Amministrazione delle PP.TT., la Corte Costituzionale ha tra l'altro sottolineato la particolarità della natura della concessione di radiodiffusione televisiva privata con affermazioni di fondamentale rilievo.

Data la complessità delle argomentazioni e lo specifico interesse che esse rivestono, si riporta integralmente la parte dell'anzidetta pronunzia relativa al merito delle questioni sollevate (par. da 6 a 15):

«6. - (...) In via di premessa occorre osservare che non può condividersi la posizione del giudice *a quo*, secondo la quale, muovendo dall'assunto che l'art. 21 della Costituzione garantisce un diritto soggettivo perfetto, sarebbe compatibile con quest'ultimo soltanto un regime autorizzatorio, e non certo uno di tipo concessorio. Questa posizione parte evidentemente dal presupposto che la nozione di autorizzazione amministrativa sia in ogni caso coincidente con il suo significato più tradizionale, consistente in un provvedimento diretto a rimuovere un limite all'e-

esercizio di un diritto. Solo se si accetta tale significato, infatti, si può sostenere che soltanto un regime autorizzatorio presuppone la preesistenza di un diritto proprio del privato e non produce alcun effetto «costitutivo» nella sfera giuridica di quest'ultimo.

In realtà, questa Corte, anche sulla scorta dell'analisi di una dottrina sempre più imponente, ha già affermato che sussistono numerose ipotesi di diritto positivo, anche nell'ambito della materia radiotelevisiva, nelle quali la configurazione dell'autorizzazione amministrativa è tale da non comportare semplicemente la rimozione di un limite all'esercizio di un preesistente diritto (v. sent. n. 153 del 1987). Da ciò consegue che l'opposizione fra autorizzazione e concessione perde in molti casi consistenza in relazione al carattere «costitutivo», o meno, del provvedimento, cosicché cade anche la possibilità di contrapporre, almeno in via generale, il regime autorizzatorio a quello concessorio, al fine di affermare la presunta compatibilità del primo con la garanzia di un diritto soggettivo e, viceversa, l'incompatibilità con quest'ultima di un regime concessorio.

Ciò posto, compito di questa Corte è verificare la conformità con i principi contenuti negli artt. 21 e 41 della Costituzione del regime di controllo pubblico dell'attività di radiodiffusione televisiva privata previsto dagli articoli della legge n. 223 del 1990 oggetto di contestazione, regime che ha il suo perno nel provvedimento che le disposizioni ora richiamate denominano «concessione».

7. - Questa Corte ha costantemente affermato che la Costituzione, all'art. 21, riconosce e garantisce a tutti la libertà di manifestare il proprio pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione e che tale libertà ricomprende tanto il diritto di informare, quanto il diritto di essere informati (v., ad esempio, sentt. nn. 202 del 1976, 148 del 1981, 826 del 1988). L'art. 21, come la Corte ha avuto modo di precisare, colloca la predetta libertà tra i valori primari, assistiti dalla clausola dell'inviolabilità (art. 2 della Costituzione), i quali, in ragione del loro contenuto, in linea generale si traducono direttamente e immediatamente in diritti soggettivi dell'individuo, di carattere assoluto.

Tuttavia, l'attuazione di tali valori fondamentali nei rapporti della vita comporta una serie di relativizzazioni, alcune delle quali derivano da precisi vincoli di ordine costituzionale, altre da particolari fisionomie della realtà nella quale quei valori sono chiamati ad attuarsi.

Sotto il primo profilo, questa Corte ha da tempo affermato che il «diritto all'informazione» va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale. Di qui deriva l'imperativo costituzionale che il «diritto all'informazione» garantito dall'art. 21 sia qualificato e caratterizzato: *a)* dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie — che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse — in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e

orientamenti culturali contrastanti; *b*) dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti; *c*) dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata; *d*) dal rispetto della dignità umana, dell'ordine pubblico, del buon costume e del libero sviluppo psichico e morale dei minori.

Sotto il secondo profilo, costante è l'affermazione nella giurisprudenza costituzionale che il diritto di diffusione del proprio pensiero attraverso il mezzo televisivo è fortemente condizionato dai connotati empiricamente riferibili all'uso di tale mezzo: connotati che, ove non fossero adeguatamente regolati e disciplinati, rischierebbero di trasformare l'esercizio di una libertà costituzionale in una forma di prevaricazione o, comunque, in un privilegio arbitrario. Fra questi condizionamenti di fatto la Corte, sin dalle sue prime pronunzie in materia, ha indicato la limitata possibilità di utilizzare l'etere al fine della radiotelecomunicazione circolare attraverso l'irradiazione di onde in determinate gamme di frequenza dello spettro radioelettrico (v. già sentt. nn. 59 del 1960, 225 del 1974) o, più precisamente, ha segnalato la sussistenza di una disponibilità dell'etere non sufficiente a garantire un libero accesso nello stesso (v., così, sent. n. 202 del 1976). In sentenze più recenti, la stessa Corte ha aggiunto tra i condizionamenti di fatto anche l'elevato costo dell'organizzazione delle attività radiotelevisive e le ristrette possibilità di accesso alle risorse tecnologiche (v. spec. sentt. nn. 148 del 1981, 826 del 1988). Si tratta, in ogni caso, di elementi, la cui sussistenza dipende da fattori sociali, economici, giuridici e tecnici storicamente variabili e, comunque, obiettivamente accertabili e la cui verifica è demandata, innanzitutto, al legislatore e, in sede di controllo sulle leggi, al giudice di costituzionalità.

8. - Per lungo tempo il legislatore, attraverso un uso del suo potere discrezionale giudicato non irragionevole da questa Corte, ha ritenuto che l'importanza dei condizionamenti di fatto ora indicati fosse tale da giustificare una riserva statale sull'intero settore radiotelevisivo. In conseguenza di ciò la relativa attività era complessivamente qualificata come servizio pubblico essenziale e attribuita, per l'erogazione, a una società concessionaria a prevalente partecipazione statale, sottoposta a controlli e a direttive da parte del Parlamento al fine di assicurare la realizzazione dei valori costituzionali posti a tutela del «diritto all'informazione» (pluralismo, imparzialità, etc.). In tal modo, la garanzia offerta dall'art. 21 della Costituzione alla libertà di diffusione del proprio pensiero veniva saldamente ancorata, per quel che riguarda il settore radiotelevisivo, all'art. 43 della Costituzione, tanto da rinvenire nel contenuto normativo di quest'ultimo i profili organizzativi fondamentali del settore medesimo, quali la riserva allo Stato, la connotazione dell'attività di radiotelediffusione, in quanto tale, come servizio pubblico essenziale, l'assegnazione della gestione del servizio stesso attraverso la concessione a una società diretta dallo Stato e, infine, la previsione di ampi controlli e di poteri d'indirizzo al fine di assicurare il preminente interesse generale.

Nel suo discrezionale apprezzamento delle condizioni in cui di fatto versava il settore radiotelevisivo e delle più opportune modalità dirette ad attuare i valori costituzionali prima ricordati, il legislatore, adottando la legge n. 223 del 1990 (anche in attuazione della direttiva CEE

n. 89/552), ha considerato, invece, che quei valori potessero trovare adeguata realizzazione attraverso l'istituzione di un sistema radiotelevisivo di tipo «misto», cioè basato sul «concorso di soggetti pubblici e privati» (art. 2). Questa valutazione del legislatore muove evidentemente dalla convinzione che, allo stato attuale dello sviluppo tecnologico ed economico-sociale, la limitatezza nella utilizzabilità delle frequenze per la radioteleddiffusione circolare e la relativa ristrettezza delle possibilità di accesso alle risorse necessarie per l'organizzazione delle attività in questione sono tali da indurre a considerare gli imprenditori privati, semprechè sottoposti a rigorose condizioni d'ingresso e a predeterminati controlli, come soggetti in grado di concorrere insieme al servizio pubblico nella realizzazione dei valori costituzionali posti a presidio dell'informazione radiotelevisiva (v. artt. 1 e 2 della legge n. 223 del 1990).

9. - Il «principio della concessione», che si enuclea dalle disposizioni oggetto della contestazione in esame, rappresenta uno snodo fondamentale nel sistema «misto» delineato dalla legge n. 223 del 1990, nel quale sono destinati a operare una «concessionaria pubblica» e una delimitata pluralità di «concessionari privati». In quel principio, infatti, si riflettono le connotazioni essenziali del rapporto tra i poteri pubblici di regolazione o di controllo e le posizioni soggettive o le attività dei singoli operatori del sistema. E, poichè queste ultime godono in Costituzione di una garanzia differenziata a seconda che i loro titolari siano soggetti pubblici oppure soggetti privati, il «principio della concessione», se non intende porsi in contrasto con le norme costituzionali, deve assumere un significato diverso quando sia riferito alla «concessionaria pubblica» ovvero quando sia riferito ai «concessionari privati».

Sotto il profilo indicato, la concessione con la quale viene affidata la gestione del servizio pubblico, così come è regolata nella legge n. 223 del 1990, rimanda a moduli organizzatori non dissimili, nella sostanza, rispetto a quelli connotanti lo stesso istituto nella legislazione che si ispirava al principio della «riserva statale». E ciò vale tanto se si guarda alla caratterizzazione giuridica del concessionario (società d'interesse nazionale) e ai poteri di direttiva e di controllo che su di esso debbono esser esercitati dallo Stato (commissione parlamentare d'indirizzo e di vigilanza, nomina parlamentare dei consiglieri di amministrazione, etc.), quanto se si guarda alla peculiarità del regime delle risorse economiche di cui può usufruire il concessionario stesso. In altri termini, riferita al servizio pubblico, la concessione conserva, nel suo complesso, il carattere di strumento organizzatorio, attraverso il quale si costituiscono in capo al concessionario poteri e doveri da sottoporre a controlli discrezionali e al coordinamento amministrativo, in vista del perseguimento di finalità di interesse pubblico.

Al contrario, riferita ai privati, la concessione per l'esercizio della radiodiffusione sonora e televisiva assume un carattere complesso, poichè, mentre per determinati aspetti (c.d. assegnazione delle radiofrequenze) conserva una connotazione comune alla concessione del servizio pubblico, per altri aspetti (controlli sull'attività erogata e sull'organizzazione dell'impresa), invece, costituisce uno strumento di ordinazione nei confronti di facoltà e di doveri connessi alla garanzia costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21) e della libertà di iniziativa

economica privata (art. 41), nonchè ai correlativi limiti posti a tutela di beni d'interesse generale.

10. - Questo duplice e complesso carattere della concessione per la radiodiffusione televisiva privata, come ha correttamente osservato l'Avvocatura dello Stato, è desumibile dall'art. 16 della legge n. 223 del 1990, interpretato alla luce dell'art. 21 della Costituzione. L'art. 16, infatti, oltre a regolare la specifica concessione per l'installazione degli impianti nelle aree definite ai sensi dell'art. 4 della stessa legge, disciplina dettagliatamente la appena ricordata concessione per l'esercizio di impianti di radiodiffusione televisiva privata, assegnandole contenuti classificabili secondo due distinti profili, vale a dire quelli relativi a:

a) l'affidamento alla esclusiva disponibilità di individuati soggetti privati, sempreché in possesso dei requisiti prescritti dagli artt. 16 e 17 per il rilascio della concessione medesima, di determinate frequenze, definite in conformità ai piani di ripartizione e di assegnazione delle stesse previsti dall'art. 3, in relazione alle quali gli impianti, connotati da una certa potenza e da una particolare area di servizio, sono destinati a trasmettere;

b) l'abilitazione all'utilizzazione delle frequenze conferite (le quali, come è noto, sono suscettibili di utilizzazioni plurime) attraverso l'uso di determinati segnali, al fine della radiodiffusione televisiva circolare su scala nazionale o su scala locale.

Sotto il primo profilo, la concessione concerne un presupposto necessario per l'esercizio da parte dei privati della libertà di manifestazione del pensiero con il mezzo radiotelevisivo: un presupposto, comunque, che, proprio perchè tale, non coincide con l'attività di cui consta quell'esercizio, attività che costituisce l'oggetto diretto della tutela accordata dall'art. 21 della Costituzione. Essa, infatti, per l'aspetto ora considerato, conferisce ai privati la disponibilità in via esclusiva di determinate utilità, le frequenze, in mancanza delle quali non sarebbe possibile l'attività di radiodiffusione televisiva circolare. Più precisamente, suo oggetto è il conferimento a determinati privati di un bene comune, l'etere, da parte del soggetto (Stato) che ne ha il governo complessivo, affinché gli assegnatari possano propagarvi in via esclusiva onde radioelettriche connotate da predefinite frequenze. Per questo aspetto, dunque, il provvedimento amministrativo in esame rivela una natura tipicamente concessoria, in relazione alla quale l'interesse del privato va qualificato come interesse legittimo, e non già come diritto soggettivo (v., specialmente, sentt. nn. 1030 del 1988, 102 del 1990). In ogni caso, quale presupposto necessario condizionante lo svolgimento dell'attività di diffusione del pensiero attraverso il mezzo radiotelevisivo, l'«assegnazione delle frequenze» ai privati deve avvenire, per rispettare l'art. 21 della Costituzione, in modo tale che sia assicurata la massima obiettività e imparzialità, dal momento che la garanzia del nucleo di valore costituzionale espresso dalla libertà di manifestazione del pensiero non può, certo, esser vanificata, distorta o trasposta in una qualche forma di privilegio da parte di provvedimenti discrezionali della pubblica amministrazione, non vincolati da precisi parametri legali.

Sotto il profilo del conferimento al privato dell'abilitazione a svolgere l'attività di teletrasmissione, la concessione disciplinata dall'art. 16 riconosce, invece, una facoltà, analoga a quella indicata dall'art. 29 per la

diffusione via cavo, il cui svolgimento coincide con l'attività tutelata dall'art. 21 come manifestazione del pensiero. L'esercizio di tale facoltà, pertanto, è, per un verso, soggetto ai limiti stabiliti dall'art. 21 della Costituzione a tutela di determinati valori di carattere generale (buon costume, protezione dei minori, etc.) e, per altro verso, è sottoponibile a restrizioni o a controlli soltanto nel rispetto delle garanzie previste dallo stesso art. 21 della Costituzione e, in particolare, nel rispetto della riserva assoluta di legge, oltrechè della c.d. riserva di giurisdizione.

11. - Gli articoli della legge n. 223 del 1990 oggetto della contestazione ora in esame non contravvengono ai requisiti di validità sopraindicati, desumibili dall'art. 21 della Costituzione.

Nel determinare i criteri sulla cui base deve avvenire la selezione dei soggetti privati aspiranti alla concessione, l'art. 16, al comma diciassettesimo, impone che siano seguiti criteri oggettivi, che attengono alla potenzialità economica, alla qualità della programmazione prevista e dei progetti radioelettrici e tecnologici, oltrechè, per i soggetti già operanti nel campo della emittenza radiotelevisiva, ad altri elementi più specifici, come la presenza sul mercato, le ore di trasmissione effettuate, la qualità dei programmi riscontrata, le quote percentuali di spettacoli e i servizi informativi autoprodotti, il personale dipendente, con particolare riguardo a quello con contratto giornalistico, e gli indici di ascolto rilevati. Si tratta di requisiti che, oltre ad essere oggettivi, sono predeterminati dalla legge in modo tale da delimitare e circoscrivere i poteri amministrativi sull'accesso dei privati nel sistema radiotelevisivo a parametri prefissati dalla legge, e non già lasciati alla scelta dell'amministrazione medesima.

Analogamente, per quanto riguarda lo svolgimento dell'attività di teletrasmissione, il principio della riserva assoluta di legge, posto dall'art. 21 della Costituzione a garanzia della libertà di manifestazione del pensiero, è rispettato sia sotto il profilo dei limiti di trasmissione, sia sotto quello dei controlli previsti. Per quanto riguarda il primo aspetto, infatti, l'art. 15, dal nono al tredicesimo comma, specifica, attraverso puntuali norme di legge, taluni dei limiti desumibili dalla Costituzione nei confronti della libertà di manifestazione del pensiero (divieto di trasmissione di messaggi di carattere subliminale o cifrati, divieto di messa in onda di programmi nocivi allo sviluppo psichico o morale dei giovani, divieto o limitazione della fascia oraria per la trasmissione di programmi vietati ai minori). Anche sotto il profilo dei controlli previsti, il principio di stretta legalità comportato dalla riserva assoluta di legge in materia di attività di manifestazione del pensiero non è contraddetto dalle norme contestate, tanto che il più importante fra i controlli delineati dalla legge n. 223 del 1990, quello attribuito al Garante per la radiodiffusione e l'editoria (art. 6), non è caratterizzato, come pure avviene per istituzioni analoghe operanti in ordinamenti diversi dal nostro, da funzioni ampiamente discrezionali, ma consiste, invece, in attività predeterminate dalla legge in modo tale che il relativo potere sia delimitato e circoscritto a parametri legislativamente stabiliti secondo i principi propri della riserva assoluta di legge.

In definitiva, poiché attraverso il «principio della concessione» gli articoli contestati non introducono deroghe o rotture alla regola della



riserva assoluta di legge, si deve escludere che essi si pongano in contrasto con l'art. 21 della Costituzione.

12. - Posto che l'art. 15 della Costituzione è male invocato come parametro di costituzionalità nella dedotta questione, poiché, come questa Corte ha già chiarito (v. sent. n. 1030 del 1988), il suddetto articolo non può trovare applicazione nel campo della radiodiffusione televisiva circolare (destinata a una pluralità indeterminata di soggetti) avendo ad oggetto soltanto la comunicazione riservata tra persone predeterminate, in relazione agli articoli della legge n. 223 del 1990 finora esaminati non resta che vagliare le contestazioni ad essi mosse dal giudice *a quo* per l'asserita violazione dell'art. 41 della Costituzione.

Occorre osservare preliminarmente che, essendo l'attività di radiotrasmissione televisiva dei privati organizzata in forma di impresa, non si può dubitare dell'applicabilità alla stessa della garanzia costituzionale relativa alla libertà di iniziativa economica privata e dei connessi limiti di interesse sociale. Tuttavia, va sottolineato che nella materia ora considerata l'organizzazione imprenditoriale ha soltanto una posizione strumentale rispetto allo svolgimento dell'attività di diffusione del pensiero attraverso il mezzo radiotelevisivo, di modo che, come non si possono giustificare limiti all'impresa che siano tali da ricadere sull'attività di radiodiffusione televisiva con effetti di irragionevole compressione della libertà tutelata dall'art. 21 della Costituzione, così sono pienamente giustificabili limiti più rigorosi nei confronti delle imprese operanti nel settore al fine di apprestare un'adeguata protezione ai valori primari connessi alla manifestazione del pensiero attraverso il mezzo televisivo.

Alla luce di tali principi, le disposizioni contestate non si pongono in contrasto con l'art. 41 della Costituzione, poiché, mentre tutelano in modo adeguato l'autonomia di scelta costituzionalmente garantita agli imprenditori privati, nello stesso tempo sottopongono lo svolgimento di tale autonomia a limiti specifici, giustificati dall'esigenza di prevenire il pericolo che l'esercizio della libertà di scelta da parte dell'impresa possa arrecare pregiudizio al pluralismo e all'imparzialità dell'informazione televisiva e, in genere, ai valori protetti dall'art. 21 della Costituzione.

Sotto il profilo del rispetto della libertà d'impresa, occorre sottolineare, innanzitutto, che, nel prevedere la radiodiffusione privata a carattere commerciale, l'art. 16 salvaguarda chiaramente lo scopo di lucro, connaturale a qualsiasi attività imprenditoriale svolta dai privati, ai sensi dell'art. 41, primo comma, della Costituzione. In coerente svolgimento con tale principio, la legge n. 223 del 1990 riconosce l'autonomia imprenditoriale sull'attività produttiva, rimettendo, in particolare, alla libertà dell'imprenditore la scelta dei mezzi di finanziamento della propria azienda fra il complesso delle risorse utilizzabili ai sensi dell'art. 15 e garantendo che queste ultime siano certe e predeterminate.

Sotto il profilo dei limiti e dei controlli effettuabili nei confronti dello svolgimento della libertà d'iniziativa economica privata, occorre osservare, in linea generale, che anche per l'aspetto relativo all'attività d'impresa, il rapporto tra poteri pubblici e soggetti privati è posto al riparo da interventi amministrativi non rispettosi del principio della riserva di legge stabilito dall'art. 41, secondo e terzo comma, della Costituzione, a tutela della libertà di iniziativa economica privata. Il legislatore, infatti, ha improntato lo statuto dell'impresa radiotelevisiva al prin-

cipio della certezza giuridica, determinando la linea di confine tra l'attività dei privati e i poteri pubblici in termini oggettivi di legalità sostanziale, vale a dire attraverso la predeterminazione in norme di legge del contenuto essenziale e della forma dei limiti imponibili all'autonomia imprenditoriale.

L'anzidetto principio connota le restrizioni previste dalla legge n. 223 del 1990 alla libertà d'impresa radiotelevisiva e, in particolare, i limiti e i controlli derivanti dalla specifica disciplina "anti-trust" ivi stabilita, in relazione alla quale, anzi, quel principio è reso più rigoroso in ragione dell'esigenza di tutelare nel modo più efficace i valori primari della libertà, del pluralismo e dell'imparzialità dell'informazione (televisiva) contenuti nell'art. 21 della Costituzione. In ragione di ciò, infatti, la disciplina «anti-trust» appositamente prevista per il settore radiotelevisivo correttamente non ricorre a parametri consistenti in concetti indeterminati, in clausole generali o, comunque, in poteri dotati di un'ampiezza sostanzialmente non definita nella legge, ma prevede, piuttosto, limiti alla dimensione delle imprese basati su prescrizioni precise e puntuali.

Alla luce delle considerazioni ora svolte, anche il dubbio di legittimità costituzionale prospettato nei confronti degli artt. 2, 3, 15, 16, 19 e 32 della legge n. 223 del 1990 in riferimento all'art. 41 della Costituzione non è fondato, poiché il «principio della concessione» stabilito dalle disposizioni contestate non comporta un'irragionevole compressione della libertà d'iniziativa economica privata, ma sottopone quest'ultima a regole e a controlli, che, valutati anche in relazione alla loro ricaduta finale sulla libertà di manifestazione del pensiero, rispondono ai principi della riserva di legge e della certezza giuridica.

13. - Va altresì respinto il dubbio di costituzionalità specificamente rivolto all'art. 32 della legge n. 223 del 1990 in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione.

Secondo il giudice *a quo*, l'articolo contestato, nel permettere ai privati, che, al momento di entrata in vigore della legge, gestiscono impianti di radiodiffusione televisiva, di proseguire nella loro attività ove facciano domanda per il rilascio della concessione nel termine di sessanta giorni, oltre a porsi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione — per un irragionevole discrimine a danno degli altri privati che non godono del suddetto beneficio — violerebbe altresì l'art. 41 della Costituzione, sia perchè non garantirebbe a tutti l'accesso nel mercato televisivo, sia perchè costituirebbe un limite alla libertà d'iniziativa economica privata non giustificato da alcun motivo di utilità sociale.

In realtà, l'autorizzazione *ex lege* alla prosecuzione nell'attività di teletrasmissione, contenuta nell'art. 32, rappresenta una misura provvisoria, diretta a congelare la situazione delle emittenti radiotelevisive risultante all'atto dell'entrata in vigore della legge fino al momento della decisione sul rilascio delle concessioni. Tale misura, mentre non viola l'art. 3 della Costituzione, dal momento che non si rivela irragionevole alla luce della consistente diffusione delle emittenti radiotelevisive occorsa in via di fatto prima dell'entrata in vigore della legge n. 223 del 1990 e provvisoriamente legittimata con la legge n. 10 del 1985, non si pone in contrasto neppure con l'art. 41 della Costituzione, per il fatto

che il carattere assolutamente provvisorio e transitorio della norma contestata fa sì che non sia introdotta una regola volta a connotare stabilmente l'accesso dei privati nel sistema radiotelevisivo e a porre, pertanto, un limite ingiustificato al normale svolgimento della libertà d'iniziativa economica privata.

14. - Non fondata è anche la questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 2 della legge n. 223 del 1990, per la quale sussisterebbe una disparità di trattamento, con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione, fra le emittenti radiotelevisive, soggette a concessione, e i ripetitori di programmi esteri, sottoposti ad autorizzazione, anche in considerazione della possibilità che questi ultimi vengano a occupare lo spettro radioelettrico disponibile, a danno delle altre.

La premessa da cui muove il giudice *a quo* nel prospettare la questione ora esaminata è che i ripetitori di programmi esteri siano titolari di un diritto soggettivo, essendo l'autorizzazione un provvedimento diretto semplicemente a rimuovere un limite all'esercizio di un preesistente diritto. Questa premessa, non solo non è corretta in via generale per le ragioni già esposte nel punto 6 di questa motivazione, ma non lo è neppure con riferimento al caso specifico. I ripetitori di programmi esteri, infatti, possono esercitare la loro attività di diffusione televisiva soltanto attraverso l'utilizzazione in via esclusiva di un certo spettro radioelettrico connotato da predeterminate frequenze. Da questo punto di vista, pertanto, la loro posizione è identica a quella delle emittenti radiotelevisive di fronte alla c.d. assegnazione delle frequenze, che, come è stato precisato nel precedente punto 10 di questa motivazione, dev'esser giuridicamente qualificata come interesse legittimo. Sicchè, per l'aspetto considerato, deve escludersi l'effetto discriminatorio a danno delle emittenti radiotelevisive in conseguenza dell'ipotizzata libera occupazione dell'etere da parte dei ripetitori dei programmi esteri, essendo sottoposti questi ultimi a un'autorizzazione, cui è connesso anche il compito di riconoscere al richiedente una determinata frequenza, ove ciò sia compatibile con il piano nazionale di assegnazione e con la «distribuzione» delle stesse frequenze alle emittenti abilitate a trasmettere ai sensi degli artt. 3, undicesimo comma (concessionaria pubblica) e 16 (concessionari privati) della legge n. 223 del 1990.

Il fatto che l'art. 2 continui a sottoporre i ripetitori di programmi esteri ad autorizzazione significa soltanto che a questi ultimi - proprio in ragione della circostanza differenziante che essi non producono, nè preordinano i programmi, ma ritrasmettono soltanto quelli generati da altri all'estero, secondo le norme dei rispettivi ordinamenti - non può ragionevolmente richiedersi l'insieme delle condizioni implicato dal rilascio della concessione ai sensi dell'art. 16 della stessa legge. Ma per il resto — ed è l'art. 38 della legge n. 223 del 1990 a renderlo esplicito — i titolari dell'autorizzazione per la ripetizione dei canali esteri sono equiparati ai concessionari privati in ambito nazionale, ai fini dell'applicazione della legge medesima. Entro questi limiti la differenziazione sussistente tra le due situazioni poste a confronto dal giudice *a quo* non configura un'irragionevole disparità di trattamento e, pertanto, non può considerarsi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

15. - Va, infine, respinta la questione di legittimità costituzionale mossa nei confronti dell'art. 32 sul presupposto che questo articolo

violerebbe l'art. 3 della Costituzione nel prevedere la medesima autorizzazione *ex lege* a favore di soggetti diversi, quali le emittenti radiotelevisive e i ripetitori di programmi esteri, abilitandoli indifferentemente a proseguire le loro attività, esercitate in via di fatto al momento dell'entrata in vigore della legge.

Considerata la *ratio* dell'art. 32 — che, come si è già precisato nel punto 13 di questa motivazione, è quella di congelare provvisoriamente la situazione di fatto esistente al momento dell'entrata in vigore della legge fino al rilascio dei provvedimenti amministrativi diretti a determinare stabilmente i soggetti abilitati a trasmettere — non può ritenersi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione una norma transitoria che tratta uniformemente situazioni che la disciplina a regime regola diversamente. Infatti, in relazione allo scopo perseguito dalla norma transitoria, che è l'unica rilevante ai fini della valutazione della parità di trattamento nel caso in esame, le situazioni considerate non presentano elementi di differenziazione tali da indurre a ritenere irragionevole la loro assimilazione».

## Capitolo II

# Il regolamento di attuazione della legge n. 223/1990

## 1. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 255 del 1992

Con D.P.R. 27 marzo 1992, n. 255, è stato emanato il regolamento di attuazione della legge 6 agosto 1990, n. 223, ai sensi dell'art. 36 della medesima.

Il citato D.P.R. n. 255/92, si suddivide in due Titoli.

Il titolo I si articola in tre capi:

- il capo I (disposizioni generali) concerne il canone per il diritto di superficie per l'installazione degli impianti, i rimborsi dovuti in caso di revoca del diritto di superficie, la pubblicità dello Stato e degli enti pubblici;
- il capo II contiene una disciplina più articolata e dettagliata del procedimento di rettifica di cui all'art. 10, della legge n. 223/90;
- il capo III si riferisce agli adempimenti inerenti al Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive.

Il titolo II è composto di due capi, riguardanti, rispettivamente il procedimento per il rilascio delle concessioni per radiodiffusione sonora e televisiva, e la disciplina della trasmissione di programmi in contemporanea.

## 2. Le reazioni in sede giurisdizionale

Il regolamento di attuazione della legge n. 223/90 ha formato oggetto di numerosi ricorsi davanti al Giudice amministrativo, sia per ragioni di carattere globale, che per motivi attinenti a singole disposizioni normative.

In relazione al primo punto, è stato rilevato che il regolamento non sarebbe stato adottato nel rispetto delle norme di cui agli artt. 34 e 36 della legge n. 223/90, concernenti alcune condizioni connesse alla sua emanazione, e precisamente:

- a) adozione del piano di assegnazione delle radiofrequenze entro 180 gg. dalla data di entrata in vigore della legge;

b) approvazione del regolamento di attuazione entro 90 gg. dall'approvazione del piano;

c) rilascio o diniego delle concessioni entro 90 gg. dall'adozione del regolamento di attuazione.

È stato quindi affermato dai ricorrenti che, conformemente ai principi generali in materia di procedimenti amministrativi, per i quali il mancato rispetto della serie procedimentale, o l'invalidità dell'atto presupposto, comporta automaticamente l'annullamento dell'atto successivo, il regolamento di attuazione della legge n. 223/90 dovrebbe ritenersi illegittimo in quanto il piano di assegnazione non avrebbe fornito una pianificazione unitaria dell'etere, riferendosi solamente alla radiodiffusione televisiva e non anche a quella sonora; tale piano non sarebbe stato, inoltre, pubblicato nelle forme di legge, essendo stata data notizia della sua adozione tramite avviso e non riproduzione integrale del testo del relativo decreto sulla Gazzetta Ufficiale.

Dalla mancata adozione del piano di assegnazione della radiodiffusione sonora discenderebbe, altresì, l'illegittimità di talune norme contenute negli artt. 19 - 35 del Regolamento che vi fanno espresso riferimento e che sarebbero suscettibili di determinare una ingiustificata disparità di trattamento tra emittenza televisiva e radiofonica (in quanto solo per la prima si potrebbe procedere al rilascio di concessioni), oltre che interferenze non consentite tra emittenti titolari di concessione ed emittenti provvisoriamente autorizzate ex art. 32, legge n. 223/90.

Il regolamento n. 255/92 presenterebbe, infine, un ulteriore profilo di illegittimità, in quanto richiama, nel preambolo, un precedente D.P.R. del 20/1/92, del quale non sarebbe possibile conoscere il contenuto, perchè mai pubblicato nella G.U.

I rilievi mossi sul piano sostanziale, riguardano, in particolare, le misure regolamentari in materia di rettifica e di concessioni.

Per quanto attiene al primo punto, si fa rinvio alle considerazioni espresse supra, parte II, cap. VII.

In merito alla disciplina prevista in tema di concessioni è stata preliminarmente rilevata:

- l'invalidità, per asserita illegittimità costituzionale in relazione agli artt. 3, 21 e 41 Cost., di quelle disposizioni di riferimento della legge n. 223/90 le quali prevedono che l'attività di radiodiffusione sonora e televisiva sia soggetta a regime concessorio e non autorizzatorio;
- la disparità di trattamento tra la posizione del ripetitorista di programmi esteri, soggetto ad autorizzazione benché parificato al concessionario privato di emittenti nazionali, e quella degli altri esercenti attività di radiodiffusione, soggetti a concessione;
- la diversa regolamentazione tra l'emittenza televisiva via cavo, per la quale è previsto un regime autorizzatorio, e quella via etere, sottoposta a concessione (su tali aspetti, v. supra, cap. I).

Con riguardo alle trasmissioni codificate, è stata dedotta l'illegittimità delle norme regolamentari (artt. 23 e 27) che ne prevedono la esistenza. In particolare, sono state formulate le seguenti considerazioni:

1) la legge n. 223/90 considera il servizio radiotelevisivo un servizio pubblico di interesse generale, la cui fruizione non dovrebbe essere limitata ai soli utenti muniti di decodificatore;

2) se si ammettesse la legittimità delle *pay-tv*, ove tutti gli operatori del settore optassero per tale sistema, la radiodiffusione privata potrebbe non essere più diretta alla generalità degli utenti e non si garantirebbe il pluralismo delle fonti di informazione, in quanto non sussisterebbe, in concreto, una reale possibilità di scelta tra esse;

3) gli obblighi della P.A. in materia di pubblicità presupporrebbero un'emittenza aperta alla generalità dei consociati;

4) i poteri sanzionatori attribuiti al Garante ex art. 31, l. cit. sarebbero impediti da una programmazione «criptata»;

5) l'art. 15, comma 3, legge cit., vieta la trasmissione di «messaggi cifrati».

La problematica in materia di trasmissioni in codice è, comunque, al centro di un acceso dibattito in relazione allo schema di regolamento predisposto dal Ministro delle Poste e Telecomunicazioni, ai sensi del comma 2 dell'art. 1 del D.L. n. 407/1992 (v. infra, cap. III, par. 1.1).

Risultano, infine, espresse, nei ricorsi, doglianze su specifiche disposizioni, quali:

- l'art. 21, comma 2, lettere b) e c), con riferimento all'art. 32, legge n. 223/90, sulla possibilità per il richiedente la concessione di certificare il rispetto delle prescrizioni del Regolamento delle radiocomunicazioni, l'idoneità tecnica del proprio impianto e l'assenza di disturbi ai servizi di radiocomunicazioni;
- l'art. 23, comma, 3, lettere b), f), g), h) e q), e comma 4 lettere h) e f), che imporrebbe ai richiedenti la concessione adempimenti considerati troppo gravosi;
- l'art. 24, il quale non specificherebbe in maniera adeguata i criteri di valutazione delle domande di concessione;
- l'art. 28, sull'obbligo di cauzione, in quanto riferito a tutti i soggetti che hanno chiesto la concessione (comprese le società) e non solo alle persone fisiche e agli enti di cui all'art. 12 c.c.;
- l'art. 31, in quanto richiederebbe la sussistenza dei requisiti e delle condizioni di legge al momento della presentazione delle domande di concessione e non soltanto al momento del rilascio della concessione;
- l'art. 35, concernente la funzione di consulenza dei comitati regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano;
- l'art. 40, sul rilascio delle concessioni in sede di prima applicazione della legge, in quanto attribuirebbe al Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni una discrezionalità eccessivamente lata.

### Capitolo III

# I recenti provvedimenti in materia radiotelevisiva

## 1. Il decreto-legge n. 407 del 1992, convertito nella legge n. 482 del 1992 e il decreto-legge n. 408 del 1992, convertito nella legge n. 483 del 1992; il decreto-legge n. 44 del 1993

In prossimità della scadenza di alcuni termini posti dalla legge n. 223/90, relativamente all'esercizio di impianti radiotelevisivi ed alla pubblicità radiotelevisiva, il Governo è intervenuto con due provvedimenti di urgenza, il D.L. n. 407/92 ed il D.L. n. 408/92, convertiti rispettivamente nella legge n. 482/92 e nella legge n. 483/92, che hanno costituito un momento di ampia riflessione parlamentare sui profili istituzionali del sistema radiotelevisivo pubblico e privato, tenuto anche conto delle previsioni comunitarie sulla specifica materia.

I richiamati provvedimenti rispondono, tuttavia, alla esigenza di scelte normative non di carattere generale, bensì rispondenti a specifici temi problematici, per addivenire, attraverso approssimazioni successive, alla conclusione di un processo mirato ad una valida definizione del sistema radiotelevisivo.

Il decreto legge n. 407/92, convertito in legge n. 482/92, detta una disposizione di proroga al 28 febbraio 1993 del termine stabilito dall'art. 32, comma 1, della legge n. 223/90, ai fini del rilascio delle concessioni in ambito locale per la radiodiffusione televisiva.

Nel medesimo D.L. n. 407/92, è altresì prevista l'emanazione di un apposito regolamento per le trasmissioni in codice, da emanarsi con il procedimento di cui all'art. 36 della legge n. 223/90 e, in via transitoria, viene ugualmente prorogato al 28 febbraio 1993 il predetto termine di rilascio delle concessioni nei confronti dei soggetti inclusi nell'elenco degli aventi titolo alla concessione in ambito nazionale, approvato con D.M. 13.8.92, che intendano trasmettere in codice (sull'argomento v. infra, par. 1.1).

Lo stesso decreto prevede, inoltre, una proroga al 30 novembre 1993, per i soggetti autorizzati dalla legge n. 223/90, a proseguire nell'esercizio di impianti per la radiodiffusione sonora, nonché il rilascio delle



relative concessioni per un periodo di due anni agli stessi soggetti, purché in possesso dei requisiti previsti dall'art. 6 commi 5, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18 e dell'art. 17 commi 1 e 2 della legge n. 223/90, con altre disposizioni modificative, in sede di avvio del sistema.

I numerosi ricorsi in opposizione presentati dalle emittenti televisive locali avverso il decreto di approvazione degli elenchi degli aventi titolo al rilascio della concessione hanno successivamente reso necessaria un'ulteriore proroga. È stato così emanato il D.L. 27.2.93 n. 44, con il quale viene indicato il termine del 30 giugno 1993 per la predisposizione, da parte del Ministero delle PP.TT., di uno schema di graduatoria, per ciascun bacino di utenza, delle emittenti televisive in ambito locale. Con lo stesso D.L. n. 44/93 è stato inoltre previsto, per le citate emittenti, l'obbligo di istituire, a decorrere dal 30 aprile 1993, un telegiornale, soggetto alle disposizioni sulla registrazione dei giornali e periodici, il cui adempimento costituisce requisito essenziale per il rilascio della concessione.

In sede di esame del D.L. n. 44/93 da parte del Senato sono state apportate importanti modifiche, specificamente inerenti:

- alla rideterminazione del canone di concessione, a partire dalla prossima revisione di questo e sino al 1° gennaio 1996, con riferimento ad ogni concessione assentita per la radiotelevisione televisiva in ambito nazionale, nella misura dell'1,50 per cento sui proventi lordi imputabili alla competenza dell'esercizio derivanti da pubblicità, sponsorizzazioni, iniziative promozionali, commercializzazione dei programmi; del relativo maggior introito derivante per l'erario è prevista la destinazione al finanziamento di un apposito fondo di sostegno per l'emittenza locale;
- alla riserva di una delle reti nazionali previste dal piano di assegnazione delle radiofrequenze per la radiodiffusione televisiva, per un periodo di sei anni, alla ricerca e alla sperimentazione di nuove tecniche di trasmissione, da affidare gratuitamente a istituti universitari ed enti di ricerca;
- alla proroga del termine per la prosecuzione dell'esercizio, di cui all'articolo 32, comma 1, della legge 6 agosto 1990 n. 223, sino al rilascio della concessione, ovvero fino alla reiezione della domanda, e comunque non oltre il 30 novembre 1993.

Il relativo iter parlamentare non è, comunque, ancora concluso.

Sui contenuti fondamentali del D.L. n. 408/92, convertito in legge n. 483/92, si è già riferito nella parte introduttiva della presente relazione.

Deve qui in particolare sottolinearsi la definizione di una nuova disciplina delle sponsorizzazioni, in linea con la direttiva comunitaria, con abolizione, a decorrere dal 1° luglio 1993 del cd. convertitore (meccanismo di conversione in misura percentuale dei programmi sponsorizzati in messaggi pubblicitari) di cui alla prima parte del comma 15 dell'art. 8 della legge n. 223/90.

Con ciò è stata operata una netta separazione tra sponsorizzazione (contributo al finanziamento dei programmi) e pubblicità (messaggio di contenuto promozionale di attività o prodotti).

È stato inoltre previsto che il Garante, in materia di sponsorizzazioni, di connessi obblighi degli operatori televisivi, di offerte fatte diretta-

mente al pubblico, proponga al Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni, che provvede acquisito il parere delle commissioni parlamentari competenti, le necessarie modificazioni al precedente decreto del Ministro PP.TT. 4 luglio 1991 n. 439, adeguandolo alle disposizioni comunitarie e tenendo conto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 15 gennaio 1992 n. 50 (in proposito, v. *infra*, par. 1.2).

### **1.1 Il regolamento sulle trasmissioni in codice**

Come già in precedenza accennato, l'art. 1, comma 2, del D.L. 19 ottobre 1992, n. 407, convertito nella legge 17 dicembre 1992, n. 482 prevede, per le trasmissioni in codice, un apposito regolamento, da emanarsi con il procedimento previsto dall'art. 36 della legge 6 agosto 1990, n. 223.

Sullo schema di regolamento predisposto dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni — in ordine al quale il Garante ha tempestivamente reso il parere di competenza (sull'argomento, v. *infra*, parte IV) — vivissimo è il dibattito, tuttora in corso, delle Commissioni parlamentari e diversi emendamenti sono già stati apportati da parte del Ministro delle PP.TT., a seguito dei rilievi formulati (v. *supra*, Introduzione, par. 5).

I punti di maggiore problematicità riguardano: l'ammissibilità, la durata e la ripartizione in fasce orarie di programmi in chiaro; l'ammissibilità di pubblicità nelle trasmissioni in chiaro e/o in codice; gli indici di affollamento pubblicitario; il numero massimo di concessioni assentibili per le trasmissioni in codice. In ordine ad alcuni di tali punti è stata rilevata l'inadeguatezza di una disciplina regolamentare e l'esigenza di un intervento legislativo.

### **1.2 Elaborazione della proposta di regolamento sulle sponsorizzazioni dei programmi radiotelevisivi**

Si è già ricordato che il comma 2 dell'art. 3 del D.L. 19 ottobre 1992, n. 408, come convertito con modificazioni nella legge 17 dicembre 1992, n. 483, prevede che il Garante, in materia di sponsorizzazioni e di connessi obblighi degli operatori televisivi, nonché di offerte fatte direttamente al pubblico, proponga al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni le necessarie modificazioni al decreto dello stesso Ministro 4 luglio 1991, n. 439, adeguandolo alle disposizioni comunitarie e tenendo conto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 15 gennaio 1992, n. 50.

Al fine di provvedere nel modo più consapevole ed adeguato a tale delicato adempimento, il Garante ha ritenuto opportuno avviare un confronto con le principali rappresentanze del mondo delle comunicazioni di massa e degli operatori dei mercati interessati, nonchè, parallelamente, dar corso ad uno studio, attraverso un'apposita commissione, sulle problematiche implicate dalle disposizioni comunitarie e sulle soluzioni praticate nei principali paesi della Comunità.

Un incontro con gli esponenti delle varie forze politiche ha completato il complesso iter istruttorio preordinato all'elaborazione della proposta, ormai in via di definizione.

## **2. Il decreto legislativo n. 50 del 1992 (le « vendite televisive »)**

In attuazione della direttiva CEE in materia di contratti negoziati fuori dei locali commerciali, è stato emanato il D. Lgs. 15 gennaio 1992, n. 50.

L'art. 9 di tale provvedimento prende espressamente in considerazione i contratti negoziati sulla base di offerte effettuate al pubblico tramite il mezzo televisivo e finalizzate ad una diretta stipulazione del contratto stesso.

A tal fine la disposizione richiama, adattandole alla specificità del mezzo, tutte le norme di tutela dell'acquirente previste in generale per le vendite fuori dei locali commerciali (prevenzione della sorpresa, protezione dell'errore negoziale; riconoscimento del diritto di recesso per l'acquirente).

La relativa disciplina non incide pertanto su quella propria del sistema radiotelevisivo ed il sistema sanzionatorio all'uopo previsto (art. 11) rimane imperniato sulle competenze generali di cui alla legge 24 novembre 1981 n. 689.

Si è già avuta occasione di segnalare che il D.L. n. 408/92 ha previsto un'elevazione del tempo massimo di trasmissione quotidiana dedicato alla pubblicità da parte dei concessionari privati se comprende offerte fatte direttamente al pubblico ai fini della vendita, dell'acquisto o del noleggio di prodotti oppure della fornitura di servizi (il limite è stato all'uopo portato al 20%, con il tetto di un'ora e 12 minuti al giorno, quanto alle stesse offerte, per i concessionari in ambito nazionale, ed al 35% per i concessionari in ambito locale).

Una disciplina delle modalità delle offerte è contenuta nella proposta di regolamento in corso di elaborazione da parte del Garante ai sensi del comma 2 dell'art. 3 dello stesso D.L.

## **3. Il decreto legislativo n. 74 del 1992 sulla pubblicità ingannevole (rinvio)**

Il quadro inerente all'evoluzione normativa del settore può essere completato con il richiamo al D. Lgs. n. 74/92 sulla pubblicità ingannevole, in ordine al quale si è riferito supra, parte II, cap. VI.

## Capitolo IV

# Nuove attribuzioni dell'Ufficio del Garante

## 1. Legge sull'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale (legge 25 marzo 1993, n. 81): la disciplina della propaganda elettorale sulla stampa e sui mezzi di informazione radiotelevisiva

Sullo scorcio del periodo di riferimento della presente relazione è stata approvata la legge 25 marzo 1993 n. 81 (pubblicata in G.U. supplemento ordinario n. 72 del 27 marzo 1993), concernente la disciplina sull'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale.

L'art. 28 dispone l'obbligo di assicurare condizioni di parità per tutti i candidati e tutte le liste, nella fase della campagna elettorale, per l'accesso alla stampa ed ai mezzi d'informazione radiotelevisiva ai fini di propaganda.

All'uopo, viene attribuito al Garante, oltre che alla Commissione parlamentare di vigilanza ed ai Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi, secondo le rispettive competenze, il potere di disciplinare «i modi, i tempi, gli spazi di accesso e le tariffe sia per le trasmissioni gratuite che per quelle a pagamento».

Al Garante viene poi attribuito uno specifico potere sanzionatorio, per i casi di inosservanza anche delle ulteriori disposizioni dello stesso articolo, da esercitarsi secondo le norme dettate dall'art. 31 legge n. 223/90.

## 2. Proposte legislative

Un disegno di legge, di iniziativa governativa, attualmente in discussione presso la Commissione VII della Camera, concerne un'organica disciplina di interventi a favore del cinema.

L'art. 26 di detto testo richiama - a tutela della concorrenza nel mercato del settore cinematografico - le disposizioni dettate dalla legge 10 ottobre 1990 n. 287, integrando la portata generale delle richiamate norme antitrust con una serie di disposizioni idonee ad incidere su specifiche situazioni mono od oligopolistiche relative alla distribuzione cinematografica ed all'attività di programmazione nelle sale.

Il 3° comma dell'art. 26 cit. attribuisce al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, ai fini dell'attuazione della predetta normativa, i poteri propri dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato di cui all'art. 10 della legge n. 287/90.

## Capitolo V

# La legislazione regionale. I comitati radiotelevisivi regionali

## 1. Premessa

I problemi attuativi della disciplina di settore hanno coinvolto le Regioni e i Comitati radiotelevisivi regionali su tre versanti fondamentali: la legislazione in materia di informazione, la costituzione dei Comitati, le varie forme di interazione con le istituzioni centrali.

La legge sul sistema radiotelevisivo misto ha riconosciuto — nella materia in esame — alle comunità locali e particolarmente alle Regioni, un ruolo preciso che, anche per aspetti indiretti, ha trovato conferma nelle pronunce della Corte Costituzionale di cui alle sentenze n. 348 del 1990, n. 21 del 1991 e, da ultimo, n. 6 del 1993.

La prima decisione, immediatamente successiva all'emanazione della legge n. 223/90, contiene il riconoscimento di una competenza delle Regioni e delle Province autonome, sulla base dei rispettivi statuti, ad intervenire in via legislativa in materia di informazione, anche prevedendo incentivi economici a favore delle imprese operanti in sede locale.

La sentenza n. 21 del 1991 ha ritenuto necessaria, in ordine alla localizzazione degli impianti, «l'intesa» tra Stato ed autonomie costituzionalmente garantite, anche se l'intesa non deve essere concepita in senso «forte» (cioè nel senso che il mancato raggiungimento di essa sia di ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento e quindi al soddisfacimento dei preminenti interessi alla sollecita approvazione e realizzazione del piano di assegnazione ed allo sfruttamento ottimale delle radiofrequenze).

La sentenza n. 6 del 1993 ha poi precisato che l'intesa anzidetta deve essere perseguita anche in sede di approvazione del primo piano di assegnazione delle radiofrequenze «innanzitutto perché, anche per quanto concerne il primo piano di assegnazione, le scelte relative alla localizzazione degli impianti — pur dovendo considerare quelli già esistenti e censiti come «elementi» per la definizione dello stesso piano — non possono considerarsi vincolate, ma rispondenti a criteri di discrezionalità, essendo in ogni caso consentito all'amministrazione statale di apportare variazioni rispetto allo stato preesistente risultante dal censimento;

in secondo luogo, perchè il parere dell'apposita commissione di cui all'art. 34, investendo valutazioni connesse a interessi attinenti al settore delle telecomunicazioni, non può ritenersi idoneo a surrogare l'intesa con le province autonome, la cui necessità va, invece, giustificata con riferimento alla protezione di interessi diversi, di natura urbanistica e paesaggistica».

## 2. La legislazione regionale

Nel corso del 1992, la sola Regione che abbia legiferato in materia di informazione è stata l'Emilia Romagna, con legge n. 39 del 20 ottobre 1992.

Detto testo normativo fissa i principi di base cui la Giunta regionale deve attenersi per i propri interventi nel settore dell'informazione (attraverso la carta stampata e/o le strutture radiotelevisive pubbliche private) finalizzati alla «pubblicizzazione» dell'attività regionale e degli enti territoriali ad essa collegati. La legge afferma il principio che permette alla struttura regionale di effettuare «interventi per il sostegno dell'innovazione tecnologica» delle imprese radiotelevisive, disciplinando «l'erogazione dei benefici a sostegno delle iniziative» per favorire qualificazioni ed ammodernamenti nel settore.

Proposte di leggi analoghe sono state presentate anche presso altre Regioni; più frequenti sono i casi di interventi economici sotto forma convenzionale adottati con deliberazioni di Giunta regionale. Sotto quest'ultimo profilo, è stato da alcune parti rilevato come, nell'attuale difficile fase in cui le emittenti locali vivono una situazione di precarietà ed incertezza in relazione alla propria legittimazione ed alla consistenza delle risorse economiche, si registri attualmente una pressante richiesta di intervento pubblico e si è prospettata l'opportunità di prevedere un apposito parere dei Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi in ordine alle modalità applicative dell'art. 9 della legge n. 223/90.

## 3. I Comitati radiotelevisivi regionali

In relazione all'esigenza di completare il percorso attuativo della legge n. 223/90, nella parte implicante il significativo apporto delle Regioni alla definizione del quadro istituzionale a presidio dell'informazione radiotelevisiva, permane attuale l'obiettivo primario della costituzione dei comitati radiotelevisivi di cui all'art. 7 della stessa legge, configurati quali veri e propri organi di consulenza della Regione in materia radiotelevisiva.

A distanza di oltre due anni, invero, non tutte le Regioni hanno ancora provveduto.

In particolare, risultano non aver ancora istituito il rispettivo comitato le Regioni Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia, Sardegna,

Sicilia e le due Province autonome di Trento e Bolzano. Presso gli organi legislativi delle Regioni e Province citate sono tuttavia giacenti proposte o disegni di legge, ad eccezione — a quanto consta — della Regione Molise.

Nelle leggi emanate, in generale, è stato seguito uno schema uniforme, ma non mancano peculiarità in materia di incompatibilità, indennità e gettoni di presenza e sulle modalità di elezione dei Presidenti.

Non sussistono tuttavia, al momento, le condizioni per una esauriente disamina comparativa.

#### 4. L'attività dei Comitati e delle Regioni

In questa fase non ancora contraddistinta da un regime di «ordinarietà», l'attività dei Comitati si è trovata largamente assorbita dagli adempimenti preordinati a concludere il procedimento di pianificazione delle frequenze.

È nota, infatti, l'entità dell'apporto fornito dai Comitati (ivi compresi quelli costituiti in base alla legge n. 103/75) alla fase di partecipazione regionale prevista dalla legge n. 223/90 nell'ambito della elaborazione del piano delle frequenze televisive, approvato con D.P.R. 20.1.92, in ordine al quale è intervenuta la già richiamata sentenza n. 6 del 1993 della Corte Costituzionale (v. supra, par. 1).

Non è stata registrata, invece, alcuna attività di rilievo con riguardo alla pianificazione per l'assegnazione delle frequenze radiofoniche, posto che non risulta ancora presentata alle Regioni la bozza del relativo piano.

Altro aspetto della fase attuativa ha riguardato l'obbligo, di cui all'art. 3, co. 19 della legge, posto a carico delle Regioni, di adeguare (o adottare «ex novo») entro il termine di sessanta giorni dall'approvazione del piano per le radiofrequenze, i propri piani territoriali di coordinamento in conformità alle previsioni del medesimo.

Allo stato attuale, solo la Regione Piemonte vi ha provveduto, nonostante la cennata disposizione prevedesse la nomina di commissari «ad acta» da parte del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro delle Poste, onde assicurare il predetto adempimento da parte di tutte le Regioni obbligate. Al riguardo, è stato da alcuni osservato che, con il rilascio delle concessioni in ambito locale previsto entro il 1993, le emittenti che dovessero installare nuovi ripetitori, pur previsti dal piano, potrebbero non ottenere la relativa concessione dai Comuni per il mancato adeguamento, prima a livello regionale e poi a livello locale, degli strumenti urbanistici.



## Capitolo VI

# L'attività svolta dal Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni: la pianificazione delle radiofrequenze; le concessioni

## 1. Il settore televisivo

Con D.P.R. 20.1.1992, registrato alla Corte dei Conti il 17.2.1992, è stato approvato il Piano Nazionale di assegnazione delle radiofrequenze per l'emittenza televisiva (parzialmente annullato, nella parte relativa al territorio delle province autonome di Bolzano e Trento, con la sentenza n. 6 del 1993 della Corte Costituzionale, di cui supra, cap. V, par. 1).

Detto piano comprende circa 6.000 assegnazioni per impianti di potenza equivalente irradiata superiore a 200W, ancora da compatibilizzarsi; in totale, per quanto riguarda l'emittenza televisiva privata, il piano mette a disposizione una risorsa valutabile in circa 14.000 impianti, inferiore ai 21.000 impianti denunciati dalle emittenti ai sensi dell'art. 32 della legge n. 223/90.

Ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 16 e 32 della legge 6.8.90, n. 223, sono pervenute al Ministero delle PP.TT. complessivamente n. 1.452 domande di concessione per radiodiffusione televisiva, di cui n. 18 per diffusione a carattere nazionale, n. 5 per la ripetizione di programmi esteri e n. 1.429 per diffusione in ambito locale, ivi comprese n. 220 domande di ripetizione di programmi RAI.

In relazione alle previsioni del citato art. 16, secondo le quali il rilascio delle concessioni deve avvenire tenuto conto di determinati criteri oggettivi, oltre che dei principi fissati nel regolamento di attuazione della legge in ordine alle modalità e ad ogni altro utile parametro di valutazione, l'art. 40 del D.P.R. 27.3.92 n.255 (per il quale v. supra cap. II) ha fissato gli elementi in base ai quali debbono essere rilasciate le concessioni a radiodiffondere in sede di prima applicazione della legge.

Il Ministero PP.TT. ha quindi proceduto alla formazione delle graduatorie delle domande di concessione, eccedenti rispetto alle risorse radioelettriche pianificate, nel rispetto del principio della trasparenza e correttezza amministrativa.

Con decreto ministeriale del 29.5.1992 è stata costituita un'apposita commissione e sono stati fissati i punteggi da attribuire ai vari elementi previsti dall'art. 40 del regolamento d'attuazione, nonché la metodica di valutazione della documentazione inviata dalle emittenti ai fini dell'attribuzione del punteggio stesso; in base alle modifiche apportate con il successivo decreto ministeriale del 13.6.1992, per ciascuno degli elementi di valutazione di cui al ripetuto art. 40 è stato previsto un punteggio massimo di punti 20.

È stata sancita, inoltre, l'esclusione dalle graduatorie delle società richiedenti per le quali era stato dichiarato il fallimento, preclusivo del rilascio della concessione, ai sensi dell'art. 16 co. 21 lettera *d*) della legge n. 223/90.

In ordine alle domande di concessione locale sono state previste graduatorie distinte per le emittenti aventi una presenza non inferiore al 70% del territorio del bacino e per le altre emittenti.

Sulla base dei suddetti criteri, è stata espletata l'istruttoria con riguardo alla documentazione inoltrata dalle emittenti a corredo della domanda di concessione, presa in utile considerazione solo in quanto riferita, nei suoi contenuti, alla data di scadenza del termine di presentazione della stessa domanda di concessione (23.10.1990).

Con D.M. 12.8.92 sono state approvate le graduatorie delle emittenti televisive ad ambito locale, suddivise per bacini di utenza a livello regionale e sub regionale, nonché gli elenchi delle emittenti utilmente collocate ai fini del rilascio della concessione, in relazione agli impianti censiti con la domanda di concessione.

Peraltro, non potendosi escludere la possibilità di errori, data la complessità e la quantità dei dati da rilevare in tempi limitati, l'art. 3 del D.M. 12.8.1992 ha previsto la possibilità di presentare osservazioni ed istanze di correzione avverso le graduatorie, nel termine di 30 giorni dal ricevimento della comunicazione di accoglimento o di rigetto dell'istanza di concessione.

Con decreto-legge del 14.8.1992, n. 361, considerata, l'imminente scadenza del termine fissato dall'art. 32 della legge n. 223/90 per l'esercizio provvisorio degli impianti, questo è stato prorogato fino al 28.2.1993 per i soli soggetti inclusi negli elenchi degli aventi titolo al rilascio delle concessioni approvati con il richiamato D.M. 12.8.1992.

Tale atto normativo, non convertito in legge, è stato sostituito dal D.L. 19.10.1992, n. 407 (v. supra cap. III, par. 1), che ha consentito anche ai soggetti non utilmente collocati in graduatoria ai fini del rilascio della concessione, che avessero prodotto ricorso in via amministrativa avverso le graduatorie stesse, la prosecuzione nell'esercizio degli impianti fino al 28.2.1992.

È da precisare al riguardo che, in relazione alla facoltà prevista dal citato art. 3 del D.M. 12.8.1992, erano pervenute al Ministero delle PP.TT. circa 900 istanze di correzione delle graduatorie, qualificate, dal D.L. n. 407/92, come ricorsi in opposizione.

Sono state di conseguenza avviate le procedure tipiche dei ricorsi amministrativi previste dal D.P.R. n. 1199/71.

Lo stesso D.L. 407/92, come convertito con la legge n. 482/92, ha stabilito che il Ministro delle PP.TT. nel rideterminare gli allegati al

ripetuto D.M. 12 agosto 1992 in base all'esame dei ricorsi pervenuti, deve rendere unica la graduatoria per ogni bacino di utenza, annullando la distinzione tra emittenti locali con copertura inferiore o superiore al 70% del territorio del bacino stesso.

Allo stato attuale, quindi, nessuna concessione è stata rilasciata per le emittenti televisive ad ambito locale e sono in attività tutte quelle ammesse all'esercizio provvisorio.

Da ultimo, con il D.L. 27 febbraio 1993 n. 44, in corso di conversione, il termine per il rilascio delle concessioni è stato procrastinato al 30 novembre 1993 (v. supra, cap. III, par. 1).

Per quanto riguarda il settore televisivo ad ambito nazionale, il Ministro delle PP.TT., sentito il Consiglio dei Ministri, ha approvato l'elenco delle emittenti televisive aventi titolo al rilascio della concessione.

Sono state altresì individuate le imprese interessate alle autorizzazioni a ripetere programmi stranieri ai sensi dell'art. 38 della legge 14 aprile 1975 n. 103.

In data 13 agosto 1992 sono stati quindi emanati gli atti di concessione, per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale in favore della Società Reti Televisive Italiane S.p.A. (per le emittenti Canale 5, Italia 1, Rete Quattro), della Società Beta Television S.p.A. (per l'emittente Videomusic) e della Società Rete A S.r.l. (per l'emittente Rete A) nonché l'autorizzazione ai sensi dell'art. 38 della legge 14 aprile 1975 n. 103 nei confronti della Società TV Internazionale S.p.A. per la ripetizione dei programmi televisivi irradiati dalla Société Speciale d'Entreprises (Telemontecarlo).

Il rilascio delle concessioni anzidette è stato impugnato avanti al TAR Lazio dalla S.r.l. S.I.T. Teleservice 1975 - titolare dell'emittente Elefante Telemarket - collocata undicesima nella graduatoria formata dal Ministero.

Per gli assetti proprietari delle società interessate si richiamano i prospetti di cui alla parte II, cap. I.

## 2. Il settore della radiofonia

In materia di radiodiffusione sonora, la legge 17 dicembre 1992 n. 482 di conversione del decreto legge 19 ottobre 1992, n. 407, nel prorogare il termine di cui all'art. 32, co. 1 della legge n. 223/90 fino al 30.11.93, ha previsto che le concessioni siano rilasciate a tutti i soggetti autorizzati ai sensi del citato art. 32, purché in possesso dei requisiti di cui all'art. 16, commi 5, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18 e art. 17, commi 1 e 2, della legge n. 223/90 (v. supra cap. III, par. 1).

È stato previsto, pertanto, di procedere al rilascio delle concessioni pur in mancanza del piano di assegnazione delle frequenze, per il quale la legge n. 482/92 ha stabilito il termine del 31.5.94 per la redazione del relativo schema.

Per quanto concerne poi le emittenti radiofoniche che hanno presentato istanza per la radiodiffusione sonora in ambito nazionale, la

medesima legge ha stabilito 60 giorni di tempo per la rinuncia a tale domanda e la presentazione di una domanda di concessione in ambito locale.

È in corso l'istruttoria delle richieste presentate (circa 4000), per la valutazione dei requisiti alla data del 19.12.92, in relazione alla natura del titolare ed alla tipologia della diffusione (ambito nazionale o locale, carattere comunitario o commerciale).

Prima di procedere al rilascio delle concessioni, dovrà operarsi una ricognizione degli impianti censiti ed operanti, acquisiti o dismessi dalle varie emittenti, avendo la legge n. 482/92 riconosciuto gli effetti dei passaggi di proprietà avvenuti tra i soggetti autorizzati ai sensi dell'art. 32 della legge n. 223/90.

Per la definizione dello schema del piano di assegnazione delle frequenze radiofoniche vengono evidenziati:

- a) gli impianti della concessionaria pubblica;
- b) gli impianti della Radiotelevisione Azienda Speciale (RAS) della provincia di Bolzano;
- c) gli impianti della Southern European Broadcasting Service (SEB), l'agenzia che provvede alla diffusione di programmi radiofonici e televisivi per le forze armate statunitensi in Italia;
- d) gli impianti da destinare all'emittenza privata;
- e) gli impianti di una rete isofrequenziale da destinare agli automobilisti in viaggio;
- f) gli impianti di una rete nazionale da destinare alla diffusione dei lavori parlamentari, nel caso in cui si decidesse di realizzarla, in modulazione di frequenza;
- g) gli impianti dei Paesi esteri contemplati nel piano di Ginevra 1984, che potrebbero essere interferiti dagli impianti italiani o a loro volta causare interferenze.

L'obiettivo da realizzare, con la procedura di pianificazione, è quello di ottenere la compatibilizzazione degli impianti delle emittenti private con quelli della concessionaria pubblica, della RAS, della SEB, dei Paesi esteri della rete isofrequenziale, della rete per i lavori parlamentari e fra loro.

Prioritaria rispetto al procedimento di pianificazione si manifesta l'individuazione dei bacini di utenza, risultanti dall'aggregazione di una pluralità di aree di servizio ai sensi dell'art. 3 co. 8 della legge n. 223/90.

Tali bacini - che di regola dovrebbero avere dimensioni analoghe a quelle delle province o delle aree metropolitane - vengono determinati tenendo conto della popolazione servita, della sua distribuzione territoriale, delle condizioni geografiche urbanistiche, socio-economiche e culturali della zona.

Al riguardo, le associazioni delle emittenti radiofoniche, ritenendo che un'eccessiva polverizzazione dei bacini avrebbe conseguenze negative sull'economicità di gestione, hanno presentato la proposta di ridurre i bacini a circa sessanta.

Una volta definiti i bacini di utenza, il Ministero PP.TT. provvederà ad individuare:

- a) la struttura delle reti;
- b) le postazioni e le relative caratteristiche di irradiazione;
- c) le frequenze sulle postazioni.

**PARTE QUARTA**

**LA RICOGNIZIONE DEI PROBLEMI  
DEL SETTORE RADIOTELEVISIVO:  
LE AUDIZIONI PARLAMENTARI**



# La ricognizione dei problemi del settore radiotelevisivo: le audizioni parlamentari

## 1. Premessa

Aspetto significativo della funzione di garanzia, quale emerge dalle norme a presidio del comparto informazione, è quello delineato dalla legge editoriale del 1981, che attribuisce al Garante il compito di riferire «sulle materie affidategli, alle competenti commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica in qualunque momento ne venga richiesto».

Tale attribuzione - riguardante oggi, dopo l'entrata in vigore della legge n. 223/90, tanto la materia editoriale quanto i molteplici aspetti della radiodiffusione sonora e televisiva - ha trovato espressione in una serie di audizioni presso le competenti commissioni parlamentari di Camera e Senato, nelle quali sono stati trattati, sia in chiave ricognitiva che propositiva, i profili attuali più problematici dell'assetto radiotelevisivo.

Di tali audizioni, considerate secondo l'ordine cronologico, si richiamano i momenti argomentativi essenziali.

## 2. Camera dei Deputati. Commissione VII (cultura, scienza e istruzione). Audizione del 15 luglio 1992

Oggetto dell'audizione è stata la ricognizione degli adempimenti attuativi della legge n. 223/90 (nonché lo stato dell'editoria a quella data. aspetto, quest'ultimo, per il quale è stato riferito al Parlamento nella Relazione per l'editoria per il 1992).

Per quanto attiene ai profili attuativi della legge n. 223/90, oggetto di più aggiornata disamina nella presente relazione, i punti posti all'attenzione della Commissione hanno riguardato sia il piano normativo sia quello pianificatorio e provvedimentale.

In ordine al primo dei due profili, si è fatto riferimento all'avvenuta emanazione del decreto legislativo 22 febbraio 1991 n. 73, emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 29 della legge n. 223/90, relativo alle trasmissioni via cavo e si è considerato il complesso "iter" procedimentale relativo alla emanazione del Regolamento di attuazione ex art. 36 della legge n. 223 (D.P.R. 27.3.1992, n. 255). Si sono quindi ricordate le linee essenziali del regolamento sulle sponsorizzazioni emanato, su proposta del Garante, dal Ministro delle PP.TT. con decreto 4.7.1991 n. 439, del regolamento in materia di pubblicità televisiva dei prodotti del tabacco, delle bevande alcoliche e di tutela dei minorenni, ugualmente emanato dal Ministro delle PP.TT. con decreto 30.11.1991 n. 425, nonché del decreto legislativo 25.1.1991 n. 74 sulla pubblicità ingannevole.

Si sono infine illustrati i regolamenti concernenti l'organizzazione dell'Ufficio del Garante (D.P.R. 11.7.91 n. 231) e, rispettivamente, del Consiglio Consultivo degli Utenti (decreto 12.9.90 in G.U. del 18 settembre 1990).

In ordine al secondo profilo, sono stati rilevati gli aspetti procedurali più problematici inerenti all'emanazione del piano di assegnazione delle frequenze televisive ed i ritardi registrati sul versante delle concessioni nonché quelli relativi all'adozione del piano delle frequenze per la radiodiffusione sonora.

Si è evidenziata inoltre l'importanza di un adeguamento della vigente convenzione fra lo Stato e la RAI per il rispetto delle previsioni della legge n. 223/90 concernenti i limiti quantitativi delle reti radiofoniche gestite.

Da ultimo, si è dato rilievo agli adempimenti posti in essere dall'Ufficio, concernenti la fase organizzativa relativa al Registro nazionale delle imprese radiotelevisive (in ossequio alle specifiche disposizioni di cui agli artt. 10 - 18 del citato D.P.R. n. 255/92) ed al rapporto con i Comitati radiotelevisivi regionali (secondo le indicazioni di cui all'art. 35 del D.P.R. cit.).

In particolare evidenza, nel corso dell'audizione, sono state poste le problematiche attinenti alle prospettive di integrazione della legge n. 223/90 attraverso nuove norme idonee a riempire spazi vuoti - al momento privi delle regole necessarie - in due settori dell'emittenza radiotelevisiva:

- a) i «new media», cioè i mezzi trasmissivi connessi alle recenti innovazioni tecnologiche;
- b) la riforma della RAI.

Con riferimento al primo aspetto, si è notata l'esigenza di integrare la legge-base n. 223/90 con alcune norme per il conseguimento di un'uniformità con altri Paesi europei (ad es. la Francia, la Gran Bretagna, la Germania) che non hanno trascurato di dettare, già da alcuni anni, le linee di guida per i nuovi tipi di emittenza, quali quella via satellite, via cavo etc.. Basti ricordare la legge francese del 30 settembre 1986, che dedica specifiche disposizioni alle trasmissioni via satellite, prevedendo anche appositi organismi per la gestione e i controlli di tali teniche trasmissive, oppure, nel Regno Unito, il «*Cable and Broadcasting Act*», per la diffusione via cavo e per quella diretta da satellite, che affida la competenza in materia ad un'Autorità appositamente istituita.



### **3. Senato della Repubblica. Commissione VIII (lavori pubblici, comunicazioni). Audizione del 17 settembre 1992**

In linea con quanto rilevato in data 15.7.92 innanzi alla VII Commissione della Camera, si è percorso l'iter attuativo della legge n. 223/90, sottolineando, come, nel quadro generale, risaltasse il nodo problematico delle concessioni per le «pay-tv» e come opportunamente fosse stato "congelato" il loro rilascio, per l'esigenza prioritaria di una specifica disciplina normativa.

Il Consiglio di Stato, nel parere 16 ottobre 1991, ha osservato che attiene alla generale potestà di «vigilanza insita nel sistema delle concessioni, evitare un eventuale squilibrio fra trasmissioni codificate e non». È emersa tuttavia la necessità di adeguare la nostra normativa ai modelli prevalenti negli stati comunitari, i quali hanno già da tempo disciplinato con disposizioni specifiche la «pay-tv». In tal senso è stata auspicata una regolamentazione ampia e articolata, in quanto sotto la denominazione «pay-tv» convivono sia le «pay-tv» via etere, sia quelle via cavo e via satellite, cui si aggiungono forme promiscue, e varie tipologie di «pay-tv» di carattere plurigenere ovvero monotematico.

Della molteplicità di modelli comunicativi, e della diversificata tipologia, non potrebbe non tenere conto una organica disciplina di questo non secondario settore trasmissivo. Tra l'altro, lo sviluppo della «pay-tv» in altri Paesi è già orientato verso le forme della «pay-per-view», con pagamento a consumo, con conseguente perfetto equilibrio tra domanda e offerta televisiva.

Particolare rilievo si è dato, nel corso dell'audizione, alle prospettive di riforma della RAI. La questione si presentava, al momento dell'audizione, complessa, in quanto incrociata col processo di privatizzazione introdotto dalla legge 8 agosto 1992 n. 359, soprattutto per i riflessi determinati dalla trasformazione dell'IRI in S.p.A.

Con riferimento ai progetti di riforma all'epoca presentati, si è notato che il problema centrale da risolvere ineriva all'esigenza che sia i nuovi organi di gestione RAI, sia gli elementi compositivi dell'eventuale "fondazione" avessero una legittimazione democratica (quanto alle loro fonti di nomina), necessaria e coesistente al servizio pubblico, destinato a rispecchiare tutta la collettività nazionale.

Da ciò l'importanza di affidare le nomine degli organi suddetti a istituzioni ampiamente rappresentative della collettività nazionale (ad es. Presidenti delle Camere, Presidente della Repubblica etc.), analogamente alle soluzioni già recepite per il servizio pubblico francese, germanico ed inglese.

Con riferimento al problema delle risorse economiche da attribuire alla RAI si è delineata l'esigenza di mantenere entrambe le fonti di entrata, canone e pubblicità, salvo determinare in maniera approfondita le modalità di conferimento e di misura del primo e i limiti della seconda. Per l'efficienza della gestione si è prospettata poi l'introduzione del contratto di programma, già sperimentato in altri Paesi.

Si è rimarcata, da ultimo, la necessità che la riforma della RAI incida in maniera sensibile sulla sua connotazione funzionale, di servizio pubblico, con evidenti fattori distintivi rispetto all'emittenza privata.

#### **4. Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza del servizio radiotelevisivo. Audizione del 3 novembre 1992**

Punto centrale dell'audizione è stata la serie di problematiche connesse all'indilazionabile necessità di procedere ad una riforma dei profili strutturali e gestionali della società concessionaria del servizio pubblico, anche attraverso una soluzione-ponte, avente la prioritaria finalità di assicurare il passaggio verso la delottizzazione e l'equilibrio di gestione aziendale.

Sono stati considerati ed esaminati i due principali tipi di proposte prospettate dalle parti politiche.

Il primo di essi, incentrato su un unico organo collegiale (comitato di garanti, secondo la formula prevalente, oppure consiglio di amministrazione) di propulsione del servizio pubblico, con componenti nominati (interamente o parzialmente) dai due Presidenti delle Camere.

Nel quadro di tale proposta due soluzioni sono state adombrate per il Direttore generale: l'una, volta a radicare nell'azionista di riferimento la nomina del Direttore generale; l'altra, diretta a demandare al consiglio dei garanti (o al consiglio di amministrazione) tale potere.

Una soluzione «mediana» è stata incentrata su di una nomina «concertata» fra il consiglio e l'azionista di riferimento. Si è osservato, in proposito, che la scelta della fonte di nomina del Direttore generale ha rilevanza al fine di determinare l'equilibrio aziendale della RAI in un senso o nell'altro e sembra essere diventata uno dei nodi più significativi di differenziazione tra le diverse proposte in considerazione - soprattutto - della pregressa evoluzione registratasi sulla nomina e sulla natura del Direttore generale nel passaggio dalla legge n. 103/75 alla legge n. 10/85.

Il secondo tipo di proposta, anziché strutturarsi intorno alla previsione di un solo organo collegiale di propulsione dell'azienda pubblica (il comitato dei garanti), è stato articolato in una formula duale, con la previsione, cioè, di due organi collegiali: il comitato dei garanti e il consiglio di amministrazione. Il primo, concepito come titolare di una serie di funzioni garantistiche quali, ad esempio, l'interpretazione degli obblighi di servizio pubblico della RAI, i criteri generali ispiratori della linea editoriale, la garanzia dei valori del pluralismo, dell'obiettività, della trasparenza; il secondo, delineato come centro del momento amministrativo gestionale, implicante l'assunzione di responsabilità dell'andamento del servizio pubblico, della sua funzionalità e dei suoi risultati. Tale proposta trae a modello la dualità già sperimentata nella BBC inglese, attraverso la duplicità di un «organo garante» e di un «organo governante».

Si è notato, in particolare, come, nel nostro sistema, l'organo garante avrebbe potuto trarre la propria derivazione dalla nomina dei due

Presidenti di Camera e Senato (d'intesa fra di loro), mentre l'organo governante avrebbe potuto formarsi attraverso la nomina da parte del consiglio dei garanti (eventualmente «sentito l'azionista di riferimento»). Al riguardo si è espresso l'avviso che la formula «duale» si presenti più adeguata alle esigenze anche perché la nomina dei garanti risulterebbe più consona al ruolo istituzionale dei Presidenti delle Assemblee Parlamentari di quanto non lo sia la nomina di un organo di gestione amministrativa; spetterebbe poi al Comitato dei garanti nominare i componenti dell'organo di gestione (assicurandone una struttura snella) tra persone di comprovata professionalità, sia culturale che manageriale. Tale prospettiva duale risulterebbe inoltre valida non solo per la soluzione-ponte (o di emergenza) ma anche per una soluzione non provvisoria (anche se con ulteriori approfondimenti della formula).

Con richiamo all'audizione del 17 settembre avanti alla VIII Commissione del Senato, è stata quindi sottolineata l'esigenza del superamento della crisi di identità del servizio pubblico attraverso l'introduzione - nel quadro di riassetto della RAI - di elementi differenziali fra pubblico e privato.

La differenza fra i due comparti risiede invero nel diverso tipo di esigenze e di finalità, potendo i privati operare in funzione di obiettivi od interessi di determinate parti o gruppi della società, mentre il servizio pubblico deve rappresentare la società nel suo insieme e nei suoi interessi generali (sui tipi di rapporto configurabili tra polo pubblico e polo privato e la diversa ispirazione delle rispettive linee editoriali v. supra, Introduzione, par. 4).

## **5. Camera dei Deputati. Commissione VII (cultura, scienza e istruzione). Audizione del 2 dicembre 1992**

L'audizione ha avuto ad oggetto il contenuto dei decreti legge nn. 407 e 408 del 19 ottobre 1992, al momento dell'audizione in fase di conversione.

Con riferimento al D.L. n. 408, recante disposizioni urgenti in materia di pubblicità radiotelevisiva, si è ritenuto opportuno valutare, in primo luogo, la norma che sancisce l'appartenenza delle azioni della RAI esclusivamente allo Stato o ad enti pubblici ovvero a società a totale partecipazione pubblica. Si è notato come tale disposizione si inquadri precisamente nelle linee di guida della direttiva comunitaria del 1989 nei cui «considerando» si sottolinea l'esigenza dell'avvicinamento e dell'armonizzazione fra le legislazioni dei vari Stati membri dell'area comunitaria, al cui interno il principio della titolarità statale del servizio radiotelevisivo pubblico vige in Francia, Spagna ed Inghilterra.

È stato osservato il carattere positivo della cennata norma del decreto-legge concernente la RAI in quanto non contenente una formula rigida, bensì una previsione duttile, idonea a consentire una scelta tra

l'appartenenza del capitale azionario allo Stato oppure a un altro ente pubblico (ad es. una fondazione pubblica, una *holding* pubblica etc.). La circostanza riflette un orientamento maturato non solo in sistemi europei (caratterizzati dalla presenza di strutture pubbliche della radio-diffusione) ma affermatosi anche in un'area, quale quella statunitense, tradizionalmente connotata da una concezione essenzialmente privatistica della radiotelevisione. A tale riguardo, è stata sottolineata come esemplare la creazione di una formazione pubblica, il «*Public Broadcasting Service*», assimilabile a una struttura televisiva pubblica di tipo europeo, che annovera molte stazioni emittenti, aventi una programmazione soprattutto rivolta a finalità educative e culturali, senza scopi di lucro («*no-profit organizations*») e facenti capo a università, enti pubblici e organismi di solidarietà sociale.

Sono state anche evidenziate, tra gli aspetti rilevanti del decreto-legge citato, le disposizioni dirette a recepire la direttiva comunitaria n. 89/552, anche per effetto della lettera di rilievi del 3 novembre '92 del Vice Presidente della Commissione C.E.E. Bangemann (v. supra, parte I, par. 2).

I rilievi concernenti l'Italia hanno riguardato quasi esclusivamente le «carenze di recepimento», o il «recepimento non conforme» delle linee di guida della direttiva, specificamente in materia di pubblicità e sponsorizzazioni.

Le disposizioni del decreto-legge n. 408 introducono quindi, sostanzialmente, un adeguamento alla direttiva nel settore «*sponsorship*» con recepimento integrale della lettera c) dell'art. 17 della direttiva medesima, in base alla quale «i programmi televisivi sponsorizzati non devono stimolare all'acquisto o al noleggio dei prodotti o servizi dello sponsor e di un terzo, specialmente facendo riferimenti specifici di carattere promozionale a detti prodotti o servizi».

La mancata ricezione di tale disposizione, nella legge n. 223/90, aveva invero provocato, in Italia, la dilatazione del campo delle sponsorizzazioni oltre i limiti consentiti dalla direttiva.

Nel decreto-legge n. 408/92 risulta in particolare soppressa la prima parte del co. 15 dell'art. 8 della legge n. 223/90 che introduceva il cd. «convertitore» dei programmi sponsorizzati in pubblicità tabellare nella misura percentuale minima del 2%, determinando una commistione fra pubblicità e sponsorizzazione e l'alterazione del principio fondamentale per cui la sponsorizzazione e la pubblicità devono considerarsi come due entità distinte e differenziate (sul punto, v. anche supra, parte III, cap. III, par. 1).

In ordine alla formulazione di una proposta di regolamento concernente la sponsorizzazione e le televendite — che il decreto legge affida al Garante — in riferimento sia alla direttiva comunitaria, che al decreto legislativo n. 50/92, si è informata la Commissione dell'avvio di una fase acquisitiva e ricognitiva della legislazione dei Paesi comunitari in materia.

Quanto all'elevazione del tetto pubblicitario dal 20% al 35% per l'emittenza locale (per l'ipotesi di trasmissioni comprendenti le offerte fatte direttamente al pubblico ai fini della vendita, acquisto o noleggio di prodotti o fornitura di servizi), si è osservato come ciò rappresenti un primo segnale positivo nei confronti della emittenza locale, idoneo a

costituire l'inizio di un futuro ed auspicabile razionale potenziamento dell'emittenza regionale e locale.

In merito al D.L. 19 ottobre 1992 n. 407, è stata sottolineata l'importanza della disposizione che prevede il rilascio di una concessione provvisoria per tutte le emittenti radiofoniche (valida per due anni) in quanto sintomatica di un'attenzione rivolta dal legislatore alla disciplina del mezzo radiofonico.

Particolare rilievo è stato dato alla disposizione che prevede la disciplina delle trasmissioni in codice mediante un regolamento da emanare previa acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari competenti, del Garante, del Consiglio di Stato e del Consiglio Superiore PP.TT.

Si è ancora una volta sottolineato che la regolamentazione della materia deve essere ampia e articolata, in quanto il termine «pay-tv» identifica — come osservato in precedenti audizioni — le fattispecie più diverse di TV a pagamento.

Infine, sotto un profilo più generale, si è ribadita la necessità di superare l'ambito della disciplina in vigore, limitato alla televisione tradizionale (c.d. «hertziana terrestre») integrando la legge n. 223/90 con alcune norme per il conseguimento di un'uniformità con altri Paesi europei (ad es. la Francia, la Gran Bretagna, la Germania) che non hanno trascurato di dettare, già da alcuni anni, linee di guida per i nuovi tipi di emittenza, quali quella via satellite, via cavo etc.

Per quel che riflette le modalità comunicative «cablate» si è rilevato che al decreto legislativo in data 22 febbraio 1991, n. 73, non ha fatto seguito concretamente alcun atto attuativo; non è stato, in particolare, emanato il regolamento di cui all'art. 13 del decreto anzidetto.

## **6. Senato della Repubblica. Commissione VIII (lavori pubblici, comunicazioni). Audizione del 9 marzo 1993; Camera dei Deputati. Commissione VII (cultura, scienza e istruzione). Audizione del 10 marzo 1993**

Oggetto di recente audizione sono state le trasmissioni radiotelevisive in codice, in connessione con la disciplina regolamentare in via di predisposizione da parte del Ministro PP.TT. a norma dell'art. 2 del D.L. n. 407/92.

Nella memoria presentata dal Garante alle Commissioni anzidette in occasione delle audizioni 9 - 10 marzo 1993, è stato tracciato un profilo dello sviluppo delle pay-tv nei vari Paesi.

Nei paesi europei, si è assistito in questi ultimi tempi ad un fiorire di televisioni a pagamento, sull'esempio tracciato da quella che è la più importante televisione *à péage* in Europa: la francese Canal Plus. Essa emette principalmente come televisione *à péage cryptée* via etere, mentre gli altri tipi di reti a pagamento europee sono sorti ed emettono via cavo, fatta eccezione di Canal Plus Belgique, di Canal Plus España e di Canal 2 Islanda.

In Francia, Canal Plus (25% Havas, 21% Générale des Eaux) opera dal novembre 1984, ha raggiunto 3 milioni 350 mila abbonati, richiede un canone mensile di 165 franchi e diffonde via etere.

In Gran Bretagna, Sky Movies e Movie Channel (Murdoch 50%, Chargeurs, Pearson, Granada) hanno iniziato rispettivamente nel febbraio 1989 e nel marzo-aprile 1990. Nell'insieme, vantano 1 milione 700 mila abbonati. L'abbonamento corrisponde al controvalore di 120 franchi per una rete e di 160 per le due. Ambedue diffondono via cavo e via satellite facendo parte di un insieme di sei reti sul satellite Astra.

In Scandinavia (Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia) oltre che in Olanda, Belgio e Lussemburgo funziona dal novembre 1985 Film Net (Richemont 75%, Esselte 25%), con 500 mila abbonati e un canone equivalente a 160 franchi, distribuisce via cavo e diffonde via satellite.

In Germania e in Austria è entrata in funzione dal febbraio 1991 Premiere (Bertelsmann 37,5%, Canal Plus 37%, Kirch 25%); ha raggiunto in breve tempo 250 mila abbonati; il prezzo dell'abbonamento equivale a 130 franchi; distribuisce via cavo e diffonde via satellite.

In Svizzera, Teleclub (Kirch 40%, Ringier 20%, Rediffusion 20%, Media Licende) che può essere definita la prima delle televisioni a pagamento *via cavo* in Europa, essendo entrata in servizio nel maggio 1984, presenta un numero di abbonati sugli 85 mila; il prezzo dell'abbonamento corrisponde a 115 franchi francesi; distribuisce via cavo e diffonde via satellite.

In Belgio, dal settembre 1989, TVCF-Canal Plus (Canal Plus 43%, RTBF 27%, Defi 21,5%) beneficia di 70 mila abbonati che pagano l'equivalente di 150 franchi francesi; distribuisce via cavo e diffonde via etere.

In Islanda, Canal 2 appartiene a 200 azionisti; emette dall'ottobre 1986, raccoglie 45 mila abbonati al prezzo corrispondente a 190 franchi e diffonde soltanto via etere.

In Ungheria, Hbo-Home Box Officed (Time-Warner), derivata dalla Casa-madre Usa come la prima televisione a pagamento dei paesi dell'est europeo, operante dal settembre 1991, distribuisce via cavo.

In base ad uno sguardo "comparativo" fra i sistemi suindicati, si possono fissare alcuni profili:

a) le televisioni a pagamento non si conformano ad uno schema rigido e unitario nei vari paesi, ma presentano una tipologia diversificata anzitutto dal punto di vista dei mezzi trasmissivi (cavo, satellite, etere). E' prevalente *la via cavo*, e seguono, il satellite e l'etere;

b) una differenziazione sussiste anche nella varietà delle opzioni fra un tipo di programmi esclusivamente criptati e un tipo di programmi *prevalentemente* criptati, ma con possibilità di diffondere (per un numero limitato di ore) anche in chiaro (le c.d. *finestre*). Le pay-tv che scelgono quale loro modello Canal Plus francese si orientano per tale secondo tipo. In realtà si tratta di un sistema *misto* (per cui la parte preponderante della programmazione è in codice e una parte minore è in chiaro);

c) una varietà tipologica si riscontra inoltre dal punto di vista della possibilità o meno di consentire la pubblicità.

In quasi tutti i modelli pay-tv è esclusa la pubblicità per tutti i programmi *codificati*. In alcuni particolari modelli di formula mista invece la pubblicità è consentita soltanto per le ore residuali di trasmissione in chiaro, ma con notevoli limitazioni, cioè con indici di affollamento pubblicitari nettamente inferiori a quelli previsti per l'emittenza generalista e ad accesso incondizionato (sia di tipo pubblico, sia di carattere commerciale).

Si tenga conto, poi, che le trasmissioni in chiaro sono ripartite in 3 *tranches* orarie del mattino, del mezzogiorno e del tardo pomeriggio (di cui le prime due sono di scarso afflusso pubblicitario). E inoltre le sponsorizzazioni sono consentite solo nei limiti rigorosi tracciati dalla direttiva comunitaria del 1989.

La legge n.223 del 1990 non fa alcuna menzione dei fenomeni (che pure erano già largamente noti in quel momento in base alle esperienze statunitense ed europea) della trasmissione televisiva in codice.

Il regolamento generale di attuazione della legge medesima (D.P.R. 27 marzo 1992 n. 255) dedica alle emittenti in codice, un laconico art.27 (per cui «tutti i divieti e gli obblighi previsti dalla legge, ivi compresi quelli relativi al contenuto dei programmi si applicano anche alle emittenti radiotelevisive i cui programmi possono essere ricevuti solo mediante un decodificatore»). Ma non provvede a regolare alcuna specificità, alcuna caratteristica di tale fenomeno, lasciando nel vago e nell'indistinto gli elementi fondamentali della materia.

Né i successivi decreti ministeriali emanati per la determinazione dei punteggi da assegnare a ciascun elemento di valutazione per la formazione ed approvazione delle graduatorie e degli elenchi degli aventi diritto alle concessioni locali e nazionali (DD.MM. 13.6.1992 e 12.8.1992 per le locali e D.M. 13.8.1992 per le nazionali) hanno dato uno specifico rilievo alle note differenziali tra trasmissioni in chiaro e quelle criptate. Tuttavia alle emittenti in codice il citato D.M. 13.8.1992, sulle concessioni nazionali, pur non avendo tenuto conto dell'uso di codificatori in sede di compilazione della graduatoria e dell'elenco, avverte, nell'art. 2, che al rilascio delle concessioni per le emittenti in codice si procederà dopo che, con apposito disciplinare, saranno fissate prescrizioni idonee ad assicurare: a) limitazione delle forme e dei tempi di trasmissione dei messaggi pubblicitari; b) la trasmissione in forma non codificata di avvenimenti sportivi di generale interesse, sentita una apposita «commissione».

Senonché la formula del disciplinare non fu condivisa dalle forze politiche, in quanto esso ha valore di atto amministrativo, ma non ha efficacia normativa, non costituendo quindi un mezzo idoneo a recepire le disposizioni regolatrici della materia.

Infine è intervenuto il D.L. 19.10.1992 n.407 convertito con modificazioni nella legge 17.12.1992 n.482, che, all'art.1, comma 2, rimanda, per le trasmissioni in codice, ad un apposito regolamento da emanarsi con il procedimento di cui all'art. 36 della legge n. 223/1990.

Tale art.1, 2° comma, in realtà non reca alcuna norma di principio nè indica una traccia su cui debba muoversi la normativa regolamentare: il che rende meno agevole il compito di dettare le disposizioni di carattere regolamentare. Tuttavia può dirsi che il regolamento deve intervenire in funzione attuativo-integrativa (ai sensi dell'art.17 lett. d) della legge

n. 400 del 1988) o addirittura può configurarsi come regolamento indipendente (ai sensi dell'art. 17 lett. c) della legge stessa).

Tale linea interpretativa è suffragata tenendo conto del dibattito svoltosi in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 407/1992. In molteplici interventi parlamentari si pose in rilievo l'esigenza di disciplinare, attraverso il regolamento, gli elementi salienti dello specifico comparto, comprendendo in essi anche le forme e i modi di finanziamento, l'esigenza di garantire il pluralismo e evitare le posizioni dominanti, nonché l'esigenza di articolare lo sviluppo del settore nelle varie modalità trasmissive (cavo, satellite, etere).

Tali fattori essenziali devono entrare a far parte dell'emanando regolamento, in modo che questo possa armonizzarsi con gli altri sistemi di livello europeo.

## **7. Considerazioni conclusive**

Va soggiunto che nel corso dei lavori delle suddette Commissioni parlamentari, in riferimento ai provvedimenti normativi suindicati, esse hanno proceduto, con criteri di completezza e di particolare approfondimento dei problemi, all'audizione sia di altri soggetti istituzionali (il Ministro delle PP.TT.) sia di rappresentanti dei settori interessati.

Va dato atto che, in tutti gli importanti momenti di esame della normativa suddetta, le Commissioni parlamentari hanno svolto un'opera incisiva, introducendo negli atti normativi sottoposti al loro vaglio modifiche profonde, che hanno notevolmente ampliato la portata innovativa degli atti stessi indirizzandoli verso gli obiettivi di avanzamento del sistema radiotelevisivo e verso la riaffermazione dei valori costituzionali coesenziali al settore stesso.