

COMMISSIONE VII

CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE

I

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 LUGLIO 1992

*(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)*AUDIZIONE DEL PROFESSOR GIUSEPPE SANTANIELLO, GARANTE PER LA
RADIODIFFUSIONE E L'EDITORIA, SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA
NORMATIVA CONCERNENTE IL SISTEMA RADIOTELEVISIVO E L'EDITORIA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALDO ANIASI

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.		PAG.
Audizione del professor Giuseppe Santaniello, garante per la radiodiffusione e l'editoria, sullo stato di attuazione della normativa concernente il sistema radiotelevisivo e l'editoria:		Meo Zilio Giovanni (gruppo della lega nord)	12
Aniasi Aldo, <i>Presidente</i>	3, 8, 18, 21, 26, 27	Michelini Alberto (gruppo DC)	18
Bonato Mauro (gruppo della lega nord) ...	20, 26	Passigli Stefano (gruppo repubblicano)	11
Borri Andrea (gruppo DC)	9	Pecoraro Scanio Alfonso (gruppo dei verdi)	13
Costa Silvia (gruppo DC)	15	Poli Bortone Adriana (gruppo MSI-destra nazionale)	17, 18, 25
Dalla Chiesa Nando (gruppo del movimento per la democrazia: la Rete)	13	Sangiorgio Maria Luisa (gruppo PDS)	13
Di Prisco Elisabetta (gruppo PDS)	10	Santaniello Giuseppe, <i>Garante per la radiodiffusione e l'editoria</i>	3, 21, 25, 26, 27
Guidi Galileo (gruppo PDS)	21	Sbarbati Carletti Luciana (gruppo repubblicano)	19
La Russa Ignazio Benito (gruppo MSI-destra nazionale)	19	Sulla pubblicità dei lavori:	
Manca Enrico (gruppo PSI)	8	Aniasi Aldo, <i>Presidente</i>	3

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,30

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che il gruppo federalista europeo ha chiesto che sia assicurata la pubblicità della seduta anche attraverso la ripresa audiovisiva mediante circuito chiuso. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione del professor Giuseppe Santaniello, garante per la radiodiffusione e l'editoria, sullo stato di attuazione della normativa concernente il sistema radiotelevisivo e l'editoria.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del professor Giuseppe Santaniello sullo stato di attuazione della normativa concernente il sistema radiotelevisivo e l'editoria, che ringrazio per aver accolto prontamente il nostro invito.

Sottolineo che, con questa seduta, inizia l'attività conoscitiva della Commissione nell'XI legislatura; non è soltanto per un fatto casuale che tale inizio avvenga con l'audizione del garante per l'editoria. Non credo sia necessario sottolineare l'importanza che noi tutti annettiamo ai problemi della comunicazione e dell'informazione, relativamente all'editoria ed al sistema radiotelevisivo. Si tratta di problemi ai quali la Commissione, nel corso della precedente legislatura, ha dedicato ampio spa-

zio ma che ritengo saranno ancora per lungo tempo oggetto della nostra attenzione.

Ricordo che domani è prevista l'audizione del ministro delle poste e telecomunicazioni e che quindi il dibattito potrà continuare in quella sede. Do ora la parola al professor Santaniello, il quale ha già fatto pervenire una memoria scritta che è a disposizione presso la segreteria della Commissione. Successivamente, i deputati che vorranno porre domande potranno intervenire.

GIUSEPPE SANTANIELLO, Garante per la radiodiffusione e l'editoria. Desidero rivolgere il mio deferente saluto all'onorevole presidente Aniasi ed ai componenti la Commissione.

L'obiettivo fondamentale di questa serie di audizioni, che con tanta tempestività la Commissione avvia oggi, è quello di verificare lo stato di attuazione della normativa sull'emittenza radiotelevisiva e sull'editoria per un bilancio dei problemi ancora aperti e delle soluzioni da apprestare per la loro definizione. Ho predisposto una relazione sulle tematiche oggetto dell'indagine, di cui vi risparmierei la lettura integrale per prospettare soltanto i punti salienti.

Per raggiungere l'obiettivo di verifica delle questioni ancora aperte e le soluzioni da adottare il primo punto di riferimento si può rinvenire nel disegno tracciato dalla legge n. 233 del 1990, la quale prevedeva una tabella dei tempi molto rapida, ossia un anno per completare tutto il percorso attuativo. A distanza di due anni dalla emanazione di quella legge, tale compito è in parte adempiuto e, per una parte anche notevole, non ancora completato.

Indubbiamente, la previsione del legislatore era improntata ad una forte dose di ottimismo, che non ha tenuto nel dovuto conto il fatto che la nuova legge si trovava ad operare su un terreno lasciato, per così dire, allo stato brado. Tale legge, infatti, è intervenuta in un vuoto organizzativo durato 15 anni con il fine di portare ordine in una situazione di carenza di norme. Inoltre, bisogna considerare che essa tocca nel suo percorso attuativo tutti i centri nevralgici del sistema.

All'attuazione delle legge n. 223 del 1990 concorrono il Parlamento, attraverso le Commissioni permanenti e la Commissione parlamentare di vigilanza; il Governo, mediante l'emanazione del decreto legislativo sulle trasmissioni via cavo, il regolamento di attuazione della legge stessa, ed il regolamento organizzativo dell'ufficio del garante. Concorrono, altresì, le regioni ed il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, il quale peraltro è tra i principali protagonisti, ed infine l'ufficio del garante.

Il compito di colmare il vuoto organizzativo di questi ultimi 15 anni era reso più difficile dal fatto che, come è noto, l'Italia è un paese che, rispetto alle altre nazioni europee, registra la più alta densità radiotelevisiva, cioè il più folto numero di emittenti radiofoniche e televisive, quasi il doppio se confrontato con la Francia, la Germania e l'Inghilterra. Tanto è vero che nell'ottobre del 1990, quando è scaduto il termine della presentazione delle domande di concessione, erano state presentate ben 1500 domande per le concessioni televisive di livello nazionale, regionale, subregionale e locale, e circa 4000 domande per le concessioni radiofoniche, di cui poche a livello nazionale e molte a livello locale.

Entrando nel merito dello stato di attuazione della normativa dettata dalla legge n. 223 ricordo che essa consta di due momenti fondamentali: il primo di tipo normativo, che va attuato attraverso norme di carattere non primario ma subprimario, qual è il decreto legislativo, e norme di carattere secondario, quali i regolamenti di attuazione. Il secondo momento, di tipo amministrativo, dà vita a

una situazione bilanciata tra attuazione in via normativa ed attuazione in via amministrativa.

Devo osservare che la fase in via amministrativa può dirsi attuata, almeno nelle sue linee fondamentali; basti ricordare l'emanazione del decreto legislativo sulle trasmissioni via cavo, il quale però come è stato rilevato da uno studioso della materia, è passato quasi inosservato. Tale decreto prevedeva, tra l'altro, l'emanazione di un decreto di natura regolamentare contenente una normativa di carattere secondario.

Il fatto che detto decreto sia passato inosservato determina, a mio avviso, un vuoto del sistema, perché la trasmissione via cavo nel concetto moderno è importante tanto è che in Inghilterra, già nel 1988, era stato emanato un atto che prevedeva contemporaneamente un'autorità per la via cavo e per il satellite. Ciò significa accettare il principio fondamentale della complementarietà dei mezzi trasmissivi; del resto non si potrebbe concepire un'evoluzione tecnologica moderna basata su mezzi trasmissivi isolati l'uno dall'altro, quello via etere, staccato da quello via cavo o via satellite. Questa visione, ove permanesse, costituirebbe un grave *handicap* per il sistema radiotelevisivo italiano.

È stato inoltre emanato un altro importante atto di carattere normativo, il regolamento di attuazione, che non è di natura meramente attuativa, ma è integrativo, perché in molti punti esso integra e completa il dettato della legge n. 223 del 1990. Mi riferisco ai diritti di rettifica, alla valutazione e all'esame delle domande per i vari livelli di concessione, ai registri delle imprese radiotelevisive; tutti questi esempi confermano la natura integrativa della normativa stessa.

Un altro importante adempimento riguarda il regolamento concernente le sponsorizzazioni; la legge ha fatto carico al mio ufficio di elaborare, entro un determinato periodo di tempo, una proposta, la quale poi è stata recepita dal Ministero competente quasi integralmente. Tale regolamento costituisce un atto importante per

ché, come è noto, in Italia il volume delle sponsorizzazioni è più elevato rispetto alla Francia, alla Germania ed all'Inghilterra.

Devo dire che questa è una peculiarità della legge n. 223, che ha segnato una linea di computo unitaria ai fini degli affollamenti pubblicitari, della sponsorizzazione e della pubblicità vera e propria. In tal senso si è proceduto attraverso quello che la dottrina chiama un convertitore, il cui livello minimo è stato fissato dalla legge in una quota pari al 2 per cento.

Il regolamento è stato emanato e ciò ha consentito di disciplinare il settore; in particolare il fenomeno che oggi tende ad espandersi nel sistema ha permesso di determinare le percentuali definendo non soltanto i limiti della sponsorizzazione, intesa nel senso francese di mecenatismo d'impresa e quindi esterna al programma, ma anche quella a carattere interno, come per esempio i giochi a premi o il « siparietto ».

Vi sono poi regolamenti che hanno attuato la normativa in materia di divieto della pubblicità televisiva dei prodotti del tabacco e degli alcolici. Infatti è stato emanato, in attuazione della direttiva del Consiglio europeo, un decreto legislativo sulla pubblicità ingannevole, decreto che sembra ben bilanciato perché fa leva sul concetto di autodisciplina in quanto prima di sottoporre la materia all'eventuale esame delle autorità antitrust la devolve agli istituti di autoregolazione. Ciò rappresenta un aspetto innovativo della legge.

È stato altresì istituito il consiglio degli utenti che rappresenta un'innovazione notevole perché ha introdotto un organismo che, lavorando a ritmi notevoli, si pone come preciso obiettivo quello di tener conto delle esigenze degli utenti, in particolare delle fasce dei minori e degli anziani.

Vi è un'ulteriore questione relativa al doppio binario, normativo ed amministrativo, di attuazione della legge. Il binario amministrativo assume una rilevanza enorme soprattutto per quanto riguarda la pianificazione. Si può affermare che tutto

il piano delle frequenze è fondamentale e che l'asse portante di tutto il sistema poggia su di esso.

Anche su questo terreno, che si trovava, allo stato brado, si è intervenuti, sia pure con ritardo: si è acquisito il piano di ripartizione delle frequenze, fruendo anche delle indicazioni derivanti dalla legge n. 10 del 1985, e nel dicembre scorso è stato approvato anche il piano di assegnazione.

Tutto ciò rende più scorrevole il percorso attuativo, anzi elimina l'ostacolo fondamentale perché, mancando il piano di assegnazione, veniva meno la base d'appoggio di tutta l'impalcatura.

Si registra invece un ritardo nel piano della radiofonia, ritardo anche dovuto ad una densità radiofonica molto alta, ma che va recuperato soprattutto perché tale settore non può essere considerato meno importante degli altri *media*, anzi ha il diritto di primogenitura in quanto è stato il primo mezzo di comunicazione di massa. Inoltre, in base a recenti rilevazioni, si è calcolato che ogni giorno ascoltano la radio mediamente 29 milioni di italiani. Ciò significa che questo mezzo è di grandissima popolarità e necessita non solo di un piano delle frequenze ma anche, come sta avvenendo in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, di un suo rilancio nel mercato.

Un'altra questione non priva di asperità è quella relativa al rilascio delle concessioni. Al riguardo appaiono incoraggianti le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio e quelle del ministro Pagani, i quali si sono impegnati a rispettare la scadenza per il rilascio di tali concessioni.

Una volta esaurita la parte relativa alla fase di attuazione della legge n. 223, vorrei ora prospettare alla Commissione un altro argomento di una certa rilevanza.

Certamente la legge n. 223 va portata al compimento formale in tempi rapidi; tuttavia il problema sul tappeto non riguarda soltanto la sua attuazione, ma anche il suo completamento e la sua integrazione. A mio giudizio essa va considerata una « legge base ». È a tutti noto quanto lungo e faticoso sia stato il cam-

mino che ha portato all'approvazione di questa legge, tanto che le vicende che lo hanno accompagnato sono state definite tra le più aggrovigliate del Parlamento italiano. Proprio per questo motivo non si è avuto il tempo di pensare ad alcune parti fondamentali rimaste « scoperte »: una legge di sistema che dedica appena tre norme al servizio pubblico, di fatto disciplina solo la metà del sistema radiotelevisivo.

Quanto poi alle innovazioni tecnologiche, senza voler togliere nulla agli aspetti positivi della legge, si notano varie carenze, soprattutto nella prospettiva dell'Europa del 1993. Ritengo perciò che il Parlamento debba affrontare il problema di come il paese possa raggiungere il punto di confluenza con l'Europa, cioè con tutti i sistemi tecnologicamente più avanzati del nostro, sempre che si voglia costruire un'Europa televisiva senza frontiere.

Vorrei ricordare che la Commissione della Comunità europea, in un documento dello scorso aprile dedicato al « dopo Maastricht », ha rilevato come, in questo momento, occorra fare leva anche sui mezzi audiovisivi, che possono dare un contributo per amalgamare le culture dei popoli e sviluppare un legame tra i cittadini dei diversi Stati. Occorre dunque aprire una fase di completamento della legge Mammi.

Desidero inoltre ricordare che la legge mi affida il compito di formulare una proposta al Parlamento per il finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo. In base alla legge 223, infatti, qualora entro il 1° gennaio 1993 non intervenga un provvedimento legislativo, il servizio pubblico potrà contare solo sulla risorsa pubblicitaria.

A mio parere, poiché il sistema è di tipo misto, deve esistere un elemento differenziale del finanziamento. Occorrerebbe altrimenti prevedere la sussistenza del solo sistema privato (valga l'esempio della legislazione spagnola, che equipara interamente in quanto a fonti di finanziamento il servizio pubblico e quello privato).

Ho voluto effettuare un'indagine per rendermi conto di cosa avvenga negli altri dodici paesi dell'Europa comunitaria. Ho

potuto constatare che otto di essi (tra i quali la Francia, la Germania e l'Inghilterra) dispongono di un polo radiotelevisivo pubblico e lo alimentano con entrate di diritto pubblico (canone fissato con diversi criteri di calcolo) e di diritto privato, eccezion fatta per la *BBC* che fruisce esclusivamente del canone, essendole vietato l'accesso alla pubblicità.

Mi preme sottolineare, in riferimento al canone, che esiste il delicato problema di chiarire se esso debba riguardare tutte le attività trasmissive (informazione, cultura, intrattenimento) o riguardare esclusivamente i servizi di carattere essenzialmente pubblico. Si tratta di un problema nel problema, al quale ritengo debba essere data risposta, ferma restando la mia opinione favorevole al mantenimento del canone.

Il tema del canone si incrocia per altro con quello delle privatizzazioni. Occorre al riguardo tener presente che il canone non rappresenta un'entrata di diritto privato bensì di diritto pubblico; la giurisprudenza, compresa quella della Corte Costituzionale, lo individua infatti come tassa o come imposta.

Un ulteriore aspetto importante è quello relativo al tetto economico, che costituisce un problema delicato e di non facile soluzione. In sede di discussione delle norme si sono infatti bilanciate due opinioni, l'una favorevole al mantenimento, l'altra alla soppressione del tetto.

Ritengo che, poiché la legge Mammi parla di dimensione comunitaria, in relazione al finanziamento radiotelevisivo si debba tener conto della situazione esistente negli altri paesi della CEE. Ebbene, in nessuno di essi è previsto un tetto pubblicitario annuale, tranne che in Francia, dove vi si fa ricorso in termini assai limitati.

Qualora si intenda perseguire la via della omogeneità con le altre legislazioni comunitarie, il tetto dovrebbe essere quindi soppresso. In tal caso, tuttavia, occorrerebbe individuare fattori di bilanciamento che evitino l'insorgere di squilibri nell'assetto finanziario del servizio pubblico radiotelevisivo.

Nella memoria che ho consegnato alla Commissione ho anche indicato il problema dell'indicizzazione del canone, rilevando come sia prevalente negli altri paesi il criterio dell'indicizzazione però, sotto forma di un indice programmato e non meramente affidato al libero evolvere dei processi inflattivi. Questa soluzione potrebbe a mio parere essere adottata anche in Italia.

Al fine di non lasciare il servizio pubblico privo di una guida, necessaria ad evitare diseconomie e un uso non perfettamente oculato delle risorse, vedrei inoltre positivamente l'introduzione del contratto di programma. Si tratta di un istituto già introdotto dai paesi anglosassoni, pervenuti ad una notevole evoluzione degli strumenti che regolano il settore.

Il contratto di programma è una convenzione tra l'autorità che regge il settore (sia essa il Ministero delle Poste o quello dell'Industria o la Presidenza del Consiglio dei ministri) e il servizio pubblico, nella quale si introducono le linee programmatiche di guida e di sviluppo.

Ho infine evidenziato nella mia memoria il tema dello stato dell'editoria, che non può sfuggire ad una visione globale del sistema informativo, i cui comparti sono solo concettualmente separati.

Non ritengo quindi accettabile una visione conflittuale dei problemi, pur dovendosi rilevare — come ho segnalato nella mia relazione al Parlamento — che l'editoria fa registrare nel nostro paese una situazione di stasi dovuta a molteplici cause. Si tratta anzitutto di un fenomeno di minor affezione alla carta stampata presente anche in altri paesi europei, come ha rilevato Jacques Delors indicando l'esigenza di trovare strumenti di riequilibrio del settore. Questo fenomeno negli USA è ancora contenuto entro livelli accettabili; in Italia, invece, è acuito da fattori endogeni. Uno di questi, come è stato lamentato dalla FIEG, è rappresentato dalle disfunzioni dei mezzi che veicolano la stampa, cioè dai servizi pubblici e, in generale, dal sistema delle comunicazioni, che crea ritardi.

La FIEG lamenta anche una notevole incidenza tributaria. Se ciò è vero, bisogna alleviare la pressione sul settore perché la stampa non può sopportare, oltre la misura minima possibile, certi oneri.

Tra gli altri fattori endogeni, va rilevato che in Italia il numero dei lettori non è folto come in Francia, Inghilterra o Germania; mediamente i nostri concittadini leggono poco i giornali. E la media dei lettori scende notevolmente nel Mezzogiorno dove i problemi dello sviluppo economico fanno sì che il costo di un quotidiano risulti di non facile accesso da parte dei meno abbienti. Un ulteriore fattore è dato dai limiti della lingua. Sappiamo che l'inglese ed il francese sono lingue « veicolari » e che sono molto vaste le zone anglofone e francofone. Pertanto, i quotidiani stampati in queste lingue hanno un'ampia diffusione, mentre il giornale italiano ha un mercato estero più ristretto.

Infine, la FIEG rileva il *surplus* della pubblicità radiotelevisiva. In altri paesi il rapporto tra le risorse pubblicitarie dei due settori è bilanciato e si colloca intorno al 50 per cento. Ciò è dovuto anche al fatto che i quotidiani sono oggetto di più largo consumo rispetto a quelli italiani e quindi l'inserzionista pubblicitario sa di trovare una cassa di risonanza più ampia.

Il problema merita una soluzione, perché sono convinto che il deperimento di uno dei *media* non giovi alla vitalità degli altri. Quanto alle soluzioni da adottare, ho fiducia che possa essere utile una commissione rappresentativa dei vari comparti che operando su basi consensuali, faccia sì che i vari comparti siano solidali fra di loro pur nella unicità ed unitarietà di sistema. Questo, a mio avviso, è il modo efficiente per risolvere i problemi lamentati: la linea degli accordi è percorribile, purché sia pilotata da una autorità pubblica, come mezzo di autoregolamentazione degli interessi fra i vari « giocatori » in campo.

PRESIDENTE. Ringrazio, anche a nome della Commissione, il professore Santaniello per la sua ampia relazione. Da ora la parola ai colleghi che intendano intervenire.

ENRICO MANCA. Signor Presidente, mi limiterò ad alcune osservazioni generali che si ricollegano l'impianto complessivo della relazione, estremamente stimolante e completa.

Il garante ha messo in luce un problema particolare del settore, quello dell'incompletezza e, direi, dell'inadeguatezza della cosiddetta legge Mammi, che per certi versi non ha regolamentato il servizio pubblico e per altri presenta già alcuni punti superati, in particolare relativamente alle nuove tecnologie. Ritengo perciò che quanto detto dal professor Santaniello circa l'esigenza di procedere con rapidità ad un completamento della normativa debba costituire un impegno per il Parlamento.

La prima domanda che vorrei porre è quale sia l'opinione del garante in merito ai meccanismi attraverso i quali si possa giungere ad un adeguato equilibrio tra carta stampata e televisione in materia di pubblicità. Tale domanda va collocata nella linea indicata dal garante stesso del mantenimento della doppia fonte di finanziamento per il servizio pubblico (canone e pubblicità), tenendo conto dell'ipotesi dell'abbattimento del tetto pubblicitario e dell'indice di affollamento.

Come il garante sa meglio di me, il tetto pubblicitario per il servizio pubblico fu individuato per equilibrare il rapporto fra il settore televisivo e quello della carta stampata. In realtà, esso non ha sortito questo effetto, perché si è trattato, e tuttora si tratta, di un qualcosa che riguarda sia la televisione pubblica sia quella privata. Nel momento in cui si pone mano al regolamento delle risorse, dando come indicazione la preminenza del canone e l'annullamento del tetto pubblicitario sia per la RAI, sia per le reti private, mi chiedo in che modo questo meccanismo possa raggiungere l'obiettivo per cui il tetto è nato, quello — ripeto — di equilibrare i rapporti tra carta stampata e televisione.

Inoltre, vorrei conoscere l'opinione del garante sulla situazione che si creerebbe qualora il Governo ed il Parlamento non riuscissero — mi auguro che così non sia, ma visti i tempi e le esperienze deludenti

non si può escluderlo — a regolamentare il meccanismo delle risorse entro il primo gennaio 1993; vorrei sapere, cioè, che cosa esattamente potrebbe succedere in questo caso.

Mi permetto infine di rivolgere al professor Santaniello altre due domande su argomenti che non hanno trovato spazio nella sua relazione. Non ritiene il garante, in rapporto alle vicende di queste ultime settimane, che nel comparto dell'informazione sportiva siano in opera meccanismi di distorsione del mercato, per cui sia utile e necessaria un'autoregolamentazione, ovvero una regolamentazione?

L'altro argomento, di grande attualità, riguarda le polemiche di queste ore in merito al diritto all'immagine, alla tutela ed alla dignità personale dei cittadini protagonisti di eventi di cronaca. Poiché su tale problema gli operatori hanno assunto già posizione e si è aperto un grande dibattito nazionale, mi chiedo se, secondo il garante, esista o meno un vuoto di regolamentazione. Anche in questo caso la strada da seguire è quella dell'autoregolamentazione, o quella della regolamentazione?

Si tratta di temi di grande attualità di cui dobbiamo occuparci, poiché rientrano sia nella competenza del garante, sia in quella della Commissione.

ANDREA BORRI. Signor presidente, anch'io mi limiterò a porre delle domande di carattere generale, perché ritengo opportuno far emergere il parere del garante su una materia così complessa.

Premetto che ho apprezzato la relazione del professor Santaniello, peraltro redatta in modo chiaro e preciso, nella quale la cosiddetta legge Mammi viene definita legge di sistema. Molto più prudentemente il garante, nell'esposizione di poc'anzi, ha fatto riferimento a questa legge come ad una legge base, ad un punto di partenza, sottolineando via via i punti critici che l'attuale situazione presenta. Personalmente sono preoccupato non solo dei ritardi di attuazione, ma anche dell'accavalarsi di punti nodali che molto difficil-

mente potranno essere affrontati con rapidità ed unità d'intenti.

Non le pare professor Santaniello che tutti questi punti critici rivelino che la legge n. 223 del 1990 non sia in realtà una legge di sistema, ma la ratifica di un coacervo di fatti compiuti? Non ritiene cioè che quanto riferito discenda proprio dal fatto che non si è affrontato il versante del servizio pubblico nel momento in cui si diceva di varare una legge di sistema?

Prima di rivolgere al garante altre domande desidero esprimere, anche in questa sede, la mia solidarietà contro le critiche di cui egli è stato fatto oggetto recentemente per il giudizio espresso in materia di concentrazioni societarie e pubblicitarie. Visto che quel giudizio (sia pure interlocutorio), è stato impugnato davanti al TAR mi chiedo, e vorrei sapere se egli concorda con me, se non varrebbe la pena di entrare direttamente nella materia, comminando sanzioni.

La terza domanda di attualità si riferisce alla nota vicenda sportiva ed alle polemiche di questi ultimi giorni; vorrei innanzitutto conoscere la sua opinione in materia di *pay-TV*, dal momento che la legge non ha ritenuto di affrontare in modo specifico tale questione. Negli altri paesi le *pay-TV* trasmettono via cavo, mentre la legislazione italiana definisce l'etere un bene pubblico, e per questo oggetto di concessione. Si potrebbe ipotizzare per assurdo che il bene pubblico venisse utilizzato in modo privatistico, riservandolo agli abbonati; ciò configurerebbe, tra l'altro, una situazione molto diversa rispetto a quella di partenza.

A parte discorsi di carattere generale, l'attualità ci chiama a valutare un dato molto più interessante; mi riferisco alle manifestazioni di Wimbledon, cioè alla concessione in esclusiva ad una *pay-TV* di un avvenimento che in quanto tale appartiene alla cronaca e deve quindi essere alla portata di tutti. In questo caso la televisione, anziché servire a diffondere un avvenimento di sua natura pubblico, diventa occasione di privatizzazione.

Per tale ragione ritengo che debba essere riesaminato il concetto di esclusiva di

alcuni avvenimenti, anche di natura sportiva, cioè che l'esclusiva sia concessa ad una emittente che trasmetta l'evento quando ciò non comporti alcuna conseguenza negativa per l'utente. Qualora invece l'esclusiva venisse utilizzata per fini commerciali, soltanto per i propri abbonati, allora ci troveremmo di fronte a una censura preventiva di un avvenimento che, ripeto, è per sua natura pubblico. Se la stessa situazione si fosse verificata per un avvenimento di carattere non sportivo tutti ci saremmo ribellati. Se, per esempio, un incontro di grande rilevanza come quello di Monaco fosse stato affidato in esclusiva ad una *pay-TV* tutti avremmo protestato contro questa sorta di censura che lede il diritto di conoscere i fatti. Non si può accettare che avvenimenti trasmessi in diretta, i quali appartengono alla cronaca, vengano affidati ad una televisione commerciale che li riserva ai propri abbonati.

La questione dell'attualità non è certo di secondaria importanza e quindi sembra opportuno acquisire il parere del garante; ciò peraltro ci consente di elaborare un'opinione costruttiva su una materia che avrà grandi prospettive nel futuro.

ELISABETTA DI PRISCO. Credo che la relazione svolta dal garante sia in linea con quel pronunciamento della Corte costituzionale — di cui abbiamo avuto occasione di discutere a lungo — che pose, insieme al tema della liberalizzazione del sistema televisivo, il problema della pubblicità e dei rapporti tra la raccolta pubblicitaria televisiva e quella della carta stampata. Oggi il tema in discussione è relativo al dominio sul mercato attraverso il possesso delle risorse, in primo luogo — come ricordava il garante nella sua relazione — di quelle pubblicitarie.

Indubbiamente la legge Mammi ha favorito il consolidarsi del duopolio di cui tanto discutemmo, per cui è stato inevitabile imbattersi in quel soggetto che finora si è avvantaggiato della situazione; mi riferisco al gruppo Fininvest che è l'unico in grado di muoversi liberamente sul mercato disponendo di sinergie a tutto campo.

Da più parti, e lo abbiamo sentito anche qui negli interventi dei colleghi che mi hanno preceduto, si chiede la modifica della legge Mammi; il garante ha parlato della necessità di un suo completamento e personalmente sono più vicina alla tesi sostenuta dall'onorevole Borri secondo il quale la legge in questione non è altro che una ratifica di un coacervo di fatti compiuti e che per tale motivo va modificata.

Poiché nella relazione del garante al riguardo vi sono affermazioni importanti, mi chiedo se il parere espresso debba essere considerato un vincolo o, per lo meno, un presupposto per il nuovo Governo che domani verrà rappresentato in questa sede dal ministro Pagani.

Desidererei conoscere la sua opinione circa la posizione assunta dal dottor Guido Rossi, il quale ha affermato — la stampa ne ha data notizia in questi giorni — che se dalle dodici reti nazionali si escludessero quelle della concessionaria pubblica, già pluralista per definizione, su un totale di nove nessun privato potrebbe possedere più di due reti nazionali.

Vorrei anche sapere se, tenendo conto dell'affermazione del principio di uguaglianza dei cittadini, come sosteneva l'onorevole Borri, il garante intenda interpellare il ministro, se non lo ha già fatto, per conoscere le intenzioni del Governo in merito alle Tele+, in riferimento sia alle concessioni per mezzi con tipologie televisive diverse fra loro, sia ad una chiara definizione dell'assetto proprietario ancora non del tutto chiaro.

La scadenza del 23 agosto è vicina; non ritiene indispensabile, professor Santaniello, stabilire ancor prima delle concessioni regole chiare e certe, così come avviene in altri paesi europei dove pure operano televisioni di questo tipo? Non desidero riprendere la questione relativa alla trasmissione di grandi avvenimenti sportivi, di cui si è già occupato l'onorevole Borri, ma dal modo in cui si è svolta la vicenda Wimbledon non possiamo certo trarre buoni auspici per il futuro. Com'è noto, tra poco scadrà il contratto tra RAI e Lega calcio e sembra che la Fininvest sia disponibile a pagare il doppio o il triplo

(una cifra che si aggira attorno ai 250 miliardi di lire) per assicurarsi i diritti televisivi del campionato di calcio del prossimo anno.

Si tratta di una vera e propria montagna di miliardi che può avere a disposizione non un privato qualsiasi ma solo chi disponga di sinergie pari a quelle di cui si avvale la Fininvest. La situazione appare pericolosa e poco chiara, tanto che non può apparire strano pensare ad un futuro che veda una Tele+2 o una Tele+3 dedicate interamente allo sport; in tal caso la Fininvest, oltre al controllo delle tre reti, disporrebbe anche di quello degli sport più popolari. Non è questo, secondo lei, un motivo per riflettere maggiormente sulle concessioni e sulla regolamentazione di questo genere di trasmissioni?

A proposito del milione di spot pubblicitari cui si è fatto cenno, si è sottolineata la necessità di una revisione dei principi che regolano l'affollamento procedendo ad una riduzione bilanciata. In particolare, nella relazione del professor Santaniello, si afferma che per la troppa pubblicità in televisione occorre tutelare gli utenti e gli stessi operatori economici i quali dal superaffollamento degli spot che genera saturazione non possono che ricevere danno. Mi associo pertanto alla domanda posta dall'onorevole Manca riguardo alla pubblicità e alla carta stampata ma vorrei aggiungere un'altra: non ritiene che per rompere questo meccanismo (nella sua relazione fa cenno ad una necessità di riforma della RAI e comunque dell'intero sistema) occorra pensare ad una riforma multipolare che spezzi il duopolio causa di soffocamento in tanti settori?

Nella relazione lei pone anche la questione dei periodici non specializzati operanti nella stessa area di competizione pubblicitaria. Si ripropone indirettamente una questione già sollevata nel corso del dibattito sulla legge Mammi relativa ai settimanali che la legge esclude dal calcolo delle concentrazioni.

Ulteriori domande riguardano il settore dell'editoria; com'è noto, la FIEG chiede una legge di sostegno e, quindi, ancora una legge di carattere finanziario. Lei giustamente

mente ha parlato di fattori endogeni e quindi di un servizio nazionale che molto spesso non è un servizio ma un costo; è possibile rompere anche in questo caso il meccanismo, offrendo alle imprese servizi reali e garantendo loro lo sviluppo di poli regionali? Non ritiene che occorra intervenire sui servizi prevedendo distribuzione e produzione anche per quei settori dell'editoria e della carta stampata che oggi a livello locale o regionale incontrano grandi difficoltà, pur disponendo dall'altra parte di un mercato sicuro?

Non si tratta solo di una questione relativa alla pubblicità ma della possibilità di garantire a questi soggetti, che peraltro esistono ma che sono deboli e fanno fatica ad arrivare in edicola oltre che nelle case, una rete di distribuzione a dimensione locale che eviti che i giornali locali siano fotocopie di quelli nazionali, così come oggi avviene a causa della mancanza di mezzi tecnologici adeguati e della difficoltà di distribuzione.

STEFANO PASSIGLI. Avendo l'onorevole Borri espresso un apprezzamento per il giudizio che il professor Santaniello ha formulato sulle concentrazioni societarie, vorrei associarmi a lui e contemporaneamente rivolgere una serie di domande partendo dalla constatazione che il giudizio sulla concentrazione societaria appare più netto rispetto a quello relativo alla concentrazione pubblicitaria. La mia osservazione discende dall'analisi molto approfondita che lei ha fatto della crisi in cui versa il settore della carta stampata.

Dalle sue parole emerge molto chiaramente che la stampa quotidiana viene da un decennio di grande sviluppo (l'incremento è stato pari al 57 per cento) per cui i fattori strutturali cui lei fa riferimento sembrerebbero non avere minimamente giocato nella crisi attuale che, invece, almeno temporalmente coincide interamente con il grande sviluppo della raccolta di pubblicità attuata dai mezzi televisivi pubblici e privati. Quindi nella lista di cause che la federazione degli editori identificava come fattori di debolezza della stampa quotidiana la raccolta di pubbli-

cità televisiva sembra incidere negativamente sui bilanci dei quotidiani, non i fattori strutturali perché questi ultimi non hanno subito modifiche negli ultimi due anni; essi infatti permangono da almeno un decennio.

Credo che la sua e la nostra attenzione vadano incentrate sul problema della raccolta della pubblicità televisiva. In particolare vorrei sapere se lei concorda sull'esistenza di un rapporto tra fattori strutturali ed eccesso di raccolta pubblicitaria.

Un'ulteriore domanda si riferisce al contrasto che io ritengo esista tra l'analisi che lei svolge a pagina 26 della memoria presentataci e quanto lei afferma a pagina 31 della stessa memoria. Affrontando infatti una prima volta il problema dell'equilibrio dei conti della RAI, lei, oltre a svolgere una serie di interessanti considerazioni in materia di canone, suggerisce in via principale l'abolizione del tetto ed in via subordinata il suo adeguamento al rialzo. Ebbene, ciò contrasta con l'opinione che lei esprime a pagina 31, sottoscrivendo l'analisi della FIEG, circa il fatto che il surplus di pubblicità televisiva pone particolarmente in crisi i quotidiani. Desidero sapere come pensa possano essere conciliate le due opposte esigenze in oggetto.

È evidente che io ritengo prioritario l'obiettivo della difesa dell'informazione fornita dalla stampa quotidiana, nella convinzione che altri mezzi possano essere ricercati per riequilibrare i bilanci dell'emittenza pubblica.

Desidero altresì chiederle quali strumenti ritenga opportuni per ovviare allo strapotere derivante dalla raccolta di pubblicità televisiva. Mi sembra lei auspichi una regolamentazione consensuale degli interessi.

Ora, tenendo presente che la legge Mammi tende nel complesso a scoraggiare la formazione di poli multimediali (si tratta di vedere se a tale impianto legislativo occorra apportare modifiche), un bilanciamento affidato alla trattativa consensuale tra le parti equivale ad affidarsi al buon cuore di chi ha la pistola carica nei confronti di chi ce l'ha scarica. Pertanto, qualora il bilanciamento consensuale non

si determini, come attualmente è, le chiedo quali rimedi lei suggerisca. In mancanza di soluzioni consensuali è il legislatore a doversi far carico di introdurre nuove regole.

Infine, al di là dello specifico tema della raccolta pubblicitaria, quali passi suggerisce nel caso in cui si manifestino ulteriori carenze governative in sede di attuazione delle norme e quali passi intende compiere in qualità di garante? Mi riferisco anche all'adozione di quegli strumenti sanzionatori, cui ha accennato l'onorevole Borri, sostitutivi di quelli attuativi propri delle autorità politiche istituzionalmente competenti.

GIOVANNI MEO ZILIO. Pur rallegrandomi con il garante per l'ampiezza e la profondità della sua relazione, desidero manifestare il mio scetticismo per l'ottimismo che egli ha dimostrato in ordine alla possibilità di affidarsi ad un sistema di autoregolamentazione della raccolta pubblicitaria. So infatti che, quando vi è un conflitto tra valori ed interessi, non è sempre facile conciliare le posizioni in contrasto. Mi rendo conto per altro che questa mia affermazione non è una domanda: ho voluto manifestare il mio scetticismo, anche se formulo molti auguri al collega professore Santaniello per il suo ottimismo.

Desidero inoltre mettere il dito sulla piaga, non più e non solo come uomo politico, membro di questa Commissione, ma come cittadino fruitore del servizio pubblico: ho sentito parlare della possibilità di un contratto di programma tra gli organi statali di controllo, quali che essi siano, e la televisione di Stato. Crede il collega Santaniello che lo strumento del contratto di programma renda possibile evitare (evidentemente me lo auguro) che i programmi della televisione di Stato continuino ad essere in gran parte pura idiozia, se non espressioni demenziali, che sembrano spesso rivolte più ad un pubblico mongoloide che a persone pensanti? Si tratta comunque di programmi diseducanti, basati in gran parte su concezioni superficiali e su una visione del reale falsa

e spesso ipocrita, nel senso dell'affermazione di una doppia verità e di un visione gesuitica, intesa nel senso storico della parola (senza alcun riferimento a Sant'Ignazio di Loyola). Questi programmi tra l'altro comportano costi altissimi, dell'ordine di miliardi, per le tasche dei contribuenti, che si tramutano in somme riscosse nella maggior parte dei casi da personaggi futili e per di più ignoranti.

MARIA LUISA SANGIORGIO. Desidero anch'io ringraziare il garante per la relazione a suo tempo resa al Parlamento e per la sua esposizione, che ci hanno dato un quadro puntuale e preciso dell'evoluzione del sistema.

La mia prima domanda è integrativa di quesiti già posti da altri colleghi. Nella seconda parte della sua memoria, lei parla della necessità di integrare la legge Mammi, ponendo in evidenza l'aspetto dei *new media* e quello della riforma della RAI. Inoltre l'ultima vicenda Fininvest-Mondadori (rispetto alla quale le esprimiamo apprezzamento per l'equilibrio e la fermezza dimostrati) ha messo in evidenza come un reale pluralismo e una vera normativa antitrust non siano garantiti dalla legge Mammi. Non a caso la materia è stato oggetto di forte scontro tra le forze politiche in occasione della discussione della legge, tanto è vero che in merito fu espresso un voto di fiducia. Desidero chiederle, signor garante, quali punti critici siano emersi in fase di prima applicazione della legge rispetto alle questioni della normativa antitrust e della garanzia del rispetto del pluralismo.

La seconda domanda riguarda quella parte della relazione in cui lei, professore Santaniello, ha fatto riferimento alla necessità, in sede di rilascio delle concessioni — punto relevantissimo di applicazione della legge, il più delicato al quale andremo incontro e rispetto al quale assistiamo ad un enorme ritardo — di raggiungere una linea di equilibrio tra emittenza nazionale e locale, in modo che quest'ultima non risulti svantaggiata. Al riguardo sorgono numerosi problemi, da quello delle reti nazionali alla quota riservata

all'emittenza locale, considerando che in quest'ultimo ambito il decreto ministeriale prevede due fasce nell'assegnazione, una prima per le televisioni che coprano almeno il 70 per cento del bacino regionale ed un'altra per i sub-bacini. Questa materia, al di là degli aspetti politici, è tecnicamente complessa. Vorrei chiedere se lei, al riguardo, abbia qualche suggerimento da avanzare.

Nella relazione lei ha fatto riferimento alle sponsorizzazioni, giudicando il settore suscettibile di ulteriore evoluzione. Sicuramente questo dato è reale e, quando affrontammo la questione, comprendemmo la difficoltà a trasporre nel settore televisivo una forma nata per altro settore. Vorrei chiederle se le sue affermazioni siano riferite all'evoluzione del settore ovvero se già nella prima applicazione della legge si siano evidenziate difficoltà e lacune che indicano la necessità di procedere ad un'integrazione del regolamento, se non della legge.

Da questa domanda ne deriva un'altra, relativamente al diffondersi di una nuova modalità di pubblicità, collegata alle sponsorizzazioni, costituita da *spot* molto brevi, di 30 secondi. Vorrei chiederle se in questi casi si possa parlare di pubblicità non riconoscibile.

NANDO DALLA CHIESA. Ringrazio anch'io il professor Santaniello per la puntualità della sua informativa e mi associo alla collega Di Prisco nel chiedergli quali siano le possibili misure di sostegno all'editoria locale in termini di servizi.

Quanto al consiglio degli utenti, cui oggi il garante ha fatto riferimento, vorrei sapere se egli non ritenga possibili misure che rafforzino le forme di partecipazione del mondo associativo a detto consiglio e se sia possibile far intervenire il medesimo la qualità delle informazioni. Ho infatti constatato che l'attività del consiglio è volta soprattutto ad esprimere raccomandazioni per la protezione di determinati valori; mi chiedo se sia possibile compiere ulteriori passi per quel valore fondamentale che è costituito dalla qualità dell'informazione.

ALFONSO PECORARO SCANIO. Professor Santaniello, pur essendo membro della Commissione giustizia — dove si sta discutendo del cosiddetto divieto di arresti in manette — partecipo all'audizione odierna perché seguo per il gruppo verde i problemi dell'informazione.

La prima domanda che vorrei porle parte dalla constatazione che il diritto all'informazione viene considerato come un diritto passivo del cittadino, visto come utente. L'impostazione della Corte Costituzionale espressa con la prima sentenza poneva in evidenza, invece, il diritto del cittadino ad esprimersi, individuando il mezzo radiofonico e televisivo come strumento per esercitare un diritto attivo a diffondere le proprie opinioni. Dovendo approfondire la materia, mi sembra che questo costituisca un elemento basilare, perché stiamo discutendo di una legge approvata con estremo ritardo, fortemente carente come lei stesso ha evidenziato, alla quale manca totalmente l'impostazione espressa dalla Corte Costituzionale, la quale garantiva il diritto del cittadino a trasmettere le proprie opinioni.

Questo problema, particolarmente grave, riguarda sia la radiofonia sia il sistema televisivo locali. Mi domando in che modo, qualora si dovesse procedere ad una revisione della cosiddetta legge Mammì, si possa andare incontro all'esigenza dell'opinione pubblica di esprimersi e non solo di ascoltare.

Rilevo poi una carenza totale della soggettività della radiotelevisione locale e regionale. Continuiamo ad assistere alla dualità tra servizio pubblico e Fininvest, mentre è del tutto assente un settore ampissimo, l'unico vicino all'impostazione della già citata sentenza della Corte Costituzionale.

Rispetto a questo tipo di emittenza, il ritardo che è stato giustamente rilevato nell'assegnazione delle concessioni produce il più grave impatto. Infatti, mentre è fuori di dubbio che verranno date concessioni alla rete Fininvest, la situazione è di massima incertezza nel settore locale della radiofonia e delle televisioni private, da cui derivano problemi occupazionali e di

investimento. Invito perciò il professor Santaniello a fornirmi una risposta in merito e soprattutto ad inserire nelle future relazioni un capitolo nel quale sia evidenziato che non esistono solo un servizio pubblico e *networks* nazionali, settori questi ben lontani dall'impostazione di base della libertà d'antenna.

La seconda domanda riguarda le iniziative che si intendono assumere in merito alle concentrazioni editoriali nel settore radiotelevisivo. Sono allarmato quando sento che in una Commissione parlamentare si parla tranquillamente del fatto che anche le *pay-TV*, oltre alle altre tre reti, siano della Fininvest. In proposito è in corso un dibattito ed abbiamo ricevuto un *dossier*, ma il dato reale è che per la radiofonia dobbiamo evitare la concentrazione nelle mani di un privato, a garanzia della stessa Fininvest perché un giorno il Parlamento, in questa fase di recupero della dignità politica, possa decidere che in un paese civile e democratico non debba esistere un privato di fatto a possedere un servizio nazionale televisivo. Come giustamente rilevato dall'onorevole Borri, l'utilizzazione in esclusiva di alcuni avvenimenti di attualità costituisce un elemento contrario al libero mercato, anzi un'ipotesi di perversione: paesi a struttura capitalista, come gli Stati Uniti, hanno norme antitrust molto rigide a tutela effettiva dei cittadini.

Quanto al tetto pubblicitario, il problema non è quello di sopprimerlo per la Rai, ma semmai di fissarlo la Rai per i *net works* nazionali; trattandosi di un meccanismo non di libero mercato ma, per così dire, di perversione cui si è giunti per la mancata regolamentazione del settore negli ultimi 15 anni, l'unica garanzia che possiamo ottenere è l'imposizione per legge di un limite pubblicitario nei confronti di chi di fatto detiene le maggiori possibilità di informazioni a livello nazionale. Conseguentemente potrebbe verificarsi un recupero di pubblicità da parte della stampa e della radiotelevisione locali.

Per quanto riguarda il canone, condivido la sollecitazione dell'onorevole Dalla

Chiesa nei confronti del consiglio degli utenti; sono molto perplesso sull'ipotesi di continuare ad imporre un canone che dovrebbe corrispondere ad un servizio, mentre molto spesso non è percepito come tale dai cittadini. L'ex ministro Vizzini ha dichiarato in Assemblea che il PSDI voleva eliminare la « lottizzazione » della radiotelevisione, perché per riuscire ad avere un telegiornale socialdemocratico si sarebbe dovuti arrivare addirittura al TG9. Una dichiarazione di questo genere, resa con tanta tranquillità da un ministro della Repubblica, incentiva i cittadini a non pagare il canone Rai, oppure li porta ad immaginare che per rappresentare tutte le forze politiche di questo paese si debbano pagare specifici canoni per il TG1, TG2, fino ad arrivare al TG20.

SILVIA COSTA. Intervengo brevemente poiché i colleghi che mi hanno preceduto hanno già affrontato alcuni temi che desideravo sottoporre all'attenzione del professor Santaniello.

Vi è stata una grande polemica ed un acceso dibattito su un intervento — a mio giudizio corretto — del garante in occasione di un recente episodio, quando si è creata una difformità di pareri tra l'*authority* del Ministero dell'industria e quella del garante. L'attuale situazione causata dalla distorsione del mercato dovuta alla mancanza di regole, ma anche all'esistenza di un oligopolio che riguarda sia i proprietari delle emittenti, sia la concentrazione della pubblicità e della carta stampata. Secondo l'opinione dell'onorevole Manca, la cosiddetta legge Mammi è nata, per così dire, vecchia; a me sembra, invece, che si tratti di un vestito cucito su misura e non di una legge che detti regole per rendere imparziale il quadro generale, tanto è vero che il terzo polo fatica molto a nascere ed a svilupparsi. In proposito ritengo importante non solo un chiarimento da parte del garante, ma anche che egli ribadisca in questa sede le conclusioni cui è pervenuto. Mi riferisco a ciò che la legge affida alla sua discrezionalità ed al suo giudizio.

Non si tratta di un fatto generale di politica industriale, ma della politica in-

dustriale relativa ad un comparto delicato, quale quello in cui avviene l'intreccio *mass media*-pubblicità, un comparto dove si registra anche una concentrazione non di tipo economico sul piano del pluralismo. Mi riferisco alla dichiarazione dell'*authority*, prevista dalla legge cosiddetta *anti-trust*, secondo cui le attività di informazione e di pubblicità tramite la carta stampata e la TV, svolte da un medesimo soggetto, possono essere contigue ma non comunicanti. Il garante peraltro ha affermato che non soltanto vi può essere contiguità ma anche comunicazione; a me pare importante che su questo punto la Commissione esprima il proprio orientamento politico, una Commissione che ha contribuito in modo fondamentale a fissare le regole della cosiddetta legge Mammì.

Questa interpretazione è stata espressa correttamente da chi è investito del potere di esternarla, in quanto preposto a verificare le situazioni esistenti nel campo delle telecomunicazioni e dell'editoria. Ritengo che il mercato, in quella situazione specifica, si sia prestato a questo tipo di interpretazione; oggi siamo di fronte ad una precisa presa di posizione da parte del garante, il quale ha dato un segnale chiaro, affermando che, qualora si configurasse un aumento del fatturato, si potrebbe anche incorrere in una sanzione.

Sotto questo profilo vi è un quesito che è rimasto senza risposta già in occasione di una precedente audizione con l'allora ministro Vizzini; naturalmente cercherò di evitare di rivolgere domande al garante che investano la responsabilità dell'esecutivo, ma in questo caso si tratta di una questione importante.

Molti di noi contestano alla legge Mammì — tali critiche sono state espresse da parte di tutti i gruppi parlamentari — di contenere, per così dire, timide regole, in particolare per quanto attiene alla verifica di soggetti proprietari di emittenti ed altri strumenti di informazione capaci di influenzare il mercato. La questione, cui ha accennato l'onorevole Borri ed altri colleghi, riguarda, per esempio, le *pay-TV*. È assurdo che persino noi parlamentari che

pubblica il rispetto di un diritto dei cittadini nonché l'osservanza delle regole contenute nella legge, non siamo in grado a tutt'oggi di avere una risposta precisa. Basti pensare che ai proprietari della *pay-TV* è stata rilasciata una futura concessione mediante semplice autorizzazione ministeriale in attesa di una futura concessione in qualche modo « prenotabile » già ora. Tanto è vero che le campagne abbonamenti vengono condotte promettendo l'arrivo di dette concessioni. Ebbene, non siamo in grado — auspico che il nuovo ministro su questo punto sia più chiaro del suo predecessore — di sapere se effettivamente si possa parlare di collegamento tra i proprietari delle televisioni nazionali private più importanti con gli altri operatori del settore. Non mi interessa verificare se si tratti di prestanomi o meno, ma avere la garanzia di non essere irrisi da quelle regole che noi stessi con tanta fatica abbiamo approvato.

Se non ricordo male, uno degli ultimi articoli della cosiddetta legge Mammì consente al ministro delle poste e delle telecomunicazioni di appurare, in modo discrezionale ed utilizzando nuovi strumenti tecnologici (per esempio il collegamento tra impianti, visto che, molto spesso, il dato societario sfugge ad una possibilità di verifica), se il proprietario sia unico, o se invece esista un collegamento, sia pure attraverso altre vie. Vorrei chiedere al professor Santaniello se su questo aspetto del problema esista una richiesta di collaborazione da parte dell'ufficio del garante al Ministero delle poste e telecomunicazioni. In altri termini, vorremmo sapere se le regole legislative che abbiamo voluto vengano aggirate.

In merito poi al problema della caducazione del tetto pubblicitario per la RAI sono di diversa opinione rispetto ai colleghi; non credo, infatti, che la sua eliminazione possa mettere in crisi il settore della carta stampata. Sono convinta che il problema sia un altro e su questo punto concordo con l'indicazione del garante, nel senso che se si compensa la rinuncia al tetto pubblicitario con una revisione degli indici di affollamento, stabilendo regole

serie sulle sponsorizzazioni, si potranno registrare risultati positivi; come è noto, questo aspetto delicatissimo della questione oggi viene completamente aggirato. Ricordo bene che abbiamo approvato una norma sulle sponsorizzazioni che dava per implicito che fosse sempre rispettato l'indice di affollamento orario. Tuttavia, poiché nella legge è stabilito che tale indice è giornaliero, giocando su questa ambiguità, in alcune trasmissioni lo *sponsor* è presente dall'inizio alla fine del programma. Siamo di fronte — ripeto — all'aggiramento di una regola che avevano tentato di porre; se però riducessimo l'indice di affollamento e varassimo una norma più precisa sulle sponsorizzazioni, eviteremmo che una buona quota del mercato pubblicitario venga fagocitata dalle televisioni. Senza l'emanazione di questa norma, data la situazione di mercato televisivo in cui ci troviamo, si finirebbe per penalizzare solamente il servizio pubblico.

Per quanto riguarda il consiglio degli utenti, ricordo che la nostra proposta, condivisa anche da altri gruppi parlamentari e poi divenuta articolo della cosiddetta legge Mammi, doveva portare all'istituzione di quel famoso terzo polo, tanto bistrattato, cui si consente per ora soltanto il piccolo pertugio delle trasmissioni dell'accesso. Abbiamo cercato di migliorare la situazione, ma a tutt'oggi essa non è assolutamente competitiva. Il telespettatore resta il grande escluso, perché, anche se il consiglio degli utenti ha iniziato a svolgere una serie di attività interessanti e di sensibilizzazione, richiamando per esempio l'attenzione del garante sull'applicazione di alcune sanzioni per il mancato rispetto della tutela dei minori, il suo ruolo deve essere meglio precisato. A mio avviso, infatti, non dovrebbe svolgere soltanto una funzione teorica sui problemi degli utenti; nella volontà dei più l'obiettivo era quello di costituire un puntuale riferimento per il pubblico, o meglio per il cittadino che non ha voce, affinché non venga rispettata soltanto l'immagine — come ha sottolineato l'onorevole Manca —

dell'adulto presunto innocente o colpevole, ma di chiunque non abbia titolo per essere tutelato.

Comunque al riguardo, al di là del funzionamento del consiglio degli utenti, occorre evitare che questo diventi per il semplice cittadino un orpello in più della grande nebulosa dell'emittenza invece che un difensore civico — sia detto tra virgolette — cui fare riferimento.

ADRIANA POLI BORTONE. Solo questa mattina ho avuto modo di leggere la relazione che il garante ha inviato alla Commissione, tuttavia mi trovo nella condizione di formulare vari rilievi che cercherò di riassumere.

Oggi non si è parlato della funzione della Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e, conseguentemente, dell'aggiornamento del sistema dei controlli. Eppure questo sembra essere un punto sul quale ci si dovrebbe soffermare perché, in caso contrario, si corre il rischio di trovarsi di fronte ad una stranissima situazione in virtù della quale non si sa chi, con quali mezzi e con quali poteri effettivamente possa intervenire in tema di controlli sul sistema radiotelevisivo.

Professor Santaniello, mi consenta l'impertinenza ma spesso sfugge a noi la possibilità di intervenire sul suo operato; è vero che lei è un garante ma non credo che per tale motivo debba sfuggire a qualunque controllo, anche se questo termine è inesatto. Approfittando della sua nota cortesia e della sua presenza qui in questa sede, le rivolgerò una domanda per evitare che il ministro risponda ad una mia interrogazione magari fra tre anni, quando ormai la questione sarà superata. Ho fatto riferimento alla domanda retorica « chi ci garantisce dal garante? » perché nella vicenda, più volte qui richiamata, relativa alla pubblicità e alla sua concentrazione sono stati espressi apprezzamenti, ai quali peraltro mi associo; però mi piacerebbe conoscere il motivo per il quale lei ha deciso di affidarsi ad una convenzione esterna, invece di avvalersi dei Circostel previsti dalla legge, per altro impegnando

una somma che il sottosegretario Fiori ha indicato in 2 miliardi di lire.

Appare eccessiva la giustificazione in base alla quale nessuno può sindacare poiché l'ufficio del garante sfugge a qualunque tipo di controllo ed opera su un capitolo del bilancio del Ministero del tesoro. Con i tempi che corrono non credo che non si possano effettuare controlli al riguardo, anche perché ho verificato che nel capitolo 4424 relativo al bilancio del Ministero del tesoro (spese per il funzionamento dell'ufficio del garante per la radiodiffusione e l'editoria) era preventivata una spesa di 6 miliardi, lievitata a 9 e che per il 1992 dovrebbe arrivare a 15. Di questi 15 miliardi lei ne ha utilizzati 2 in base ad una convenzione che è tutta da verificare, perché è stranissimo che si stipuli una convenzione con la GB Italia Spa per l'effettuazione di rilievi che per i primi quattro mesi costano 140 milioni, 200 milioni per i secondi due mesi del 1992 e per l'intero 1992 un miliardo e mezzo. Sinceramente sembra eccessivo.

Non so se il garante vorrà rispondere a questa osservazione che riguarda un'attività particolare attinente al funzionamento del suo ufficio che, a nostro avviso, sarebbe dovuto avvenire sulla base di un decreto, contestuale a quello che stabiliva l'organizzazione dell'ufficio del garante. Ritengo che vi sia stata un'interpretazione errata dell'articolo 6, comma 8, della legge n. 223 che prevedeva l'emanazione del decreto entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Come dicevo, il decreto avrebbe dovuto procedere contestualmente, altrimenti il legislatore avrebbe indicato la necessità di un diverso atto normativo.

Ciò che voglio sottolineare è che non si può stabilire per decreto, sottoposto a modifiche dopo qualche mese, che l'ufficio del garante funzioni con 178 persone senza stabilire quale debba essere la fruizione esatta delle risorse economiche previste nel capitolo del Ministero del tesoro. È questo un fatto che potrebbe anche apparire marginale, ma che credo vada approfondito nei suoi particolari.

Lei ha sufficientemente evidenziato nella relazione il problema del rilascio delle concessioni ed ha fatto un elenco preciso dei ritardi delle scadenze della normativa. Per noi il più grave è proprio quello del rilascio delle concessioni. È un dato che va letto anche in termini politici, nel senso che purtroppo l'intera campagna elettorale è stata gestita dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni sul piano di assegnazione delle frequenze, senza mai arrivare al rilascio delle concessioni.

In che modo pensa di intervenire per far sì che questo stato di cose possa cessare, tanto più che le elezioni si sono svolte e qualcuno potrà aspirare, finalmente, ad avere la sua concessione, se ne ha diritto in base ai requisiti previsti per la legge n. 223. Concordo pienamente con la collega Costa quando afferma la necessità di rivedere il regolamento relativo alle sponsorizzazioni; in merito il gruppo del movimento sociale italiano-destra nazionale è intervenuto più volte con una serie di interrogazioni. L'assurdità della situazione in cui versa il sistema delle telecomunicazioni sta nel fatto che non si sa mai a chi debbano essere indirizzate le interrogazioni: che ci si rivolga al Presidente del Consiglio o al ministro delle poste e delle telecomunicazioni o che si tenti di intervenire attraverso la Commissione di vigilanza, non si ottiene mai alcuna risposta.

PRESIDENTE. Al riguardo non può certo risponderle il garante!

ADRIANA POLI BORTONE. Certo, ma la verità è che tutto rimane lì e non si riesce mai a rimuovere nulla da questa sorta di stagno.

Le chiedo inoltre — restando in tema di non applicazione della legge Mammi, anche se fin dall'inizio si è manifestata l'opportunità di integrarne il testo — se ritiene di poter intervenire in materia di radiofonia in relazione alla questione delle tre reti in più del servizio pubblico. È giusto infatti parlare di regolamentazione delle pay-TV, ma è anche necessario disciplinare il cosiddetto servizio pubblico.

Ho usato volutamente il termine cosiddetto, perché non si sa chi ci debba difendere dalla disinformazione della RAI. Mi piacerebbe ottenere una risposta in merito, non perché la mia parte politica aspiri al TG11 (a differenza di Vizzini che aspira al TG9), ma perché desidereremmo ottenere un minimo di garanzia di informazione per non dover subire i Gad Lerner di turno, dai quali nessuno ci risparmia.

L'aggiornamento della convenzione RAI va affrontato subito. Troppo si parla infatti — anche la sua relazione vi fa riferimento — di autoriforma della RAI, mentre noi siamo preoccupati del fatto che i tempi rapidi della RAI siano molto più rapidi di quelli del Parlamento e del Governo, mettendoci di fronte alla situazione di fatto di una sedicente riforma del servizio pubblico, che ci troverebbe impreparati non avendo noi affrontato il problema della revisione totale della convenzione con la RAI.

Mi scusi, signor garante, se mi sono soffermata forse un po' troppo sull'argomento. Se lo reputa opportuno potrà anche rispondermi in altra sede.

ALBERTO MICHELINI. Eviterò di riproporre domande già poste da altri colleghi, limitandomi ad integrarle in alcuni dettagli.

È evidente l'importanza dei grandi temi già affrontati: quello delle risorse a disposizione della RAI e delle emittenti private, quello del tetto pubblicitario e della opportunità o meno di eliminare il canone, quello dell'equilibrio tra emittenti regionali e nazionali (il problema delle frequenze) e quello, urgentissimo, della convenzione con la RAI, che è in questo momento nel marasma.

Desidero invece soffermarmi sul consiglio consultivo degli utenti, del quale nessuno conosce l'esistenza, come ho potuto appurare girando per l'Italia. Si tratta di un organismo che ho « inventato » nella precedente legislatura con l'intento di tutelare i telespettatori. Di tutto si era parlato, infatti, in sede di audizioni tranne che dei telespettatori, considerati ormai 'nu-

meri cui far riferimento per la raccolta della pubblicità e per il valore economico della stessa.

Si registrano due tendenze rispetto al suddetto organismo: vi è chi vorrebbe che esso si limitasse a fornire indicazioni di carattere generale, mentre vi è chi, a mio parere giustamente, ritiene che esso debba indicare fatti ed episodi concreti (mi sembra, professor Santaniello, che questa sia anche la posizione che ella ha assunto).

Nella sua relazione, signor garante, lei ha fatto riferimento (vi ha accennato per ragioni diverse dalle mie la collega Poli Bortone) alla precarietà in cui si lavora nell'ambito del suo ufficio, per mancanza di personale e di mezzi. Ebbene, ritengo che, considerata la massa di lavoro che grava sull'organo monocratico di cui lei ha la responsabilità, sia necessario dotarlo di risorse molto più ingenti. Esiste quindi una contraddizione sulla quale potrà darmi risposta allorquando risponderà alla collega Poli Bortone.

IGNAZIO BENITO LA RUSSA. Desidero ringraziare come gli altri colleghi il professor Santaniello per la puntuale informazione fornitaci. Cercherò di essere sintetico, anche perché molte domande sono state già poste.

La relazione del professor Santaniello mi fa temere che le questioni esposteci, obiettivamente presenti nel dibattito sul mondo dell'informazione e delle televisioni, possano determinare un pur legittimo polverone capace di ingoiare ancora una volta il fondamentale problema del rilascio delle concessioni.

Ritengo che la domanda delle domande sia oggi la seguente: sarà rispettato il termine di agosto per il rilascio delle concessioni? Cosa pensa di fare il garante?

Tutto il resto attiene certamente ad esigenze esistenti (nuove norme sulle risorse del servizio pubblico, modifiche dei criteri di formazione dei Consigli di amministrazione, *pay-TV*), ma non vorrei che il dibattito portasse ad uno slittamento della soluzione dei problemi o a decisioni assunte in situazioni di emergenza per

quanto riguarda il rilascio delle concessioni, che rappresenta una indilazionabile esigenza soprattutto per le televisioni private.

Devo avanzare un rilievo relativo a come la situazione si è andata sviluppando per il piano delle frequenze. Non è mai stato spiegato, infatti, perché il problema di tale piano sia stato affrontato per le televisioni e non per le radio. E non si può dire che la parte concernente le radio sia di più difficile soluzione. La legge, per altro, non distingue tra i due settori, per il secondo dei quali il ritardo è abissale.

Addentrandomi in altri aspetti assai importanti, desidero porre telegraficamente alcune domande, non sapendo tuttavia se esse siano suscettibili di risposta immediata e se attengano tutte alla competenza del Garante.

Le chiedo, professor Santaniello, il suo parere sull'auditel e in particolare se lei pensi che questo organismo debba continuare ad essere privato o semiprivato pur dovendo garantire una funzione pubblica. Non è invece pensabile che l'auditel diventi una struttura pubblica, per essere più rispondente ai suoi compiti?

Inoltre, pur essendo noi favorevoli all'eliminazione del canone, le chiedo quale sia il suo parere, in caso di permanenza dello stesso, in ordine alla proposta di ridistribuire parte del canone alle televisioni regionali. Di questo argomento non vi è traccia nella sua relazione: ritengo quindi opportuna una risposta.

Le domando altresì in quali tempi ritiene possa essere riportata ad unicità la programmazione di RAI 3, che è prevista sulla carta, ma che di fatto, attraverso i programmi regionali, opera in concorrenza con le emittenti locali.

Un'ulteriore domanda è relativa ad un problema di ancor maggiore portata: è allo studio un meccanismo che impedisca che le grandi aziende televisive acquistino programmi destinati a rimanere per sempre inutilizzati? Ricordo che è stata avanzata la proposta di rendere libera l'utilizzazione di programmi rimasti inutilizzati per un certo lasso di tempo (un anno, un anno e mezzo). È allo studio una soluzione che

eviti questa sorta di aggio dei programmi da parte della RAI e dei grandi gruppi privati che penalizza le televisioni medie e piccole?

LUCIANA SBARBATI CARLETTI. Concordo pienamente con l'analisi compiuta dal professor Santaniello rispetto allo stato di crisi di identità del servizio pubblico radiotelevisivo. Tale stato di crisi, a mio avviso, dovrebbe indurre l'amministrazione, e quindi il garante stesso, a considerare diversamente il problema. Questo, infatti, è senz'altro relativo ad una riforma di tipo legislativo, ma investe anche in modo profondo e quindi a livello politico la necessità di un'autoriforma, che mi sembra sia stata sottovalutata. Tale autoriforma è stata lucidamente collocata da parte del professor Santaniello nell'ambito di un nuovo *modus operandi*, nel senso di riferire a nuovi modi di operare il servizio pubblico.

Nell'impostazione del garante, gli obiettivi, che devono essere politici e culturali, sono collocati in termini di rapporti tra costi e ricavi. A mio avviso non è stata data, e vorrei comprendere se si tratti di una svista o se il problema venga considerato secondario, sufficiente attenzione ai bisogni. Come già è stato rilevato in questa sede, è proprio da questi ultimi che occorre partire perché, se il servizio « fa acqua » da tutte le parti, se non tiene sul mercato, se non è di qualità e se sembra strutturato per una popolazione sottosviluppata e che tale deve restare, dobbiamo chiederci se la riforma legislativa sia valida, se cioè rappresenti anche una ricognizione dei bisogni di una popolazione che vuol crescere in termini di cultura e di capacità civile. La mancata attenzione ai bisogni fa sì che i programmi siano del livello lamentato e che l'utilizzazione della pubblicità in termini aziendali non sia ottimale.

Le chiedo perciò, professor Santaniello, se sia possibile, partendo da presupposti più severi e più tecnici, riconsiderare i bisogni. Chi fa informazione fa anche formazione ed oggi è forte la necessità di

rivedere le tecniche dell'informazione non solo attraverso i mezzi, ma anche attraverso i contenuti.

La seconda questione che vorrei affrontare — la mia preoccupazione è per quella videocrazia che aliena la libertà e l'intelligenza di un popolo — riguarda il fatto che nella relazione non vi è stato alcun accenno alla volontà di regolamentare la pubblicità elettorale. Come intende il garante risolvere il problema, visto che stiamo affrontando anche il problema della riforma?

La terza domanda, premettendo che sono pienamente d'accordo con il professor Santaniello circa l'analisi della situazione della stampa, è se sia possibile rivedere il sistema di convenzione tra la Rai ed il Ministero della pubblica istruzione per attivare un sistema di diffusione della stampa, nazionale e locale, nelle scuole. In tal modo si potrebbe superare quella miriade di leggi regionali che sono state elaborate soprattutto per la diffusione della stampa locale ma che non rispondono ad un compito più organico e più penetrante, cioè quello della formazione culturale.

MAURO BONATO. Il professor Santaniello ammette che è necessario accelerare i tempi di attuazione della legge sulla radiofonia, recuperando i ritardi. Vorrei sapere quali azioni egli intenda porre in essere perché il Governo superi gli ostacoli che ha dinanzi. Il garante per l'editoria, infatti, dovrebbe svolgere il ruolo di fustigatore del ministro, visto che il ritardo riguarda ben 4 mila domande.

Desidero far ricordare ancora una volta che il 23 agosto cesserà l'esercizio provvisorio delle emittenti e si renderà necessario un intervento legislativo. Il Ministro ha varie possibilità: prorogare i termini dell'esercizio provvisorio, introdurre ulteriori termini di legge, ovvero estendere la proroga ad altre scadenze di legge, quali quelle previste per la pubblicità nazionale. Domande in proposito ci sono state poste prima dell'audizione da Rebecchini, presidente della federazione dei mezzi radiotelevisivi. Vorrei conoscere in proposito l'o-

pinione del professor Santaniello, opinione che potremo domani far presente al ministro.

Nella relazione, il garante ha parlato anche di un piano per il rilancio e la valorizzazione della radio. Vorrei sapere su quali direttrici si svilupperà tale piano.

Infine, vorrei conoscere l'opinione del professor Santaniello sul funzionamento della Commissione di vigilanza sui servizi radiotelevisivi, il cui ruolo è, a mio avviso, molto importante.

Mi associo poi alla domanda posta dalla collega che mi ha preceduto, relativa alla pubblicità elettorale, chiedendo se questa non rientri molto spesso in quella pubblicità ingannevole cui si fa cenno nel punto e) della relazione e in tal caso, quali azioni potrebbero essere esperite per evitare ciò.

GALILEO GUIDI. Vorrei sapere se le ipotesi di modifica della legislazione tengano conto degli accordi di Maastricht e quanto l'unità europea potrà incidere sulle decisioni che stiamo per prendere.

PRESIDENTE. Le domande poste dai colleghi sono state numerose e di notevole complessità, poiché i temi trattati ripercorrono tutto il dibattito che si è svolto in sede di elaborazione della legge sull'emittenza radiotelevisiva. Do quindi la parola al professor Santaniello per la replica, facendo presente che alcune questioni potranno essere oggetto di un successivo approfondimento.

GIUSEPPE SANTANIELLO, *Garante per la radiodiffusione e l'editoria*. Nel rispondere alle domande che mi sono state rivolte, così numerose e pertinenti al tema oggetto dell'audizione, vorrei attenermi al criterio cronologico. Senza abusare né del tempo concessomi dal Presidente, né dell'attenzione dei componenti la Commissione, cercherò di individuare tra tutti i quesiti i vari punti di contatto.

La prima rilevante domanda che mi è stata rivolta per primo dall'onorevole Manca riguarda il tetto pubblicitario, ossia le modalità per garantire un equilibrio

nella ripartizione delle risorse pubblicitarie nell'eventualità che se esso venga caducato. Per la verità il motivo di fondo per il quale ho proposto la sua caducazione è che esso è divenuto ormai anacronistico. Ricordo, infatti, che era stato introdotto con la riforma del 1975 al fine di garantire l'equilibrio della pubblicità tra il mezzo televisivo e la carta stampata, in un momento in cui era operante il monopolio. Gli unici due soggetti interessati erano da una parte la sola entità televisiva allora presente nel nostro paese, ossia il monopolio pubblico e, dall'altra parte, la carta stampata. Il tetto pubblicitario, quindi, la cui determinazione era affidata alla Commissione parlamentare di vigilanza, obbediva a questa finalità.

Poi il monopolio è venuto meno attraverso il sopraggiungere dell'emittenza locale che ha avuto il diritto di primogenitura nell'erosione del monopolio, e poi con le note pronunce della Corte Costituzionale. In conseguenza di ciò, il tetto pubblicitario non ha più perseguito il suo primitivo obiettivo ed è divenuto un criterio di ripartizione non tra due comparti del sistema dell'informazione, ma nell'ambito dello stesso comparto, quello radiotelevisivo. Si pone, a questo punto, l'interrogativo sul modo in cui sia possibile recuperare una funzione che il tempo e gli eventi hanno posto in ombra.

Anche per quanto riguarda il tema delle risorse dobbiamo tenere presenti gli altri modelli circa i mezzi informativi. Dobbiamo cioè domandarci per quale motivo negli altri paesi dell'area comunitaria si registri un equilibrio di risorse e di fruizione pubblicitaria da parte della carta stampata e dei mezzi elettronici. La ragione fondamentale è che il volume globale della pubblicità televisiva tende a un equilibrio reale ed effettivo, nel senso che non esiste un *surplus*.

Senza dilungarmi troppo sull'argomento, vorrei ricordare che oggi in Italia si registra un alto flusso e volume di pubblicità radiotelevisiva. Sia chiaro che tale fenomeno interessa in modo eguale tanto il servizio pubblico, quanto l'emittenza privata, poiché anche il tetto di affollamento

pubblicitario della RAI è piuttosto elevato (ne ho proposto l'abbassamento). Ciò è tanto più vero se paragoniamo la situazione a quella esistente nel resto dell'Europa.

Se facciamo riferimento, per esempio, alla televisione pubblica tedesca notiamo che quel modello non è incentrato su una sola entità, poiché operano due catene pubblicitarie di livello federale ed altre di livello locale, tante quante sono i *Länder*. Orbene, il tetto televisivo pubblicitario della Germania è nettamente inferiore al nostro, anzitutto come affollamento orario. Oltre al tetto dell'affollamento orario, la normativa tedesca prevede che alle televisioni pubbliche sia inibito di trasmettere qualunque forma di pubblicità di domenica e nei giorni festivi.

Devo ancora ricordare che la legge Mammi ha previsto giustamente che il volume pubblicitario consentito alla RAI sia inferiore a quello concesso alle televisioni private, poiché quest'ultime non esigono il canone. A mio avviso, un certo contenimento deve essere operato pure nei confronti della RAI e, in proporzione, di tutta l'emittenza privata.

Ritengo che il rimedio suggerito dall'onorevole Costa sia condivisibile, poiché si basa su un'impostazione ragionata e documentata.

Ritengo che non sarebbe però opportuna una ripartizione delle risorse stabilita con legge. A mio avviso, con legge non si può fissare la quota spettante alle emittenti private e pubbliche, locali e nazionali, perché ciò si rifletterebbe sulla libertà d'iniziativa dell'utente, e potrebbe anche presentare aspetti di incostituzionalità. Diverso è invece il rimedio suggerito dall'onorevole Costa, secondo cui una volta caducato il tetto pubblicitario, a cominciare dal servizio pubblico, si abbassano gli indici di affollamento.

Quanto alla domanda relativa al diritto all'immagine da parte dei cittadini, in occasione di fatti giudiziari ho appreso dall'onorevole Pecoraro la notizia che presso la Commissione giustizia è attualmente in esame una norma che disciplina tale diritto. Al riguardo ricordo che nelle

norme di attuazione del nuovo codice di procedura penale è stato risolto il problema riguardante la possibilità di portare le telecamere nelle aule di giustizia, ma altro è la ripresa di un processo, altro è la scena pietosa e riprovevole che in qualunque tratto di strada possa essere ripresa la figura del presunto reo in manette. Come dicevo, il nuovo codice prevede che con il consenso delle parti e del presidente del dibattimento si possano riprendere con la telecamera le immagini del processo; ma se l'imputato si oppone, il suo diritto all'immagine va tutelato.

Passando alle domande molto meditate che mi sono state rivolte dall'onorevole Borri, riconosco che si pone un problema di principio. Certamente la legge n. 223 non può essere qualificata come legge di sistema, proprio perché devono ancora essere coperti legislativamente due punti fondamentali, cioè tutto il servizio pubblico e i *new media*.

A proposito della decisione adottata in ottemperanza ad un cogente dovere impostomi dalla norma, decisione che mi ha spinto a pronunciarmi nella nota controversia fra le società editoriali del gruppo Fininvest, non posso che ribadire di aver assolto il mio dovere. Il criterio guida è seguire decisioni di principio perché è la prima volta che si è presentata una vicenda che involge l'applicazione dell'antitrust al settore dei media.

Naturalmente i cittadini hanno il diritto di impugnare qualsiasi atto amministrativo.

Inoltre non posso dire di aver seguito un criterio demolitorio ma basato sulle misure correttive. Peraltro la legge n. 287 al riguardo lascia un ampio spazio discrezionale, perché non tipizza categoricamente le sanzioni. Pertanto, sono state adottate misure correttive con criterio di moderazione perché si trattava della prima pronuncia. Infatti ritengo che le autorità di garanzia debbano agire anche con una funzione di persuasione morale, nel senso che debbono dare un segnale e poi verificare le conseguenze.

Per quanto riguarda le *pay-TV*, l'onorevole Borri ha fatto riferimento alla recente

vicenda di Wimbledon. Debbo dire che le questioni sul tappeto sono numerose. La prima è stata posta dal precedente ministro delle poste il quale ritenne opportuno richiedere un parere al Consiglio di Stato. Il ministro chiedeva se la legge Mammi nell'enunciazione generale di trasmissione effettuabile con qualunque mezzo riguardasse o no anche le *pay-TV*. Il Consiglio di Stato ha risposto che la formula della norma è onnicomprensiva; tuttavia ciò non precludeva la possibilità di prevedere regole più specifiche per la peculiarità del mezzo.

Il caso Wimbledon è emblematico circa l'esigenza di porre preliminarmente regole specifiche per le trasmissioni codificate (*pay-TV*).

Ritengo che occorra uno strumento giuridico, di natura legislativa o amministrativa, capace di chiarire la questione. Anche in questo caso esistono modelli esteri che possono essere presi quali punti di riferimento, non dovendosi dimenticare che le *pay-TV* hanno, ad esempio, regole particolari in Francia (*Canal plus* conta tre milioni di abbonati). In questi paesi, inoltre, si stanno ora affermando le televisioni a pagamento via etere, via cavo e via satellite. La famosa *CNN*, ad esempio, nasce come *pay-TV* via cavo ed è poi divenuta polimorfica, facendo uso anche del satellite.

Ho appurato che in Francia l'organo competente per *Canal plus* è il Consiglio superiore dell'audiovisivo, che ha poteri più penetranti e che decide quali trasmissioni debbano avvenire in chiaro e quali in codice, anche in caso di uso del satellite. Tale risultato viene conseguito con il ricorso ai quaderni di carico. Ebbene, ritengo che il ministero competente, come avviene in Francia con i quaderni di carico, possa determinare preventivamente determinate clausole che impongano ai concessionari delle *pay-TV* l'effettuazione di un determinato numero di ore di trasmissione in chiaro.

Tale sistema garantirebbe che gli avvenimenti sportivi di interesse generale siano trasmessi in chiaro.

Credo di avere risposto con queste mie considerazioni anche alla domanda dell'onorevole Di Prisco sulle *pay-TV*.

In materia di editoria sono d'accordo con l'onorevole Di Prisco sull'opportunità di sostenere l'editoria media e minore, come occorre fare per l'emittenza media e minore. Al riguardo ho ricordato in altra sede come la comunità europea, persegua l'obiettivo di sostenere le piccole e medie imprese, che rappresentano il vero tessuto del sistema, in quanto i grandi gruppi dovrebbero costituire l'eccezione e non la regola.

Le domande rivoltemi dall'onorevole Passigli sono molto pertinenti. Ho già dato alcune risposte in ordine al tema del bilanciamento tra settore pubblico e settore privato.

L'onorevole Meo Zilio ha sostenuto che l'autoregolamentazione risponde ad una visione troppo idealistica. Ritengo che si possano effettuare sperimentazioni su una praticabilità degli accordi e che i vari binari, sia cioè quello della autoregolazione sia quello della eteroregolazione, possano essere tracciati. Certo, l'ipotesi dell'abbassamento dei tetti orari per il servizio pubblico e per quello privato rappresenta un rimedio efficiente ai fini di un bilanciamento delle risorse pubblicitarie.

Per quanto riguarda il contratto di programma ritengo che esso rappresenti uno strumento capace di adempiere alla funzione assegnatagli.

Rifacendomi al documentato intervento dell'onorevole Sangiorgio, desidero rilevare che condivido l'esigenza di incrementare la pubblicità a favore dell'emittenza locale. Trovo giusto quanto emerso in un convegno di Terzo polo circa questo tipo di emittenza, che ha notevole importanza e potenzialità di sviluppo. Sarei favorevole alla costituzione di un fondo che incentivi l'emittenza locale e riequilibri lo scarso afflusso pubblicitario verso l'emittenza minore.

Condivido l'opinione dell'onorevole Dalla Chiesa sulla opportunità di sostenere la piccola editoria.

L'onorevole Dalla Chiesa, l'onorevole Costa e l'onorevole Michelini (che ne ha

proposto la costituzione con un suo emendamento nella passata legislatura) hanno anche fatto riferimento al Consiglio consultivo degli utenti, per il quale ho redatto un regolamento che ne delimita l'attività. Ritengo che questo organismo debba impegnarsi particolarmente ai fini del miglioramento della qualità dell'informazione.

L'onorevole Pecoraro ha trattato gli importanti problemi del diritto dell'accesso. Ritengo che tra le modifiche da apportare alla legge Mammi dovrebbe essercene una che sancisca questo diritto in maniera adeguata.

L'onorevole Costa si è riferita al tema del mercato pubblicitario, prospettando una visione razionale che merita di essere condivisa anche per quel che riguarda la questione delle sponsorizzazioni.

L'onorevole Poli Bortone si è riferita alla Commissione di vigilanza, tema al quale si è dedicato molto autorevolmente nella scorsa legislatura l'onorevole Borri, elaborando insieme ad altri parlamentari un progetto che poi non ha visto la luce per lo scioglimento delle Camere. Tale progetto tendeva a riformare la Commissione di vigilanza, perché diventasse un organismo efficiente, evitando quel gioco dei veti contrapposti che aveva creato una situazione di paralisi.

Quanto alle reti radiofoniche della RAI, ho costituito un'apposita commissione di studio ed ho informato il ministro dei risultati cui è tale commissione pervenuta.

ADRIANA POLI BORTONE. Ma il ministro non ha risposto, non ha fatto sapere niente!

GIUSEPPE SANTANIELLO, *Garante per la radiodiffusione e l'editoria*. Nessuno può dissentire da quest'impostazione: la legge Mammi non travolge automaticamente la convenzione tra lo Stato e la RAI, stipulata nel 1988, quando già era in discussione il progetto di legge. Questa convenzione prevede con apposita clausola la modifica degli accordi per adeguarli alla legge. È quindi compito del ministro — al quale ho inviato una lettera in merito — attivarsi per la riforma della convenzione; al garante spetta solo un ruolo sollecitatorio.

L'onorevole Poli Bortone ha toccato il tema della convenzione A.G.B. e si è domandata chi garantisca per il garante. La mia risposta è la seguente: il criterio della trasparenza. In questo caso la trasparenza è stata assicurata innanzitutto dal fatto che ho dato ampio cenno nella mia relazione al Parlamento del marzo 1992 di tale convenzione, specificando le motivazioni per cui dovevo rivolgermi ad organismi specializzati, secondo quanto previsto dalla legge sull'editoria e dalla cosiddetta legge Mammi. Inoltre, nel caso specifico della convenzione con la GB Italia, il criterio della trasparenza è assicurato anche dal fatto che la convenzione è intervenuta dopo che era stato sondato il mercato ed era emerso che le altre offerte erano a costi nettamente superiori.

E soprattutto l'operato del garante è conforme alla legge di contabilità come risulta dal parere di congruità dell'UTE e dall'ampio parere del Consiglio di Stato, che hanno approvato sia la legittimità sia la convenienza.

ADRIANA POLI BORTONE. Ma solo per la convenzione del 1992. Per le prime convenzioni, quelle sperimentali...

GIUSEPPE SANTANIELLO, *Garante per la radiodiffusione e l'editoria*. Lei ha già rivolto al Ministro delle poste un'interrogazione incentrata sulla possibilità o meno di avvalersi dei Circostel. E in sede di risposta il rappresentante del Governo, onorevole Fiori sottosegretario alle poste e telecomunicazioni ha avuto modo di osservare che i Circostel non sono ancora in grado di svolgere in maniera adeguata il servizio di rilevazione occorrente al garante e che bisogna procedere alla loro riorganizzazione. Ho agli atti le lettere dei Circostel stessi con le quali, essi mi dichiarano di avere carenza organizzativa, nonché di personale e di mezzi tecnici.

Vorrei far presente che attualmente dispongo in tutto di 150 dipendenti. Il solo registro nazionale stampa richiede l'esame di migliaia di documenti e ora stiamo formando il registro radiotelevisivo, per il

quale prevediamo una mole immensa di documenti. Sul totale di 150 dipendenti, circa una quarantina devono accudire al lavoro in continuo sviluppo relativo al registro stampa, e una cinquantina sono da destinare al registro delle imprese radiotelevisive. Ne rimangono altri 90 che debbono badare a migliaia di altri adempimenti. Per controllare tutta l'emittenza locale regionale e nazionale, ai fini di rendere possibile il mio intervento per la pubblicità e per le relative sanzioni, avrei bisogno di un centro dati che si dovrebbe avvalere di elaboratori elettronici assai costosi, nonché di una ventina di impiegati specializzati, di non facile reperimento sul mercato del lavoro, specialmente quando io debbo avvalermi del solo impegno del collocamento fuori ruolo pieno di difficoltà e di lungaggini.

L'onorevole Michelini ha affrontato il tema del consiglio degli utenti, in merito al quale credo di aver già dato qualche chiarimento. L'onorevole La Russa ha invece posto una domanda sul rilascio delle concessioni, domanda che apprezzo molto ma rispetto alla quale non posso far altro che rilevare di non avere poteri di pressione nei confronti del ministro, avendo competenze ben delimitate. Il nostro ordinamento ha come principio fondamentale quello della divisione dei poteri e delle competenze e, come più volte ho avuto modo di rilevare, il mio non è un potere sovraordinato a quello del ministro delle poste. Ho detto in questa autorevole sede che le concessioni devono essere rilasciate e, molto più autorevolmente di me, l'ha detto il Presidente del Consiglio. Non vedo che cosa io possa fare di più e di meglio.

L'onorevole Sbarbati ha evidenziato l'esigenza di tenere conto dei bisogni dei cittadini. Nei limiti dei miei compiti ho sempre sostenuto l'esigenza di tener conto della domanda di informazione. È stato detto che la televisione, così come regolata dalla legge n.223, è quella dell'offerta radiotelevisiva, non della domanda. Ben vengano quindi norme che evidenzino i bisogni degli utenti.

L'onorevole Bonato ha trattato il tema della Commissione di vigilanza, in merito al quale ho già fatto qualche accenno. Un'altra domanda è stata posta in merito al ritardo del piano radiofonico. Anche in questo caso ho un potere nettamente morale di intervenire: il mio referente è il Parlamento ed in questa sede non posso che ribadire l'esistenza di questo ritardo; non ho un potere sovraordinato di stabilire un tempo di mora, oltre il quale intervengano sanzioni.

MAURO BONATO. Le avevo rivolto una domanda sulla valorizzazione della radiofonia.

GIUSEPPE SANTANIELLO, Garante per la radiodiffusione e l'editoria. È una domanda che apprezzo moltissimo, trattandosi di un argomento di cui ho parlato tante volte. Al riguardo mi sono ispirato al governo inglese, il quale già ai tempi della Thatcher, che certo non era sospettabile di dirigismo, fece varare un programma di intervento per valorizzare la radiofonia, data la sua particolare funzione. Per quanto riguarda il nostro paese, ritengo che dovrebbero intervenire la Presidenza del Consiglio ed il ministro delle poste per delineare un piano di rilancio della radiofonia.

Infine, per quanto riguarda gli accordi di Maastricht, non vi è dubbio che hanno particolare importanza, dal momento che impegnano tutti i paesi a svolgere un'azione culturale, in particolare sui mezzi audiovisivi.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Santaniello per la sua ampia disponibilità,

per la correttezza delle sue risposte, nonché per aver sottolineato le insufficienze della nota legge Mammìe le sue esigenze di integrazione.

GIUSEPPE SANTANIELLO, Garante per la radiodiffusione e l'editoria. Ringrazio a mia volta la Commissione per l'onore conferitomi ed esprimo soltanto il desiderio che l'organismo di garanzia non diventi, come sembra in questi ultimi mesi, la sagoma su cui ci si possa esercitare al tiro al bersaglio.

PRESIDENTE. Ricordo che la Commissione ha convenuto di ascoltare nuovamente il professor Santaniello, dopo l'audizione del ministro delle poste e del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio.

GIUSEPPE SANTANIELLO, Garante per la radiodiffusione e l'editoria. Il vostro invito è per me un vero onore ed una grande gratificazione.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il professor Santaniello per il significativo contributo offerto a questo incontro.

La seduta termina alle 19,30.

**IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA**

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 20 luglio 1992.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO