

COMMISSIONE VII
CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE

X

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 2 DICEMBRE 1992

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEL PROFESSOR GIUSEPPE SANTANIELLO, GARANTE
PER LA RADIODIFFUSIONE E L'EDITORIA, SULLA NORMATIVA CON-
CERNENTE IL SISTEMA RADIOTELEVISIVO PUBBLICO E PRIVATO

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALDO ANIASI

INDICE DEGLI INTERVENTI

| | PAG. |
|--|----------|
| Audizione del professor Giuseppe Santaniello, garante per la radiodiffusione e l'editoria, sulla normativa concernente il sistema radiotelevisivo pubblico e privato: | |
| Aniasi Aldo, <i>Presidente</i> | 257, 262 |
| Santaniello Giuseppe, <i>Garante per la radiodiffusione e l'editoria</i> | 257, 262 |

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16.

Audizione del professor Giuseppe Santaniello, garante per la radiodiffusione e l'editoria, sulla normativa concernente il sistema radiotelevisivo pubblico e privato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del professor Giuseppe Santaniello, garante per la radiodiffusione e l'editoria, sulla normativa concernente il sistema radiotelevisivo pubblico e privato e l'editoria, in particolare sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge del 19 ottobre 1992, n. 407 e n. 408, già approvati dal Senato e dei quali la Camera intende concludere la discussione prima della scadenza del termine costituzionale di sessanta giorni. Saranno perciò molto utili le considerazioni del professor Santaniello, che ringrazio a nome della Commissione per aver accolto il nostro invito *ad horas*.

GIUSEPPE SANTANIELLO, *Garante per la radiodiffusione e l'editoria*. Rivolgo il mio deferente saluto al presidente ed ai commissari. Alla metà del luglio scorso ebbi già l'onore di riferire sullo stato di attuazione della normativa concernente il sistema radiotelevisivo e l'editoria ed allora non potei che sottolineare una fase di stagnazione e di torpore. Oggi, a distanza di quattro mesi, finalmente vi sono degli spunti innovativi e mi sento di affermare che si profila un principio di svolta e che quindi il periodo contrassegnato dalla stagnazione (mi riferisco a tutto il biennio dopo l'approvazione della legge n. 233 del

1990), potrebbe concludersi con un miglioramento della situazione.

Cercherò d'essere sintetico, perché so quanto sia impegnato il Parlamento in questo momento, tenendo conto che ciascuna delle norme contenute nei due decreti-legge in oggetto rappresenta un frammento attraverso il quale si può delineare un quadro più generale.

Affronterò innanzitutto alcuni temi disciplinati dal disegno di conversione del decreto-legge 19 ottobre 1992, n. 408, in materia di pubblicità televisiva. Ritengo positivo che il primo articolo stabilisca che la totalità del pacchetto azionario del servizio radiotelevisivo pubblico può appartenere solo allo Stato, a enti pubblici o a società a totale partecipazione pubblica. Tale criterio è importante perché recepisce le linee della direttiva comunitaria del 1989; nei considerando di tali direttive, che fanno corpo con la parte normativa vera e propria, si dice che uno degli obiettivi fondamentali è quello di provocare l'avvicinamento e l'armonizzazione delle legislazioni negli Stati membri della Comunità europea.

Se volgiamo lo sguardo alla realtà europea, constatiamo che dove esiste il servizio pubblico radiotelevisivo — cioè nella stragrande maggioranza dei paesi comunitari, tutti ispirati al sistema misto del polo pubblico e del polo privato — ivi è sancita l'appartenenza del patrimonio del servizio pubblico ad un'entità pubblica, che può essere lo Stato (come in Francia, dove una rubrica composta da quindici norme stabilisce l'appartenenza totale del pacchetto azionario delle società televisive allo Stato). In Spagna una legge relativamente recente, del 1978, stabilisce che dall'ente pubblico radiotelevisivo, avente persona-

lità giuridica, si dipartono tre società statali operative (radio nazionale di Spagna, catena radio spagnola, televisione spagnola) e che il capitale è interamente statale. La BBC, oggi in crisi perché assoggettata ad un forte ammodernamento, è una corporazione (è questo un termine poliseno, che può abbracciare entità di diritto sia pubblico sia privato) ed è sorta in virtù di un *charter*, un decreto della Corona, che la caratterizza come ente pubblico, secondo una formulazione molto alternata rispetto al diritto continentale e, in particolare, italiano; anche in questo caso la titolarità dell'elemento patrimoniale nel settore televisivo appartiene all'ente pubblico.

Mi pare inoltre corretto — e si tratta di un'altra notazione positiva — che all'articolo 1 sia stato affermato che la totalità del pacchetto azionario deve far capo non solo allo Stato, così come invece è scritto nella legge francese, ma anche ad altro ente pubblico. Loro sanno meglio di me che in questa fase di progettazione le indicazioni sono state numerose: si è parlato anche di una fondazione pubblica che dovrebbe raccogliere il pacchetto azionario, conferendo così una forte autonomia al sistema radiotelevisivo. Quella della *holding* pubblica è comunque una delle tante formule nelle quali poi si dovranno innestare le società operative.

Se guardiamo alla configurazione del sistema radiotelevisivo pubblico, come la rinveniamo ormai nei paesi ad avanzato sviluppo dell'informazione, possiamo constatare la necessità di un polo pubblico, ovviamente provvisto di una sua funzionalità, di una struttura in grado di svolgere funzioni adeguate alle istanze della società civile, alle aspettative dei cittadini, dei contribuenti, degli utenti.

Il polo pubblico registra un momento di crisi — e forse altrove si tratta di crisi di sviluppo e non di involuzione — ma ciò nonostante desidero ricordare un fatto davvero caratteristico. Sappiamo tutti che il sistema statunitense — tutto su base privata — funziona bene dal punto di vista dell'informazione: ne abbiamo avuta una prova vedendo lavorare la famosa CNN

durante la guerra del Golfo. Negli ultimi tempi, però, sta affiorando anche lì una forma di televisione pubblica denominata *Public Broadcasting Service*. Quest'ultima riveste dei caratteri che la connotano davvero come tale perché principalmente si propone di realizzare programmi educativi, formativi, di istruzione. Il finanziamento è demandato ad un apparato pubblico, tant'è che esiste una corporazione — definita proprio *Corporation* — abilitata dal Congresso americano a gestire e a raccogliere fondi per il servizio televisivo pubblico. Su questa catena televisiva si innestano poi entità particolarmente vocate al servizio pubblico, quali università, enti pubblici o enti di solidarietà umana.

Desidero adesso trattare brevemente l'altro profilo innovativo tracciato dalle disposizioni inerenti alla pubblicità ed alla sponsorizzazione, nella stesura delle quali si avverte che il Parlamento è sempre la sede di confluenza e di interpretazione dei grandi interessi del paese. È superfluo ricordare la formula originaria con cui vennero presentati i due decreti. Oggi, invece — almeno per quel tratto del procedimento legislativo svolto al Senato — avvertiamo finalmente una certa sensibilità alla direttiva comunitaria.

Considerando per grandi linee il decreto-legge n. 408, constatiamo innanzitutto che viene abolito il convertitore, la vera anomalia che contrassegnava tutto il sistema della pubblicità, in particolare delle sponsorizzazioni. Desidero informare il Parlamento che mi sto facendo carico di raccogliere le normative di tutti i paesi europei: finora dispongo di quelle della Francia, della Germania e della Gran Bretagna; rivolgendomi alla cortesia davvero squisita degli organi comunitari, a breve disporrò delle altre. Dico subito, però, che in tutte queste legislazioni non c'è traccia dell'anomalia del convertitore che trasforma una parte della sponsorizzazione, sia pure graduata sulla percentuale del 2 per cento, in pubblicità tabellare.

Il convertitore, come dicevo, fortunatamente è sparito dal corpo normativo di cui ci stiamo occupando. Si tratta, infatti, di un non senso concettuale perché la diret-

tiva raccomanda vivamente di tenere distinte e riconoscibili le sponsorizzazioni dalla pubblicità. Pertanto, porre in essere un convertitore vuol dire deformare un concetto. Ed è a tutti noto che l'esecutivo della Comunità europea, nella persona del vicepresidente Bangemann, ha inviato otto lettere molto dettagliate a quei paesi, tra cui l'Italia, che presentavano carenze di recepimento o profili di recepimento non conformi. Ricordo, per inciso, che Spagna, Danimarca e Grecia non hanno ancora recepito la direttiva.

Con la soppressione del convertitore è stata, quindi, recepita la lettera c) dell'articolo 17 della direttiva. Proprio dal mancato recepimento delle disposizioni ivi contenute derivavano le discrasie che contrassegnavano la disciplina delle sponsorizzazioni. È stato così finalmente posto in essere un vero e proprio argine alle sponsorizzazioni interne.

Devo aggiungere che, almeno allo stato attuale dell'*iter* legislativo, non solo viene recepita integralmente la lettera c) dell'articolo 17 della direttiva, ma si prevede anche la stesura di un regolamento nel quale dovrebbero confluire, insieme alle parti della direttiva comunitaria che tipizzano la sponsorizzazione, altri punti normativi quale la disciplina delle televendite, che è particolarmente importante. Infatti, come tutti sappiamo, il decreto-legge n. 50 del 1992 dà attuazione alla direttiva europea del 1985, relativa per l'appunto alla disciplina delle televendite.

Tale decreto presenta un ampio spettro normativo perché innova, sulla base della direttiva europea, tutto il regime giuridico delle vendite al di fuori degli spazi commerciali appositamente adibiti, quale la bottega; e qualcuno ha perciò battezzato la televendita con il nome di telebottega. Anche a questo proposito dobbiamo purtroppo registrare un ritardo. In Francia, ad esempio, vige una buona legge che disciplina le vendite a distanza e demanda ad un'ulteriore normativa regolamentare il compito di tutelare soprattutto il diritto di recesso, spostando l'incontro contrattuale dal momento del dialogo a quello del ricevimento della merce, cioè al momento

in cui il teleconsumatore può esercitare il diritto di controllo di conformità o meno tra quel che riceve e quanto mostratogli nel piccolo schermo.

Un altro punto di rilievo riguarda le sponsorizzazioni. In base alla normativa che ho finora raccolto e che riguarda la Francia, la Germania e la Gran Bretagna, risulta che le sponsorizzazioni interne sono molto limitate. Per esempio, in Francia la materia è regolata con un decreto del primo ministro del marzo 1992 — quindi molto recente — con il quale si esclude ogni forma di sponsorizzazione interna, con la sola limitata eccezione relativa a trasmissioni di giochi e concorsi in cui « i prodotti e i servizi dello *sponsor* potranno, a condizione di non costituire oggetto di alcuna argomentazione pubblicitaria, essere gratuitamente assegnati ai partecipanti a titolo di premio ». Anche in Germania la direttiva comunitaria del 1989 è stata trasfusa in un trattato. In questo paese la sponsorizzazione è stata sempre molto limitata anche prima dell'emanazione della direttiva; quella francese partiva addirittura da una forma di meccanismo: solo ciò che giova all'immagine senza toccare il prodotto o il servizio. Come è noto, nelle formazioni delle direttive ci sono due fasi. A quella che definirei ascendente, di formazione, dovrebbero collaborare tutti i paesi membri; la fase discendente è di applicazione. Evidentemente questi paesi sono stati molto presenti nella prima fase.

Il decreto eleva i cosiddetti tetti pubblicitari al 20 per cento per l'ambito nazionale, se comprendono forme pubblicitarie come le offerte dirette al pubblico ai fini della vendita, acquisto o noleggio di prodotti e servizi, e al 35 per cento in ambito locale. Ritengo positiva tale modifica perché favorisce l'emittenza locale.

Ognuna di queste norme è come una piccola finestra che si apre su un mondo più vasto. Certo, se si potesse finalmente realizzare il cosiddetto terzo polo, articolato su base regionale, si compirebbe un passo avanti. Oggi, comunque valutiamo il sistema radiotelevisivo, ci accorgiamo che manca una dimensione locale che abbia una sua base ed una presenza attiva e che

sia in grado di rappresentare effettivamente il terzo elemento compositivo del sistema. Non dimentichiamo che la televisione tedesca, specie quella pubblica, è articolata su base locale; ciò è dovuto all'assetto istituzionale di quel paese, fondato sui *Länder*, tanto che la disciplina del sistema è demandata a questi e non alla *Bund*, che riserva a sé unicamente quelle materie che hanno carattere generale e interessano tutto il sistema federativo, ovvero rappresentano un momento di raccordo tra lo Stato federale e la comunità internazionale. Anche in Francia il sistema è articolato su base regionale. Dunque, se vogliamo che le nuove norme rappresentino un varco ed un passo avanti verso l'evoluzione del sistema, affinché questo abbia una efficiente componente localista, è auspicabile che questa tendenza si rafforzi maggiormente.

Il disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 19 ottobre 1992, n. 407, proroga i termini in materia di impianti di radiodiffusione. Giudico positivo che alcune disposizioni di questo decreto-legge riguardino le emittenti radiofoniche e rilevo che anche gli organi di stampa, sempre sensibili a raccogliere determinate istanze, ritengono che finalmente la radiofonia, finora considerata una cenerentola, debba avere un certo spazio ed un'autonomia concettuale, anche grazie alla concessione provvisoria biennale.

Alcuni organi di stampa, in merito all'abolizione della doppia graduatoria (cioè tra le emittenti che coprono più del 70 per cento del territorio e quelle con una copertura inferiore), hanno sostenuto che questa norma non verrebbe incontro alle esigenze delle piccole emittenti, ma consentirebbe solo a quelle medie di diventare grandi. Altri considerano questa norma un atto di giustizia nei confronti delle emittenti più grandi, ravvisando un'ipotesi di terzo polo. Personalmente, sono più vicino a quest'ultima interpretazione.

Il decreto-legge prevede poi un regolamento per le trasmissioni in codice, che segua lo schema del regolamento di attuazione della legge n. 233; è quello che viene definito, sul piano giuridico, regolamento

rinforzato, per il quale cioè oltre alla delibera del Consiglio dei ministri ed al parere del Consiglio di Stato, è obbligatorio anche l'intervento del Parlamento. Come già ho avuto modo di segnalare nel corso della precedente audizione, condivido la necessità che il Parlamento esprima il proprio punto di vista, trattandosi di una materia così delicata. Si prevede poi l'intervento del Consiglio superiore delle poste e telecomunicazioni che, sotto il profilo tecnico, è indubbiamente un consesso abilitato a far sentire la propria voce. È previsto anche il parere del garante, come d'altronde prescriveva anche il regolamento generale.

Il regolamento, almeno per come è stato disegnato in questa prima fase dell'iter legislativo, si configura in effetti come indipendente, a prescindere dalla definizione di « regolamento governativo rafforzato ». In altri termini, non è un regolamento di esecuzione o di attuazione perché quest'ultimo presuppone una norma primaria di legge sulla scia della quale si muove la norma secondaria che può essere rappresentata come un piccolo satellite che ruota intorno all'orbita primaria.

In questo caso, invece, non si tratta più di un satellite perché quello disegnato è un vero e proprio regolamento di autonomia in quanto la norma primaria non fornisce una traccia sulle nuove tecnologie. Aggiungo che questo — e penso a tutte le nuove tecnologie — è uno dei punti su cui c'è da sperare che il Parlamento legiferi al più presto.

Rimanendo sempre nell'ambito della traccia regolamentare sin qui delineata nel corso del dibattito al Senato, mi sembra di poter affermare che la disciplina che dovrà essere approntata comporterà un notevole impegno dato che la trasmissione in codice, la cosiddetta *pay-TV*, è una nozione polisensu. Sotto questa denominazione, infatti, convivono le *pay-TV* via etere, via cavo e via satellite. Esistono poi anche emittenti promiscue, incentrate cioè su un solo genere tematico — quali sport o film — o su *mixer* di vario tipo; ed ancora *pay-TV* a programmazione mista nella quale trova spazio sia la programmazione in codice,

sia quella in chiaro ricevibile da tutti i possessori di un apparecchio televisivo, specialmente in caso di eventi di interesse generale, come i grandi fatti sportivi oppure i grandi accadimenti di carattere politico-istituzionali. In altri paesi sono previste anche linee di guida per le tariffe di abbonamento nonché momenti di passaggio più avanzati come la *pay per view*, cioè con pagamento a consumo.

Si tratta, quindi, di una molteplicità di aspetti da valutare con cura, a mio parere attraverso un'indagine comparativa di tutte le discipline più avanzate, quali quelle francese, statunitense e tedesca al fine di ottenere un paradigma che consenta di disciplinare la materia.

A conclusione di questa mia relazione — chiedo scusa se risulta improvvisata e forse poco approfondita per ragioni di tempo — desidero far presente che, se davvero si vuole inquadrare in una linea più avanzata l'intero sistema, bisognerà affrontare numerosi altri problemi, ferma restando la necessaria gradualità. Le innovazioni tecnologiche sono infatti numerosissime, anche se in questo momento ne è venuta in rilievo soltanto una, cioè il decrittaggio della trasmissione in codice. Ciò comporta, quindi, la necessità di disciplinare una materia sulla quale oggi gli altri paesi si trovano in linea con le istanze tecnologiche, soprattutto sul piano di un'informazione davvero internazionalizzata, sovranazionale. Penso, in particolare, alla via satellitare a proposito della quale non esiste neppure un'ombra, un barlume di norma.

La via cablata è stata invece presa in considerazione in una legge delegata, emanata sei mesi dopo l'entrata in vigore della legge Mammi, che ne demanda la regolamentazione ad una terza fonte, cioè ad un regolamento. Nientemeno, ci troviamo di fronte a tre livelli normativi: la legge primaria, la legge delegata ed il regolamento. Quest'ultimo, peraltro, non è stato ancora neppure elaborato. Dobbiamo, quindi, registrare l'assenza di un mezzo trasmissivo che altrove si è affermato con una certa efficacia e che sta guadagnando sempre più spazio anche in area europea.

Ritengo che la carenza normativa su un aspetto tanto qualificante dell'informazione moderna — i cosiddetti *new media* — sia un fatto grave perché non consente al sistema — considerato nella sua globalità: polo pubblico e polo privato — di essere competitivo ed alla pari con gli altri che ormai dispongono delle nuove tecnologie. Le autorità competenti italiane sono ancora alle prese con i problemi della pianificazione — ad esempio di quella radiofonica — quando gli altri paesi stanno elaborando mappe di frequenze sovranazionali. Questi ritardi, a mio parere, vanno al più presto recuperati.

Anche se non rientra nei miei compiti, vorrei ricordare l'impatto positivo del sistema con l'autorità sovranazionale. Infatti, malgrado la gradualità propria di tutti i progressi registrati a livello sovranazionale, all'interno dei quali si incontrano e si scontrano resistenze e forze centrifughe e centripete, sul piano normativo la presenza di un'autorità sovranazionale ha prodotto risultati positivi quali quelli derivanti dalle direttive europee. Mi riferisco alla direttiva « televisione senza frontiere », a quella del 1985 sui contratti a distanza nonché a quelle che hanno consentito di disciplinare e contrastare la pubblicità ingannevole. Tutto ciò è stato opera delle autorità comunitarie che, ovviamente, non operano su basi giuridiche ma rappresentano il punto di incontro di tutti gli Stati della Comunità europea.

Desidero infine ricordare che, proprio in una comunicazione del 1990 dell'esecutivo della Comunità europea, fu data una definizione molto efficace del sistema radiotelevisivo, come un trittico composto da regole del gioco, nuove tecnologie e industria dei programmi. Quanto alle regole del gioco ed alle nuove tecnologie, senza dubbio vi sono ancora grandi passi da compiere; anche l'industria dei programmi va incentivata, con apposite norme, tenendo conto che qui ha una sua rilevanza il pluralismo qualitativo, perché è importante non solo la quantità delle emittenti, ma anche la loro qualità, in modo che

ciascuna di esse raggiunga un determinato *target*. Il cammino da compiere è lungo e non è certo facile.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Santaniello per la sua esposizione. Poiché alle ore 17 inizia un importante dibattito in Assemblea, possiamo considerare così conclusa l'audizione del garante. Desidero soltanto chiedere al nostro ospite se conferma l'osservazione che sia io sia altri colleghi avanzammo quando fu discussa la legge n. 233, cioè che si trattava di una legge che nasceva già « vecchia », perché non regolamentava le nuove tecnologie.

GIUSEPPE SANTANIELLO, Garante per la radiodiffusione e l'editoria. Direi che questa è una delle prime ragioni di obsolescenza della legge.

PRESIDENTE. In secondo luogo vorrei chiedere al professor Santaniello se ritenga

che i due decreti all'esame della Commissione potranno incidere in modo positivo sulla materia e siano veramente innovativi, come io credo.

GIUSEPPE SANTANIELLO, Garante per la radiodiffusione e l'editoria. Lo ritengo senz'altro. Indubbiamente, si tratta di un primo avvio, di un punto di svolta.

PRESIDENTE. Auspico che questo metodo gradualistico possa fornire risultati positivi.

La seduta termina alle 16,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 3 dicembre 1992.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO