
X LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA
DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI****30.****SEDUTA DI MARTEDÌ 6 NOVEMBRE 1990****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ANDREA BORRI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Comunicazioni del presidente:		Bordon Willer	11
Borri Andrea, <i>Presidente</i>	3	Cicciomessere Roberto	8, 14, 19, 20
Audizione del professor Giuseppe Santaniello, garante per la radiodiffusione e l'edito- ria, sulle modalità di vigilanza e con- trollo del sistema radiotelevisivo:		Costa Silvia	12
Borri Andrea, <i>Presidente</i>	3, 7, 10 11, 13, 15, 20	Fiori Peppino	12
Aniasi Aldo	10	Lipari Nicolò	9
		Santaniello Giuseppe, <i>Garante per la radio- diffusione e l'editoria</i>	4, 13, 15, 19, 20
		Silvestri Giuliano	11

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15.

(La commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Comunicazioni del presidente.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito, ai sensi dell'articolo 13 del regolamento interno, che la seduta sia ripresa mediante impianto audiovisivo a circuito chiuso e che della stessa sia redatto resoconto stenografico, così come è avvenuto nelle sedute precedenti.

(Così rimane stabilito).

Comunico che il dipartimento di farmacologia dell'università di Milano, la Società italiana farmacologica, il Collegio internazionale neuropsicofarmacologico, l'European cell biology organization, la facoltà di medicina dell'università di Brescia, l'Italian american society of nephrology ed altre organizzazioni scientifiche hanno manifestato la loro contrarietà allo *spot* pubblicitario contro la vivisezione, trasmesso dalla seconda rete TV, ritenuto offensivo per la dignità della ricerca biomedica. Di tali proteste è stata informata la Società concessionaria.

Audizione del professor Giuseppe Santaniello, garante per la radiodiffusione e l'editoria, sulle modalità di vigilanza e controllo del sistema radiotelevisivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Giuseppe Santaniello, garante per la radiodiffusione e

l'editoria, sulle modalità di vigilanza e controllo del sistema radiotelevisivo.

Desidero innanzitutto ringraziare il professor Santaniello per aver accettato il nostro invito. Sappiamo tutti che la legge Mammi è un provvedimento importante, che tuttavia ha aperto dei problemi, alcuni dei quali sono stati da noi già evidenziati, mentre altri sono stati avvertiti anche dal garante in alcune sue dichiarazioni; ci sembra, pertanto, particolarmente opportuno che quest'ultimo abbia accettato di partecipare a questa audizione, che è un po' *sui generis*, nel senso che al garante assegniamo soprattutto il compito di esporci il suo punto di vista nel momento in cui inizia l'importante attività prevista dalla citata legge.

Abbiamo apprezzato in modo particolare che il garante abbia compreso lo spirito con cui la nostra Commissione ha manifestato l'esigenza di una riforma di tale ufficio e che abbia avvertito l'opportunità che fra la Commissione parlamentare – soprattutto se riformata – ed il garante vi sia un coordinamento ed un raccordo, ovviamente tutto da studiare. Non si tratta di stabilire dei rapporti di priorità o di sovraordinamento fra i due organismi, ma di fissare compiti e modalità di esercizio delle funzioni di controllo nell'interesse del coordinamento, all'interno di un sistema che vogliamo sia dotato il più possibile di punti in comune (come si conviene ad un sistema). È su questi temi che il garante ha accettato di incentrare la propria esposizione; riteniamo che questa sia un'occasione particolarmente importante e stimolante di riflessione per noi e per il nostro lavoro successivo.

Rinnovo i ringraziamenti al garante e gli cedo la parola.

GIUSEPPE SANTANIELLO, *Garante per la radiodiffusione e l'editoria*. Rivolgo il mio deferente saluto al presidente ed agli onorevoli componenti la Commissione. In verità, sono io a ringraziare la Commissione per avermi dato l'opportunità di prospettare, in una sede così qualificata, alcune mie riflessioni in ordine al sistema dei controlli che insiste sul servizio radiotelevisivo pubblico. Devo anche rilevare che le audizioni svolte precedentemente hanno avuto – e questo va ascritto al merito della Commissione – il valore di richiamare l'attenzione delle forze politiche, dell'opinione pubblica e degli operatori del sistema medesimo sull'esigenza di chiarificazione, di snellimento e di razionalizzazione di tutto l'apparato, indubbiamente affetto da disorganicità, da frammentarietà, da segmentazione e qualche volta anche da duplicazione di controlli un sistema che si presenti elefantiaco ed ipertrofico finisce, in effetti, per denunciare una carenza di controllo).

Un primo dato che emerge con tutta evidenza risiede nel fatto che, in base all'ordinamento vigente, troviamo otto istituzioni pubbliche le quali svolgono compiti o di indirizzo o di controllo (latamente di controllo, potremmo dire, perché tutti sappiamo che il termine controllo è polivalente) ed insistono sul medesimo oggetto, cioè il servizio radiotelevisivo pubblico. Ciò, in un sistema ordinato ed improntato a criteri di efficienza, di razionalità e di economia dei mezzi giuridici (antichissimo criterio del diritto romano), ci pone davanti ad un primo spreco: quello dei mezzi di controllo, mentre proprio l'azione di controllo dovrebbe imprimere a tutto il sistema determinati canoni di economia e di gestione equilibrata. Se proprio nel fronte del controllo si ravvisa una sproporzione dei mezzi, non possiamo dolerci se poi, nell'aspetto gestionale, troviamo determinati fenomeni di non perfetto equilibrio, anzi di asimmetria, e qualche volta di gestione non aderente ai canoni di economicità nell'erogazione di un servizio pubblico (di questo si tratta,

infatti, anche se vi è l'aspetto aziendale, la natura bifronte o, per così dire, la doppia anima di tale servizio; tuttavia, le due anime non dovrebbero essere incompatibili fra di loro, ma coesistere armonicamente).

Come ho accennato, il primo rilievo riguarda le otto istituzioni pubbliche di controllo che ora elencherò anche per sottolineare il fatto che non vi è per nessuna di esse una tipicità di poteri organici: il collegio sindacale, che rappresenta un controllo interno; la Corte dei conti, che è un controllo esterno; la Commissione parlamentare di vigilanza, che è un controllo *extra-societario*; i ministeri delle poste e telecomunicazioni e del tesoro (il primo prevalentemente per gli aspetti tecnici, ma anche per quelli contabili e di gestione, in base alla convenzione, che è la fonte dei poteri intercorrenti fra lo Stato e la concessionaria pubblica); l'azionista di maggioranza, che nella specie è l'azionista di riferimento perché ha la proprietà quasi totale del pacchetto, cioè l'IRI; il garante per la radiodiffusione e l'editoria, sopraggiunto per effetto della legge 6 agosto 1990, n. 223; infine, un potere di direttiva da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri in ordine ai programmi destinati all'estero.

Siamo dunque in presenza di un sistema di controllo nettamente policentrico, multipolare, che ad un primo esame potrebbe sembrare un sistema di controllo irraggiato in molteplici direzioni, tale da poter addirittura avere un crisma di efficienza. Ma non è così, perché le otto istanze operano senza alcun anello unificante e senza alcun punto di contatto fra di loro, il che determina – e questo è stato rilevato proprio recentemente dal presidente della RAI in un recente convegno – una sovrapposizione di responsabilità ed anche una indeterminatezza di queste ultime, soprattutto a livello tripolare: l'azionista di riferimento, il Governo ed il Parlamento. Non vi è un punto di convergenza fra queste tre fondamentali istanze portatrici del controllo, o comunque del potere di indirizzo.

Nelle recenti audizioni sia dei vertici istituzionali del servizio pubblico sia del

presidente dell'IRI, oltre che in altre occasioni, sono affiorati con molta chiarezza la problematica ed il travaglio da cui è affetta sotto certi aspetti la funzionalità del servizio pubblico. Come è noto, tutta la dottrina pubblicistica italiana, immediatamente dopo l'entrata in vigore della legge di riforma del 1975, ha rilevato la mancanza di coordinamento fra le varie istanze di controllo. Potremmo innanzitutto cominciare dalla critica che la dottrina prevalente muove al primo organo di controllo, cioè il collegio sindacale.

Sono stati elaborati in proposito volumi anche meditati: ve ne è uno, intitolato *La società per azioni RAI* che risale al 1982, il cui autore è un noto studioso il quale rileva come il collegio sindacale, nel modulo civilistico tipico della società per azioni, risulti notevolmente alterato per effetto dell'impronta strutturale, di per sé atipica, conferita dall'ordinamento a quella specifica formula della società per azioni che caratterizza la RAI; in quest'ultima sono confluiti, incrociandosi, sovrapponendosi ed alterando i tratti fondamentali, un involucro formale (la società per azioni di tipo civilistico) ed un involucro a netta coloritura pubblica (la società di interesse nazionale). L'incrocio di quelle due normative ha condotto il collegio sindacale a non avere quel potere di controllo e quell'efficienza che potrebbe vantare il modulo tipico di una società per azioni a netta impronta privatistica ed operante secondo i canoni del diritto comune. In un altro passaggio di quel volume viene dimostrato che, in effetti, l'organo interno di controllo rappresenta un collegio depotenziato; e si ricorda che nel 1980, allorché l'azionista di riferimento – l'IRI – decise di censurare un piano programmatico privo dell'autorizzazione del Ministero delle poste né garantito della copertura finanziaria, ritenne di affidare il *dossier* agli organi tecnici dell'IRI, lasciando completamente da parte il collegio sindacale.

Continuando la disamina degli organi di controllo, desidero ricordare una relazione della Corte dei conti del luglio 1990 (che appare chiara, limpida e coraggiosa), nella quale essa lamenta di fruire di un

potere di controllo molto antiquato ed obsoleto, che ha caratterizzato per anni tante istituzioni pubbliche di controllo. Come sappiamo, sia la dottrina sia le forze politiche hanno più volte censurato il tipo di controllo per atti, che è un controllo formale e non una verifica dei risultati (come avviene da tempo ed efficacemente nelle istituzioni di marca anglosassone). Passando dal controllo esterno a quelli che potremmo definire interni al gruppo, vi è l'IRI. Come è emerso nelle audizioni precedenti, ci troviamo di fronte ad un fenomeno che la più recente formula ha definito « delocalizzazione » del controllo, in quanto la fonte da cui promana il consiglio di amministrazione della RAI risiede in un organismo esterno al sistema societario. Come fonte il consiglio di amministrazione è « delocalizzato », in quanto è affidato alla Commissione parlamentare di vigilanza. Ciò è stato riconosciuto anche durante la discussione che ha accompagnato la legge sulla disciplina del sistema radio-televisivo pubblico e privato.

A questo punto – entrando in questo modo *in medias res* – mi richiamo alla valida proposta dell'onorevole Borri. È da ricordare che la Commissione di vigilanza, che è anche titolare del potere di indirizzo generale, venne in rilievo per l'esigenza di parlamentarizzare il governo del servizio pubblico, sottraendone la competenza all'esecutivo. E ciò perché il Parlamento offre delle garanzie proprio perché rispecchia la totalità delle forze in campo; sicché, nella gestione di un servizio pubblico, in presenza di una monostruttura pubblica a carattere monopolistico, appariva molto più aderente ai canoni costituzionali affidare compiti di controllo alla Commissione parlamentare di vigilanza, in quanto organo promanante dal Parlamento, anziché all'esecutivo. Ora, vi è dubbio che vi sia l'esigenza, largamente avvertita, di snellire questa catena di controllo molto appesantita e che ha, inoltre, un effetto più che stimolante, direi a volte attardante, anzi certamente attardante, come è stato lamentato ed apertamente dichiarato nelle audizioni, che ho avuto modo di ricordare,

dei vertici istituzionali della RAI e del presidente dell'IRI Nobili.

Quindi opportunamente, già in sede dei lavori che hanno accompagnato la definizione della legge dell'agosto 1990, si è toccato un anello di questa catena di controlli, cioè la Commissione parlamentare di vigilanza. Si è dunque rilevata l'esigenza di rendere la formula, la struttura e la funzione della Commissione parlamentare aderenti al nuovo contesto nel quale oggi opera il medesimo servizio pubblico, cioè un contesto duale in cui devono convivere il pubblico ed il privato.

Ma vi è anche un'altra esigenza, forse più importante, quella che è stata definita – con un termine che, come tutti i neologismi, non è troppo eufonico ma rispecchia il concetto – di ricentraggio: l'esigenza di ricollocare finalmente al centro del sistema il potere di controllo. Ad esempio, si è detto – cosa che io condivido in parte – che il consiglio d'amministrazione potrebbe essere « ricentrato » riportandolo, quanto alla fonte di nomina, nell'alveo naturale del sistema e quindi sottraendolo alla Commissione parlamentare di vigilanza; è questa, peraltro, un'esigenza che è stata molto validamente avvertita dal presidente Borri.

Mi pare, effettivamente, che non si possa non assecondare questa linea di indirizzo, anche perché, come ho ricordato nella breve memoria da me predisposta, non credo vi sia nulla di meglio per collaudare le proprie opinioni che fare confronti con altri sistemi giuridici, purché abbiano, naturalmente, un tratto di similitudine.

Per quanto riguarda il criterio di localizzare (evitare la delocalizzazione del controllo e radicarlo in maniera razionale ed omogenea all'interno dei centri amministrativi che sono chiamati ad operare, cioè all'interno della gestione, mentre la nomina del consiglio d'amministrazione da parte della Commissione di vigilanza proviene da parte di un organo che opera al di fuori del sistema societario), posso fare riferimento alla Francia ed alla Germania.

In Francia i poteri di controllo tendono al monocentrismo: un centro che assomma

i poteri di controllo, di supervisione, di guida e di indirizzo è il consiglio superiore dell'audiovisivo, che ha poteri molto ampi ed incide anche nei poteri pianificatori. In Francia vi è, altresì, un altro profilo del sistema: la concessione non è mai in bianco ma, sia che venga rilasciata al servizio pubblico o all'emittenza privata, il provvedimento autorizzativo è sempre accompagnato da un quaderno di carico contenente capitoli di oneri. Lì è la guida anche per il privato, nel capitolo di oneri. E questo capitolo di oneri non è indifferenziato ma tiene conto di tutti gli elementi in gioco, cerca sempre di essere aderente alla realtà delle cose, quindi segna la linea di indirizzo e può naturalmente guidare verso una gestione equilibrata anche dal punto di vista economico.

L'ordinamento tedesco, sia pure in forma diversa, rispecchia anch'esso l'istanza di un controllo tendenzialmente monocentrico. È vero che in Germania federale le reti televisive pubbliche sono ben nove secondo i vari *lander*, – non conosco ancora, in verità, la distribuzione nella Germania unificata – e tali emittenti agiscono tutte come enti di diritto pubblico, quindi non hanno la forma ibrida, la doppia anima della RAI, che è da una parte impresa di servizio pubblico e dall'altra società per azioni, con una commistione che ingenera, a mio parere, una notevole problematica.

Teniamo conto del fatto che ormai il nostro sistema radiotelevisivo è impegnato non solo in ambito nazionale, ma, come risulta sia dalla progettazione della RAI sia dalle trasmissioni commerciali (poiché queste proiezioni che si portano sulla dimensione sovranazionale sono ovviamente da incoraggiare e da approvare, purché rimangano nei limiti della normativa che fa divieto di posizioni dominanti), anche in ambito internazionale. In queste tappe di avvicinamento sempre più veloce al mercato unificato, un legislatore che voglia colmare tutte le lacune non può non tener conto dell'opportunità di avvicinarsi a modelli operativi che in altri ordinamenti sono risultati validi. Ovviamente non vi è nulla di perfetto neanche in questi ordina-

menti, vi è molto di perfettibile anche lì; però vi è sempre una efficienza a livello operativo mediamente accettabile.

Riguardando il sistema di controllo mi pare che effettivamente sia necessario porre mano ad un'opera razionalizzatrice, anche perché bisogna tener conto del fatto che la legge n. 223 dell'agosto 1990, mentre nei capi I e II del titolo II ha ben coperto questa materia normativa per quanto riguarda l'emittenza privata, nel capo III del titolo II contiene, in maniera del tutto tangenziale, disposizioni assai scarse circa il servizio pubblico: ricordiamo tutti che la legge è stata approvata dopo un dibattito indubbiamente teso, in quanto si poneva il problema di costruire, per così dire, l'architettura essenziale del sistema lasciando poi al futuro legislatore il compito di innestare sul tronco originario altri rami che portassero ad ulteriore sviluppo, ambito nel quale rientra il problema della riforma della Commissione parlamentare di vigilanza.

Intendo dire che, guardando l'architettura delle legge n. 223, ci si accorge a colpo d'occhio che, mentre per l'emittenza privata sono state predisposte norme ampie nel contenuto e numerose sotto il profilo quantitativo, per la concessionaria pubblica non vi è quasi nulla, per cui tale settore è rimasto scoperto. Ovviamente, per ricreare una condizione di equilibrio bisogna prendere in considerazione questa problematica che riguarda, a mio parere, non solo la Commissione parlamentare di vigilanza ma tutto il sistema dei controlli, in modo da armonizzarlo.

Uno dei criteri da seguire è, a mio parere, quello della individuazione del tipo di interessi da assoggettare al controllo: infatti, non è ben identificato dalla norma – ed ecco il motivo di tante incertezze e sovrapposizioni – quale specifico interesse pubblico ciascuna delle otto istanze istituzionali che abbiamo ricordato debba tutelare e salvaguardare. Ad esempio, sono evidenti l'importanza ed il ruolo di un Ministero vigilante come quello delle poste e delle telecomunicazioni sul servizio pubblico; però, qual è l'interesse canonizzato – come si dice con brutto termine di tecnica

giuridica – dalla norma? A mio parere, è l'interesse tecnico, della salvaguardia dei fattori tecnici dei mezzi trasmissivi, mentre, invece, il controllo di gestione, di veridicità del bilancio e di equilibrio non è incentrato in quell'istanza tecnica.

Vi sono altri anelli della catena forse inutili: se il Parlamento ravviserà la loro inutilità, è bene che questi anelli vengano dissaldati, perché rappresentano un costo in ordine di tempo. Infatti, è stato spesso lamentato che il nostro sistema dei controlli sia fortemente appesantito proprio dal criterio della molteplicità dei controlli.

È necessario, allora, individuare l'interesse da canonizzare e, una volta individuato, attribuirlo solo ad una determinata istanza, in modo che non vi sia una duplicazione, un'interferenza di responsabilità.

Avendo terminato la rapida prospettiva che ho avuto l'onore di formulare alla Commissione parlamentare, vorrei auspicare che il legislatore intervenga a colmare quelle parti della disciplina del sistema radiotelevisivo rimaste non ancora coperte da una normativa organica e razionale, cosa particolarmente importante proprio nei confronti del servizio pubblico, chiamato oggi ad una linea di sviluppo non solo in ambito nazionale, ma nel confronto e nelle dinamiche europee.

PRESIDENTE. Ringrazio vivamente il professor Santaniello per la sua esposizione completa e chiarissima e per averci fornito una disamina molto approfondita del sistema di controllo in materia di radiotelevisione pubblica, delineando un quadro (che forse nessuno di noi aveva presente in modo così completo) attraverso l'enunciazione di otto sedi di controllo a vario titolo operanti nell'ambito di questa materia.

È risultato, altresì, molto interessante l'esame dello scenario che si apre a seguito dell'entrata in vigore della legge sull'emittenza pubblica e privata la quale, come tutti abbiamo riconosciuto, se ha disciplinato compiutamente il segmento privato, ha lasciato scoperto – probabilmente per scelta di opportunità politica del momento – il versante dell'emittenza pubblica,

creando indubbiamente taluni problemi, che si riverberano in modo diretto sulla nostra Commissione ed in modo indiretto sulla funzione del garante e sugli altri organi di controllo.

Ringrazio, inoltre, il professor Santaniello per aver fatto riferimento alle proposte, da me avanzate in sede parlamentare, di riforma del sistema di controllo e, quindi, anche della Commissione. Debbo ricordare che tali proposte erano anche espressione di un orientamento maturato in questa Commissione e costituivano la sostanza della relazione annuale trasmessa al Parlamento ed approvata dalla Camera dei deputati. Quindi, questa Commissione ha maturato anche un suo orientamento sulla materia della propria riforma per inserirsi meglio nel contesto che si è andato delineando con la nuova legge. L'intervento del professor Santaniello ci ha, pertanto, confortati su una linea di fondo, quella che questa Commissione, sia pur faticosamente, ha già individuato e sta affrontando. Quanto in materia ci ha detto il professor Santaniello risulterà, pertanto, particolarmente utile per il lavoro che dovremo sviluppare in questa sede e nella sede più propria in cui verranno affrontati, mi auguro sollecitamente, i temi di integrazione della legge di riforma del sistema radiotelevisivo.

A questo punto, do la parola ai membri della Commissione, chiedendo loro di porre le domande al nostro ospite e ricordando anche se non ce ne è bisogno, che si tratta di un'audizione in un certo senso particolare, in quanto non siamo di fronte al direttore generale o al presidente della RAI, ma abbiamo l'onore ed il piacere di ospitare il titolare di un organismo di controllo dotato di piena autonomia, che vogliamo anche in questa sede riconoscerli.

ROBERTO CICCIOMESSERE. Pur avendo apprezzato la relazione del professor Santaniello, debbo confessare che mentre lo ascoltavo ho pensato alla favola di « Alice nel paese delle meraviglie », perché tutto sembra prescindere dall'esistenza di un forte interesse del sistema — che è stato definito partitocratico — a realizzare un

ferreo controllo di questo strumento essenziale per la gestione del potere. Istituire tante sedi di controllo significa di fatto non riuscire ad esercitare alcun controllo, è evidente. Non si tratta di scarsa conoscenza dei meccanismi di vigilanza o di errori di ordine giuridico e costituzionale, ma di una precisa volontà politica denunciata dal Presidente della Repubblica alcuni mesi fa, quando ha spiegato in modo sintetico ed essenziale la stranezza di questo ente che non risponde né al Parlamento, né all'IRI, né ad altri. Si potrebbe dire, come si faceva ai tempi delle brigate rosse, che si tratta di un ente eterodiretto, cioè con una direzione oggettiva non ben definita.

Fatta questa breve premessa, desidero rivolgere al professor Santaniello due domande, la prima relativa al versante pubblico, l'altra relativa al versante privato.

Pur condividendo le considerazioni espresse, salvo il fatto che a mio giudizio l'assetto esistente deriva da una precisa volontà politica, non capisco perché lei proponga e sostenga come correttivo e soluzione dei problemi la riduzione dei componenti della Commissione parlamentare di vigilanza da 40 a 11, riduzione che non avrebbe alcun effetto nei confronti della eterodirezione (che peraltro ben conosciamo per nome e cognome) se non quello di eliminare i gruppi meno tutelati rispetto all'informazione pubblica. Se invece si volesse agire in maniera più responsabile, sarebbe più opportuno restituire al Parlamento i suoi poteri di indirizzo e di controllo che, come è noto, oggi non vengono più esplicitati perché di fatto non si possono presentare interrogazioni sui problemi dell'emittenza radiotelevisiva, (che riguardano l'essenza stessa della democrazia), perché si dice che di essi se ne deve occupare la Commissione di vigilanza.

Ebbene, piuttosto che adottare soluzioni che non hanno raccolto, nonostante l'autorevolezza del presentatore, grande consenso né in Parlamento né presso il partito di maggioranza, le domando se non sia il caso di seguire una linea più chiara che restituisca al Parlamento i suoi com-

piti istituzionali, sopprimendo di fatto la Commissione di vigilanza ed istituendo così un rapporto con chi, detenendo il potere, ne deve rispondere almeno nei limiti in cui la si può fare di fronte al Parlamento.

La seconda domanda riguarda il sistema privato. Nel documento presentato dal professor Santaniello sono contenute alcune notazioni cui egli non ha fatto cenno nella relazione orale. Sono molto curioso di sapere come si concluderà la vicenda dell'assegnazione delle frequenze su cui il garante ha una precisa competenza. Il dilemma da risolvere è se si debba approvare prima il regolamento e poi il piano di assegnazione o viceversa. Nella prima ipotesi, si delegherebbe al Governo, attraverso una serie di interventi successivi, la gestione di questa « giungla »; mentre nel secondo caso, cioè definendo prioritariamente il piano di assegnazione, si potrebbe realizzare un minimo di controllo.

Poiché alcune notizie di stampa hanno fatto cenno alla fretta del Governo di emanare siffatto regolamento, vorrei conoscere la sua opinione, se cioè si debba procedere in un senso o nell'altro.

NICOLÒ LIPARI. Il professor Santaniello, nella sua molto chiara e lucida esposizione, si è messo con molto garbo dalla parte del legislatore indicando non tanto le vie di risoluzione, quanto i problemi che è bene che il legislatore ponga nel proprio scadenziario per razionalizzare il sistema dei controlli. Vorrei, invertendo i ruoli in un gioco delle parti, mettermi nella posizione del garante e chiedergli, *rebus sic stantibus*, cioè allo stato della legislazione vigente e quindi con riferimento a quel particolare punto del controllo che riguarda la sua funzione, in che modo intenda la possibilità di coordinamento fra le due leggi che nel nostro paese sono entrate in vigore a termini molto ravvicinati (mi riferisco alla legge n. 223 del 6 agosto 1990, che disciplina il sistema radiotelevisivo pubblico e privato, e alla legge n. 287 del 10 ottobre 1990, concernente le norme per la tutela della concorrenza del mercato). Tali leggi sono, almeno nell'intendi-

mento del legislatore, fra loro coordinate, tant'è vero che l'articolo 20 della legge n. 287 (che per lo meno dovrebbe essere ritenuta prevalente secondo il principio per cui la legge successiva, laddove non sia conciliabile, abroga la precedente) detta una deroga al meccanismo speciale di controllo del sistema *antitrust* proprio per l'emittenza. Infatti stabilisce che nei confronti delle imprese operanti nei settori della radiodiffusione ed editoria l'applicazione degli articoli 2, 3, 4 e 6 della stessa legge spetti non all'*authority* prevista dalla legge stessa ma alla specifica autorità di quel settore, cioè al garante per l'editoria.

Il problema (che finora si è posto solo in sede teorica ed interpretativa per coloro che si occupano del problema ma che credo fra breve si porrà in sede pratica con rilevanza non insignificante) è il seguente: con l'articolo 15 della legge sull'emittenza sono stati posti alcuni confini, nel senso che al fine di evitare posizioni dominanti viene fatto divieto ad un unico soggetto di essere titolare di più di 3 reti in sede nazionale o di due reti se si ha una certa percentuale di presenza nella stampa, e così via. Ciò significa che il legislatore ha considerato tali limiti così importanti da non dover essere travalicati. Questi limiti sono posti al fine di evitare la possibilità di realizzare un meccanismo di concorrenza, quindi di garantire un sistema *anti-trust*, però ciò non impedisce che, anche ove essi siano rispettati, si possa determinare un travalicamento dei criteri *anti-trust* di cui alla legge dell'ottobre 1990, altrimenti le due norme non sarebbero conciliabili e non avrebbe senso la specifica competenza assegnata al Garante per l'editoria dall'articolo 20 della legge successiva nel tempo.

Fermo restando che mi rendo conto che questa è una materia scottante, rispetto alla quale non vi è ancora alcun intervento concreto da parte del garante (come quello che, ad esempio, potrebbe riguardare la materiale redazione del regolamento di attuazione della legge), mi domando in quali termini il garante veda la possibilità dello svolgimento di un suo ruolo di controllo, non semplicemente per la verifica della rispondenza ai criteri dell'articolo 15

della legge dell'agosto 1990, ma, sul presupposto dell'attuazione di quei criteri da parte del singolo imprenditore, per il possibile travalicamento dei limiti di cui agli articoli 2, 3, 4 e 6 della legge dell'ottobre. Faccio un esempio soltanto: quando l'articolo 6 della legge n. 287 fa riferimento, come possibile lesione del principio dell'*anti-trust*, al profilo degli sbocchi di mercato, quindi alla possibilità di una maggiore o minore libertà dell'utente; ovvero fa riferimento all'andamento della domanda e dell'offerta di prodotti e di servizi (si pensi, ad esempio, all'incidenza di quello che può essere il mercato pubblicitario nel rapporto tra stampa e televisione o altri meccanismi di pubblicità, sul presupposto del rispetto dell'articolo 15 della legge dell'agosto), certamente a mio avviso in termini di principio, e salva la verifica dell'esperienza, ci può essere un amplissimo spazio di intervento da parte del garante per l'editoria in un settore che attiene all'emittenza, ma è disciplinato da indici che sono scritti non nella legge sull'emittenza ma, nella legge generale *anti-trust*.

Se, con la sensibilità giuridica e l'autonomia di valutazione dimostrate in questi anni da parte del professor Santaniello, si riuscisse, nella concretezza dell'esperienza, a saldare questi due momenti, credo si potrebbe far compiere un significativo passo avanti al sistema anche *rebus sic stantibus* e nonostante la pachidermica lentezza del sistema parlamentare nel mutare la legislazione che il professore ha individuato in ordine ai meccanismi di controllo.

ALDO ANIASI. Mi limiterò solo a qualche modesta domanda. Premesso che confermo l'apprezzamento per la pregevole relazione del professor Santaniello – d'altro canto è questo che ci aspettavamo, conoscendo la sua grande capacità giuridica e la competenza acquisita durante i lunghi anni di controllo del sistema dell'editoria; e premesso anche che non condivido la diagnosi dell'onorevole Ciccio-messere relativa ad un voluto disegno inteso a creare tanti controlli per non controllare nulla – mi pare che, questo, sia

un risultato ma non una volontà – vorrei chiedere al nostro ospite se non ritenga che il garante abbia grandi poteri di controllo e grande capacità di sanzione, tali da darci la garanzia che il sistema nel suo complesso possa essere sicuramente controllato. Anche se non c'è dubbio che vi sono margini che rimangono all'esterno e dovrebbero essere affidati ad altri organi, sui quali il garante non può intervenire.

Vorrei anche chiedere al professor Santaniello se non ritenga, alla luce di questa sua brevissima esperienza, che vi sia nella legge una commistione tra compiti di controllo e compiti di governo; e se questa commistione, nel caso vi sia, non renda difficile l'esercizio reale del controllo. Anche in questo caso non credo ad una precisa volontà, ma spesso prevedendo di molti compiti e molti poteri si finisce con il non consentirne un effettivo esercizio.

Domando, inoltre, se il garante disponga di strumenti adeguati rispetto ai compiti che gli sono stati affidati e se, a suo avviso, l'esistenza di questo mancato collegamento, di questa divisione in otto livelli di controllo non limiti l'esecuzione e la capacità di intervento. Domando altresì se dopo questa prima fase di attività egli abbia riscontrato difficoltà, grandi o piccole, di interpretazione della legge.

Per quanto attiene l'ultimo punto cioè quello relativo alla proposta Borri (che d'altro canto durante i lavori io avevo qualificato degna di attenzione, degna non dico di approvazione, ma di discussione), domando al professor Santaniello come ritiene sia possibile prenderla in esame se non con un intervento di carattere legislativo che però sarebbe grandemente lesivo della una volontà che il Parlamento ha già manifestato, respingendola nettamente. Infatti, la proposta Borri non è stata presa in considerazione, con una scelta che io non ho approvato ma che è agli atti parlamentari.

PRESIDENTE. Chiedo scusa, onorevole Aniasi, ma desidero precisare che gli emendamenti sono stati ritirati.

ALDO ANIASI. Sono stati ritirati perché non sarebbero stati approvati.

PRESIDENTE. Sono d'accordo, ma faccio presente che sono stati ritirati proprio per evitare che venissero respinti, cioè per salvaguardare una futura possibilità, anche perché mi è stato fatto presente che non c'è una contrarietà sul merito ma un giudizio di inopportunità politica, mancando tra i gruppi politici un consenso sufficiente per consentire di affrontare rapidamente la materia, ritenuta alquanto complessa. Si è dunque preferito ritirare gli emendamenti piuttosto che sottoporli ad un voto negativo. Chiedo scusa per l'interruzione ma mi interessava precisare la questione.

WILLER BORDON. Anch'io desidero ringraziare, e non in modo formale, il professor Santaniello, dandogli atto soprattutto del senso d'equilibrio, della levità con cui ha affrontato un argomento estremamente delicato mantenendo – e di questo dobbiamo essergliene tutti riconoscenti – completezza di analisi e, in una materia che è stata fonte, anche nel recente passato, di forti contrasti e contraddizioni, un ruolo *super partes*, per quanto sia possibile per ciascuno di noi mantenere un ruolo asettico dal punto di vista tecnico senza rinunciare, invece, all'analisi puntuale chiesta dalla propria intelligenza.

Proprio per questo mi sembra che risulti ancora più grave il quadro della sovrabbondanza di controlli che poi, nella sostanza – credo, onorevole Aniasi, che quella del collega Cicciomessere non fosse una diagnosi ma una constatazione, e mi pare che lo stesso garante arrivasse a questa conclusione, anche se partendo da diversa valutazione – finisce con il produrre un sostanziale non controllo: il che può anche non voler dire che vi sia la volontà di un risultato di questo tipo, però resta in tutta la sua oggettività una situazione estremamente ingarbugliata.

Ringrazio molto il presidente Borri per aver ricordato la sorte che hanno avuto quegli emendamenti, che possono essere ancora fonte di discussione (anch'io, infatti, nutro qualche dubbio sulla necessità di ridurre i membri della Commissione di vigilanza, in quanto ciò potrebbe addirittura acutizzare i problemi che con tale

misura si sarebbero voluti sanare) e che non erano frutto soltanto dell'elaborazione del presidente Borri – anche se egli aveva concorso alla loro formulazione in misura determinante –, ma di una decisione se non erro unanime della Commissione di vigilanza ed addirittura di un voto – fino a che punto si spingono le contraddizioni! – della stessa Assemblea. Indubbiamente quegli emendamenti non sono stati respinti e questo ci consente, dal punto di vista formale, di essere forse più liberi di procedere ad una loro eventuale ripresentazione,; ma sono stati sostanzialmente respinti dal punto di vista politico.

A questo punto, sorge in me una forte preoccupazione, non so se condivisa dal garante: mi chiedo, cioè, se passi formali verso una rilocalizzazione delle fonti di controllo non finirebbero con l'essere passi indietro verso quella normalizzazione del controllo da parte di alcuni centri, nemmeno più da parte dell'esecutivo, cosa che tutto sommato si era tentato di evitare dando vita ad un controllo più diffuso dal punto di vista parlamentare.

GIULIANO SILVESTRI. Desidero anch'io rivolgere un sentito ringraziamento al garante, professor Santaniello, per quello che ci ha detto ed anche per ciò che ha potuto fare in questi anni in una materia scottante ed in un ambito che – non dimentichiamolo – negli anni passati ha avuto l'attenzione di centri di potere non chiari, non ben definiti e, in sostanza, di forze che sono state contigue all'eversione e che avrebbero voluto utilizzare i centri di potere come, ad esempio, gli organi di informazione. Indubbiamente, non è da ipotizzare che quest'attenzione sia passata in secondo piano e bisogna riconoscere che, se in tempi recenti sono stati importi degli stop a tale situazione, ciò è avvenuto anche per il contributo che in questi anni il professor Santaniello ha dato con la sua opera.

Vorrei chiedere al garante se, a suo giudizio, in questa fase la Commissione di vigilanza possa dare un sia pur modesto contributo alla riduzione dei tentacoli dei controlli policentrici senza aspettare una modifica legislativa, ad esempio sottopo-

nendo al Parlamento la discussione congiunta della relazione del garante e di quella della Commissione di vigilanza, proprio per mostrare che, in definitiva, il sistema radiotelevisivo tende a ricercare un'unità di attenzione da parte di chi è abilitato ad effettuare i controlli.

PEPPINO FIORI. Dopo l'elegante relazione del professor Santaniello, in cui la proprietà tecnico-giuridica ha anche forza letteraria, avverto un certo disagio per il fatto che utilizzerò un linguaggio che la poca conoscenza giuridica rischia di rendere improprio.

Porro al garante due questioni. Alla vigilia del 23 ottobre, sui nostri apparecchi televisivi abbiamo visto apparire tre nuovi programmi: Tele+3, con pessimo audio e buon video, Tele+2 con ottimo audio ed un video discreto e Tele+1 con ottimo audio e pessimo video; tre programmi risultati dallo scorporo di frequenze occupate dalla Fininvest, tre programmi assegnati ad un club di amici dove manca soltanto l'allenatore del Milan Sacchi. Ritene il professor Santaniello che questa vicenda sia conforme alle norme *antitrust*.

In base alla legge, ogni rete deve produrre un telegiornale, ma evidentemente nella legge non è scritto cosa sia un telegiornale. Tuttavia, chi vigila – e l'opera di vigilanza riguarda evidentemente anche l'osservanza di questa norma – si è formato di certo un'opinione su cosa un telegiornale debba essere. Ad esempio, un notiziario di tre minuti letto da uno *speaker*, privo di immagini o con pochissime immagini è un telegiornale? Ad esempio, tre reti con un telegiornale comune rispondono alla previsione legislativa? In sostanza, tre reti che trasmettono sempre lo stesso telegiornale « pellegrino » rispondono a quella norma?

SILVIA COSTA. Ringrazio, a mia volta, il professor Santaniello per un contributo di riflessione che, in un certo senso, costituisce il coronamento di talune audizioni precedenti svoltesi in questa sede dalle quali è emersa con tutta evidenza la necessità di ovviare ad alcune carenze nor-

native venutesi a creare anche a seguito dell'approvazione della legge Mammì.

Non credo, pertanto, che da parte della Commissione di vigilanza si ponga un problema di valutazione dell'opportunità di riproporre in questo momento al Parlamento una modifica della Commissione stessa; mi sembra, piuttosto, che si pongano problemi di vario genere, quale quello tendente a definire la natura giuridica della RAI ed a distinguere tra servizio pubblico e concessionaria che, però, abbia natura societaria privatistica. Inoltre, si dovrebbe finalmente definire la natura propria del rapporto tra IRI e RAI e ridelineare la funzione del Parlamento ad intervenire nell'indirizzo.

Una sottolineatura ascoltata nell'intervento del garante, della quale non intendo dare un giudizio, apre indubbiamente un interrogativo: fino ad oggi avevo ritenuto che le funzioni di indirizzo attribuite alla Commissione di vigilanza dovessero riguardare il sistema nel suo complesso e non solo la concessionaria pubblica. Le osservazioni in proposito svolte dal professor Santaniello sono molto pertinenti, ed io ne prendo atto; mi chiedo, però, se a questo punto non si potrebbe configurare effettivamente un ruolo in un certo senso aggiuntivo rispetto ai controlli che già esistono, ripristinando rapporti più corretti tra IRI, esecutivo e RAI: mi domando, cioè, se la Commissione di vigilanza più opportunamente non dovrebbe essere chiamata a svolgere un'attività di indirizzo sull'intero sistema, perché effettivamente si sviluppasse in una certa direzione e non costituisse l'unica legittimazione nuova del ruolo del Parlamento, che in tal caso vedrei abbastanza appannato.

Oggi abbiamo parlato soprattutto di controlli, che lei stesso ha definito troppo parziali e poco comunicanti fra loro. Credo che la natura stessa, indeterminata sotto certi profili, della RAI abbia portato per conseguenza ad un'incertezza dei controlli.

Riprendendo le considerazioni di alcuni colleghi circa una sorta di obiettivo perverso del sistema politico, teso ad evitare che i « controlli controllino », ritengo che si tratti di un sistema cui hanno dato un

contribuito tutti i partiti, della maggioranza e dell'opposizione. Infatti, la parlamentarizzazione di alcuni controlli che spettavano, a mio modo di vedere, all'esecutivo e alla Corte dei conti (e che quindi non sono stati né di merito dal punto di vista obiettivo e dei risultati, né di governo in senso stretto), è stata disposta in maniera da confondere ulteriormente il sistema, portando, piaccia o no, ad un regime di contrattazione politica dei controlli stessi cui hanno partecipato tutti, anche questa Commissione.

Pertanto, dobbiamo superare serenamente tale situazione. Lei prima ha parlato di controlli, che le competono, sull'inosservanza della legge da parte dell'intero sistema e di controlli a fini tecnici e finanziari, che spettano ad organismi di merito. A me pare che una novità interessante (lo dico perché sono proponente dell'emendamento relativo) sia stata quella di inserire un terzo polo, che trova un incardinamento proprio nel suo ufficio, quello del comitato consultivo, perché finalmente trova così spazio nella nostra legislazione un soggetto – che rappresenta interessi diffusi e non di categoria e che dovrebbe fungere da portavoce dell'ascoltatore o del telespettatore, fino ad oggi escluso dal sistema dei controlli.

Proprio per evitare di aggiungere un ulteriore soggetto e non già di identificare un ruolo preciso (mi sono piaciute alcune sue dichiarazioni a tale proposito, perché credo abbiano colto pienamente lo spirito dell'articolo 28), pur rendendomi conto delle difficoltà di organizzare un ufficio come il suo, cui è affidata una così vasta gamma delle competenze di cui il comitato consultivo dovrà tener conto, le chiedo se non condivida l'idea che il problema maggiore nel predisporre un sistema di vigilanza sia quello relativo ai meccanismi di rilevamento. Il vostro ufficio si sta dotando, o pensa di avvalersi, di un osservatorio attento non solo al dato importantissimo dell'*antitrust*, agli assetti proprietari o al rispetto delle frequenze, ma anche alla questione relativa all'applicazione di norme altrettanto importanti in quanto

tutelano i diritti sanciti dell'articolo 1 della legge n. 223 del 1990.

Da questo punto di vista, esiste la possibilità di esercitare un rilevamento che non tenga solo conto delle segnalazioni episodiche? C'è da parte sua un'attenzione a che i soggetti che lei destinerà a tale organo consultivo siano più credibili sul piano della rappresentanza di quelli che io chiamo interessi diffusi e non di categoria che trovano già altrove molte possibilità di rappresentanza e di intervento?

PRESIDENTE. A conclusione degli interventi, desidero anch'io rivolgere una domanda al professor Santaniello. L'articolo 1 della legge n. 223 del 1990 stabilisce, al primo comma, che la diffusione dei programmi radiotelevisivi, realizzata con qualsiasi mezzo tecnico ha carattere di preminente interesse generale. Il secondo comma indica come obiettivi del sistema nel suo complesso (quindi in riferimento sia all'emittenza pubblica sia a quella privata), nel rispetto delle libertà, dei diritti e dei doveri sanciti dalla Costituzione, il raggiungimento degli obiettivi della completezza, dell'imparzialità, del pluralismo, eccetera.

Vorrei conoscere il suo giudizio su tale articolo e nella sua veste di garante e rispetto a talune interpretazioni che vengono date circa la ripartizione in due aree nettamente distinte dei diritti e dei doveri, con prevalenza degli uni o degli altri a seconda che si tratti del segmento pubblico o di quello privato.

GIUSEPPE SANTANIELLO, *Garante per la radiodiffusione e l'editoria.* Cercherò di rispondere per quanto mi è possibile alle domande tutte di alto profilo che mi sono state rivolte dai membri di questa Commissione.

Cominciando dalle domande poste dall'onorevole Ciccimessere, certamente la prima presenta un carattere squisitamente politico. Rispondo volentieri, pur essendo io un organo tecnico, perché è un quesito interessante che riflette una certa sociologia delle istituzioni pubbliche.

L'onorevole Ciccimessere ha chiesto se l'attuale risultato del « non sistema », del-

l'elefantiasi dei controlli e della conseguente non funzionalità di questi derivi da una volontà deliberata dei partiti rivolta all'obiettivo di non far funzionare i controlli. In verità non credo ad una volontà deliberata e programmatica, e per un motivo molto semplice: perché il nostro è un legislatore non programmatico. Tutti sappiamo che alcune radici del servizio pubblico furono poste in altra epoca giuridica, in presenza di un potere autocratico; e che vi è, alle volte, una certa viscosità giuridica. Quindi la nostra legislazione è caratterizzata da una certa discontinuità, da una certa episodicità, da un certo provvedere proprio nel momento in cui si verifica l'emergenza, come è avvenuto – tanto per portarci in un campo neutrale rispetto agli interessi di cui ci occupiamo oggi – nel settore urbanistico per quanto riguarda i problemi della lottizzazione edilizia, che a volte hanno richiamato, non per assonanza lessicale, certe altre forme di lottizzazione. Non credo che le disfunzioni siano il portato di una volontà deliberata, anche perché, tanto per attenerci per un momento alla sede in cui oggi avviene questa audizione, come è noto la Commissione parlamentare sorse non per una volontà deliberata e programmatica del legislatore, per un atto, per così dire, autonomo di impulso, ma – visto che usiamo questo termine – atto eterodiretto. Fu la sentenza della Corte costituzionale, infatti, a ravvivare determinate esigenze che dessero un minimo di salvaguardia di pluralismo, sottraendo, pertanto, la materia all'esecutivo, che non è l'organo di garanzia: infatti organo di garanzia, in quanto rispecchiante l'indirizzo costituzionale generale di maggioranza e di minoranza, è il Parlamento. Dopo la sentenza della Corte costituzionale, quindi di fronte a questa emergenza giurisdizionale, è intervenuto, costretto, il legislatore. Tutti sappiamo, infatti, che per molto tempo il governo dell'etere è stato nelle mani della Corte costituzionale, che ha segnato le scadenze ed ha individuato le scadenze, svolgendo una funzione sostitutiva rispetto all'inerzia del legislatore.

È ovvio che, in un sistema ordinato, la disciplina radiotelevisiva pubblica e privata provenga in primo luogo dal Parlamento e solo in istanza di secondo livello dai giudici, ancorché Corte costituzionale. Invece si è verificato il fenomeno che la prima e unica istanza è stata rappresentata, per circa 14 anni, dalla Corte costituzionale. Anche in questo caso, dunque, abbiamo un esempio – non negativo, perché le sentenze hanno avuto una loro bontà – di delocalizzazione del potere. Cioè il potere giurisdizionale si è surrogato, in una plausibile ragione di supplenza, al legislatore. Questo per dimostrare – se mi è consentito, ritengo in maniera accettabile – la mia opinione secondo cui questa disfunzione non è frutto di una volontà programmatica e deliberata.

Passo ora al secondo punto della domanda dell'onorevole CiccioMessere. In effetti, io ho aderito alla proposta dell'onorevole Borri; tuttavia l'onorevole CiccioMessere si domanda se la riduzione da 40 a 11 o 9 componenti non faccia che accentuare alcuni lati non accettabili di tale organismo, togliendo, per così dire, anche il pregio dell'ampia rappresentatività dovuta al numero. In verità io collegavo la mia adesione alla proposta Borri al fatto che l'indirizzo affidato ad un organismo pluripersonale molto ampio perde di incisività: ai fini del controllo, è preferibile un organismo di composizione ristretta. Più il dibattito parlamentare è ampio, più si guadagna in termini di dialettica democratica e di ampiezza di analisi; ma un organismo di controllo di 40 componenti – sempre secondo canoni medi di apprezzamento – mi pare una formula organizzativa sproporzionata per eccesso. Forse quella di 11 è sproporzionata per difetto e si dovrebbe, allora, trovare un punto di incontro, attraverso un numero intermedio.

ROBERTO CICCIOMESSERE. Desidero sottolineare che la Camera ha trasferito i suoi poteri alla Commissione parlamentare, che quindi deve in qualche modo rispecchiare la esistenza dei gruppi. Nel momento in cui si riduce a 10 o 11 il numero dei componenti, significa che esi-

stono parti politiche presenti in Parlamento che non sono affatto rappresentate nella Commissione.

GIUSEPPE SANTANIELLO, *Garante per la radiodiffusione e l'editoria*. Posto su queste basi, il problema è posto su basi proprie; però io ritengo – almeno leggendo qualche apporto dottrinale recente – che la riforma della Commissione parlamentare, così come si configura nella proposta dell'onorevole Borri, porti ad una formula di amministrativizzazione della Commissione. Anche in passato da taluni è stato posto il problema della atipicità della Commissione parlamentare nella attuale formula; mentre da altri veniva posto quello della giustiziabilità degli atti della Commissione parlamentare, ritenendo che questo fosse possibile portandola, per così dire, ad un livello amministrativo; altrimenti si dovrebbe ammettere che nell'ordinamento (ad esempio, per la nomina dei componenti del consiglio di amministrazione) ci sia una parte priva di legge, quasi una zona di franchigia giuridica, il che sarebbe una stortura dell'ordinamento giuridico.

PRESIDENTE. So di essere molto irrituale facendo quest'intervento, ma siccome l'argomento è particolarmente interessante desidero precisare, onorevole Ciccionesere, in primo luogo che mi rendo conto che la proposta, così com'è formulata, è comunque discutibile; in secondo luogo che la sostanziale espropriazione dei poteri del Parlamento a favore di questa Commissione, da lei rilevata, deriva dal fatto che la Commissione riproduce gli equilibri del Parlamento. Superando questo dato, potremmo immaginare di restituire al Parlamento in quanto tale i suoi poteri e di fare di questa Commissione non una commissione di vigilanza ma una commissione di indirizzo, con funzioni diverse, probabilmente raggiungendo risultati migliori. Nessuno ha la ricetta valida; in ogni caso mi sembra che la strada delineata sia di questo tipo, non incompatibile con alcune esigenze espresse dall'onorevole Ciccionesere. Chiedo scusa della irritualità, ma mi

sembrava doveroso ed utile fare questa considerazione.

GIUSEPPE SANTANIELLO, *Garante per la radiodiffusione e l'editoria*. Cercherò di essere più rapido per non profittare del tempo dei parlamentari.

La domanda del senatore Lipari richiede un'analisi giuridica molto attenta. Indubbiamente si pone il problema di un coordinamento delle due normative, che oltretutto sono coeve. Invece, la legge dell'antitrust generale, quella che era il prodotto dell'innesto tra una proposta d'iniziativa parlamentare di Guido Rossi ed un disegno di legge del ministro dell'industria Battaglia, ha subito effettivamente un'elaborazione intensa rispetto al progetto originario. Dico questo per ricordare che, *ab origine*, il progetto governativo in maggior misura, in misura minore la proposta di legge di iniziativa parlamentare mantengono – a mio parere accortamente – questa riserva di territorio, per usare l'efficace espressione del senatore Lipari, in favore della Banca d'Italia (per quel che riguarda il governo del rapporto banche-industria) e del garante dell'editoria. Si trattava di una riserva originaria, in base alla quale venivano attribuite competenze specifiche a due organi di vigilanza in senso lato: la Banca d'Italia, quale responsabile dell'ordinamento del credito, ed il garante.

Ciò premesso sono propenso ad aderire innanzitutto all'inquadramento del problema che, in maniera molto appropriata, ha fatto il senatore Lipari; vorrei manifestare la mia adesione anche nei confronti del risultato interpretativo prospettato dal senatore medesimo, cioè quello di saldare i due corpi normativi (e quindi l'articolo 15 della legge Mammi e gli articoli 2, 3, 4 e 6 della legge n. 287) per cui indubbiamente, fermo restando il vaglio di posizione dominante di cui all'articolo 15 ciò non esclude che la medesima autorità – il garante in base all'attribuzione specifica di competenza di territorio operata dalla legge n. 287 – debba valutare anche questi ulteriori aspetti.

Ringrazio, pertanto, il senatore Lipari per aver richiamato questo tema all'attenzione della Commissione parlamentare e

per aver stimolato maggiormente il mio dovere, il mio compito istituzionale nella ricerca di soluzioni del problema e di un approfondimento dello stesso.

Vengo ora alle domande formulate dall'onorevole Aniasi, domande particolarmente precise, che rispecchiano la funzione di autorevole relatore della legge che lo stesso onorevole Aniasi ha svolto dinanzi alla Camera dei deputati.

Indubbiamente l'organo di garanzia è stato caricato di parecchi compiti ma non posso non accettare il carico e cercare di disimpegnarlo possibilmente in maniera congrua. Certo non era necessario accorpare compiti operativi e di garanzia; tuttavia, leggendo gli atti parlamentari si trova una giustificazione di tale circostanza: ad esempio, la tenuta del registro della stampa e delle imprese televisive è un compito tipicamente amministrativo, non di garanzia; tuttavia, poiché l'autorità di garanzia deve operare in maniera autonoma ed indipendente, la tenuta di questi due registri da parte di un ufficio amministrativo esterno all'organizzazione del garante non è stata giudicata opportuna. Ricordo che precedentemente il primo dei due registri era tenuto dal servizio dell'editoria incardinato, a seguito della legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri, nel segretariato generale.

Vi sono, poi, altri compiti che, valutati singolarmente, possono forse ritenersi inappropriati, mentre se si compie una valutazione dell'equilibrio complessivo del sistema potrebbero apparire idonei. Mi riferisco, ad esempio, alla valutazione delle opere di alto pregio artistico non suscettibili di scomposizione con interruzioni pubblicitarie. È pur vero che in questo caso l'organo di garanzia è coadiuvato da quelli che io chiamo i cinque saggi e che dovrò quanto prima provvedere ad individuare; tuttavia, di certo si tratta di un compito non propriamente coesistente alla fisiologia dell'istituto di garanzia, ma che rientra pur sempre in una visuale complessiva.

Ho particolarmente apprezzato una domanda che riguarda da vicino la organizzazione dell'istituto di garanzia. Visto che

abbiamo compiuto con l'onorevole Ciccio-messere un *excursus* su determinati comportamenti, vorrei far presente che un altro dei modi di legiferare nel nostro paese è quello di indulgere a volte troppo a formule per così dire illuministiche, non supportate da uno studio di fattibilità, mentre un legislatore di stampo anglosassone compie prima uno studio di fattibilità.

Poiché il mio referente è il Parlamento, da cui — lo ripeto — derivò la mia nomina, vorrei manifestare il mio apprezzamento per le domande che mi sono state rivolte e per il fatto che, rispondendo ad esse, mi si offre l'occasione di esporre i vari problemi.

Sto cercando di dotare l'ufficio di personale e mezzi. È un compito non facile perché quando fui nominato garante per l'editoria nel 1987 e mi insediai nell'ufficio di via Boncompagni, che è una sede provvisoria, eravamo nove unità, compreso me. Quando è sopraggiunta la seconda nomina, disponevo di 25 unità mentre al dipartimento dell'editoria, per la tenuta del solo registro della stampa, sono destinate 35 unità che rappresentano un numero indispensabile. Come ho detto, attualmente l'organico del mio ufficio non dispone di 35 unità, tuttavia sto cercando in tutti i modi di incrementarlo. Il mio appello non è rimasto inascoltato, perché alcune amministrazioni (finanze, interni) hanno già offerto una certa quota di personale; inoltre, grazie agli ottimi rapporti di vicinato, verranno inviate alcune unità dal dipartimento dell'informazione al mio ufficio.

Un altro punto toccato dall'onorevole Aniasi riguarda una certa mia propensione alla sopravvivenza, chiamiamola così, della Commissione parlamentare di vigilanza. In verità, non si può dire che il Parlamento abbia deciso una riezione formale; come ho accennato nel documento che ho consegnato alla Commissione, la legge che disciplina il sistema radiotelevisivo pubblico e privato è stata varata in un periodo particolarmente teso e conflittuale, ma essa, pur essendo perfettibile, ha segnato la prima pietra. Forse proprio nell'urgenza di porre questa prima pietra non si è adeguatamente valutata la possibilità, non

solo da parte della Commissione parlamentare di vigilanza, di mettere a fuoco il complicato meccanismo di controllo sul servizio pubblico radiotelevisivo.

Ringrazio l'onorevole Bordon per le cortesi parole che ha usato nei miei confronti e mi auguro di non deludere la sua fiducia. Egli ha rilevato l'esigenza di ricalizzare il controllo nelle sedi adeguate. Ovviamente ho potuto dare solo alcune indicazioni, perché la strada da percorrere non è facile né agevole e richiede un intervento plurisettoriale che tocca molti punti, non ultimo quello relativo al controllo esercitato dalla Corte dei conti (che per altro è stato definito dalla Corte stessa insufficiente). Pur trattandosi di un intervento irraggiato su molti punti, esprimo l'auspicio che si possa ricompattare questo settore così eterogeneo.

L'onorevole Silvestri ha posto una domanda che si ricollega a quella dell'onorevole Bordon: occorre proprio una legge? La domanda è importante. Ritengo che per una revisione di fondo non si possa intervenire che in via legislativa; però, anche con strumenti amministrativi, ad esempio con un dibattito parlamentare, in occasione delle relazioni che devono presentare la Commissione ed il Garante, si possono apportare alcuni correttivi senza ricorrere ad un formale procedimento normativo.

La Corte dei conti, nel notare le carenze dei controlli, fa presente molto efficacemente che un determinato ministero vigilante, in una lettera rivolta al Ministero del tesoro, ha rilevato di non poter fornire un'analisi dei bilanci perché presentati in prossimità della scadenza ed in maniera molto confusa. Proprio da situazioni come quella che ho richiamato deriva il problema delle disfunzioni amministrative, giudiziarie e legislative. Molte di queste si possono correggere se esiste la volontà a livello degli organi di guida.

Quanto all'intervento dell'IRI, a volte è apparso sfocato e non solamente in questo settore. Esiste una problematica della dottrina riguardo ai poteri degli enti strumentali intesi nel senso giuridico della parola, non nel senso deteriore comunemente dato a questo oggetto, cioè gli enti che sono

strumento per lo svolgimento di una determinata attività pubblica da parte dei corpi istituzionali. Ritengo che si possa fare molto in tal senso, anche se non necessariamente in sede legislativa.

Al senatore Fiori vorrei ricordare che la sua domanda si collega ad un dibattito che si è già svolto alla presenza del ministro Mammì nella Commissione di merito. La questione fu dibattuta con due interventi contrapposti cui hanno fatto seguito due soluzioni intermedie. La soluzione Stanzani Ghedini prevedeva che riguardo alle frequenze Tele+ non vi fosse una lesione della normativa, mentre la posizione degli onorevoli Bassanini e Veltroni tendeva ad accusare questo fenomeno della vendita sul mercato delle frequenze, in particolare di quelle in esubero, facendo riferimento a quella norma che fa divieto di detenere frequenze in eccesso.

Certamente si pone una problematica complessa di non facile soluzione, per me come organo di garanzia, anche perché, com'è noto, la legge sull'emittenza si può definire a formazione successiva, in quanto alcune norme sono entrate in vigore immediatamente ed altre entreranno in vigore a scadenze già determinate. I miei poteri di intervento *antitrust* non sono ancora operativi e dovrei attendere una determinata scadenza cronologicamente prefissata. Inoltre, per quanto mi compete, in un modo o in un altro, la legge ha proceduralizzato i poteri del garante perché il procedimento è garanzia dei diritti dei cittadini. Procedimentalizzare vuol dire acquisire gli atti, aprire una regolare istruttoria, convocare le parti, acquisire i documenti e devo dire che i documenti, per esempio per quanto riguarda Tele+1, Tele+2 e Tele+3, mi stanno pervenendo; proprio ieri sono giunti sul mio tavolo e quindi mi riservo di esaminarli, per cominciare io per primo ad orientarmi su questo problema. Ad ogni modo, *prima facie*, non potendo anticipare una soluzione, ritengo che il problema si ponga; è evidente che non si possa accettare *en plein* la prima ipotesi o l'altra ad essa contrapposta. Entrambe le ipotesi concorrono a porre il problema ed è asso-

lutamente giusto che esso venga posto ed a suo tempo risolto, in un senso o in un altro.

Al riguardo vi sono, poi, due aspetti. Siamo in presenza di un contratto di compravendita, che è un contratto di diritto privato: rispetto alla sua operatività si pone una questione giuridica che noi definiremmo elegante – anche se l'eleganza frequentemente è a discapito della sostanza delle soluzioni – cioè se sia configurabile l'acquisto *a non domino*, l'acquisto da chi non è proprietario. Poiché la norma non dà la proprietà delle frequenze in esubero, si pone il problema degli effetti interni fra le due parti contraenti, tra chi ha venduto queste frequenze in esubero e chi le ha acquistate; ma questo non riguarda la mia attività di garante.

Ora non posso che prospettare a voi, prima di averli prospettati a me stesso, tutti gli interrogativi che presenta la soluzione del problema – non vi è dubbio che questa vendita delle frequenze sia da valutare alla stregua della interpretazione della normativa anti-trust.

Il punto fondamentale da affrontare, sempre per il futuro, ai fini di un eventuale intervento e di una misura attinente alle posizioni dominanti, è il seguente: da parte del detentore di una determinata quantità di frequenze: se essa avesse i requisiti giuridici necessari, allora ciò potrebbe interpretarsi in senso riduttivo perché colui che deteneva le frequenze, *iure o non iure*, le ha alienate, quindi l'intervento sarebbe a concentrazione esaurita.

Sempre in forma problematica, rispetto la possibilità di valutare anche un altro punto: qual è la sostanza di questo negozio giuridico? Qual è l'attuale proprietario effettivo e il rapporto delle cointeressenze?

Il problema esiste.

Anche quello relativo al telegiornale è un problema molto interessante. Molto acutamente si domanda se un telegiornale che potremmo definire itinerante possa soddisfare il precetto della legge, o invece sia da ritenere che ogni rete debba avere un telegiornale differenziato, altrimenti perderebbe, in parte, la fisionomia di rete,

che deriva appunto dall'essere un complesso di elementi trasmissivi caratterizzati da una propria individualità. Come ho detto, il problema è molto interessante e ho bisogno di acquisire gli elementi necessari al fine di pervenire ad una soluzione meditata.

Vengo poi alle molteplici domande dell'onorevole Costa, anch'esse molto appropriate e molto rilevanti. Cercando di riordinarle nella mia memoria, mi pare che si ponga innanzitutto l'interrogativo se in una prospettiva di riforma, confermando l'aspetto di indirizzo generale della Commissione parlamentare, questo indirizzo debba essere focalizzato sul servizio pubblico o non debba anche riguardare il servizio privato. Uso volentieri l'espressione servizio privato, che non è mia, perché richiama fin d'ora il concetto – più volte citato dall'onorevole Borri come anche da tanti altri autorevolmente – di denominatore comune fra i due poli del sistema. Per la verità, pur apprezzando molto le ragioni addotte dall'onorevole Costa, ritengo che l'indirizzo generale non possa essere esteso al servizio privato per il motivo che la potestà di indirizzo non è mai un potere autonomo, ma è delineabile solo in presenza di altri poteri da cui essa trae la fonte. L'indirizzo parlamentare compete al Parlamento, perché questo è l'organo legiferante ed ha il potere ispettivo, per cui la risultante di questo potere è l'indirizzo; ma l'indirizzo deve poggiare su un'altra piattaforma, avesse dalla quale non si può reggere: il potere di indirizzo sul servizio pubblico da parte della Commissione parlamentare di vigilanza regge perché c'è una convenzione Stato-servizio pubblico; vi è anche dal punto di vista delle risorse, almeno allo stato delle cose, un apporto pubblico, qual è il canone, quindi è giusto che vi sia un potere di indirizzo, che è sotteso da questi altri apporti pubblici. Ma ciò non può valere, a mio giudizio, per l'emittenza privata, quindi il potere della Commissione incide sull'organizzazione del servizio pubblico, mentre non può incidere sull'organizzazione del privato, perché verrebbe a ledere l'autonomia; ma l'autonomia privata

può essere incisa solo quando in base ai precetti costituzionali vi siano motivi di sicurezza pubblica, di utilità sociale o altro.

Passo ora ad altro tema, che pure è appassionante, quello del consiglio consultivo degli utenti: io ho fiducia che sarà un organismo valido. Naturalmente solo quando il termine si sarà chiuso renderò di pubblica ragione le designazioni pervenute, e d'altra parte son tenuto a farlo nella relazione al Parlamento del marzo 1991.

Finora mi pare che pervengano ottime designazioni, davvero qualificate, anche se, per la verità, non ho avuto ancora il tempo di compiere un esame globale della materia.

Rispetto al fulcro della domanda rivoltami dall'onorevole Costa, vorrei far presente che, a ben riflettere, l'attività d'indirizzo della Commissione parlamentare di vigilanza riguarda le trasmittenti, tant'è vero che qualche critica – avanzata in sede scientifica e come tale del tutto asettica – rileva giustamente come nell'ordinamento radiotelevisivo, specialmente prima dell'approvazione della legge Mammì, ci si preoccupi solo delle trasmittenti, mentre nessuno pensi agli utenti. Ciò significa che dobbiamo colmare quella lacuna. Come primo approccio, direi che a tale compito possa attendere il consiglio consultivo, purché sia formato di persone valide, che veramente esprimano i bisogni dell'utenza, che in un paese civile e democratico va protetta.

Passo, infine, alla domanda postami dal presidente: abbiamo detto che la legge Mammì ha colmato un grave vuoto legislativo ed ha posto fine al *far west* dell'etere; e questo è già di per sé un pregio incontrovertibile. Certo, è una legge perfettibile, ed anche questo è un dato unanimemente riconosciuto. Per parte mia, vorrei osservare che, mentre il titolo I riguarda la generalità degli operatori, privati e pubblici, del settore dell'emittenza, vi è allo stato delle cose una preminenza di doveri per il servizio pubblico e di diritti per quello privato. Infatti, nel mio intervento iniziale ho citato gli ordinamenti francese

e tedesco non per velleità di comparazione, ma perché vi è un maggior approfondimento di tutti i punti da salvaguardare. Negli ordinamenti tedesco e francese vi è una netta cura da parte dell'organo preposto ad organizzare il sistema a che anche l'emittenza privata sia soggetta ad una piattaforma minima di doveri (programmi educativi e formativi, adempimento di determinati obblighi che salvaguardino la dignità dell'utente: i famosi quaderni di carico). Noi in Italia conosciamo solo la convenzione Stato-RAI, ma è evidente che non può essere data una concessione « in bianco », anche se bisogna riconoscere che già nella legge Mammì alcuni correttivi sono stati apportati.

ROBERTO CICCIOMESSERE. Mi pare si ponga in problema del rapporto tra regolamento di attuazione della legge e piano di assegnazione delle frequenze.

GIUSEPPE SANTANIELLO, *Garante per la radiodiffusione e l'editoria*. In verità, io non ho poteri su questo momento pianificatorio. Nell'audizione davanti alla Commissione di merito, il ministro Mammì esplicitò le ragioni dell'accelerazione dei tempi, giustificandola con la necessità di avere, attraverso l'emanazione del regolamento di attuazione, un duplice momento di controllo dei requisiti, anche al fine di evitare trasgressioni delle norme. Questi controlli devono avvenire al momento della domanda ed al momento della concessione.

ROBERTO CICCIOMESSERE. Mi sembra difficile poter emanare il regolamento di attuazione senza disporre del piano di assegnazione delle frequenze, senza conoscere i criteri di ordine tecnico, senza sapere, ad esempio, cosa significhi bacino d'utenza o rete nazionale, tanto più che è espressamente previsto dalla legge che il regolamento di attuazione sia successivo alla definizione di questo piano.

GIUSEPPE SANTANIELLO, *Garante per la radiodiffusione e l'editoria*. È una sequenza di tempi indicata legislativamente.

ROBERTO CICCIOMESSERE. Poiché la legge, all'articolo 36, prevede, comunque, un suo parere sul regolamento, evidentemente lei avrà modo di esprimere le sue opinioni in proposito.

GIUSEPPE SANTANIELLO, *Garante per la radiodiffusione e l'editoria*. Mi riferivo alla mia assenza di poteri in materia di pianificazione delle frequenze. Quanto al regolamento di attuazione, vorrei informare che per alcuni punti, nell'ambito di uno spirito collaborativo, stiamo lavorando in sintonia con il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, ad esempio per quanto attiene alla tenuta del registro radiotelevisivo.

La previsione legislativa cui faceva riferimento l'onorevole CiccioMessere individua evidentemente un parere del garante, il che in effetti presuppone un criterio di successività, in quanto il parere può essere espresso solo nel momento in cui il regolamento sia stato approntato. In ogni caso, sempre con spirito collaborativo, ho offerto la mia disponibilità all'autorità titolare del potere dei proposta del regolamento in oggetto.

PRESIDENTE. Vorrei osservare che quella odierna è stata un'audizione esemplare, sia per il modo in cui l'audito ha svolto il suo ruolo sia per il modo in cui sono state poste le domande. Del resto, avevo avvertito sin dall'inizio che questa

sarebbe stata un'audizione *sui generis*: più che un'audizione, direi che si è svolto un colloquio che ci ha arricchiti tutti, abbiamo avuto informazioni preziose e credo che sia stato prefigurato anche qualcosa di importante su quello che in futuro dovrà essere il necessario raccordo tra la Commissione ed il garante.

Di tutto ciò ringrazio, al di là di ogni formalità, il professor Santaniello ed i membri della Commissione. A nome di tutti i componenti della stessa, desidero rivolgere al garante l'augurio di un lavoro proficuo nello svolgimento di questa sua attività importante e delicata e che sarà seguita con particolare partecipazione anche dai membri di questa Commissione.

GIUSEPPE SANTANIELLO, *Garante per la radiodiffusione e l'editoria*. Vi ringrazio a mia volta, tanto più che avverto vivamente l'esigenza di essere confortato, nella mia attività, dagli orientamenti del Parlamento.

La seduta termina alle 17,30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI
ED ORGANI COLLEGIALI
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia delle Commissioni
ed Organi Collegiali il 3 dicembre 1990.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO