

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. CV
n. 1

RELAZIONE

**SULL'ATTIVITÀ SVOLTA E SULLO STATO DI APPLICAZIONE DELLA
LEGGE SULLA DISCIPLINA DEL SISTEMA RADIOTELEVISIVO
PUBBLICO E PRIVATO**

(al 31 marzo 1992)

predisposta dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria

(Articolo 6, comma 13, della legge 6 agosto 1990, n. 223)

Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri

(ANDREOTTI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 28 aprile 1992
—————

RELAZIONE ANNUALE PER LA RADIODIFFUSIONE AL 31 MARZO 1992

Introduzione	Profili introduttivi: Il sistema radiotelevisivo italiano nella prospettiva europea	5
Parte I - ATTIVITÀ SVOLTA DALL'UFFICIO DEL GARANTE E DAL CONSIGLIO CONSULTIVO DEGLI UTENTI	<i>Cap. I</i> - L'attività del Registro Nazionale della Stampa	17
	<i>Cap. II</i> - Organizzazione del Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive	20
	<i>Cap. III</i> - Bilanci	23
	<i>Cap. IV</i> - Il settore della pubblicità	45
	<i>Cap. V</i> - Procedimenti inerenti ai limiti di affollamento pubblicitario	55
	<i>Cap. VI</i> - Procedimenti per la tutela della utenza minorile	57
	<i>Cap. VII</i> - I procedimenti di rettifica	60
	<i>Cap. VIII</i> - I procedimenti antitrust	62
	<i>Cap. IX</i> - Profili interpretativi di norme concernenti il servizio pubblico radiotelevisivo	66
	<i>Cap. X</i> - L'attività del Consiglio consultivo degli utenti	72
Parte II - I SOGGETTI ISTITUZIONALI E L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE	<i>Cap. I</i> - La pianificazione televisiva. Prospettiva delle concessioni	77
	<i>Cap. II</i> - Il regolamento di attuazione della legge 223/1990	82
	<i>Cap. III</i> - Le Regioni e i Comitati radiotelevisivi	85
	<i>Cap. IV</i> - L'informazione parlamentare	89
	<i>Cap. V</i> - Pubblico e privato nel sistema radiotelevisivo	93
Parte III	<i>Proposta del Garante per la radiodiffusione e l'editoria ai sensi dell'art. 8, comma 17, della legge n. 223/90</i>	101

Profili introduttivi

Il sistema radiotelevisivo italiano nella prospettiva europea

I. - Premessa

La relazione al Parlamento concernente il sistema radiotelevisivo in riferimento all'anno 1991 richiede la delineazione di alcuni profili di carattere preliminare e generale.

Al fine di individuare i tratti caratterizzanti del sistema radiotelevisivo italiano in correlazione con la prospettiva europea può assumersi come punto di riferimento una enunciazione contenuta nella Comunicazione della Commissione delle Comunità europee al Consiglio e al Parlamento (Bruxelles, 28 febbraio 1990), là dove si afferma che i principali impegni connessi al mercato unico europeo, nel settore considerato, configurano un trittico audiovisivo le cui parti sono: le regole del gioco, le industrie dei programmi, le nuove tecnologie.

II. - Il quadro normativo

1. Per quel che riflette la prima parte del trittico, cioè il quadro normativo, va rilevato che la legge del 6 agosto 1990 n. 223 ha disegnato il nostro assetto radiotelevisivo, cercando di adeguarlo al modello ormai prevalente in tutti i paesi aderenti alla Comunità europea: il sistema misto, nel quale coesistono il servizio pubblico e le emittenti commerciali.

Come è noto, gli anni '80 hanno segnato, nei principali mercati europei, la fine del monopolio per i servizi pubblici di radiodiffusione. Il declino della teoria sulla scarsità delle frequenze, accelerato dalla disponibilità di canali offerti dai nuovi *media*, la evoluzione economica dei principali paesi e la pressione delle imprese private e degli operatori pubblicitari sono stati i fattori determinanti di questa metamorfosi dei modelli televisivi nazionali.

2. L'altra profonda trasformazione che ha connotato il nostro Paese, al pari di tutti gli altri Stati membri della Comunità europea, è il superamento della dimensione nazionale, la quale in misura crescente va ad integrarsi in una visione sovranazionale e addirittura planetaria.

Fino a tempi relativamente recenti l'attività televisiva era stata per lo più organizzata in base al canone della territorialità statale, il cui spazio comunicativo coincideva con le linee dei confini statuali ed era racchiuso fra le barriere delle frontiere. Ma ora, sia per effetto della spinta evolutiva dei processi internazionalizzanti, sia in conseguenza della poderosa avanzata della tecnologia, si è resa pressante la problematica della circolazione transfrontaliera dei messaggi; e in particolare si è fatta meglio apprezzare in tutte le sue implicazioni la notevole incidenza che il mezzo televisivo assume per favorire ed orientare lo sviluppo dell'integrazione europea.

La legge italiana tiene conto di tali spinte evolutive, come è dimostrato dai molteplici riferimenti, contenuti nella L. 223/1990, alla normativa e alle linee di guida promananti dalle istituzioni comunitarie e in particolare alla direttiva del 3 ottobre 1989 n. 89/552.

Specifici sono i richiami contenuti nell'art. 8 (concernente i messaggi pubblicitari); nell'art. 26 (inerente alla riserva a favore delle opere comunitarie); nell'art. 39 (connesso alla attuazione delle direttive); nell'art. 8, comma 17, che inquadra la disciplina delle risorse economiche del nostro servizio radiotelevisivo pubblico in relazione alle nuove dimensioni comunitarie.

Tali tratti caratterizzanti inducono a constatare come sostanzialmente il sistema italiano sia orientato a inserirsi in quel passaggio dalla paleotelevisione alla neotelevisione, che è la connotazione di fondo del nuovo ciclo di sviluppo.

Tuttavia la dimensione sovranazionale non deve significare appiattimento o schiacciamento della identità culturale di ciascun Paese. In una celebre conversazione radiofonica, indirizzata alla Germania nel 1946, T.S. Eliot sosteneva che occorrono due condizioni perché la cultura europea fiorisca: «che la cultura di ogni Paese sia unica e che le diverse culture riconoscano la reciproca relazione, cosicché ciascuna sia in grado di accogliere l'influenza delle altre. E ciò è possibile poiché v'è un elemento comune nella cultura europea, ed è una sorta di rapporti nel pensiero, nel sentimento, nella condotta, uno scambio di arti e di idee». Ed egli soggiungeva: «non vi può essere cultura europea se i diversi paesi sono isolati l'uno dall'altro: aggiungo ora che non vi può essere cultura europea ove tutti questi paesi vengano ridotti a una identità indifferenziata».

3. Vorrei ora evidenziare alcuni punti del quadro normativo italiano, così come si presenta nel momento attuale e come è modificabile, attraverso nuovi innesti legislativi di prossima attuazione.

Un punto di essenziale rilevanza riguarda il complesso di misure previste per il divieto di posizioni dominanti. La legge 223/1990 ha introdotto una serie di limiti, stabilendo, sia nei settori monomediali sia in quello degli intrecci plurimediali, le soglie oltre le quali la concentrazione è preclusa. Riteniamo che sia fondamentale, al fine di garantire il tasso di democraticità dell'informazione e la libera circolazione delle idee, assicurare in primo luogo in sede nazionale una *deconcentrazione* dei comparti informativi, salvaguardare, mediante adeguate regole, un'informazione di base che non accetti influenze spurie o condizionamenti, e sappia rispecchiare le esigenze di una società aperta. Ciò riflette l'esigenza di favorire la «espansione della coscienza» dei cittadini, destinatari dei messaggi comunicativi, in modo che le fonti dell'informazione non perdano i contatti con le dimensioni più profonde (i valori sociali e culturali). E soprattutto non bisogna mai perdere di vista che l'attività informativa (stampa, televisione) ha sempre sostanza di servizio pubblico o, comunque, di interesse generale, anche quando venga esplicata da soggetti privati. Il che vuol dire che la dimensione del fattore produttivo non può mai venir disgiunta dagli obiettivi di sviluppo della comunicazione quale funzione sociale.

Ma la spinta dei grandi processi di integrazione e globalizzazione economica ed il profilarsi di nuove e più impegnative sfide economiche hanno visto emergere, in Italia come in tanti altri paesi europei ed extraeuropei, la tendenza delle maggiori imprese e gruppi mediali ed intermediali ad operare su dimensioni sovranazionali.

Tale fenomeno presenta un segno positivo ed uno negativo: il primo è dato dall'ampliarsi dell'orizzonte comunicativo e dalla integrazione culturale fra i popoli; il secondo è costituito dallo sviluppo di forme concentrative non più limitate all'ambito territoriale dei singoli stati ma occupanti vaste aree plurinazionali.

4. Di fronte alla recente morfologia delle concentrazioni mediali e plurimediali si pone la necessità di apprestare misure legislative e sistemi di tutela del pluralismo sul piano sovrastatale. Potremmo dire che questa è la nuova frontiera sulla quale l'intervento pubblico di livello sovrastatale è chiamato all'irrinunciabile compito di segnare gli argini delle posizioni dominanti, ai fini di tutela della libertà dell'informazione.

Sulla base di tali considerazioni, il nostro punto di vista è in sintonia con la risoluzione, approvata dal Parlamento Europeo il 15 febbraio '90, sul tema delle concentrazioni dei mezzi di informazione. Tale atto, pur non avendo forza normativa, assume un proprio rilievo in quanto, attraverso i suggerimenti e gli inviti agli Stati membri affinché agiscano o intervengano in sede nazionale mediante gli organi competenti, traccia importanti prospettive nel settore considerato.

La risoluzione contiene le seguenti affermative di principio:

- a) la completa integrazione del mercato interno della Comunità deve essere affiancata da un rafforzamento dei controlli e della normativa *antitrust*, per mantenere il libero gioco della concorrenza in tutti i settori della vita economica europea;
- b) la presa di controllo dei mezzi di informazione da parte di gruppi ristretti, come sta avvenendo nella Comunità, rappresenta un gravissimo pericolo per il pluralismo dell'informazione e la libertà d'espressione;
- c) il pluralismo dell'informazione e la libertà d'espressione sono garantiti dalle Costituzioni degli Stati membri, oltre che dal paragrafo 1 dell'articolo 10 della convenzione per il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata da tutti gli Stati membri.

Premesse tali enunciazioni, l'atto del Parlamento europeo rileva la necessità di introdurre nella legislazione comunitaria una regolamentazione in tema di protezione del diritto all'informazione e di concentrazione dei mezzi di informazione.

Indi il Parlamento europeo articola la propria risoluzione in una serie di importanti richieste alla Commissione e al Consiglio. In particolare si chiede alla Commissione e al Consiglio di partecipare, sulla base delle loro competenze, a tutte le iniziative e di sostenere le proposte che mirano a rendere la Comunità attiva nella difesa dei diritti fondamentali quali il pluralismo dell'informazione e la libertà d'espressione.

E si chiede inoltre che la Commissione presenti proposte volte alla creazione di un quadro legislativo specifico sulle concentrazioni e sull'acquisto di imprese del settore dei mezzi di comunicazione nonché all'adozione di una legislazione *antitrust*, affinché siano garantite norme professionali minime, venga protetta la deontologia del giornalista, venga eliminato il pericolo di subordinazione delle imprese minori, sia garantita la libertà di espressione di tutti i lavoratori del settore informazione.

La verità è che l'Europa delle televisioni non può limitarsi agli interessi forti dei grandi competitori, dei potenti gruppi, dei *media* egemoni; ma l'intero sistema della comunicazione deve caratterizzarsi anche per la coesistenza del grande e del piccolo, per la presenza di

quella imprenditoriale facente parte della c.d. economia sociale, per la valorizzazione di tutte quelle formazioni di non-profit, di radio e televisioni comunitarie guidate non da spirito mercantile, ma dalla logica del servizio. E soprattutto deve essere l'Europa nella quale, secondo un'efficace definizione, nessun *medium* è un'isola, ma ognuno di essi va inserito in circuiti sociali aperti e capaci di rinnovarsi.

5. Anche la «comunicazione» della Commissione della C.E. (Bruxelles, 28 febbraio 1990) sulla politica audiovisiva costituisce un documento di notevole interesse. L'atto comunitario suddetto pone in risalto che il settore audiovisivo in Europa potrà svilupparsi soltanto tramite un mercato aperto e competitivo, caratterizzato dalla severa applicazione delle regole della concorrenza.

Per quanto riguarda il fenomeno delle concentrazioni nel settore dei *mass media*, la Commissione ritiene che l'organizzazione dello spazio audiovisivo in Europa non debba basarsi unicamente sulla volontà di promuovere l'industria audiovisiva, ma debba tener conto dell'impegno della Comunità a soddisfare le istanze di una società democratica. Uno degli obiettivi della politica audiovisiva della Comunità è, dunque, quello di garantire che lo sviluppo del settore audiovisivo non avvenga a scapito del pluralismo bensì contribuisca a rafforzarlo favorendo, in particolare, la diversità dei programmi da offrire al pubblico.

Va precisato che il bisogno di arginare le concentrazioni, sia sul piano nazionale che sovranazionale, non significa disconoscere l'esigenza che le imprese o i gruppi di imprese evolvano, entro limiti fisiologici, verso forme di espansione e di potenziamento, poiché nel sistema concorrenziale che si sta profilando, se l'organizzazione di impresa fosse troppo atomizzata, essa rischierebbe di non sopravvivere e soprattutto di non poter inserirsi nei cicli del progresso tecnologico.

Anzi va rilevato, a questo proposito, che l'Italia nel quadro europeo è un paese ad alta densità televisiva, cioè con una folta serie di emittenti (così come è anche ad alto indice di ascolto televisivo), sicché si pone il problema in sede di attuazione della legge «Mammì» di operare una «potatura» nel numero esorbitante di emittenti, conservando quelle che hanno dignità di impresa e livelli di professionalità.

6. Va toccato rapidamente un altro aspetto delle regole del gioco, quello inerente al pluralismo qualitativo, allo sviluppo di quei profili della emittenza rivolti non solo all'informazione o all'intrattenimento ma anche alla formazione.

Oggi può dirsi che la radiodiffusione tende sempre più a diventare (dopo le istituzioni scolastiche aventi sempre primaria e basilare importanza quali strutture formative) uno dei grandi affluenti che concorrono ad alimentare il corso perenne del sapere, tanto più che il sapere accresce di continuo la sua poliedricità, anzi l'era contemporanea registra la nascita di nuove forme di sapere.

In realtà un contributo decisivo alla valorizzazione del momento informativo e alla sua collocazione nel novero dei fattori compositivi della cultura proviene proprio dalle dinamiche della integrazione europea. Un assetto comunitario valido richiede quale primo presupposto la formazione di un patrimonio conoscitivo, di cui tutti i componenti della collettività comunitaria siano partecipi ed artefici. Non possono costituirsi saldamente le strutture aggregative di un continente se fra gli Stati che lo compongono non si crea il primo elemento di coesione, che è costituito dalla circolazione delle idee e dei modelli di vita, sia attraverso

i percorsi formativi tracciati primariamente dalla scuola, sia in secondo luogo attraverso i *media* produttori della informazione.

Ci sembra di constatare che nella scelta fra una linea di separazione fra informazione e formazione o invece una linea di raccordo e di complementarietà tra le due entità, la C.E. si è orientata per la seconda formula, che è quella più appropriata e costituisce un forte elemento di propulsione e di coesione fra i Paesi che della Comunità sono partecipi.

Del resto l'orientamento comunitario è la risultanza di linee di tendenze che già si erano palesate nei singoli *partners*.

In realtà ciò implica il riconoscimento di un'idea guida: che cioè alla scuola compete il compito primario della elaborazione del sapere e della sua permanente trasmissione nel flusso delle generazioni e che, invece, al settore dei *mass-media* spetta una funzione complementare, quale quella di completare il patrimonio conoscitivo dei cittadini soprattutto in relazione alla loro partecipazione alla società civile.

Per quel che riflette specificamente la posizione dell'Italia rispetto a tale prospettiva, il nostro Paese è molto sensibile a tale istanza. In particolare nella sperimentazione delle nuove forme televisive (il satellite) l'Italia, specialmente sul versante del servizio pubblico (RAI), ha in programma di dedicare un largo spazio a trasmissioni di carattere culturale e formativo.

III. - L'innovazione tecnologica

1. Ed ora passiamo a quella seconda parte del «trattico audiovisivo» (sempre secondo l'efficace immagine adoperata dalla risoluzione), che ha un valore centrale in tutto il settore, sia a livello nazionale che internazionale.

Già il tema dei rapporti intercorrenti fra innovazione tecnologica e fattori propulsivi trova espressione in un pensiero formulato da Mc Luhan (il maggior teorizzatore dei *mass media*): «Ogni nuova tecnologia è un'estensione evolutiva del nostro essere, creando un nuovo ambiente umano e un insieme completamente nuovo di relazioni interpersonali». Ed effettivamente alla luce di questa formula si può constatare come la «rivoluzione elettronica» abbia profondamente modificato il modo di produrre, distribuire e utilizzare il prodotto informativo. Il processo di riconversione tecnologica ha non solo esplicitato un ruolo di traino e di economizzatore nella gestione e pianificazione delle imprese di informazione, ma ha prodotto effetti sull'organizzazione del lavoro redazionale e sulla qualità dell'informazione.

In un recente rapporto si legge ad esempio che la terza generazione della televisione, cioè quella ad alta definizione (dopo quella in bianco e nero e quella a colori) troverà probabilmente applicazione anche in altri campi, quali l'istruzione, la formazione, la medicina. Ecco una riprova della validità della teorizzazione di Mc Luhan, per cui ogni innovazione tecnologica è una «estensione del nostro essere».

Ai mutamenti derivanti dal progresso tecnologico consegue l'aprirsi di nuove aree tematiche, di nuovi spazi di interessi che sollecitano l'ampliamento dei contenuti della comunicazione.

Nel rapporto sui problemi della comunicazione nel mondo, Mac Bride osservò che i progressi tecnologici non devono mirare soltanto a fornire mezzi supplementari a coloro che producono e diffondono i messaggi, ma devono anche promuovere l'accesso e la partecipazione del pubblico.

Occorre superare la concezione di una struttura della comunicazione concepita in funzione di una circolazione verticale, cioè diretta dall'alto verso il basso; e promuovere una più ampia partecipazione alle

attività di comunicazione, potenziando i flussi d'informazione multidirezionali provenienti da fonti diverse, *orizzontalmente*. «Riteniamo che la completa realizzazione di queste tendenze dipenderà dall'ampiezza e dalla partecipazione popolare, oltre che dall'appoggio e dallo stimolo del pubblico».

L'Italia percepisce in tutta la rilevanza l'esigenza di risolvere in maniera adeguata il complesso di questioni connesse all'innovazione tecnologica. A tal fine si fa strada sempre più la necessità di apportare integrazioni legislative, alla legge-base dell'agosto 1990, la quale ha incentrato la sua disciplina soprattutto nell'ambito della televisione tradizionale, rinviando ad un ulteriore momento l'assetto delle forme più avanzate della «nuova televisione». In ciò riconosciamo che vi è un ritardo rispetto ad altri *partners* della Comunità europea che (ad es. la Francia, la Gran Bretagna) non hanno trascurato di dettare regole esplicite o comunque linee di guida per i nuovi tipi di emittenza, particolarmente quella via satellite.

La prospettiva delle nuove tecnologie e della internazionalizzazione non è fatta solo di avvenirismo tecnico, ma pone anche ardui problemi e pressanti domande, alle quali è necessario dare una chiara risposta nel senso che l'avanzamento tecnologico si traduca in progresso umano, civile, sociale.

2. Ma a parte tale indugio legislativo che si spera di poter superare nella nuova formazione del Parlamento, il campo di forze operative in Italia (specialmente la RAI) richiede che sia interpretato correttamente il ruolo del Servizio Pubblico, nel senso dello stimolo all'innovazione e della valorizzazione della presenza italiana sulla scena europea e internazionale.

La RAI deve perseguire l'obiettivo di essere presente nel campo della diffusione via satellite e della TV ad alta definizione — ad essa strettamente collegata — perché si tratta di settori tecnologicamente innovativi e ad elevato potenziale sulla scena internazionale non tanto sotto l'aspetto economico, quanto sotto l'aspetto culturale.

Di fronte alla complessità della situazione, sia nel campo tecnologico che in quello della distribuzione dei programmi, l'Italia deve proporsi l'obiettivo di una maggiore e più penetrante presenza nel campo della «televisione senza frontiere».

3. Sono da condividere le prospettive di politica audiovisiva tracciate in nitida maniera nella «comunicazione» della Commissione C.E. del 28 febbraio 1990. Siamo convinti che, con la partecipazione di tutti i *partners*, nell'attuale clima caratterizzato da cambiamenti rapidi e duraturi, il settore audiovisivo europeo deve ricercare uno spazio che gli permetta di svilupparsi in modo adeguato e di raggiungere l'importanza che merita.

Bisogna tener conto del cambiamento che il progresso tecnologico continua a causare nei tradizionali rapporti tra i protagonisti del settore audiovisivo; ed è quindi necessario offrire nuove possibilità di diffusione e una varietà di fonti operative.

Il progressivo sfruttamento di queste nuove possibilità insieme con alcune riforme del sistema normativo determinerà l'aumento della domanda creando una nuova dinamica industriale in cui la produzione indipendente potrà trovare spazio adeguato.

È l'importanza della domanda che condiziona in gran parte la decisione di sfruttare le possibilità di sviluppo create dalle nuove tecno-

logie nel settore audiovisivo. Come viene rilevato nel suddetto documento della C.E. attualmente la domanda sta aumentando rapidamente «in questo settore grazie al maggior tempo libero, a causa delle nuove apparecchiature quali il videoregistratore che permette di vedere i programmi televisivi all'ora voluta e che fa aumentare l'indice di ascolto dei *films* cinematografici e di programmi apposta per il video, e grazie alla crescente offerta di programmi televisivi. Tale aumento della domanda si concretizza in un notevole aumento di mezzi finanziari derivanti dalla pubblicità televisiva, sempre più rilevante (da 2,7 miliardi a 8,5 miliardi di ECU tra il 1980 e il 1989), dal noleggio e dalle vendite di videocassette (2,9 miliardi di ECU), dagli abbonamenti alle reti in cavo (680 milioni in ECU), dalla sponsorizzazione e dal pagamento diretto per alcuni canali».

Inoltre l'impatto delle nuove tecnologie si manifesta sull'intero settore con un sostanziale aumento dei capitali richiesti e, contemporaneamente, con l'eliminazione di ostacoli tecnici un tempo insormontabili. A titolo di esempio, la tecnologia dell'alta definizione accentua innanzitutto la tendenza alla convergenza tra produzione televisiva e produzione cinematografica e inoltre si ripercuote in misura notevole sull'industria degli apparecchi elettronici di vasto consumo (richiedendo nuovi apparecchi di ricezione nelle case) e sui mezzi di trasmissione, soprattutto via satellite. La norma del video ad alta definizione può interessare anche le imprese che sono acquirenti sempre più importanti di servizi audiovisivi per la formazione e la comunicazione. Infine la norma per l'alta definizione trasformerà probabilmente gli apparecchi di ricezione in strumenti intelligenti, con un gran numero di microprocessori, e si può prevedere che si svilupperanno nuovi servizi interattivi basati su tali strumenti.

Lo sviluppo delle nuove tecnologie crea importanti necessità in materia di formazione e richiede uno sforzo particolare in materia di promozione.

E, convinti come siamo della forza motrice della tecnologia ai fini del progresso, auspichiamo che, toccando il traguardo del 1993, i paesi della Comunità possano essere in grado di realizzare un comune disegno, ancorato non ad una mera logica di mercato, ma ad una coerente politica di stimolo e di incentivazione delle capacità produttive del vecchio continente.

IV. - L'industria dei programmi

1. L'ultima parte del tritico è costituita dalla industria dei programmi. La nuova situazione del mercato obbliga a nuove forme di progettualità e a nuove scelte di produzione e di programmazione. Come è stato osservato da uno studioso dei problemi della informazione, l'Europa delle televisioni ha ormai iniziato il suo cammino per quanto riguarda gli apporti tecnologici, l'industria dell'*hardware*, la costituzione di accordi fra gruppi industriali e di strategie commerciali. Resta invece tutta da fare (egli dice) l'Europa dei «programmi televisivi; restano da definire le strategie culturali». Si tratta di corrispondere alla sempre più rilevante domanda di programmi. E in Italia il servizio pubblico (come si rileva dalle recenti dichiarazioni dei rappresentanti della RAI) si sta muovendo nella direzione di affrontare il problema e predisporre le modalità di soluzioni.

Come è stato precisato nel documento della Commissione C.E. del 28 febbraio 1990, nel 1988 l'Europa ha acquistato programmi dagli Stati Uniti per un importo di 700 milioni di \$. Tuttavia, l'attuale squilibrio tra l'offerta (produzione di programmi) e la domanda da parte degli enti

di diffusione deve essere interpretato come un indice di difficoltà più profonde piuttosto che come un problema in sé. «L'insufficienza di programmi televisivi europei è un fenomeno dovuto anche all'aumento dei costi di produzione, soprattutto nel campo della *fiction*, nonché all'aumento delle ore di trasmissione. Tale problema si è accentuato in seguito al calo della produzione cinematografica, dovuto, a sua volta, ad una diminuzione del 40% del tasso di frequenza delle sale cinematografiche negli anni '80 e all'aumento dei costi, calo che non è stato compensato da un corrispondente aumento delle entrate del video o dei diritti di diffusione televisiva».

2. E d'altra parte si registra quale fattore positivo un incremento della domanda. Numerosi paesi, in particolare dell'Europa dell'Est, hanno espresso il desiderio di partecipare ai programmi comunitari per lo sviluppo della produzione audiovisiva.

In Europa si sente il bisogno di realizzare prodotti per la televisione essenzialmente per due motivi: anzitutto perché il prodotto americano non sempre esprime i valori, la tradizione, la storia del nostro Continente. E poi perché l'Europa registra un *deficit* cronico e preoccupante verso gli USA nella sua bilancia dei pagamenti per tale genere di prodotti. Alcune iniziative sono state prese in questa direzione: Media '92, Euroimages, Eureka Audiovisivo, l'E.C.A. (Associazione Europea di Coproduzione).

È stato prospettato nell'audizione parlamentare del 12 giugno 1991 dal Dott. Crippò, Presidente dell'Ente Autonomo Cinema: «Il mercato interno è costretto ad approvvigionarsi all'estero in quantità crescenti, provocando un progressivo allargamento della forbice import-export, con conseguenze sul piano economico, socio-culturale ed anche occupazionale». «Il nostro Paese vive un paradosso: consuma un'enorme quantità di immagini, ma non è in grado di soddisfare con la produzione nazionale la domanda che è in crescita esponenziale».

In realtà sia a livello nazionale italiano, sia a livello europeo vi è un'esigenza prioritaria: evitare di essere stretti fra la supremazia americana dei programmi e la supremazia giapponese delle tecnologie. Ma, per quel che riguarda i programmi, deve rilevarsi che per trovare forza di coesione dalle basi ai vertici, lo sviluppo dell'Europa delle televisioni non può affidarsi solo ai tecnocrati dell'innovazione, agli abili ricercatori di vaste *audiences* generalizzate o, per contro, di *target* mirati e selezionati, ma deve volgere lo sguardo sempre alle collettività dell'utenza.

Sono da condividere quelle enunciazioni del libro bianco sulla radiodiffusione in Gran Bretagna negli anni '90: «Il governo concorda con la Commissione Peacock che bisogna muovere verso un futuro più concorrenziale a beneficio dello spettatore. Ciò deve essere ottenuto senza danno per la varietà e qualità dei programmi e senza svilire il contenuto dei programmi. Il Governo pone lo spettatore e l'ascoltatore al centro della politica delle trasmissioni; a causa degli sviluppi tecnologici e internazionali il cambiamento è inevitabile. L'intenzione del Governo è di aprire quelle porte che permettano agli individui di scegliere autonomamente fra una gamma molto più vasta di programmi e tipi di trasmissione».

Rispetto alla vastità dei problemi economici, organizzativi e intellettuali che la emergente dimensione europea pone all'emittenza radiotelevisiva il ruolo delle istituzioni comunitarie non è di agevole percorso. La materia televisiva è così mutevole e magmatica da eludere e comunque rendere difficili i tentativi di controllarla.

Il ruolo di governo e di legiferazione comunitaria si è andato finora contenendo assai più nell'area della regolazione che in quella della produzione; e la capacità di anticipazione degli sviluppi, soprattutto tecnologici, è spesso stata insufficiente, costringendo in questo campo le istituzioni a giocare di rimando.

Il realizzarsi della dimensione comunitaria richiede l'armonica coesistenza, anzi in realtà l'intreccio fra due momenti:

- a) un processo di integrazione dall'alto, ritmato essenzialmente da decisioni politiche ed economiche, che «discende» da Bruxelles verso la società civile dei vari Paesi, passando per le istituzioni statuali. Tale *iter* di tipo *top-down* costituisce una fondamentale direttrice di sviluppo dell'Europa, specie quando riesce a dare dei messaggi fondamentali, che guardano lontano, o quando prende decisioni che incidono su norme e istituzioni dei singoli stati-membri;
- b) accanto a tale processo esiste l'internazionalizzazione «quotidiana», che cresce dal basso, secondo una logica fatta di concreti rapporti tra i soggetti della società civile, i quali si realizzano secondo le più svariate modalità: dalla internazionalizzazione dei consumi a quella dell'istruzione, dai servizi culturali agli scambi economici, tecnologici, finanziari, scientifici.

È dall'incontro dei processi originati da questi due poli che si finirà col materializzare l'integrazione europea.

In definitiva la costruzione dell'immediato futuro passa attraverso il doppio processo, che scende dall'alto verso le società europee e che sale da queste ultime verso le istituzioni comunitarie: è un compito che spetta a tutti coloro che risultano interessati a delineare la nuova Europa, siano essi i soggetti delle strutture politico-istituzionali, siano essi gli attori della società civile.

Sulla base di tali considerazioni confidiamo che il traguardo del 1993 segni un punto di svolta, in modo che la dimensione europea dispieghi compiutamente le sue potenzialità. Il che significherà riaffermare il ruolo di questa nostra antica e sempre nuova Europa quale forza motrice della storia.

PARTE PRIMA

**L'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'UFFICIO
DEL GARANTE
E DAL CONSIGLIO CONSULTIVO
DEGLI UTENTI**

Capitolo I

L'attività del Registro Nazionale della Stampa

Nella relazione del Garante al Parlamento sullo stato dell'editoria sono state esposte le attività, le iniziative e le problematiche concernenti la tenuta del Registro Nazionale della Stampa, sino al 31.12.1991.

L'attività amministrativa dell'Ufficio, dopo tale data, si è ulteriormente sviluppata, come è dimostrato dai dati che qui di seguito vengono indicati.

Sono pervenuti n. 4.708 documenti, che hanno comportato l'avanzamento delle registrazioni sul cronologico dal n. 96.970 al n. 101.678.

Sono state iscritte al Registro Nazionale della Stampa, tra i soggetti non obbligati, 134 imprese. Successivamente all'iscrizione, sono pervenuti 540 documenti dei quali è in corso l'esame. Le imprese non ancora iscritte ma in fase di istruttoria sono 30; quelle da istruire sono 22.

Risultano ancora da iscrivere 512 imprese le quali, ancorché invitate a farlo, non hanno ancora inviato i documenti di rito.

L'attività amministrativa ha riguardato anche il rilascio delle certificazioni, necessarie ai fini di ottenere i contributi o le agevolazioni tariffarie previsti dalla legge (art. 28 della legge n. 416/1981).

I dati relativi si estrinsecano nelle seguenti quantità:

- certificati rilasciati: 401
- certificati da rilasciare: 155
- richieste di documenti al fine di poter rilasciare la certificazione, ossia imprese in fase di istruttoria: 329.

Per quanto concerne gli assetti societari, sono in fase di trattazione numerose pratiche che presentano problematiche complesse e che richiedono un attento esame, sia formale che interpretativo.

Si citano ad esempio: fusione Editoriale Repubblica-Cartiera Ascoli, fusione Ame-Amef Athesis S.p.A., Società Editoriale Cremonese, Edizioni Locali S.r.l., Romedit S.r.l., L'Indipendente S.r.l., Casa Editrice Universo, Società Italiana Quotidiani, etc.

Ha trovato, viceversa, definizione il problema sollevato dall'Associazione Nazionale Agenzie di Stampa in ordine ai requisiti occorrenti per l'accesso alle agevolazioni tariffarie *ex art. 28* legge 416/81.

Nel merito, l'Ufficio ha chiarito che — conformemente a quanto previsto dall'art. 1, D.P.R. 15 febbraio 1983, n. 49, recante le norme di attuazione del predetto articolo 28 — l'accesso alle agevolazioni tariffarie *ex art. 28* è riservato alle sole agenzie di stampa aventi i requisiti di legge (art. 27 legge 416/81, sostituito dagli art. 16 e 17 legge 67/87).

Accanto all'attività amministrativa come sopra descritto, si colloca l'attività di controllo sui bilanci presentati dai soggetti obbligati.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tale genere di attività ha interessato tutte le imprese editrici di quotidiani e periodici.

L'esame dei relativi bilanci è stato condotto:

- a) per l'esercizio dei poteri previsti dal comma 3 dell'art. 15 della legge 223/90;
- b) al fine di riscontrare e verificare l'esattezza dei dati stessi (circa 117 imprese editrici) in precedenza immessi nella banca dati (CED) del settore studi e affari giuridici.

Ciò ha consentito di correggere taluni dati non rispondenti a quelli dei documenti.

La permanenza, presso il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle competenze per l'erogazione dei contributi all'editoria, ha posto il problema della disponibilità da parte di quell'Ufficio dei dati di bilancio che le imprese sono obbligate, invece, a trasmettere al solo Registro Nazionale della Stampa e quindi all'Ufficio del Garante.

L'esigenza rappresentata dal Dipartimento ha indotto l'Ufficio del Garante ad attivare una particolare procedura per l'esame e l'accertamento di conformità a quelli depositati, dei documenti, soprattutto bilanci, occorrenti al Dipartimento per far fronte alla richiesta di contributo, la cui concessione è, come è noto, possibile solo nei confronti delle imprese in regola con la iscrizione al Registro Nazionale della Stampa.

Tale attività ha comportato un notevole dispiego di capacità operativa, riguardando circa 40 imprese.

Per i bilanci dei soggetti obbligati (quotidiani, periodici ed agenzie di stampa) l'attività svolta dall'Ufficio trova dimostrazione nel prospetto riepilogativo che qui di seguito si trascrive:

	Numero fascicoli	Controllati	In regola	Non in regola
Bilanci quotidiani '90	90	58	33	25
Bilanci periodici obbligati '90	23	13	3	10
Bilanci agenzie di stampa '90	9	1	1	—
Bilanci periodici obbligati anni 89/88/87				9
Agenzie di stampa anni 89/88/87				3

L'esame ha riguardato anche i bilanci dei soggetti non obbligati.

È infatti proseguita la trattazione di tali adempimenti contabili con riferimento a n. 255 elaborati afferenti ai conti del 1990.

Dei 115 bilanci esaminati, 45 sono risultati non in regola.

Si è provveduto ad evadere la richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, fornendo copie dei bilanci ed attestazioni di regolarità delle imprese.

Le imprese in regola trasmesse al C.E.D. per l'inserimento nella banca dati sono 48 e sono state predisposte 182 schede relative ad altrettanti bilanci di imprese in regola.

Nell'attività svolta hanno trovato collocazione anche le imprese concessionarie di pubblicità, secondo la prospettiva seguente:

- n. 41 Imprese concessionarie di pubblicità esaminate
- n. 19 Imprese concessionarie di pubblicità in regola sotto il profilo del bilancio 1990 e documentazione relativa (verbale assemblea di approvazione del bilancio, relazione degli organi amministrativo e di controllo, allegato c), copie delle testate su cui è stato pubblicato il bilancio stesso e l'elenco delle testate servite) (art. 12, l. 416/81 e art. 7 D.P.R. 73/1983)
- n. 20 Imprese concessionarie di pubblicità in regola relativamente alla documentazione successiva (organi sociali in carica, elenchi soci di 1° e 2° livello, elenco delle testate servite) (art. 11, comma 5, legge 416/81 e art. 15, commi 1 e 2, D.P.R. 268/1982)
- n. 29 Imprese concessionarie di pubblicità non in regola invitate ad adempiere con diffida
- n. 2 Nuove iscrizioni

L'attività ha compreso anche lo svolgimento di una fitta rete di contatti per le vie brevi con l'utenza, al fine di fornire chiarimenti in ordine ad ogni tipo di adempimento.

Capitolo II

Organizzazione del Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive

Nel mese di dicembre 1991 il Consiglio dei Ministri ha approvato contestualmente il piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive ed il regolamento di attuazione previsto dall'art. 36 della legge 6 agosto 1990, n. 223. Pertanto con l'entrata in vigore del regolamento di attuazione, ed il rilascio delle concessioni da parte del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, entrerà nel pieno delle sue funzioni anche il Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive.

I. - Modulistica

Gli artt. 12, 13 e 16 del regolamento prevedono la predisposizione di una serie di modelli, che dovranno essere utilizzati dagli interessati per le domande di iscrizione al Registro, per le comunicazioni relative agli assetti proprietari delle società, per le comunicazioni previste dall'art. 13 della legge, e per le altre comunicazioni periodiche previste dal regolamento. La predisposizione di tale modulistica è in fase di avanzata elaborazione, con l'intento di renderne possibile la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, in concomitanza o quanto meno immediatamente dopo la pubblicazione del regolamento. La predisposizione dei modelli è stata improntata a criteri di chiarezza, al fine di facilitarne il più possibile la compilazione da parte degli interessati.

II. - Problemi connessi alle procedure di iscrizione

1. Concessionari ed altri soggetti autorizzati

L'art. 12 del regolamento prevede che entro 60 giorni dal rilascio della concessione il titolare deve inoltrare domanda al Garante per ottenere l'iscrizione nel Registro; per la concessionaria pubblica e soggetti equiparati (RAS) tale termine decorre dall'entrata in vigore del regolamento. È da notare al riguardo che, in base al dettato dell'art. 12 della legge, l'avvenuto rilascio della concessione costituisce per le emittenti titolo indispensabile per l'iscrizione nel Registro.

Inoltre, secondo quanto previsto dall'art. 12 del regolamento, copia delle concessioni rilasciate verranno trasmesse d'ufficio dal Ministero

delle Poste e Telecomunicazioni al Garante; pertanto non dovrebbero presentarsi problemi per l'individuazione dei soggetti da iscrivere nel Registro, e per l'eventuale iscrizione d'ufficio degli inadempienti (vedere art. 14 del regolamento).

Analoga situazione si presenta per i soggetti autorizzati ai sensi degli artt. 38 e 43 della legge 14 aprile 1975, n. 103; infatti tali autorizzazioni, a seguito dell'emanazione del piano di assegnazione, dovrebbero essere rinnovate dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni e trasmesse al Garante come previsto per le concessioni.

2. Concessionarie di pubblicità

Particolari problemi emergono per quanto riguarda l'iscrizione nel Registro delle imprese concessionarie di pubblicità, prevista dall'art. 12, comma 2 della legge.

Infatti, a differenza delle emittenti radiotelesive che sono facilmente individuabili in base ad un provvedimento concessivo del Ministero delle Poste, per tali soggetti l'obbligo dell'iscrizione è conseguenziale al semplice svolgimento di un'attività imprenditoriale connessa alla «pubblicità da trasmettere mediante gli impianti radiofonici e televisivi». Quindi opportunamente il regolamento ha previsto in questo caso che il termine per inoltrare la domanda di iscrizione debba decorrere dall'entrata in vigore del regolamento medesimo, o dall'inizio dell'attività imprenditoriale se successiva.

Desta peraltro perplessità il termine di «concessionarie» usato dalla legge, con riguardo al significato che a tale espressione si è inteso dare, ed in relazione all'esigenza di determinare l'estensione ed i limiti di tale categoria di soggetti.

Innanzitutto non sembra che si possano identificare le «concessionarie» esclusivamente in quelle imprese di pubblicità che abbiano concluso almeno un contratto in esclusiva con una emittente radiotelesiva. Tale ipotesi sembra infatti in contrasto con il dettato dell'art. 15, comma 6, della legge il quale prescrive che in allegato al bilancio le imprese di pubblicità debbano indicare i soggetti con i quali siano stati stipulati contratti, precisando l'esistenza di «eventuali clausole di esclusiva». Di conseguenza sembra che la legge sancisca l'obbligo dell'iscrizione per tutte quelle agenzie di pubblicità, qualunque ne sia la dimensione economica, che comunque abbiano concluso anche un solo contratto con una qualsiasi emittente radiofonica o televisiva. Tale interpretazione è peraltro conforme anche alla prassi ormai decennale adottata nell'ambito del Registro Nazionale della Stampa, ove vigono norme legislative analoghe.

Bisogna però tener conto del fatto che per il settore dell'editoria l'obbligo di iscrizione vige soltanto per quelle imprese di pubblicità che intrattengano rapporti con editori che siano iscritti nel Registro, e che fra questi soltanto alcune categorie di soggetti (editori di giornali quotidiani e di periodici aventi alle proprie dipendenze almeno cinque giornalisti) soggiacciono all'obbligo dell'iscrizione. Nel settore radiotelesivo invece l'obbligo di iscrizione è a carico di tutti i soggetti che esercitano l'emittenza a seguito del rilascio di una concessione. Da ciò deriva come conseguenza che la categoria dei soggetti da iscrivere nel settore pubblicitario risulterà notevolmente estesa, considerando pure che il mercato pubblicitario è oggi sempre più orientato verso l'utilizzazione del mezzo televisivo. Inoltre molte emittenti, anche di piccole e medie dimensioni, hanno costituito delle imprese o società parallele per la gestione della propria pubblicità.

3. Imprese di produzione o di distribuzione di programmi

Analoghe considerazioni vanno svolte per le imprese di produzione o di distribuzione di programmi radiotelevisivi, alle quali si applicano le stesse disposizioni normative vigenti per le concessionarie di pubblicità.

Per quanto riguarda in particolare la delimitazione di tale nuova categoria di soggetti, da talune parti è stato sollevato il dubbio se in essa si possano far rientrare o meno anche le compagnie di distribuzione operanti nel settore cinematografico. Non sembra però che si possa validamente escludere la soluzione positiva, posto che ormai tutte le opere cinematografiche nel giro di almeno due anni possono essere immesse nel circuito televisivo (v. art. 15, comma 14, della legge).

Al 31 luglio 1991 sono pervenuti a questo ufficio, in osservanza dell'obbligo sancito dall'art. 15, comma 6, della legge, 64 bilanci presentati da imprese di produzione o di distribuzione di programmi.

Capitolo III

Bilanci

I. — Premessa

Entro il 31 luglio di ogni anno, i concessionari privati e la concessionaria pubblica (art. 14, comma 1), nonché le imprese concessionarie di pubblicità e di produzione o di distribuzione di programmi che operano nel settore radiotelevisivo (art. 15, comma 6), devono adempiere all'obbligo di presentazione dei propri bilanci e degli allegati previsti dal DM n. 382/90.

Non essendo ancora state rilasciate le concessioni per radiodiffusione sonora e televisiva in ambito nazionale e locale, di cui all'art. 16, i soggetti obbligati alla presentazione dei bilanci sono, in base all'art. 33, quelli autorizzati ai sensi dell'art. 32.

In questa prima fase di applicazione, in via transitoria, della legge, i soggetti che hanno presentato all'Ufficio del Garante i bilanci relativi all'esercizio chiuso al 31 dicembre 1990, sono stati complessivamente n. 3.649, così ripartiti:

emittenti televisive nazionali	n.	18	
emittenti televisive locali	n.	<u>768</u>	786
emittenti radiofoniche	n.		2.642
imprese concessionarie di pubblicità	n.		159
imprese di produzione e distribuzione di programmi	n.		<u>62</u>
Totale	n.		3.649

Un numero così rilevante di documenti ha necessariamente richiesto un notevole impegno da parte dell'Ufficio ed ha comportato la soluzione di una complessa serie di problematiche interpretative ed organizzative (1).

L'esame della documentazione è stato condotto dapprima su elementi meramente formali, ed ha posto in luce una notevole e generalizzata carenza qualitativa della documentazione stessa. In particolare, si è rilevato:

- la diffusa difformità degli schemi utilizzati per la presentazione dei bilanci rispetto ai modelli predisposti dal Ministero delle PPTT con il DM 382/90;
- la pressoché totale diversità degli allegati presentati rispetto agli schemi di cui al citato DM 382/90;
- una frequente incongruenza dei dati forniti ai sensi dell'art. 14 comma 2 della legge 223 (programmi trasmessi, pubblicità trasmessa, sponsorizzazioni, ecc.).

(1) Tutte le elaborazioni presentate nel presente capitolo sono state effettuate dal Settore Bilanci ed Ispezioni, che si è avvalso della consulenza della società di revisione e certificazione Ria & Mazars S.a.s.

Va, tuttavia, considerato che, trattandosi del primo anno di applicazione della norma, per di più emanata ad esercizio sociale già avviato, i vari soggetti obbligati hanno dovuto affrontare notevoli problemi sia nella riclassificazione dei bilanci che nella raccolta delle informazioni complementari.

Per molte aziende, infatti, la rilevazione di taluni dati contabili ed extracontabili relativi al 1990 avrebbe comportato l'introduzione, nella propria organizzazione amministrativo-contabile, di procedure piuttosto complesse e difficilmente realizzabili ad esercizio sociale già quasi concluso.

L'esame sostanziale dei bilanci e degli allegati, iniziato contestualmente alle verifiche formali, ha invece incontrato diversi ostacoli per la carenza o la difficile intellegibilità dei dati, sicché le analisi di congruità e compatibilità, i riscontri dei rapporti reciproci tra soggetti diversi, le verifiche delle interrelazioni tra operatori da una parte, concessionari di pubblicità e produttori dall'altra, si sono potute effettuare con soddisfacente attendibilità solo su un numero limitato di soggetti.

Per l'elaborazione dei dati relativi all'universo dei soggetti, il Settore Bilanci ed Ispezioni ha predisposto specifiche metodologie di lavoro, pervenendo ad una serie significativa di aggregazioni. Tuttavia, la censata mancanza di intellegibilità, uniformità e chiarezza informativa dei dati disponibili ha considerevolmente limitato la possibilità di effettuare analisi più approfondite e particolareggiate.

Allo stato, quindi, è possibile avere solo una rappresentazione parziale del settore radiotelevisivo, almeno per quanto riguarda le dinamiche dei diversi comparti, la redditività delle gestioni, i fattori di crescita, l'equilibrio economico-finanziario dell'insieme delle aziende operanti nel settore stesso. A tale proposito, l'Ufficio ha allo studio possibili profili di riforma e di snellimento degli adempimenti, alla luce anche dell'entrata in vigore della normativa comunitaria in tema di bilanci.

II. — Brevi cenni sui dati aggregati di settore

Ciò premesso, si illustrano, qui di seguito, alcuni dati relativi alla situazione complessiva dei soggetti operanti in regime transitorio, con l'espressa avvertenza che tali dati devono essere necessariamente considerati tuttora provvisori.

I ricavi complessivi del settore radiotelevisivo quanto a canoni, pubblicità, sponsorizzazioni e produzioni, conteggiati sui 3.649 soggetti attualmente censiti (2) e depurati dalle duplicazioni contabili più rilevanti (dovute alle transazioni avvenute all'interno dei principali gruppi), ammonterebbero a lire 7.700 (3) miliardi circa.

L'emittenza nazionale realizza lire 6.500 miliardi, pari all'84% dei ricavi complessivi, mentre l'emittenza locale lire 1.200 miliardi, pari al residuo 16%.

Nell'ambito dell'emittenza nazionale, la concessionaria pubblica RAI realizza ricavi per lire 3.535 miliardi, pari al 46% del totale, ed il Gruppo RTI - FININVEST il 35% pari a lire 2.700 miliardi circa.

Il restante 19%, pari a lire 1.465 miliardi, è realizzato dalle rimanenti reti nazionali televisive e da tutte le altre reti radiotelevisive locali (4).

(2) Comprensivi delle imprese concessionarie di pubblicità, di produzione o di distribuzione dei programmi.

(3) Tale cifra assomma anche i dati delle imprese di pubblicità, di produzione, di distribuzione dei programmi e delle imprese che hanno inviato il loro bilancio in maniera non conforme alle disposizioni di legge.

(4) A lordo dei trasferimenti interni al settore.

Il quadro appena delineato, oltre a mettere in luce lo squilibrio esistente tra emittenza nazionale e locale, evidenzia in particolare la concentrazione delle risorse in capo alla concessionaria pubblica RAI ed al gruppo privato RTI - FININVEST.

In precedenti relazioni dell'Ufficio è stata sottolineata l'esigenza che un sistema radiotelevisivo ispirato a criteri di pluralismo si articoli in maniera bilanciata fra emittenza nazionale e locale, quest'ultima considerata argine efficace contro i rischi di oligopolio dell'informazione.

I dati testè presentati indicano, invece, come l'attuale assetto dell'emittenza radiotelevisiva sia caratterizzato da forze economiche che canalizzano, in forma difficilmente reversibile nel breve periodo, le risorse verso due grandi poli fortemente strutturati.

Siffatta situazione induce a ritenere che la tutela del policentrismo informativo non può realizzarsi soltanto con misure in negativo, quali la fissazione di vincoli, di tetti, di limiti della tiratura e del numero delle reti, ma anche con misure in positivo, finalizzate allo sviluppo mirato delle imprese di medie e piccole dimensioni.

Non va, inoltre, dimenticato che la gravitazione delle risorse economiche verso le grandi emittenti tende a contenere i livelli di redditività degli operatori minori (che non riescono a diluire nelle economie di scala, generate dalle grandi dimensioni, le politiche concorrenziali sulle prestazioni) e ne limita fortemente il processo di accumulazione patrimoniale, gli investimenti, la modernizzazione e, in ultima analisi, l'autonomia sopravvivenza, aprendo la strada a possibili distorsioni concorrenziali.

Le grandi *audience*, le combinazioni con le grandi tirature, il rapporto costo-benefici, costituiscono elementi determinanti per le scelte commerciali di gran parte degli utenti pubblicitari sicché, in assenza di misure idonee, può ragionevolmente prevedersi l'ulteriore crescita del divario attualmente esistente tra emittenti «minori» e grandi operatori.

III. — Resoconto dell'esame del bilancio della concessionaria pubblica RAI

La struttura patrimoniale-finanziaria risultante dal bilancio consolidato al 31 dicembre 1990 è così sintetizzabile:

Fonti di finanziamento ed autofinanziamento

	<i>Lire miliardi</i>
1. Patrimonio netto	131
2. Fondo TFR	580
3. Indebitamento finanziario netto	1.724
4. Posizione debitoria netta	179
	2.614

Investimenti

5. Immobilizzazioni nette	2.614
---------------------------	-------

I suddetti investimenti, ancora da ammortizzare, si riferiscono per lire 2.531 miliardi alla sola concessionaria pubblica e comprendono lire 1.173 miliardi di immobilizzazioni immateriali costituite prevalentemente dai costi dei programmi televisivi ad utilità ripetuta disponibili per l'impiego e lire 1.309 miliardi di immobilizzazioni materiali costituite prevalentemente da fabbricati industriali impianti radiotelevisivi ed attrezzature.

Siffatti investimenti sono stati caratterizzati nell'ultimo triennio da una dinamica, che seppure decelerata negli ultimi due anni, ne ha pressoché raddoppiato l'importo ancora da ammortizzare in conto esercizio.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ciò, in presenza di una capacità reddituale limitata e di mezzi propri contenuti, ha inciso direttamente sull'indebitamento finanziario della concessionaria che, da lire 640 miliardi a fine '87, ha raggiunto a fine '90 l'importo di lire 1.516 miliardi.

In particolare, i debiti di gruppo verso il sistema bancario e finanziario si attestano sui seguenti valori:

A medio-lungo termine	lire 785 miliardi
A breve termine	lire 844 miliardi

oltre ad un debito finanziario di lire 100 miliardi verso la controllante IRI.

Le disponibilità e i crediti finanziari a breve ammontano alla stessa data a circa lire 5 miliardi.

Tale esposizione debitoria beneficia di lire 130 miliardi ricevuti nell'anno a fronte di cessioni di crediti.

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

	1987	1988	1989	1990
<i>Lire miliardi</i>				
Gruppo RAI	15	90	117	175
Solo RAI	7	79	110	170

Per una visione sintetica dell'andamento economico consolidato, può essere utile mettere a confronto i dati tratti dai bilanci di Gruppo:

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

Il margine operativo lordo di Gruppo sopra riportato riflette sostanzialmente quello della Capogruppo RAI:

	1987	1988	1989	1990
<i>Lire miliardi</i>				
M.O.L.	33	344	603	704

(5) Includere lire 200 miliardi per contributi in conto esercizio.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

la cui positiva dinamica d'insieme appare influenzata dalle seguenti tendenze di fondo:

Sul versante dei ricavi:

1) da una moderata crescita dei ricavi per abbonamenti che, a fronte di un portafoglio abbonati sostanzialmente stabile (6) (15 milioni di abbonati al 31 dicembre 1990 contro 14,7 milioni al 31 dicembre 1988), si sono incrementati nel corso del triennio 1988-1991, per effetto degli aumenti di canone riconosciuti con decorrenza 1° luglio 1987 e 1° gennaio 1990, mediamente del 10% annuo:

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

2) da una dinamica lievemente più sostenuta dei ricavi pubblicitari che si sono incrementati, nel rispetto sostanziale del tetto stabilito dalla Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e di vigilanza dei servizi radiotelevisivi, mediamente del 14% annuo:

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

3) da un lieve aumento dei costi di produzione interna capitalizzati, che, anche se correttamente iscritti tra i ricavi di periodo, rappresentano comunque oneri rinviati alle future gestioni a fronte di introiti sperati:

1987	1988	1989	1990
<i>Lire miliardi</i>			
dati non confrontabili	dati non confrontabili	174	213

Sul versante dei costi:

4) da una crescita del costo del lavoro mediamente pari a circa il 9% annuo, a fronte di una lieve riduzione degli organici che dalle 13.760 unità di fine 1988, passano alle 13.365 unità di fine 1990:

1987	1988	1989	1990
<i>Lire miliardi</i>			
944	1.045	1.125	1.214

(6) Si calcola che il numero degli utenti non paganti sia superiore a 3,5 milioni, con una evasione totale di lire 400 miliardi. Si calcola invece che il tasso di morosità relativo ai canoni in portafoglio sia inferiore al 4%.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

5) da una tendenziale flessione dei costi per prestazioni di servizi e degli altri costi della produzione:

	1987	1988	1989	1990
<i>Lire miliardi</i>				
Lavoro autonomo	89	116	100	105
Diritti di utilizzazione	93	109	110	110
Servizi esterni	974	1.083	725	780

IV. — Resoconto dell'esame dei bilanci delle emittenti televisive private nazionali

Qui di seguito, si presenta una sintesi della situazione economico-patrimoniale di ciascuna delle concessionarie private, elaborate sulla base dei bilanci pervenuti:

PONTECO TV S.P.A. (TV KOPER CAPODISTRIA - TV SLOVENJA)

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

Struttura patrimoniale al 31 dicembre 1990

Fonti di finanziamento ed autofinanziamento

Lire milioni

1. Patrimonio netto	522
2. Fondo Trattamento Fine Rapporto	71
3. Posizione debitoria netta	2.283
	<hr/>
	2.876

Investimenti

4. Immobilizzazioni nette	821
5. Indebitamento finanziario netto	2.055
	<hr/>
	2.876

Conto economico al 31 dicembre 1990

Ricavi di vendita e di produzione	22.197
Costi della produzione e del lavoro	21.397
	<hr/>
<i>M.O.L.</i>	800
Ammortamenti	(164)
Oneri finanziari netti	(217)
Imposte	(42)
Altri (costi) e ricavi netti	(127)
	<hr/>
<i>Utile (perdita) d'esercizio</i>	250

AIFRATEF (ANTENNE 2)

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

Struttura patrimoniale al 31 dicembre 1990

Fonti di finanziamento ed autofinanziamento

Lire milioni

1. Patrimonio netto	2.708
2. Fondo Trattamento Fine Rapporto	0
3. Posizione debitoria netta	13
	<hr/>
	2.721

Investimenti

4. Immobilizzazioni nette	2.191
5. Indebitamento finanziario netto	530
	<hr/>
	2.721

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Conto economico al 31 dicembre 1990

Ricavi di vendita e di produzione	1.773
Costi della produzione e del lavoro	0
<i>M.O.L.</i>	1.773
Ammortamenti	(30)
Oneri finanziari netti	0
Imposte	0
Altri (costi) e ricavi netti	(480)
<i>Utile (perdita) d'esercizio</i>	1.263

TBS (RETECAPRI)

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

Struttura patrimoniale al 31 dicembre 1990

<i>Fonti di finanziamento ed autofinanziamento</i>	<i>Lire milioni</i>
1. Patrimonio netto	3.229
2. Fondo Trattamento Fine Rapporto	142
3. Posizione debitoria netta	1.412
	4.783
<i>Investimenti</i>	
4. Immobilizzazioni nette	1.803
5. Indebitamento finanziario netto	2.980
	4.783

Conto economico al 31 dicembre 1990

Ricavi di vendita e di produzione	2.347
Costi della produzione e del lavoro	1.586
<i>M.O.L.</i>	761
Ammortamenti	(345)
Oneri finanziari netti	(46)
Imposte	(410)
Altri (costi) e ricavi netti	49
<i>Utile (perdita) d'esercizio</i>	9

TV INTERNAZIONALE S.P.A. (TELEMONTECARLO)

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

Struttura patrimoniale al 30 settembre 1990

<i>Fonti di finanziamento ed autofinanziamento</i>	<i>Lire milioni</i>
1. Patrimonio netto	7.890
2. Fondo Trattamento Fine Rapporto	833
3. Posizione debitoria netta	72.406
	81.129
<i>Investimenti</i>	
4. Immobilizzazioni nette	75.518
5. Indebitamento finanziario netto	5.611
	81.129

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Conto economico al 31 dicembre 1990

Ricavi di vendita e di produzione	60.759
Costi della produzione e del lavoro	64.787
<i>M.O.L.</i>	(4.028)
Ammortamenti	(6.263)
Oneri finanziari netti	(2.190)
Imposte	(14)
Altri (costi) e ricavi netti	682
<i>Utile (perdita) d'esercizio</i>	(11.813)

PATHE ITALIA S.P.A. (TV 7 PATHE)

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

Struttura patrimoniale al 31 dicembre 1990

<i>Fonti di finanziamento ed autofinanziamento</i>	<i>Lire milioni</i>
1. Patrimonio netto	11.817
2. Fondo Trattamento Fine Rapporto	60
3. Posizione debitoria netta	31.246
	43.123
<i>Investimenti</i>	
4. Immobilizzazioni nette	23.542
5. Indebitamento finanziario netto	19.581
	43.123
Conto economico al 31 dicembre 1990	
Ricavi di vendita e di produzione	14.170
Costi della produzione e del lavoro	14.563
<i>M.O.L.</i>	(393)
Ammortamenti	(1.988)
Oneri finanziari netti	(1.237)
Imposte	(216)
Altri (costi) e ricavi netti	1.425
<i>Utile (perdita) d'esercizio</i>	(2.409)

RETE A S.r.l. (RETE A)

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

Struttura patrimoniale al 31 dicembre 1990

<i>Fonti di finanziamento ed autofinanziamento</i>	<i>Lire milioni</i>
1. Patrimonio netto	4.419
2. Fondo Trattamento Fine Rapporto	655
3. Indebitamento finanziario netto	692
4. Posizione debitoria netta	1.590
	7.356
<i>Investimenti</i>	
5. Immobilizzazioni nette	7.356

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Conto economico al 31 dicembre 1990	
Ricavi di vendita e di produzione	14.454
Costi della produzione e del lavoro	12.046
<i>M.O.L.</i>	2.408
Ammortamenti	(1.377)
Oneri finanziari netti	(169)
Imposte	(66)
Altri (costi) e ricavi netti	(792)
<i>Utile (perdita) d'esercizio</i>	4

SIT - TELESERVICE 1975 S.r.l. (ELEFANTE)

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

Struttura patrimoniale al 31 dicembre 1990

<i>Fonti di finanziamento ed autofinanziamento</i>	<i>Lire milioni</i>
1. Patrimonio netto	7.860
2. Fondo Trattamento Fine Rapporto	73
3. Indebitamento finanziario netto	1.130
	9.063
<i>Investimenti</i>	
4. Immobilizzazioni nette	7.702
5. Posizione creditoria netta	1.361
	9.063

Conto economico al 31 dicembre 1990

Ricavi di vendita e di produzione	2.140
Costi della produzione e del lavoro	1.524
<i>M.O.L.</i>	616
Ammortamenti	(890)
Oneri finanziari netti	(223)
Imposte	(47)
Altri (costi) e ricavi netti	727
<i>Utile (perdita) d'esercizio</i>	183

TELE 90 S.r.l. (TELE 90)

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

Struttura patrimoniale al 31 dicembre 1990**Conto economico al 31 dicembre 1990**

NON PERVENUTO IN FORMA COMPLETA

VALLAU ITALIANA PROMOMARKET S.r.l. (RETEMIA)

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

Struttura patrimoniale al 31 dicembre 1990

<i>Fonti di finanziamento ed autofinanziamento</i>	<i>Lire milioni</i>
1. Patrimonio netto	2.700
2. Fondo Trattamento Fine Rapporto	215
3. Indebitamento finanziario netto	37.298
	40.213

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<i>Investimenti</i>	
4. Immobilizzazioni nette	20.777
5. Posizione creditoria netta	19.436
	<u>40.213</u>
Conto economico al 31 dicembre 1990	
Ricavi di vendita e di produzione	22.667
Costi della produzione e del lavoro	22.113
	<u>M.O.L.</u>
Ammortamenti	(1.631)
Oneri finanziari netti	(439)
Imposte	(9)
Altri (costi) e ricavi netti	1.226
	<u>Utile (perdita) d'esercizio</u>
	(299)

C.R.A.I. CONSORZIO RETE AGENZIE IPPICHE (C.R.A.I.)

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

Struttura patrimoniale al 31 dicembre 1990

<i>Fonti di finanziamento ed autofinanziamento</i>		<i>Lire milioni</i>
1. Patrimonio netto		563
2. Fondo Trattamento Fine Rapporto		10
		<u>573</u>
<i>Investimenti</i>		
3. Immobilizzazioni nette		377
4. Indebitamento finanziario netto		33
5. Posizione creditoria netta		163
		<u>573</u>
Conto economico al 31 dicembre 1990		
Ricavi di vendita e di produzione		1.069
Costi della produzione e del lavoro		984
		<u>M.O.L.</u>
Ammortamenti		(178)
Oneri finanziari netti		(26)
Imposte		(5)
Altri (costi) e ricavi netti		125
		<u>Utile (perdita) d'esercizio</u>
		1

BETA TELEVISION S.P.A. (VIDEOMUSIC)

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

Struttura patrimoniale al 30 settembre 1990

<i>Fonti di finanziamento ed autofinanziamento</i>		<i>Lire milioni</i>
1. Patrimonio netto		10.326
2. Fondo Trattamento Fine Rapporto		364
		<u>10.690</u>
<i>Investimenti</i>		
3. Immobilizzazioni nette		7.210
4. Indebitamento finanziario netto		28
5. Posizione creditoria netta		3.452
		<u>10.690</u>

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Conto economico al 31 dicembre 1990

Ricavi di vendita e di produzione	30.116
Costi della produzione e del lavoro	26.497
<i>M.O.L.</i>	3.619
Ammortamenti	(1.431)
Oneri finanziari netti	1.627
Imposte	(75)
Altri (costi) e ricavi netti	(3.638)
<i>Utile (perdita) d'esercizio</i>	102

PRIMA TV S.P.A. (TELEPIÙ 1)

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

Struttura patrimoniale al 31 dicembre 1990

<i>Fonti di finanziamento ed autofinanziamento</i>	<i>Lire milioni</i>
1. Patrimonio netto	2.940
2. Fondo Trattamento Fine Rapporto	63
3. Indebitamento finanziario netto	23.312
	26.315
<i>Investimenti</i>	
4. Immobilizzazioni nette	15.558
5. Posizione creditoria netta	10.757
	26.315

Conto economico al 31 dicembre 1990

Ricavi di vendita e di produzione	7.504
Costi della produzione e del lavoro	5.661
<i>M.O.L.</i>	1.843
Ammortamenti	(1.760)
Oneri finanziari netti	(126)
Imposte	(22)
Altri (costi) e ricavi netti	9
<i>Utile (perdita) d'esercizio</i>	(56)

EUROPA TV S.P.A. (TELEPIÙ 2)

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

Struttura patrimoniale al 31 dicembre 1990

<i>Fonti di finanziamento ed autofinanziamento</i>	<i>Lire milioni</i>
1. Patrimonio netto	2.944
2. Fondo Trattamento Fine Rapporto	14
3. Indebitamento finanziario netto	21.566
	24.524
<i>Investimenti</i>	
4. Immobilizzazioni nette	19.954
5. Posizione creditoria netta	4.570
	24.524

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Conto economico al 31 dicembre 1990

Ricavi di vendita e di produzione	19.407
Costi della produzione e del lavoro	16.056
<i>M.O.L.</i>	3.351
Ammortamenti	(1.554)
Oneri finanziari netti	(566)
Imposte	(17)
Altri (costi) e ricavi netti	(1.331)
<i>Utile (perdita) d'esercizio</i>	(117)

OMEGA TV S.P.A. (TELEPIÙ 3)

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

Struttura patrimoniale al 31 dicembre 1990

<i>Fonti di finanziamento ed autofinanziamento</i>	<i>Lire milioni</i>
1. Patrimonio netto	954
2. Fondo Trattamento Fine Rapporto	421
3. Indebitamento finanziario netto	12.178
4. Posizione debitoria netta	27.562
	41.115
<i>Investimenti</i>	
5. Immobilizzazioni nette	41.115

Conto economico al 31 dicembre 1990

Ricavi di vendita e di produzione	11.273
Costi della produzione e del lavoro	9.479
<i>M.O.L.</i>	1.794
Ammortamenti	(2.118)
Oneri finanziari netti	(415)
Imposte	(115)
Altri (costi) e ricavi netti	(1.192)
<i>Utile (perdita) d'esercizio</i>	(2.046)

R.T.I. S.p.A.

Capogruppo di: RETE QUATTRO S.p.A. (Rete quattro), CANALE 5 S.p.A. (Canale 5), RETE 10 S.r.l. (Italia 1)

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

Struttura patrimoniale al 31 dicembre 1990

	R.T.I. consolidato	Rete Italia	C.R.T.	Olimpya	Publitalia
	<i>Lire miliardi</i>				
<i>Fonti di finanziamento ed autofinanziamento</i>					
1. Patrimonio netto	111	286	1	3	16
2. T.F.R.	10	2	—	—	14
3. Indebitamento finanziario netto	74	1.060	73	29	196
	195	1.348	74	32	226
<i>Investimenti</i>					
4. Posizione creditoria netta	4	36	74	27	163
5. Immobilizzazioni nette	191	1.312 ⁽¹⁾	—	5	63
	195	1.348	74	32	226

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Conto economico al 31 dicembre 1990

	R.T.I. consolidato (2)	Reti Italia	G.R.T.	Olimpya	Publitalia
	<i>Lire miliardi</i>				
Ricavi di vendita e di produzione	1.787	587	138	78	2.511
Costi della produzione e del lavoro	(1.647)	(73)	(184)	(67)	(2.435)
<i>M.O.L.</i>	140	514	(46)	11	76
Ammortamenti	(82)	(390)	(—)	(—)	(2)
Oneri finanziari netti	(4)	(124)	(8)	(1)	(36)
Proventi, oneri straordinari ed altri	(32)	73	44	(16)	(35)
Imposte	(15)	(36)	—	—	(1)
<i>Utile (perdita) d'esercizio</i>	7	37	(10)	(6)	2

(1) Di cui lire 290 miliardi di immobilizzazioni finanziarie, lire 1 miliardo di immobilizzazioni tecniche e lire 1.021 miliardi di immobilizzazioni immateriali.

(2) Le Società incluse nel consolidato sono 49.

* * *

La struttura patrimoniale e finanziaria aggregata delle concessionarie private prese in esame (e considerando per le tre reti FININVEST i dati del consolidato della RTI S.r.l., società capogruppo) si può sintetizzare come segue:

	<i>Lire miliardi</i>
<i>Fonti</i>	
1. Patrimonio netto	155
2. Fondo TFR	13
3. Indebitamento finanziario netto	242
	<hr/> 410
<i>Investimenti</i>	
4. Immobilizzazioni netto	389
5. Posizione netta creditoria	21
	<hr/> 410

Va preliminarmente chiarito che questo aggregato non è completamente confrontabile con il bilancio consolidato della concessionaria pubblica, nel quale sono inclusi gli investimenti (e relative fonti di finanziamento) dell'attività di produzione e dell'attività di pubblicità, che sono, invece, escluse nel prospetto sopra riportato.

Dai dati di sintesi risulta peraltro evidente come nel settore privato gli investimenti sono stati sostenuti, in maniera consistente, dal ricorso al credito finanziario (il patrimonio netto copre solo il 40% dell'indebitamento), che è prevalente rispetto ai mezzi propri (7).

Se si approfondisce l'analisi, dividendo le private nei tre grandi gruppi RTI, TELEPIÙ ed altre il rapporto patrimonio/indebitamento presenta i seguenti «ratios»:

Aggregato	TELEPIÙ S.r.l.	RTI S.p.A.	ALTRE
40%	9%	58%	31%

Emerge, quindi, una buona patrimonializzazione delle concessionarie FININVEST, una insufficiente dotazione di mezzi propri delle altre private ed una dipendenza quasi totale degli investimenti TELEPIÙ da finanziamenti esterni.

(7) Si evidenzia anche una posizione creditoria netta aggregata di segno positivo e, quindi, anomala, dovuta unicamente a crediti vantati, in particolare, da una concessionaria minore ed a fronte di un pesante indebitamento finanziario.

Per quanto riguarda i volumi degli investimenti, le concessionarie del gruppo FININVEST detengono il 49% degli investimenti totali delle concessionarie private. Per quanto concerne i mezzi propri, l'analisi indica che la RTI rappresenta da sola il 71% del totale.

Il conto economico aggregato del comparto si sintetizza come segue:

	Lire miliardi
Ricavi di vendita	1.981
Costi di produzione e lavorazione	1.829
M.O.L.	152
	<hr/>
Ammortamenti	(100)
Oneri finanziari netti	(7)
Imposte	(33)
Altri (costi) ricavi	(19)
	<hr/>
Utile (perdita) esercizio	(7)

Si rileva che, sul valore totale dei ricavi di 1.981 miliardi, il 90% è rappresentato da RTI, il 2% dalle TELEPIÙ e l'8% dalle altre.

Il margine operativo lordo aggregato si distribuisce nel presente modo: RTI per il 92%, TELEPIÙ per il 5%, altre per il 3% (anche per effetto del risultato negativo evidenziato, già a questo livello, da alcune reti nazionali).

Esaminando i totali aggregati degli altri costi, emerge che la voce ammortamenti si attesta su 100 miliardi, una cifra che raggiunge quasi il 26% del totale degli investimenti aggregati al 31.12.1991.

Scendendo nell'analisi si rileva che RTI contabilizza nell'esercizio quasi l'82% del totale degli ammortamenti.

Sul fronte degli oneri finanziari netti, la loro ripartizione grava per il 25% sulle altre concessionarie, per il 16% sulle TELEPIÙ e per il 59% sulla RTI.

Le imposte totali raggiungono i 33 miliardi e fanno capo quasi totalmente alla stessa RTI.

Il risultato d'esercizio, infine, è rappresentato anch'esso da un dato aggregato che, sommando algebricamente utili e perdite, si attesta su un valore negativo totale di quasi 7 miliardi.

Questa cifra è formata da 7 miliardi di utile RTI FININVEST, dalla perdita delle TELEPIÙ di 2,2 miliardi e dalla perdita delle altre private di 11,6 miliardi.

In conclusione, il comparto delle emittenti televisive nazionali, se si esclude il gruppo RTI-FININVEST, è attualmente costituito da poche imprese di medie-piccole dimensioni, con capitali di rischio limitati, bassa redditività e, in taluni casi, ridotta operatività.

V. - Resoconto dell'esame dei bilanci delle emittenti private televisive locali

Il comparto dell'emittenza televisiva locale è caratterizzato da un considerevole numero di soggetti (oltre 700 i bilanci depositati) ma con strutture aziendali e organizzative piuttosto modeste.

Questa circostanza verosimilmente, deve aver condizionato gli operatori nell'elaborare i dati richiesti dalla legge, perché, nella gran parte dei casi, la documentazione è risultata incompleta o addirittura carente di elementi essenziali, costringendo l'Ufficio ad esaminare solo un campione molto ristretto di soggetti (158). Un campione, peraltro, privo di rilievo statistico, in quanto ottenuto senza particolari criteri selettivi, quale risultato della inevitabile esclusione di tutte quelle posizioni mancanti degli elementi minimi per una corretta analisi di bilancio.

Nelle tavole che seguono sono illustrati i dati più significativi dei soggetti esaminati.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 1/A - Risultato economico dei soggetti esaminati suddivisi per classi di fatturato
(valori assoluti in migliaia)

EMITTENTI TV PRIVATE NAZIONALI

Classi di fatturato (mld. di lire)	N. aziende	Utile (valori assoluti)	Media	N. aziende	Perdita (valori assoluti)	Media	N. aziende in pareggio
0 - 10	3	194.627	64.876	2	1.872.031	936.015	0
10 - 20	1	4.974	4.974	1	117.850	117.850	0
20 - 25	1	250.772	250.772	1	299.802	299.802	0
oltre 25	4	5.452.457	1.363.114	1	11.813.751	11.813.751	0
Totale	9	5.902.830	655.870	5	14.103.434	2.820.687	0

Dati derivati dagli All.ti B (Modello del conto profitti e delle perdite) del D.M. 382/90.

Tav. 1/B - Risultato economico dei soggetti esaminati suddivisi per classi di fatturato
(valori assoluti in migliaia)

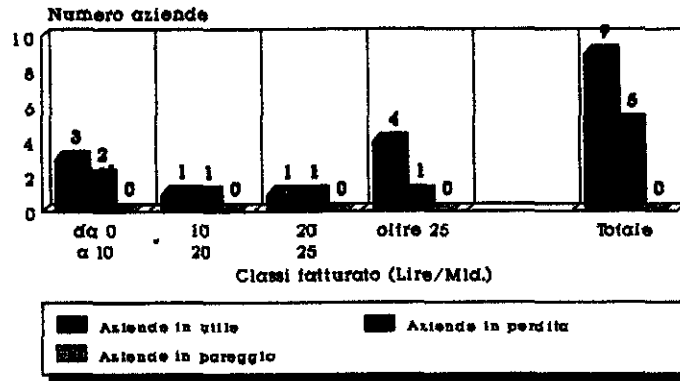
EMITTENTI TV PRIVATE LOCALI

Classi di fatturato (mld. di lire)	N. aziende	Utile (valori assoluti)	Media	N. aziende	Perdita (valori assoluti)	Media	N. aziende in pareggio
0 - 0,25	35	445.526	12.729	52	1.609.511	30.952	6
0,25 - 1	25	1.286.343	51.454	13	1.821.107	140.085	1
1 - 5	11	2.323.535	211.230	9	1.121.438	124.604	0
oltre 5	5	2.403.671	480.734	1	889.736	889.736	0
Totale	76	6.459.075	84.988	75	5.441.792	72.537	7

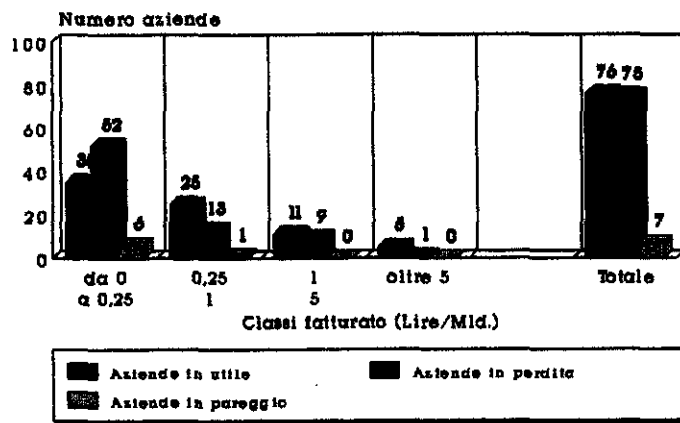
Dati derivati dagli All.ti B (Modello del conto profitti e delle perdite) del D.M. 382/90.

FIG. 1

RISULTATO ECONOMICO DEI SOGGETTI ESAMINATI



1) EMITTENTI TV PRIVATE NAZIONALI



2) EMITTENTI TV PRIVATE LOCALI

Dati al 15 Febbraio 1992

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

EMITTENTI TV PRIVATE NAZIONALI

Classi di fatturato (mld. di lire)	N. aziende	%	Ricavi per pubblicità	%	Ricavi per vendite	%	Altri ricavi	%	Totale	%
0 - 10	5	35,71	9.875.745	0,72	0	0,00	1.225.000	2,75	11.100.745	0,78
10 - 20	2	14,29	15.064.394	1,09	0	0,00	18.739.000	42,03	33.803.394	2,37
20 - 25	2	14,29	31.807.064	2,31	315.088	15,17	10.881.111	24,41	43.003.262	3,01
oltre 25	5	35,71	1.322.883.714	95,89	1.762.632	84,83	13.735.214	30,81	1.338.381.560	93,84
Totale	14	100,00	1.379.630.917	100,00	2.077.720	100,00	44.580.325	100,00	1.426.288.961	100,00

Dati derivati dagli All.ti B (Modello del conto profitti e delle perdite) del D.M. 382/90.

Tav. 2/B - Composizione percentuale dei ricavi dei soggetti esaminati suddivisi per classi di fatturato

EMITTENTI TV PRIVATE NAZIONALI

Classi di fatturato (mld. di lire)	N. aziende	%	Ricavi per pubblicità e sponsorizzazione	Ricavi per vendite	Altri ricavi	Totale
0 - 10	5	35,71	88,96	0,00	11,04	100,00
10 - 20	2	14,29	44,56	0,00	55,44	100,00
20 - 25	2	14,29	73,97	0,73	25,30	100,00
oltre 25	5	35,71	98,84	0,13	1,03	100,00
Totale	14	100,00	96,73	0,14	3,13	100,00

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

EMITTENTI TV PRIVATE LOCALI

Classi di fatturato (mld. di lire)	N. aziende	%	Ricavi per pubblicità e sponsorizzazione	%	Ricavi per vendite	%	Altri ricavi	%	Totale	%
0 - 0,25	93	58,86	4.554.838	6,24	131.505	0,56	1.003.232	4,46	5.689.575	4,78
0,25 - 1	39	24,68	13.488.427	18,46	1.321.658	5,62	6.533.353	29,02	21.343.438	17,92
1 - 5	20	12,66	30.934.991	42,35	3.011.368	12,81	6.910.159	30,69	40.856.518	34,31
oltre 5	6	3,80	24.073.697	32,95	19.040.985	81,01	8.068.102	35,83	51.182.784	42,99
Totale	158	100,00	73.051.953	100,00	23.505.516	100,00	22.514.846	100,00	119.072.315	100,00

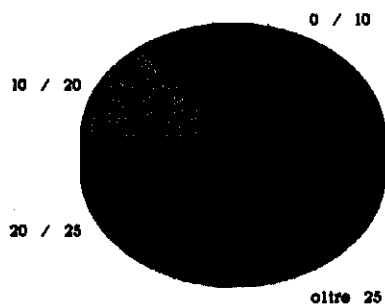
Dati derivati dagli All.ti B (Modello del conto profitti e delle perdite) del D.M. 382/90.

Tav. 2/D - Composizione percentuale dei ricavi dei soggetti esaminati suddivisi per classi di fatturato

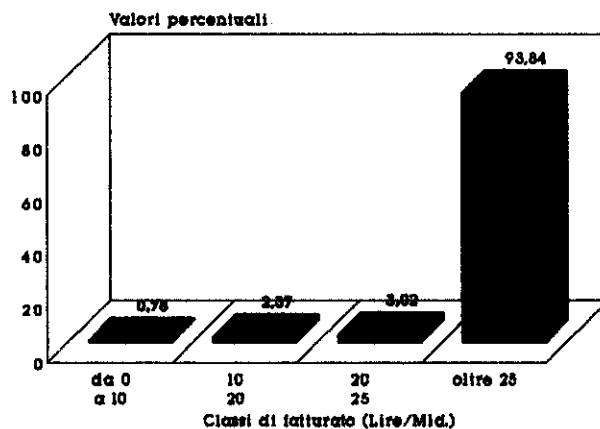
EMITTENTI TV PRIVATE LOCALI

Classi di fatturato (mld. di lire)	N. aziende	%	Ricavi per pubblicità	Ricavi per vendite	Altri ricavi	Totale
0 - 0,25	93	58,86	80,06	2,31	17,63	100,00
0,25 - 1	39	24,68	63,20	6,19	30,61	100,00
1 - 5	20	12,66	75,72	7,37	16,91	100,00
oltre 5	6	3,80	47,04	37,20	15,76	100,00
Totale	158	100,00	61,35	19,74	18,91	100,00

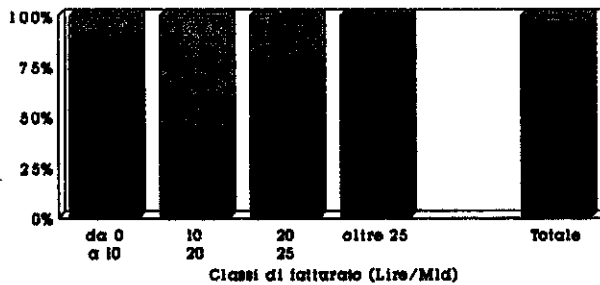
FIG. 2/A
EMITTENTI TV PRIVATE NAZIONALI ESAMINATE
COMPOSIZIONE PERCENTUALE DEI RICAVI



Numero aziende per classi di fatturato

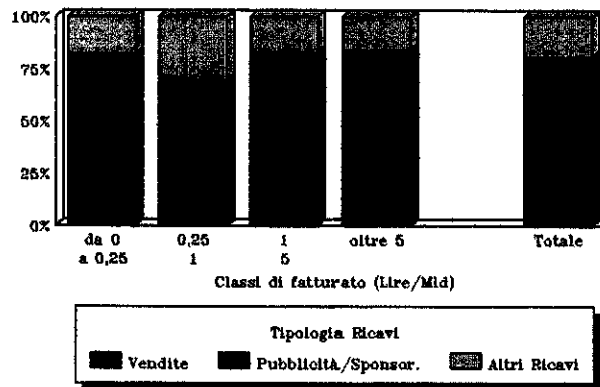
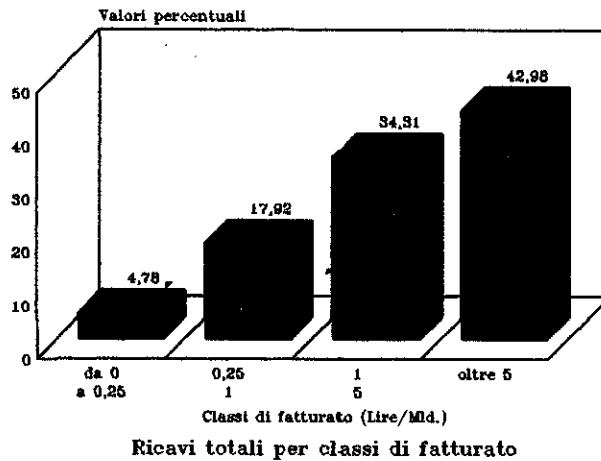
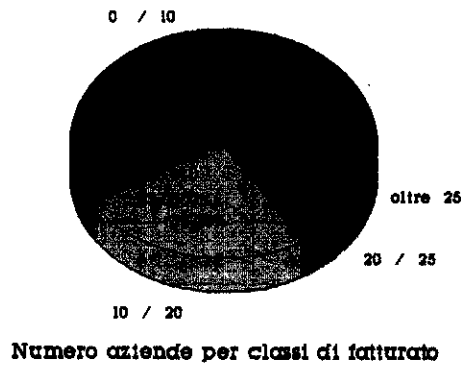


Ricavi totali per classi di fatturato



Composiz. ricavi per classi di fatturato

FIG. 2/B
EMITTENTI TV PRIVATE LOCALI ESAMINATE
COMPOSIZIONE PERCENTUALE DEI RICAVI



XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 3/A - Investimenti dei soggetti esaminati suddivisi per classi di fatturato
(valori assoluti in migliaia di lire)

EMITTENTI TV PRIVATE NAZIONALI

Classi di fatturato (mld. di lire)	N. aziende	%	Immobilizzazioni materiali	%	Immobilizzazioni immateriali	%	Immobilizzazioni finanziarie	%	Totale	%
0 - 10	5	35,71	23.839.749	19,68	13.281.883	24,40	25.287.368	16,83	62.409.000	19,15
10 - 20	2	14,29	23.421.385	19,34	8.149.197	14,97	599.638	0,40	32.170.219	9,87
20 - 25	2	14,29	22.745.182	18,78	1.036.662	1,90	0	0,00	23.781.844	7,30
oltre 25	5	35,71	51.108.831	42,20	31.960.028	58,73	124.388.225	82,77	207.457.085	63,68
Totale	14	100,00	121.115.147	100,00	54.427.770	100,00	150.275.231	100,00	325.818.148	100,00

Dati derivati dagli All.ti A (Modello di stato patrimoniale) del D.M. 382/90.

Tav. 3/B - Composizione percentuale degli investimenti dei soggetti esaminati suddivisi per classi di fatturato

EMITTENTI TV PRIVATE NAZIONALI

Classi di fatturato (mld. di lire)	N. aziende	%	Immobilizzazioni materiali	Immobilizzazioni immateriali	Immobilizzazioni finanziarie	Totale
0 - 10	5	35,71	38,20	21,28	40,52	100,00
10 - 20	2	14,29	72,81	25,33	1,86	100,00
20 - 25	2	14,29	95,64	4,36	0,00	100,00
oltre 25	5	35,71	24,64	15,41	59,95	100,00
Totale	14	100,00	37,17	16,70	46,12	100,00

Tav. 3/C - Investimenti dei soggetti esaminati suddivisi per classi di fatturato
(valori assoluti in migliaia di lire)

EMITTENTI TV PRIVATE LOCALI

Classi di fatturato (mld. di lire)	N. aziende	%	Immobilizzazioni materiali	%	Immobilizzazioni immateriali	%	Immobilizzazioni finanziarie	%	Totale	%
0 - 0,25	93	58,86	20.160.041	16,51	3.549.868	25,07	397.103	2,06	24.107.012	15,50
0,25 - 1	39	24,68	28.179.677	23,08	3.031.849	21,42	1.546.476	8,03	32.758.002	21,07
1 - 5	20	12,66	41.332.930	33,85	4.104.177	28,99	13.806.741	71,71	59.243.848	38,10
oltre 5	6	3,80	32.417.355	26,56	3.471.333	24,52	3.503.654	18,20	39.392.342	25,33
Totale	158	100	122.090.003	100,00	14.157.227	100,00	19.253.974	100,00	155.501.204	100,00

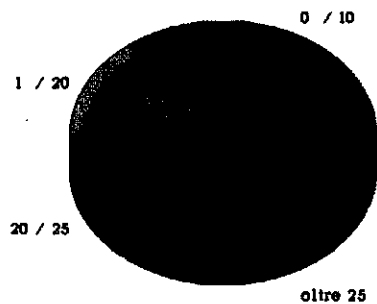
Dati derivati dagli All.ti A (Modello di stato patrimoniale) del D.M. 382/90.

Tav. 3/D - Composizione percentuale degli investimenti dei soggetti esaminati suddivisi per classi di fatturato

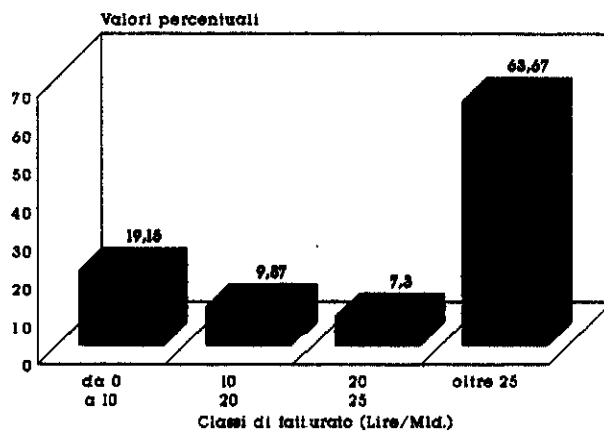
EMITTENTI TV PRIVATE LOCALI

Classi di fatturato (mld. di lire)	N. aziende	%	Immobilizzazioni materiali	Immobilizzazioni immateriali	Immobilizzazioni finanziarie	Totale
0 - 0,25	93	58,86	83,62	14,73	1,65	100,00
0,25 - 1	39	24,68	86,02	9,26	4,72	100,00
1 - 5	20	12,66	69,77	6,93	23,30	100,00
oltre 5	6	3,80	82,30	8,81	8,89	100,00
Totale	158	100,00	78,52	9,10	12,38	100,00

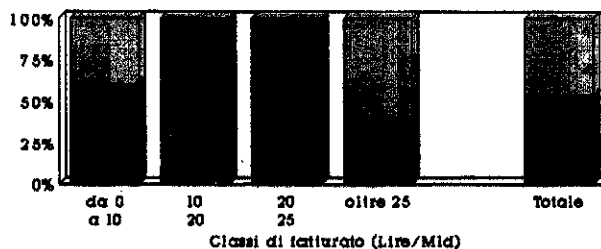
FIG. 3/A
EMITTENTI TV PRIVATE NAZIONALI ESAMINATE
COMPOSIZIONE PERCENTUALE INVESTIMENTI



Numero aziende per classi di fatturato

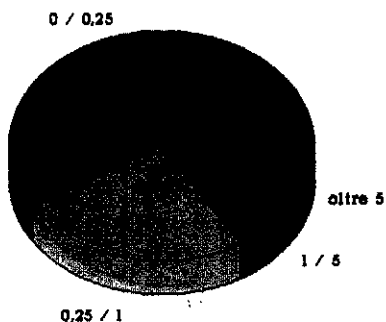


Investimenti per classi di fatturato

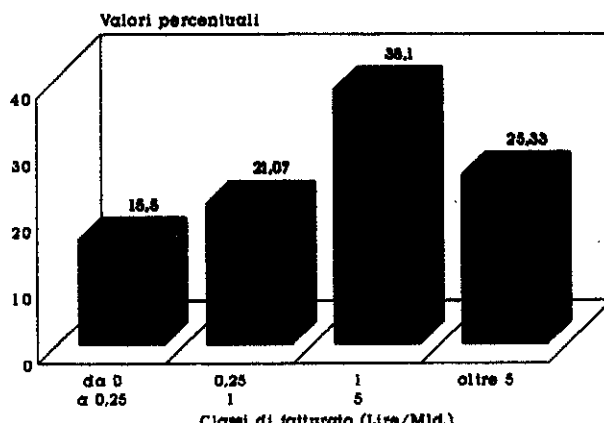


Composizione investimenti per classi di fatturato

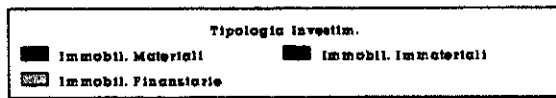
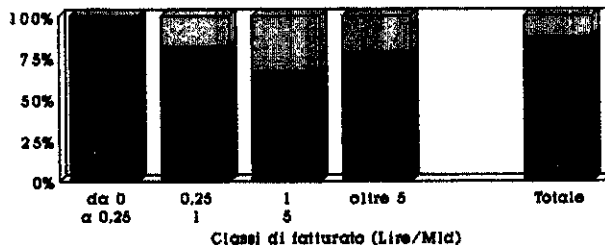
FIG. 3/B
EMITTENTI TV PRIVATE LOCALI ESAMINATE
COMPOSIZIONE PERCENTUALE INVESTIMENTI



Numero aziende per classi di fatturato



Investimenti per classi di fatturato



Composizione investimenti
 per classi di fatturato

Capitolo IV

Il settore della pubblicità

I. - La vigilanza sulla pubblicità televisiva e radiofonica

Fra le attività dell'Ufficio ha particolare rilievo quella di vigilanza sulla diffusione della pubblicità televisiva e radiofonica. Numerose sono le disposizioni contenute nell'art. 8 della legge 223/1990 che concretizzano l'oggetto di tale vigilanza. Essa viene attuata prevalentemente attraverso rilevamenti quantitativi della pubblicità atti a riscontrare il rispetto dei limiti di affollamento previsti dai commi 6, 7, 8 e 9 del menzionato articolo, nonché attraverso rilevamenti quantitativi e formali volti ad individuare le violazioni dei particolari divieti di pubblicità e il rispetto delle modalità e dei limiti di trasmissione contenuti nelle altre disposizioni.

Un primo periodo dell'anno 1991, dal suo inizio fino alla data da cui hanno avuto efficacia le disposizioni della legge (24 agosto), è stato dedicato dall'Ufficio ad una intensa attività di organizzazione del settore che si occupa degli indici di ascolto e di affollamento pubblicitario, fino a porlo in grado di avviare, a decorrere dal settembre 1991, una propria attività di controllo sul numero e la qualità dei messaggi radiodiffusi.

Durante la fase organizzativa era sorto il problema se le fattispecie suscettibili d'essere valutate quali infrazioni dovessero essere segnalate, in via esclusiva, o quanto meno prevalente, dai Circoli delle Costruzioni Telegrafiche e Telefoniche del Ministero delle Poste, in forza del comma 16 dell'art. 31 della legge 223/1990, o se l'Ufficio potesse avvalersi di qualsiasi fonte informativa, non ultima di quella derivante da una propria organizzata attività di vigilanza, ai fini dell'esercizio dell'attività sanzionatoria del Garante. Considerato però che i menzionati Circoli, più volte interpellati in merito alla conferma di fatti altrimenti segnalati, hanno, in via di massima, dichiarato, salvo poche eccezioni, di non essere tecnicamente attrezzati a svolgere, per il momento, i compiti di vigilanza derivanti dalla legge, si è assunta la scelta operativa di avviare una autonoma ipotesi organizzativa dell'attività di vigilanza, avvalendosi per la rilevazione tecnica dei dati dei servizi di una ditta operante nel mercato, con esperienza multinazionale, che dava garanzia di obiettività e imparzialità di comportamenti. Tale ditta, sulla base di una apposita convenzione, ha iniziato a segnalare dal 1° settembre 1991, le infrazioni agli indici di affollamento pubblicitario, previsti dalla legge per le singole tipologie di soggetti, nonché le violazioni agli altri divieti e obblighi rilevabili in sede di trasmissione di programmi radiodiffusi, operando in funzione di una concordata regolamentazione tecnica, tale da assicurare l'omogenea valutazione dei dati per ogni emittente controllata.

Le segnalazioni finora pervenute hanno riguardato, per il 1991, le tre reti televisive e le tre reti radiofoniche consentite alla concessionaria pubblica, nonché quattro delle principali reti dei *networks* nazionali.

Ciò, avuto riguardo sia alla necessità di sperimentare, nella fase iniziale, l'ipotesi organizzativa, sia alla necessità di contenere i costi di gestione dell'Ufficio. Dal 1° gennaio 1992, peraltro, le rilevazioni sono effettuate anche in riferimento ad altre cinque reti televisive nazionali, in aggiunta alle precedenti, per un complessivo numero di dodici reti televisive e di tre reti radiofoniche.

Si sta predisponendo, inoltre, il controllo di trentacinque fra le più importanti emittenti televisive locali equamente distribuite sul territorio nazionale, come pure un controllo a rotazione casuale su altre duecento emittenti operanti in ambito locale.

In particolare vengono attualmente rilevati: gli indici di affollamento pubblicitario (orari, gionalieri e settimanali); la durata dei programmi sponsorizzati e la loro incidenza sugli indici di affollamento pubblicitario, nonché, ai fini dei divieti, la pubblicità dei medicinali e delle cure mediche, delle sigarette e dei prodotti del tabacco, come pure l'osservanza dei criteri per la pubblicità delle bevande alcoliche e dei criteri a tutela del bene morale e fisico dei minorenni. Vengono rilevati, inoltre, l'influenza degli sponsors sui programmi, i divieti riguardanti le trasmissioni dei films vietati ai minori, le interruzioni pubblicitarie dei programmi contenitori di cartoni animati e dei films per i quali tali interruzioni eccedono i limiti consentiti.

Viene, infine, rilevato il rispetto della riserva della pubblicità locale ai concessionari privati in ambito locale, come pure la mancata riconoscibilità della pubblicità televisiva e degli sponsors.

La tipologia delle presunte infrazioni che l'attivato sistema informativo individua riguarda un totale di nove fattispecie legali. Le informazioni, finora pervenute e analizzate dal settore, sono 8.625. Per tali informazioni le verifiche effettuate hanno dato risultato negativo in relazione a 6.000 ipotesi di infrazione, mentre sono state individuate e comunicate al settore dell'Ufficio competente per i procedimenti, affinché dia inizio all'*iter* sanzionatorio di cui all'art. 31 della legge 223/1990, un totale di 157 ipotesi di infrazione.

Si rimane in attesa della documentazione comprovativa, chiesta alle emittenti interessate, per altre 270 infrazioni segnalate, mentre le rimanenti informazioni pervenute al settore sono ancora in fase di istruttoria e di pre-valutazione.

Le modalità di rilevazione dei dati relativi alla radiodiffusione pubblicitaria hanno comportato la valutazione di diversi problemi interpretativi in relazione alle disposizioni normative contenute nei vari commi dell'art. 8 della legge 223/1990. Uno dei più rilevanti fra questi concerne il significato da attribuire al concetto di «programmi di cartoni animati», quale viene espresso al comma 1 dell'art. 8 menzionato, ai fini della valutazione del rispetto del divieto di inserimento pubblicitario nel corso della loro trasmissione. Al riguardo si contrappongono due linee interpretative: una restrittiva, per la quale è considerato programma il singolo cartone animato o la serie contigua di essi; una estensiva, per la quale è considerato programma l'intero spettacolo contenitore di cartoni animati. In merito, sentito il Consiglio consultivo degli utenti e gli Avvocati dello Stato, sono state considerate le finalità del comma 1 dell'art. 8 della legge 223/1990 rivolte non a garantire specifiche attività economiche, ma, in via principale, l'infanzia, il cui universo etico va salvaguardato dai condizionamenti indotti, tutelandone il libero sviluppo. E si è ritenuto, attenendosi anche al senso letterale espresso, che il legislatore abbia inteso dare al concetto di «programmi di cartoni animati» un significato più ampio rispetto a quello riferito al singolo cartone o

alla serie contigua di cartoni, fino a ricomprendervi anche gli spettacoli contenitori diretti a catturare l'attenzione dei bambini con la diffusione di uno o più cartoni animati, tenendo conto, però, che il concetto non può essere astrattamente generalizzato, ma individuato caso per caso (sulla base del principio della prevalenza dei cartoni nella economia dello spettacolo contenitore o della sua finalizzazione ove i cartoni animati siano inseriti strumentalmente per legare il minore alla trasmissione).

Per la vigilanza su tali forme di spettacolo sono state, pertanto, definite le seguenti classi concettuali di «programmi di cartoni animati», in relazione ai quali è individuabile l'esistenza o meno del divieto di inserimenti pubblicitari:

- A) Spettacoli per l'infanzia contenitori di cartoni animati con preponderanza di sequenze animate rispetto al resto. Tali programmi vanno equiparati al singolo cartone o alla serie contigua di cartoni e pertanto sono sottratti a qualsiasi inserimento pubblicitario
- B) Spettacoli per l'infanzia contenitori di cartoni che non abbiano prevalenza rispetto al resto. Per tali programmi l'inserimento pubblicitario è consentito con particolari modalità tenendo conto della finalizzata struttura del programma, non accostando, comunque, la pubblicità al cartone animato, che non può essere preceduto, interrotto o seguito da alcuna pubblicità.

Un altro importante problema interpretativo emerso in sede di rilevamento quantitativo della pubblicità ai fini della vigilanza istituzionale appare quello che ha riferimento al corretto sistema di calcolo degli indici di affollamento pubblicitario, previsti dalla legge per la radiodiffusione sonora e televisiva della concessionaria pubblica.

Si è constatato, al riguardo, che il tenore testuale dell'art. 8, comma 6, della legge n. 223/90 induce a supporre l'esistenza nella disciplina di un trattamento differenziato fra concessionaria pubblica e concessionari privati.

Si nota, in primo luogo, come la cennata disposizione limiti la trasmissione dei messaggi pubblicitari diffusi dalla concessionaria pubblica contenendoli entro il massimo del 4 per cento dell'orario settimanale di programmazione, e del 12 per cento di ogni ora, senza, tuttavia, operare distinzione alcuna fra trasmissioni radiofoniche e televisive.

Detta distinzione è invece chiaramente contenuta nei commi 7, 8 e 9 dello stesso art. 8 con riferimento ai concessionari privati in ambito nazionale o locale, per i quali sono previsti indici più alti di affollamento pubblicitario con espresso riferimento alle trasmissioni televisive o alle trasmissioni radiofoniche.

Avuto riguardo alla astratta comparazione di detti indici risalta il trattamento meno favorevole riservato alla concessionaria pubblica; esso, tuttavia, appare giustificato ove si considerino gli introiti garantiti dal canone televisivo che costituisce una fonte di finanziamento basilare non prevista per i concessionari privati.

Si rileva, però, come il tentativo di «livellamento» delle fonti finanziarie della concessionaria pubblica e delle emittenti private non sembri giustificare il diverso contenuto del comma 6 dell'art. 8 rispetto ai commi successivi.

Detta norma, nella sua espressione letterale, potrebbe indurre a ritenere che il rilevamento dell'indice di affollamento per la RAI, diversamente che per i concessionari privati, debba essere effettuato sulla base di un parametro quantitativo unitario calcolato sulla complessiva entità di programmazione (settimanale ed oraria) di tutte le reti televisive e radiofoniche gestite, cumulativamente considerate.

Tale interpretazione non sarebbe invero formalmente ostacolata da alcun referente normativo specifico, posto che la disposizione in argomento fa riferimento alla «programmazione» della concessionaria pubblica senza alcuna distinzione e che non è dato rintracciare nella legge n. 223 altri elementi testuali che consentano di «correggere» ed ulteriormente specificare in via di interpretazione sistematica il senso apparentemente onnicomprensivo del cennato riferimento.

Conseguentemente sarebbe da dedurre che il silenzio della legge sui cennati aspetti, all'interno delle previsioni normative contenute nell'art. 8, comma 6, possa autorizzare un'interpretazione del concetto di «programmazione» della concessionaria pubblica tale da autorizzare il calcolo dei limiti quantitativi di pubblicità, secondo i parametri percentuali fissati dalla richiamata disposizione, sull'insieme del monte orario delle trasmissioni di tutte le reti gestite dalla RAI (radiofoniche e televisive).

Ciò non pare, tuttavia, una soluzione interpretativa del tutto aderente alla *ratio* della regolamentazione organica del settore che si è voluta introdurre con la legge n. 223.

Si ritiene, infatti, che, tenuto conto della diversità dei mezzi tecnici di trasmissione e della necessità del raffronto di indici di affollamento riferiti a mezzi di comunicazione omogenei, si debba pervenire alla individuazione di «distinti» indici di affollamento pubblicitario, per i diversi mezzi usati.

Detto orientamento appare giustificato, oltre che da evidenti esigenze tecniche di rilevamento e monitoraggio, anche dalla necessità di evitare che una pur opinabile concezione unitaria del concetto di «programmazione», se riferito alla concessionaria pubblica, comporti in ragione dei parametri di calcolo, l'abnorme conseguenza di poter gravare anche una sola rete televisiva di tutta la pubblicità raccolta dalla RAI, fermo restando il rispetto dei limiti di legge in relazione alla globalità delle ore programmate per tutte le reti. D'altra parte, la distinzione fra i diversi tipi di programmazione in riferimento ai mezzi usati viene giustificata anche dal fatto che la direttiva europea, alla quale viene data attuazione con la legge n. 223/90, riguarda esclusivamente il mezzo televisivo, mentre i principi di base di detto atto comunitario sono stati estesi, per libera iniziativa del legislatore, anche al mezzo radiofonico che, in ogni caso, ha sempre una propria specificità di cui occorre tener conto.

Diverso è il problema, invece, se gli indici di legge debbano ritenersi riferiti alla programmazione delle singole reti, ovvero, distintamente, alla programmazione unitaria delle reti televisive da un lato, ed a quella delle reti radiofoniche, dall'altro.

Si osserva in proposito che, con riguardo alle reti assenti per legge (art. 24), la concessionaria pubblica è unica, sicché non può che pervenirsi alla conclusione, tenuto conto delle considerazioni svolte, che il calcolo dell'affollamento pubblicitario per la RAI vada distintamente riferito, a causa della rilevata diversità dei mezzi, alle tre reti televisive ed alle reti radiofoniche unitariamente considerate nell'ambito della loro specificità.

Al contrario, tale unitaria considerazione, seppur per mezzi omogenei, non potrebbe giustificarsi per i concessionari privati i quali, pur potendo gestire in pratica più reti, possono esercitare la propria attività in base a singole e separate concessioni, che solo occasionalmente possono far capo ad un unico titolare in forza di una specifica organizzazione.

La delineata soluzione interpretativa non elimina del tutto la rilevata disparità di trattamento fra comparto pubblico e privato. Peraltro, se per un verso essa risulta attenuata dal punto di vista degli effetti economici e di mercato, in quanto a fronte del «tetto» di raccolta pubblicitaria previsto per la concessionaria pubblica, le emittenti private possono, allo stato, raccogliere quantitativi anche maggiori di pubblicità, per altro verso occorrerebbe considerare anche il pregiudizio derivabile agli utenti della RAI, che potrebbero essere concretamente danneggiati da un eccessivo affollamento pubblicitario di una delle reti gestite dalla concessionaria pubblica pur compensato da un minore affollamento delle altre.

Si imporrebbe, pertanto, per una puntuale definizione del problema, un'iniziativa legislativa che al di là degli specifici interessi di mercato, abbia di mira l'interesse prevalente degli utenti dei mezzi di radiodiffusione, modificando in termini maggiormente perequativi le norme del settore.

Il rilevamento quantitativo della pubblicità, iniziato dall'Ufficio a decorrere dal settembre 1991, ha confermato vieppiù i dati e gli indirizzi del mercato pubblicitario del 1990, denunciati nell'ultima relazione sull'andamento dell'editoria, recentemente presentata al Parlamento. Nel 1991, infatti, pur in presenza dei limiti, orari, giornalieri e settimanali per la trasmissione di messaggi pubblicitari radiodiffusi, e in certo senso anche in conseguenza al sistema dei limiti disposti dalla legge, si è avuto un ulteriore incremento di tale pubblicità, così da accentuare la già evidenziata sproporzione quantitativa fra pubblicità radiodiffusa e quella che utilizza come mezzo di diffusione la carta stampata. Allo scopo infatti di utilizzare al massimo il mezzo televisivo, nell'ambito del contesto legislativo vigente, le ore di programmazione su cui calcolare gli indici di affollamento pubblicitario sono state portate, in via generale, da una media di 18 ore per emittente, fino al 1990, alla attuale quasi generalizzata copertura delle 24 ore giornaliera.

Sicché assistiamo, sia per la concessionaria pubblica, sia per i privati, al sistematico prolungamento dei programmi televisivi fino a coprire le ore notturne facendo crescere nel rispetto del meccanismo legislativo la pubblicità trasmessa i cui limiti sono commisurati all'allargata base di calcolo.

Si evidenzia, pertanto, la necessità di introdurre, attraverso una mirata iniziativa di legge, maggiori limiti e condizioni alla pubblicità radiodiffusa, specie per quella televisiva che si avvale di un mezzo di più efficace e immediata comunicazione visiva. In tal modo si persegue, per un verso, lo scopo di tutelare meglio gli utenti, assoggettati ai pressanti condizionamenti psicologici di interessati persuasori (tanto da ridurre la funzione informativa ed educativa dei mezzi di radiodiffusione nel contesto sociale, di cui, pur nella varietà dei programmi, comprendenti anche gli spettacoli di intrattenimento, contribuiscono alla crescita culturale); e, per altro verso, si raggiunge la finalità di tutelare gli stessi operatori economici, i quali, in definitiva, non possono ricevere che danni dal superaffollamento dei messaggi promozionali trasmessi, certamente inefficace al raggiungimento delle finalità economiche avute di mira a causa anche della saturazione psicologica indotta nei destinatari.

La necessità della revisione, in senso restrittivo, dell'affollamento pubblicitario si pone tanto per le emittenti private, quanto per quelle della RAI in relazione alla quale vanno ridefinite le modalità del finanziamento, per la quota da attingere dal mercato, così da garantire, in ogni caso, l'esercizio della funzione pubblica dei mezzi gestiti. D'altro

canto, tale revisione si pone anche come esigenza di carattere generale per il riequilibrio delle risorse pubblicitarie a salvaguardia della specifica funzione della stampa, che vede crescere la disaffezione degli operatori pubblicitari a servirsi di tale mezzo di diffusione, con la riduzione per essa del flusso della spesa pubblicitaria (la quale assicura, in via prevalente, la sopravvivenza economica della libera stampa posta a garanzia del sistema democratico).

Ad aggravare i problemi connessi all'eccessivo affollamento pubblicitario concorrono le sponsorizzazioni dei programmi radiodiffusi, che con sempre maggiore frequenza vengono attualmente utilizzati per integrare e superare le limitazioni alla trasmissione dei messaggi pubblicitari in senso proprio.

Diverse dalla pubblicità sono, infatti, dal punto di vista concettuale, le sponsorizzazioni, diversità che viene espressamente evidenziata nell'art. 7 della direttiva europea del 3 ottobre 1989 (89/552/CEE), anche se in qualche modo le due forme promozionali sono collegate e coordinate nelle finalità economiche. Le sponsorizzazioni, infatti, se nel loro aspetto originario tendono a porre in evidenza lo spirito di mecenatismo dell'imprenditore (che finanzia costosi programmi radiodiffusi o attività di altro tipo, in genere con finalità artistiche o morali, avendo come ritorno una generale crescita della propria immagine, in particolare fra i soggetti consumatori dei prodotti e servizi forniti), esse, attualmente, vengono, invece, più frequentemente utilizzate con funzione di supplenza della pubblicità commerciale, occupando gli spazi televisivi programmati mediante questa indiretta forma pubblicitaria, allo scopo di superare in tal modo i limiti di pubblicità in senso proprio voluti dal legislatore.

In realtà, l'aver introdotto, per la prima volta nella legislazione italiana, con la legge 223/1990, una definizione di «sponsorizzazione», precedentemente presente solo nei rapporti di mercato, rappresenta un indubbio progresso anche ai fini della vigilanza istituzionale del fenomeno. D'altro canto dalla stessa definizione contenuta nel comma 12 dell'art. 8, mutuata dalla direttiva europea, si ricavano gli elementi per l'attuale strumentalizzazione delle «sponsorizzazioni», intendendosi, come tali, ogni contributo di una impresa pubblica o privata, non impegnata in attività televisive o radiofoniche o di prestazione di opere televisive o radiofoniche, al finanziamento dei programmi, allo scopo di promuovere il suo nome, il suo marchio, la sua immagine, le sue attività o i suoi prodotti. Appare, peraltro, ben presente al legislatore che lo scopo delle «sponsorizzazioni» è, se pur indirettamente, anche quello di pubblicizzare il nome, il marchio, l'immagine, le attività o i prodotti del soggetto che sponsorizza, allorché si è preoccupato dell'indubbio nesso fra le due forme di iniziative promozionali, parimenti intese ad influenzare il mercato dei consumatori, stabilendo, nel comma 15 dell'art. 8 in argomento, che i programmi sponsorizzati devono essere considerati come messaggi pubblicitari nella misura minima del 2 per cento ai fini del calcolo dell'affollamento giornaliero e rinviando all'apposito regolamento la più dettagliata disciplina della materia.

Tale regolamento, nel testo proposto dal Garante ai sensi del secondo periodo del comma 15 menzionato, interamente recepito dal Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni, è stato emanato con decreto ministeriale 4 luglio 1991, n. 439, udito il parere del Consiglio di Stato, e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 1992.

Con il regolamento, mentre da un lato si circoscrive l'oggetto della disciplina, dall'altro si individuano dettagliatamente i soggetti che possono sponsorizzare i programmi radiodiffusi, nonché le forme che tali

sponsorizzazioni possono assumere. Con l'art. 4, in particolare, si individuano le forme di sponsorizzazione non consentite, procedendosi ad un generale accostamento di esse con le forme pubblicitarie in senso proprio, vietandone l'introduzione in specifici programmi o stabilendo limitazioni analoghe a quelle della pubblicità.

A differenza della pubblicità in senso proprio, con l'art. 4, sono state però vietate le sponsorizzazioni dei telegiornali e dei notiziari di carattere politico, facendosi carico della preoccupazione di garantire una informazione libera da condizionamenti che ne metterebbero in pericolo l'obiettività, ma evidenziando una differenza di trattamento fra le due forme di attività promozionali, che, come è stato precisato, vengono utilizzate dagli operatori economici in alternativa per le medesime finalità di mercato.

Pur nel generale accostamento disciplinare delle sponsorizzazioni alla pubblicità in senso proprio, si sono tenuti distinti i due fenomeni, che dal punto di vista concettuale non sono coincidenti, stabilendo, nelle tabelle allegate al regolamento (allegato 1), la misura percentuale del periodo di tempo dedicato al programma sponsorizzato (da considerare pubblicità ai fini del calcolo degli indici di affollamento pubblicitario previsti dalla legge) e distinguendo fra sponsorizzazioni esterne e sponsorizzazioni interne ai programmi, nel rispetto del minimo di cui al comma 15 dell'art. 8 in argomento. Norme particolari vengono dettate per i programmi contenitori e per la individuazione del numero degli sponsor in relazione al numero dei settori merceologici cui appartengono i prodotti o le attività ancorché facenti capo ad un'unica impresa (tabella 2).

Peraltro, se il complesso problema delle sponsorizzazioni ha trovato per la prima volta con la legge 223/1990 un avvio di soluzione, si ritiene che esso sia suscettibile di ulteriore evoluzione. Va posto in rilievo come, ai fini del calcolo percentuale dei programmi sponsorizzati da ricomprendere nei limiti di affollamento pubblicitario, mentre due apposite norme, l'art. 17 e l'art. 18 del regolamento, disciplinano tale raccordo in modo espresso per la concessionaria pubblica e per i concessionari privati di radiodiffusione sonora, manca, invece, una analoga espressa norma regolamentare per i concessionari privati di reti televisive. Il che, comunque, non esclude l'applicazione ad essi dei principi in materia, ricavabili dal sistema normativo in genere e in particolare dall'art. 19 dello stesso regolamento, ai fini del calcolo dei limiti di affollamento contenuti nei commi 7 e 9 dell'art. 8 della legge 223/1990.

II. - Il regolamento sulla pubblicità televisiva dei prodotti del tabacco, delle bevande alcoliche e sui criteri della diffusione pubblicitaria a tutela dei minori

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 4 del 7 gennaio 1991 è stato pubblicato il decreto del Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni del 30 novembre 1991, n. 425, con il quale sono state emanate norme regolamentari in materia di pubblicità televisiva dei prodotti del tabacco, delle bevande alcoliche e sui criteri della diffusione pubblicitaria a tutela del bene fisico e morale dei minorenni, nell'intento di dare attuazione alle disposizioni contenute negli artt. 13, 15 e 16 della direttiva del Consiglio Europeo del 3 ottobre 1989 (89/552/CEE).

Tali norme appaiono mutate in via generale da quelle della direttiva europea.

L'art. 1 riguarda la pubblicità televisiva dei prodotti del tabacco ed esplicita quanto sinteticamente è contenuto nell'art. 13 della direttiva, precisando che tale pubblicità è vietata, anche se effettuata in forma indiretta con l'utilizzazione di nomi, marchi, simboli o di altri elementi caratteristici di questi prodotti o delle aziende la cui attività principale

consiste nella produzione o vendita di tali prodotti. Quest'ultima condizione limitativa pone il problema dell'individuazione dei criteri per stabilire quale sia l'attività da considerare principale fra quelle eventualmente svolte. Esso appare risolto nel comma 2 dell'articolo in esame con il riferimento all'incidenza del fatturato delle singole attività sull'economia aziendale.

Sostanzialmente ripetitivi degli artt. 15 e 16 della direttiva sono invece gli artt. 2 e 3 del decreto ministeriale.

Tali disposizioni non pongono in via diretta divieti assoluti di pubblicità, ma stabiliscono i criteri della diffusione pubblicitaria, riguardante le bevande alcoliche e i minori, perché possa considerarsi lecita. Il che, in taluni casi, comporta, nell'esercizio dell'attività di vigilanza, una particolare discrezionalità di valutazione, non poggiata su prevalenti elementi oggettivi bensì su soggettive incidenze psicologiche delle immagini. Così come nelle ipotesi di cui alle lettere c) degli artt. 2 e 3 del decreto ministeriale, per le quali potrebbe sorgere anche il dilemma, in particolari circostanze, se attivare direttamente le procedure previste dall'art. 31 della legge 223/1990 o quelle recentemente introdotte per la pubblicità ingannevole, che, fra l'altro, danno una certa rilevanza agli istituti di autodisciplina, ovvero entrambe contemporaneamente.

Giova ulteriormente osservare che in occasione della emanazione del decreto ministeriale non sembra sia stata posta sufficiente attenzione alla necessità di introdurre norme per estendere i limiti e i divieti della pubblicità televisiva, riguardante i menzionati oggetti, anche all'analoga pubblicità radiofonica. Necessità che era stata evidenziata dall'Ufficio al momento della predisposizione delle norme regolamentari, allo scopo di superare le discriminazioni valutative derivanti dalla limitazione della disciplina. Potrebbe supporre, infatti, un diverso comportamento del mercato nell'uso pubblicitario della radio e della televisione, conducente a difformi valutazioni sul piano sanzionatorio, di cui all'art. 31, così da dover considerare lecito per un mezzo ciò che è illecito per l'altro.

Tale difformità risulterebbe ancor più rilevante in relazione alle diffusioni pubblicitarie della concessionaria pubblica, per la quale il monte pubblicitario è unitariamente riferito al mezzo televisivo e a quello radiofonico, sia nel calcolo degli indici di affollamento, sia nella determinazione del tetto relativo agli introiti pubblicitari consentiti.

Dalla evidenziata limitazione normativa potrebbe derivare, conseguentemente, una disparità di trattamento costituzionalmente rilevabile, occorrendo un univoco comportamento istituzionale nei confronti di fattispecie sostanzialmente identiche.

Peraltro, il riferimento al comma 5, dell'art. 8, nel suo insieme, contenuto nelle premesse del decreto ministeriale, avrebbe potuto giustificare anche una estensione della regolamentazione alla radio quale mezzo simile di comunicazione.

Il comma 5, infatti, potrebbe trovare una lettura unitaria, per la quale il secondo periodo rappresenterebbe la prosecuzione logico-concettuale del primo periodo, in cui il divieto, ivi contenuto, riguardante i medicinali e le cure mediche, è espressamente riferito tanto alla pubblicità televisiva quanto alla pubblicità radiofonica.

III. - La pubblicità ingannevole

Con il decreto legislativo n. 74 del 25 gennaio 1992 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 36 del 13 febbraio 1992 è stata data esecuzione alla direttiva del Consiglio europeo del 10 settembre 1984 (84/450/CEE) in attuazione dell'art. 41 della legge di delega 29 dicembre 1990, n. 428.

Lo scopo del provvedimento, esplicitato nell'art. 1, è quello di tutelare le persone che esercitano un'attività commerciale, industriale e professionale, nonché i consumatori e in genere gli interessi di tutti coloro che fruiscono di messaggi pubblicitari, dalla pubblicità «ingannevole» e dalle sue conseguenze sleali. Tale tipo di pubblicità, definita nella lettera b) dell'art. 2 del decreto, è in linea di principio vietata; e la sua diffusione con qualsiasi mezzo può essere sospesa, inibita e rimossa, con provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che può irrogare sanzioni amministrative a carico di chi gestisce il mezzo di diffusione del messaggio pubblicitario. A carico del committente del messaggio e del suo autore (cosidetti operatori pubblicitari), qualora non ottemperino ai provvedimenti dell'Autorità, sono previste, invece, le sanzioni contravvenzionali dell'arresto e dell'ammenda.

In riferimento alla generalità dei soggetti a cui essa è diretta si considera «pubblicità ingannevole» qualsiasi pubblicità che in qualunque modo, compresa la sua presentazione, induca in errore o possa indurre in errore le persone alle quali è rivolta e che essa raggiunge, e che, a causa del suo carattere ingannevole, possa pregiudicare il loro comportamento economico o ledere un concorrente.

La normativa emanata in esecuzione della direttiva europea coinvolge, per gli evidenti effetti di interconnessione, tutti i mezzi vettori di pubblicità, fra i quali essenzialmente la stampa, la televisione e la radio, interferendo con le altre disposizioni in vigore che, se pure per diversa finalità, disciplinano gli specifici settori, e, in particolare, con la funzione di tutela esercitata nel settore della stampa e della radiodiffusione. Di tale peculiare problema, da cui emerge la necessità operativa del raccordo fra le Autorità competenti, mi ero fatto carico nella mia audizione del 28 novembre 1991 presso la Commissione Industria del Senato, nella quale, sottolineando l'importanza delle autorità amministrative indipendenti nella tutela dei diritti e degli interessi a carattere diffuso, evidenziavo, fra l'altro, anche il ruolo, che in materia di pubblicità svolgono oggi, con esiti soddisfacenti, gli organismi di autodisciplina esistenti. In tale sede ponevo alla particolare attenzione della Commissione Parlamentare la circostanza che, mentre la direttiva europea appare inequivocabilmente motivata da esigenze di tutela dei consumatori e della concorrenza, le norme di attuazione sembrano ispirate a profili di garanzia più articolati. Al riguardo richiamavo alla considerazione della Commissione la circostanza che le competenze attribuite in materia di pubblicità rispondono a parametri di tutela aventi natura non solo economica ma anche sociale e morale.

Per cui, pur prendendo atto della competenza primaria dell'autorità *antitrust* nei confronti del fenomeno, considerato nelle sue implicanze economiche, ponevo in evidenza il fatto, già considerato dalle vigenti specifiche leggi di settore, che i mezzi di diffusione radiotelevisiva ed editoriale costituiscono un rilevante e preferenziale veicolo di diffusione dei messaggi pubblicitari. Il che porta a configurare l'opportunità di una ripartizione di competenze in qualche modo analoga a quella vigente nel Regno Unito, ove l'organo preposto alla tutela della concorrenza svolge funzioni istruttorie di carattere generale, mentre sono riservate all'autorità di vigilanza per il settore televisivo le funzioni di tutela in materia di pubblicità trasmessa con quel mezzo. In ogni caso, indipendentemente dall'orientamento del legislatore, auspicavo l'introduzione di un meccanismo di raccordo tra le autorità di vigilanza, analogamente a quanto disposto dall'art. 20 della legge 287/1990, recante la disciplina della concorrenza e del mercato.

Il decreto legislativo, nel comma 5 dell'art. 7, concernente la tutela amministrativa e giurisdizionale, ha preso atto dell'innegabile necessità di raccordo fra le due Autorità che, seppure per finalità parzialmente diverse, vigilano sullo stesso fenomeno, disponendo che l'Autorità per la tutela della concorrenza e del mercato, prima di provvedere nell'ambito della propria competenza, debba richiedere il parere del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, ogni qualvolta il messaggio pubblicitario è stato o deve essere diffuso mediante la radiodiffusione o la stampa, periodica e quotidiana. Tale soluzione, che si differenzia da quella delineata nell'art. 20, commi 1 e 3, della legge 287/1990, per cui è l'intero oggetto di indagine che si trasferisce al Garante per la radiodiffusione e l'editoria (che nell'ambito della sua competenza in materia emette, se ritiene, il conseguente provvedimento, previo parere non vincolante del Garante per l'*antitrust*), comporterà l'esigenza di risolvere taluni problemi operativi e di principio, fra i quali si inserisce anche quello del tipo di rapporto ipotizzabile fra il Garante per la radiodiffusione e l'editoria e l'istituto di autodisciplina esistente. Per talune forme di pubblicità, infatti (quali quelle relative alle bevande alcoliche, o dirette ai minori, o relative a talune forme di sponsorizzazioni, ovvero emergenti da altre ipotesi non aventi una tipologia specifica), individuato per esse il presupposto della pubblicità ingannevole nell'idoneità ad indurre persone in errore o ad influenzare le loro decisioni nella scelta di beni o servizi pregiudicandone il comportamento economico, potrà sorgere la necessità di stabilire se queste, in forza delle norme specifiche, rientrano nella competenza primaria del Garante per la radiodiffusione e l'editoria (al quale competono i conseguenti provvedimenti), ovvero se tali forme pubblicitarie devono essere attratte nella competenza dell'Autorità per la concorrenza e il mercato.

Così, ad esempio, ove le finalità vietate dagli artt. da 1 a 3 del decreto 30 novembre 1991, n. 425, di cui innanzi abbiamo riferito, venissero raggiunte mediante una pubblicità ingannevole, sorgerebbe non solo l'esigenza di individuare gli strumenti operativi di raccordo fra le due Autorità, ma anche quella di definire se e come possa inserirsi nell'attività di vigilanza del Garante per la radiodiffusione e l'editoria la condizione, sospensiva e limitativa, riconosciuta all'intervento degli organismi volontari e autonomi di autodisciplina di cui all'art. 8 del decreto legislativo in materia di pubblicità ingannevole. A tali organismi, peraltro (i quali svolgono in Italia da oltre 25 anni una attività preventiva e selettiva delle scelte del mercato pubblicitario), una volta che nell'ordinamento giuridico nazionale viene ad essi riconosciuta una funzione propria nell'ambito di una specifica organizzazione di mercato (alla cui autonoma valutazione è in prevalenza rimessa la disciplina del fenomeno, prima che possa intervenire la tutela pubblica), si potrebbe conferire quell'utile ruolo preventivo, che già di fatto svolgono, per ogni forma e per ogni mezzo di diffusione pubblicitaria.

La problematica ha particolare rilievo in relazione agli artt. 5 e 6 decreto legislativo 25 gennaio 1992 n. 74 i quali hanno riferimento ad oggetti generici di pubblicità, a differenza delle disposizioni dell'art. 8 della legge 223/1990 aventi riferimenti ad oggetti specifici, che possono essere presentati, però, con gli stessi caratteri della pubblicità ingannevole vietati dall'emanato provvedimento.

Dall'esperienza attuativa, comunque, emergeranno opportuni suggerimenti per la soluzione di alcuni problemi di raccordo fra le varie competenze.

Capitolo V

Procedimenti inerenti ai limiti di affollamento pubblicitario

A decorrere dal 23 agosto 1991 sono entrate in vigore, ai sensi dell'art. 33, comma 2, della legge 223/90, le disposizioni che statuiscono una serie di oneri a carico della concessionaria pubblica o delle emittenti private (si ricordano le disposizioni che impongono limiti di affollamento pubblicitario, i divieti di interruzioni pubblicitarie di programmi di cartoni animati, gli obblighi di tenuta del registro dei programmi, etc.).

Con circolare del 2 settembre 1991 si è ritenuto opportuno richiamare l'attenzione dei direttori dei Circoli Costruzioni Telegrafiche e Telefoniche sulla necessità di operare una assidua vigilanza sull'emittenza, segnalando tempestivamente le violazioni alla suddetta normativa.

I responsabili di tali uffici, nell'assicurare il loro apporto collaborativo allo scopo di ottenere una realizzazione dei fini istituzionali, hanno evidenziato talune difficoltà nell'effettuazione dei controlli sulla generalità delle trasmissioni, considerato il notevole numero delle emittenti televisive, giacché tale compito richiede strutture e risorse umane molto superiori a quelle piuttosto esigue a disposizione degli stessi.

Sembra opportuno ribadire, pertanto, quanto già prospettato nella precedente relazione al Parlamento circa la necessità di un rapido potenziamento del personale e delle strumentazioni tecniche dei Circostel, tenuto conto delle sopraggiunte, impegnative incombenze assegnate a tali uffici dalla legge 223/90.

Sono state sinora notificate a seguito dell'istruttoria effettuata dal Settore pubblicità otto lettere di contestazione nei confronti di emittenti nazionali e locali che avevano superato il tetto di affollamento pubblicitario orario previsto e due lettere di contestazione per inosservanza della disposizione che prescrive, sempre in tema di pubblicità, l'obbligo di emissioni di segnali ottici o acustici per distinguere dette trasmissioni dal resto dei programmi.

Inoltre sono in numero di nove le contestazioni sinora notificate ad emittenti locali dovute ad inosservanza degli obblighi concernenti la programmazione (ad esempio l'obbligo a carico delle singole emittenti di assicurare una regolare tenuta del registro dei programmi). L'Ufficio ha inoltre emesso una contestazione, nei confronti di una emittente locale, per interruzioni pubblicitarie dei programmi di cartoni animati e due diffide, nei confronti di una emittente locale che aveva opposto giustificazioni non valide a precedenti contestazioni.

Risultano in corso di notifica nove contestazioni per superamento dei limiti di affollamento pubblicitario orario nei confronti di emittenti nazionali, due contestazioni per messaggi pubblicitari trasmessi senza segnali ottici o acustici da un'emittente nazionale e da un'emittente locale, e sette contestazioni nei confronti di emittenti locali che non hanno adempiuto agli obblighi concernenti la programmazione.

Sono stati avviati i primi contatti con la S.I.A.E., allo scopo di verificare eventuali ipotesi di violazione alla disposizione contenuta nell'art. 15, comma 8, della legge 223/90.

Capitolo VI

Procedimenti per la tutela dell'utenza minorile

I procedimenti rivolti all'osservanza delle norme, di cui ai commi da 8 a 15 dell'art. 10 della legge 223/90, riguardano un numero ristretto di casi e sono stati avviati da questo Ufficio a seguito di motivati reclami da parte di utenti e, specialmente, di associazioni rappresentative di utenti (di cui all'art. 28 della legge 223/90). E ciò, soprattutto nel circoscritto ambito di trasmissioni di film vietati ai minori.

Il procedimento introdotto dalla legge 223/90 ha dato adito a talune difficoltà interpretative: perplessità sono sorte, ad esempio, in merito all'individuazione dell'organo competente ad irrogare la sanzione nell'ipotesi di trasmissione di film vietati ai minori di anni diciotto. Il rinvio alle disposizioni contenute nella legge 21 aprile 1962, n. 161, previsto dall'art. 15, comma 12, della legge 223/90, non appare conforme al principio generale stabilito dall'art. 31 della medesima legge, che conferisce al Garante per la radiodiffusione e l'editoria una competenza esclusiva all'irrogazione di sanzioni amministrative in materia di radiodiffusione.

Ulteriori dubbi sono sorti in merito alle procedure da seguire per l'accertamento e la contestazione delle infrazioni, in quanto per le ipotesi di violazione sanzionate dal comma 3 dell'art. 31 non è previsto (a differenza di quanto stabilito per altre ipotesi di violazione richiamate dallo stesso art. 31) un espresso rinvio alle procedure contenute nella legge 24 novembre 1981, n. 689.

Ciò ha indotto l'Ufficio a sottoporre le suddette questioni alla valutazione della Avvocatura Generale dello Stato. Con parere del 22 maggio 1991, è stato ritenuto prevalente, anche in riferimento alla disposizione che vieta la trasmissione di film vietati ai minori di anni diciotto, il sistema sanzionatorio introdotto dalla legge 223/90 rispetto a quello preesistente contenuto nella legge 62/161 riconoscendo, di conseguenza, anche per tale particolare infrazione, la piena titolarità dell'esercizio dell'azione al Garante per la radiodiffusione e l'editoria. Con lo stesso parere l'Avvocatura Generale dello Stato ha ribadito la generale operatività della disciplina contenuta nella legge 689/81, e ciò anche in relazione alle ipotesi previste dall'art. 31, comma 3, della legge 223/90.

La soluzione di tali nodi problematici ha consentito una applicazione degli strumenti giuridici di vigilanza, nel pieno rispetto delle garanzie poste dalla legge a tutela dei destinatari dei provvedimenti, secondo lo schema definito dalla legge 689/81, che prevede sostanzialmente una prima fase di contestazione della violazione con possibilità di partecipazione del destinatario (memorie difensive o audizioni dei responsabili

dell'emittente) e contestuale facoltà di ottemperare alla sanzione attraverso il pagamento in forma ridotta, ed una seconda fase, di definizione del procedimento, attuata attraverso l'emanazione di un'ordinanza-ingiunzione.

L'Ufficio ha sinora emanato undici ordinanze-ingiunzioni, a carico di emittenti che avevano violato le disposizioni relative ai divieti di trasmissione di film vietati ai minori (art. 15, commi 11 e 13).

L'Ufficio ha inoltre accolto due istanze di archiviazione.

Da parte della Federazione Radio Televisioni e da singole emittenti sono state segnalate le difficoltà nell'accertamento della sussistenza di divieti di trasmissione ai minori per ciascuna opera cinematografica. Ciò ha indotto l'Ufficio a prospettare al competente Ministero del Turismo e dello Spettacolo l'opportunità di realizzare un'apposita pubblicazione ufficiale, da distribuire, con periodici aggiornamenti, alle varie emittenti.

È opportuno rilevare che in alcuni casi non è stato nemmeno necessario un atto di contestazione; ma dopo una lettera di invito da parte del Garante (e ciò è accaduto una volta nei confronti del servizio pubblico, ed un'altra volta nei confronti di una emittente privata), l'editore televisivo ha dato adesione all'invito, sicché la situazione si è regolarizzata con modalità consensuali.

Ed è importante, poi, ricordare in linea generale che le regole inerenti alla protezione dell'utenza minorile non sono racchiuse solo nell'art. 10 della legge 223/90, ma si rinvencono anche nella direttiva CEE, poiché questa è recepita attraverso l'art. 39 della stessa legge 223 («Con la presente legge è data attuazione alla direttiva del Consiglio delle Comunità europee del 3 ottobre 1989»).

L'art. 22 della direttiva prevede due ipotesi:

- a) «per ciò che si riferisce alle emittenti televisive soggette alla loro giurisdizione, gli Stati membri adottano le misure atte a garantire che le loro trasmissioni non contengono programmi in grado di nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni, in particolare programmi che contengono scene pornografiche o di violenza gratuita;
- b) questa disposizione si applica anche agli altri programmi che, pur non rientrando nella categoria precedente, possono nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni, a meno che la scelta dell'ora di trasmissione o qualsiasi altro accorgimento tecnico escludano che i minorenni trovantisi nell'area di diffusione normalmente seguano tali programmi».

La direttiva comunitaria (alla cui formazione hanno contribuito Paesi di altissime tradizioni inerenti alla più ampia libertà di manifestazione del pensiero) non è sospettabile di finalità illiberali, ma è rivolta all'esclusivo scopo di introdurre una cautela nell'interesse dei bambini e dei minori. E, nella seconda delle ipotesi suddette, la cautela si sostanzia nella collocazione della trasmissione in una fascia oraria adeguata (cioè di «seconda serata»).

Va inoltre ricordato che tali provvedimenti rivolti alla protezione dell'infanzia e della adolescenza, in materia radiotelevisiva, vengono adottati anche dagli organismi di garanzia (il Consiglio Superiore dell'Audiovisivo francese; il Broadcasting Standard Council britannico) di ordinamenti giuridici ispirati alla costante osservanza della libertà di manifestazione del pensiero.

Conviene ricordare, per quel che riguarda la Francia, che la norma chiave, cui fare riferimento nell'esame della relazione fra tutela dell'infanzia e dell'adolescenza ed esercizio dell'informazione radiotelevisiva, è rappresentata dall'art. 15 della legge n. 86-1067 del 30 settembre 1986, relativa alla *libertà di comunicazione*.

In base a tale disposizione, il *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* vigila alla protezione dell'infanzia e della adolescenza nella programmazione delle trasmissioni diffuse da un servizio di comunicazione audiovisiva.

A fronte della sempre più diffusa messa in onda, in fasce orarie di *audience* rilevante, di programmi lesivi del «diritto alla immaturità» proprio dell'infanzia e dell'adolescenza, il *Conseil* ha ritenuto opportuno richiamarsi ad un *principio di responsabilizzazione* delle emittenti stesse, elaborando delle *linee di indirizzo* contenute in una direttiva (del 5 maggio 1989) ed esplicitate in lettere alle emittenti.

Il C.S.A., nello svolgimento della sua attività, usa fare ricorso più alla forma dell'invito, rivolto alle emittenti, che ai provvedimenti sanzionatori. E tale modalità è a mio avviso meritevole di essere condivisa, poiché un tratto caratterizzante della Autorità di garanzia è quello della *moral suasion*.

Anche il Consiglio consultivo degli utenti (istituito presso l'Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, ai sensi dell'art. 28 della legge 223/90) ha segnalato, in varie risoluzioni, la necessità della difesa dei minori. Nella risoluzione del 28 ottobre 1991, si rileva che «non sempre nelle trasmissioni serali sono rigorosamente rispettate le norme che l'ordinamento giuridico ha posto a difesa dei minori. Sussiste la necessità che sia predisposta dall'Ufficio del Garante una specifica attività di monitoraggio per vigilare sulle programmazioni e per esercitare effettivamente quei poteri sanzionatori conferitigli dall'art. 31, comma 3, della legge Mammi».

E nella risoluzione del 5 marzo 1992, il suddetto Consesso si è così espresso: «Considera suo preminente dovere quello di operare per la salvaguardia attiva della complessiva dignità dell'utenza radiotelevisiva, ad ampio e comprensivo raggio; ravvisa l'esigenza che maturi, nella coscienza civile, una piena consapevolezza dei diritti dell'utenza che passa attraverso il richiamo ad una rigorosa deontologia degli operatori, adeguata al mezzo e alle circostanze della comunicazione; *traendo motivo* da recenti trasmissioni che appaiono insensibili ad ogni richiamo di doverosità deontologica e opportunità pratica di comportamenti comunicativi; *stigmatizza* trasmissioni televisive violente o lesive della sensibilità di minori e persone in difficoltà; *auspica* una concordanza di idee su "codici" di autoregolamentazione che decide di promuovere a seguito e in attuazione di quanto già preannunciato in incontri avuti con le emittenti pubbliche e private; *fa voti* per una comunicazione informativa completa che ponga in grado la società civile di riconoscersi in positivo nei grandi mezzi di comunicazione sociale».

Capitolo VII

I procedimenti di rettifica

1. In questa fase connotata dall'assenza delle norme regolamentari attuative della legge n. 223 solo le disposizioni contenute nell'art. 10 della legge hanno costituito l'unico riferimento normativo specifico per la regolamentazione del procedimento di competenza di questo Ufficio.

Sulla base degli indirizzi contenuti nella direttiva CEE 89/552 la cennata norma di legge dispone che chiunque si ritenga lesa nei suoi interessi morali o materiali da trasmissioni contrarie a verità ha diritto di chiedere al concessionario privato o alla concessionaria pubblica, ovvero alle persone da loro delegate al controllo della trasmissione, che sia trasmessa apposita rettifica, purché quest'ultima non abbia contenuto che possa dar luogo a responsabilità penali.

La norma mira a tutelare, da un lato gli «interessi morali o materiali» del cittadino, il quale, da notizie offensive o comunque false propagate dal mezzo radiotelevisivo, potrebbe subire pregiudizi di notevole rilievo. Dall'altro mira a ristabilire la verità, evitando il diffondersi di informazioni non esatte, a scapito di quella corretta formazione della pubblica opinione che la normativa di settore intende garantire.

Sotto il profilo connesso alla sussistenza di presupposti oggettivi per l'accoglimento della richiesta di rettifica da parte di quest'Ufficio, si rileva che il requisito dell'obiettiva «non rispondenza a verità» delle notizie non sempre è di agevole verifica.

Invero l'effettivo accertamento della difformità notiziale può determinare la necessità di complesse indagini o comunque esigere un opportuno contraddittorio fra il soggetto richiedente e l'emittente che abbia negato (tacitamente o espressamente) la rettifica. Il che oltre a incidere in ogni caso sulla tempestività della decisione comporta che il termine di cinque giorni concesso al Garante dall'art. 10, comma 4, debba decorrere dal completo esaurimento dell'istruttoria.

Le norme che regolano lo svolgimento delle due procedure previste ai commi 3 e 4 dell'art. 10 cit. (e concernenti rispettivamente la rettifica ad istanza di parte e quella effettuata su ordine del Garante), hanno fatto sorgere — nella prassi applicativa dell'istituto — difficoltà soprattutto per quel che concerne l'effettiva portata «reintegrativa» dell'istituto medesimo. In proposito va segnalato che il regolamento di attuazione della legge — già deliberato dal Consiglio dei Ministri — non reca norme in merito agli obblighi che possano imporsi alle emittenti in sede di ottemperanza al provvedimento coattivo. A differenza della legge sulla stampa, che fissa in trenta righe il limite massimo della dichiarazione di rettifica, l'art. 10 non fornisce indicazioni sul contenuto e sulla forma della rettifica salvo l'inserimento della tradizionale clausola di garanzia «purché quest'ultima non abbia contenuto che possa dar luogo a responsabilità penali».

Particolare rilievo assume a livello interpretativo il coordinamento fra il terzo e quarto comma dell'art. 10, posto che la prima delle due disposizioni, con riferimento alla rettifica ad istanza di parte, dispone che essa vada trasmessa «in fascia oraria e con il rilievo corrispondenti a quelli della trasmissione che ha dato origine alla lesione degli interessi», mentre il comma successivo riferendosi alla rettifica ordinata dal Garante si limita a disporre che essa vada trasmessa entro il termine di quarantotto ore.

Meglio sarebbe stato agevolare l'interprete attraverso la formulazione di una disciplina attuativa unica, ed attribuire al Garante la possibilità di determinare il giorno, l'orario e le modalità di trasmissione in base all'oggetto ed al contenuto delle notizie rettificande, onde assicurare la massima «equivalenza» informativa connessa all'esecuzione del provvedimento.

2. Ammontano a sette le richieste di rettifica dirette a promuovere una pronuncia del Garante (non tutte, invero, ammissibili sotto il profilo procedimentale, in quanto avanzate senza la preventiva richiesta all'emittente).

Particolarmente significative appaiono due pronunce rese da questo Ufficio su richiesta del Comitato pro-Croazia nei confronti della concessionaria del servizio pubblico.

Con la prima decisione si sono accolte due delle tre istanze di rettifica proposte con unico ricorso relativamente a notizie diffuse dalla rubrica *Mixer* della seconda rete RAI con riferimento ai tragici avvenimenti del conflitto jugoslavo.

Con la seconda decisione si è respinta l'istanza volta a reiterare la rettifica, già effettuata dalla concessionaria del servizio pubblico, con modalità non condivise dal comitato richiedente.

Capitolo VIII

I procedimenti antitrust

1. Il primo tentativo di disciplina antimonopolistica da parte del legislatore italiano è avvenuto con l'introduzione della normativa concernente l'editoria e la trasparenza degli assetti proprietari delle aziende editrici (legge 5 agosto 1981, n. 416, come modificata dalle successive leggi 30 aprile 1983, n. 137, 10 gennaio 1985, n. 1 e 25 febbraio 1987, n. 67).

Un ulteriore nucleo di norme antimonopolistiche è stato poi introdotto nella legislazione italiana con la legge 6 agosto 1990, n. 223 (contenente una prima disciplina organica del sistema radiotelevisivo pubblico e privato) la quale pone il divieto di posizioni dominanti nel settore dei mezzi di comunicazione di massa, predisponendo un sistema di nullità di atti diretto ad impedire la concentrazione dei canali di informazione e della raccolta di pubblicità.

La legge predetta enuncia una serie di norme specificatamente dirette a disciplinare il fenomeno concentrativo e ad evitare il realizzarsi di posizioni dominanti, indirizzando il controllo sulle varie operazioni intervenute nei riguardi dei soggetti appartenenti al settore dell'informazione radiotelevisiva (imprese editrici, titolari delle concessioni radio TV, concessionarie di pubblicità).

Tra le norme più significative è il caso di rammentare in questa sede l'art. 15, che stabilisce (comma 1) il divieto di essere titolare:

— di una concessione per radiodiffusione televisiva in ambito nazionale, qualora si abbia il controllo di imprese editrici di quotidiani la cui tiratura annua abbia superato nell'anno solare precedente il 16% della tiratura complessiva dei giornali quotidiani in Italia;

— di più di una concessione per radiodiffusione in ambito nazionale, qualora si abbia il controllo di imprese editrici di quotidiani la cui tiratura superi l'8% della tiratura complessiva dei giornali in Italia;

— di più di due concessioni per radiodiffusione televisiva in ambito nazionale, qualora si abbia il controllo di imprese editrici di quotidiani la cui tiratura complessiva sia inferiore a quella prevista nell'ipotesi precedente.

Lo stesso art. 15 dispone anche (al comma 2) che gli atti di cessione, i contratti di affitto o affidamento in gestione di imprese operanti nel settore delle comunicazioni di massa nonché il trasferimento tra vivi di azioni, partecipazioni o quote di società operanti nel medesimo settore sono nulli qualora, per loro effetto, uno stesso soggetto, anche attraverso soggetti controllati o collegati, realizzi più del 20% delle risorse complessive del settore delle comunicazioni di massa o più del 25% delle risorse predette nel caso in cui il medesimo soggetto consegua entrate nel settore delle comunicazioni di massa per almeno due terzi dei propri introiti complessivi.

Con riguardo alla raccolta di pubblicità poi il comma 7 del medesimo art. 15 stabilisce ancora che, nel caso che i concessionari privati, la concessionaria pubblica o i titolari di autorizzazione ai sensi dell'art. 38 della legge n. 103/1975 si trovino in situazioni di controllo o di collegamento nei confronti di imprese concessionarie di pubblicità, queste ultime non possono raccogliere pubblicità per più di tre reti televisive nazionali o due reti nazionali e tre reti locali o una rete nazionale e sei locali ivi comprese quelle di cui sono titolari i soggetti controllati e controllanti; che eventuali ulteriori contratti stipulati dalle imprese concessionarie di pubblicità devono avere per oggetto pubblicità da diffondere con mezzi diversi da quello radiofonico e televisivo e comunque in misura non superiore al 2% degli investimenti pubblicitari complessivi dell'anno precedente e che, in ogni caso, i contratti stipulati in difformità da tali prescrizioni sono nulli.

2. Sulle norme di disciplina antimonopolistica riferiti al settore dell'editoria e in genere all'ambito dei mezzi di comunicazione di massa è venuta, infine, ad incidere la legge generale sulla tutela della concorrenza e del mercato (legge 10 ottobre 1990, n. 287).

Con tale legge si è introdotta una generale disciplina *antitrust*, con conseguente possibilità di perseguire una politica organica di contenimento monopolistico (non consentito sotto il vigore della precedente normativa). Nella legge n. 287/1990 vanno individuate principalmente le seguenti linee fondamentali:

- riaffermazione del primato dell'ordinamento comunitario su quello nazionale e richiamo in genere alla normativa comunitaria;
- istituzione di un'autorità di garanzia dotata di poteri ampiamente discrezionali e caratterizzata dalla competenza nel valutare gli atti aventi effetti distorsivi sulla libera concorrenza;
- riproduzione dei principi esposti nel trattato CEE nel definire i fenomeni dell'«intesa restrittiva della libertà di concorrenza» e dell'«abuso di posizione dominante» e introduzione di forme di controllo preventivo per le «operazioni di concentrazione» di impresa;
- particolare cautela nell'imporre i divieti e attribuzione all'Autorità garante della competenza in materia di deroghe a tali divieti.

Con riguardo, in particolare, all'attività del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, la citata legge n. 287, all'art. 20 — regolando il possibile concorso di discipline — demanda a tale Autorità l'applicazione della normativa introdotta dagli artt. 2, 3, 4 e 6, pur non derogando alle apposite disposizioni che attualmente regolano detti settori. Le nuove forme di intervento quindi non si sostituiscono, ma vengono ad aggiungersi a quelle già previste nella previgente legislazione di settore.

Da ciò consegue che le ipotesi di concentrazione editoriale e radio-televisiva possono essere individuate non solo sulla base della specifica tipologia indicata nell'art. 4 della legge n. 416 del 1981 e negli artt. 1 e 3 della legge n. 67 del 1987, nonché nell'art. 15 della legge n. 223 del 1990, ma anche attraverso la valutazione complessiva dei vincoli organizzativi, patti, intese, e, in genere, dei comportamenti delle aziende interessate alla stregua delle indicazioni derivanti dalla citata legge n. 287.

Dall'applicazione della normativa sopra menzionata, demandata al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, deriva altresì che le operazioni di concentrazione devono essere comunicate preventivamente a tale Autorità, la quale può adottare anche provvedimenti diretti che vietino la concentrazione o prescrivano le misure atte ad impedire le negative conseguenze derivanti da essa alla concorrenza.

Detta attività richiede l'espletamento di procedure istruttorie che garantiscano agli interessati la piena conoscenza degli atti, il contraddittorio e la verbalizzazione, secondo le modalità indicate dalla stessa legge n. 287 (oltre che dal regolamento che dovrà essere emanato ai sensi dell'art. 10, comma 5, della medesima legge).

Nel contesto normativo sopra delineato appare evidente che il Garante per la radiodiffusione e l'editoria si trovi ora a dover coordinare le varie discipline da applicare (legge n. 416/1981 e segg. integrazioni e modificazioni, legge n. 223/1990 e legge n. 287/1990), considerando in tale attività gli specifici criteri ispiratori su cui le discipline stesse sono basate e tenendo conto in ogni caso che le finalità della legge n. 287/1990 risultano correlate in genere alla logica di mercato, mentre quelle della legge n. 223/1990 (e anche della legge n. 416/1981 e successive modificazioni) sono indirizzate a controllare e vanificare posizioni concentrative al fine di soddisfare l'esigenza della tutela della libertà di informazione.

3. L'attività finora svolta dall'Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria in applicazione della normativa generale *antitrust*, in questa prima fase di avvio operativo, ha riguardato un limitato numero di operazioni. Si indicano di seguito alcuni dei casi più significativi.

La prima operazione di concentrazione nel mercato editoriale comunicata ai sensi della legge n. 287/1990 all'Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria è stata quella intervenuta tra la s.r.l. «Progetto Contabile 20», controllata dalla società olandese Wolters Kluwer, e la s.r.l. «IPSOA».

In ordine a tale operazione l'Ufficio ha ritenuto che la stessa non determinasse alcuna restrizione alla concorrenza, non avendo l'effetto di eliminare dal mercato interessato società in esso operanti, bensì piuttosto quello di mantenere e anzi di aumentare il numero dei concorrenti nel settore merceologico di pertinenza.

È risultato infatti che la società estera sopra menzionata, non ancora operante in Italia, aveva in definitiva acquistato una divisione editoriale specializzata inclusa nelle attività di un altro operatore di rilevante potenziale economico e che, in conseguenza della cessione del ramo di azienda stesso, da una parte, la società alienante non aveva cessato di esistere, pur uscendo dal comparto specializzato, e, dall'altra, la società acquirente non era andata ad accorparsi la nuova attività ad altra consimile in Italia, senza incrementare così una posizione economica idonea a condizionare negativamente nel mercato interessato la libera concorrenza.

Di conseguenza l'Ufficio, sulla base delle considerazioni suesposte, in ordine all'operazione in questione non ha ritenuto che sussistessero i presupposti per l'apertura di un'istruttoria.

In occasione dell'esame preventivo dell'operazione di concentrazione predetta si sono analizzati anche alcuni problemi di carattere procedimentale, relativi al coordinato intervento dell'Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria e dell'Autorità collegiale di cui alla legge n. 287/1990.

**Operazione
Mondadori-Espresso e
Fininvest-Ame Finanziaria**

Va premesso che con nota del 9 maggio 1991 la Società Fininvest S.p.A. dava comunicazione, all'Autorità Garante della concorrenza e del mercato e al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, circa l'operazione AMEF-AME/Editoriale L'Espresso e Editoriale La Repubblica, formulando riserva di inviare successivamente gli atti e documenti prescritti.

Tali atti e documenti sono pervenuti a questo Ufficio in tempi frazionati ed in maniera incompleta.

Con nota del 27 gennaio 1992 l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato comunicava al Garante per la radiodiffusione il proprio punto di vista, formulando le seguenti conclusioni:

- a) la Società Fininvest mediante la controllata Publitalia '80 S.p.A. detiene una quota della raccolta e della vendita di spazi pubblicitari su reti televisive in Italia, che, allo stato attuale delle conoscenze, risulta non inferiore al 60%, mentre la maggior concorrente SIPRA detiene una quota del solo 29,8%, e delle altre concessionarie di pubblicità nessuna occupa una quota superiore al 4%;
- b) in seguito all'acquisizione di un ramo dell'azienda A. Manzoni S.p.A. la quota Fininvest nella vendita di spazi pubblicitari su periodici per il tramite di Mondadori Pubblicità S.p.A. sale dal 5% circa ad una quota stimabile allo stato attuale delle conoscenze al 25% circa;
- c) le Società Publitalia '80 e Mondadori Pubblicità, già dotate di una posizione preminente nel settore della pubblicità rispettivamente su reti televisive e radiofoniche e su periodici, per effetto dell'operazione di concentrazione realizzata da Fininvest vedono ulteriormente incrementata la loro posizione nel settore pubblicitario; e la loro comune controllante Fininvest, già detentrica di una posizione di preminenza nell'attività pubblicitaria, ne ha operato attraverso l'acquisizione di AME Finanziaria l'ulteriore rafforzamento;
- d) la situazione in tal modo determinatasi appare suscettibile di eliminare o ridurre in modo durevole la concorrenza nel comparto pubblicitario del mercato nazionale, e deve pertanto essere valutata in riferimento agli elementi costitutivi della fattispecie normativa di cui all'art. 6 della legge 287/1990;
- e) inoltre la pratica di vendere «pacchetti di spazi pubblicitari» su più mezzi di comunicazione, quando attuata da un soggetto che detenga una posizione dominante in relazione ad uno di questi mezzi, deve essere attentamente valutata, ai fini della tutela della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato. In particolare, qualora l'acquisto da parte dell'utente di spazi su un mezzo di comunicazione venga subordinato all'acquisto di spazi su altri mezzi è possibile che si ricada da parte della Fininvest nelle fattispecie vietate dall'art. 3 della legge 287/1990.

La suddetta nota dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, ravvisando nella situazione descritta l'eventualità di infrazione agli artt. 6 e 3 della legge 287/1990 faceva presente al Garante per la radiodiffusione e l'editoria l'opportunità dell'avvio di istruttoria ai sensi dell'art. 16 della citata legge.

E tale istruttoria, aperta il 24 febbraio c.a., è attualmente in corso di svolgimento e ha implicato l'acquisizione di una fitta serie di atti e documenti nonché di molteplici dati e informazioni sia presso il gruppo Fininvest, sia presso il gruppo degli editori intervenuti nel procedimento.

Capitolo IX

Profili interpretativi di norme concernenti il servizio pubblico radiotelevisivo

Le associazioni F.R.T. (Federazione Radio Televisioni), R.N.A. - Reti (oggi Radio) Nazionali Associate, A.E.R. (Editori Radiofonici Associati) e Radio Dimensione Suono hanno presentato, nel maggio-giugno 1991, motivati reclami al Garante, denunciando violazioni da parte della RAI di norme della legge 223/1990.

Le doglianze presentate dalle associazioni di settore, per molti aspetti accomunate da consistenti analogie nell'*iter* argomentativo, si sostanziano nei seguenti punti.

I. - Inosservanza delle disposizioni sulla pubblicità di cui all'art. 8, comma 6, legge n. 223

a) La Concessionaria pubblica non avrebbe rispettato il limite massimo di affollamento pubblicitario sia con riferimento al 4% settimanale, previsto dal comma 6 dell'art. 8 legge n. 223, sia con riguardo ai limiti orari stabiliti dalla Commissione Parlamentare di Vigilanza.

b) Si denuncia inoltre la pratica del «cumulo» della programmazione di ciascuna rete ai fini del calcolo dell'affollamento pubblicitario.

II. - Violazione dell'art. 24, comma 1, legge n. 223, relativamente alle reti radiofoniche del servizio pubblico

Le associazioni di categoria rilevano che attualmente la RAI gestisce, oltre alle tre reti televisive, tre reti radiofoniche in modulazione d'ampiezza (AM), tre reti radiofoniche in modulazione di frequenza (FM) e una rete radiofonica di servizio in isofrequenza (per la trasmissione di programmi lungo la dorsale autostradale) che irradia sulla frequenza di 103.3 Mhz. In tutto sette reti radiofoniche. La descritta situazione di fatto, per quanto in precedenza legittimata dalla citata convenzione RAI-Stato, appare in contrasto con l'art. 24, comma 1, della legge n. 223.

Con un'ampia memoria del 22 luglio 1991 la concessionaria pubblica ha presentato le proprie osservazioni, confutando le tesi delle associazioni reclamanti.

Per l'esame delle questioni dedotte dalle associazioni nei loro reclami, è stata costituita una Commissione di studio, presieduta dal prof. Giuseppe Santaniello e composta dai seguenti componenti: dott. Ivo Maria Braguglia, *Avvocato dello Stato*; dott. Alberto Brighina, *Magistrato ordinario*; dott. Domenico Cafini, *Consigliere del T.A.R.*; prof. Sabino Cassese, *Professore di diritto amministrativo*; prof. Ugo De Siervo, *Professore di diritto costituzionale*; ing. Marcello Faraioli, *Ministero PP.TT.*; dott. Pietro Federico, *Magistrato ordinario*;

prof. avv. Aurelio Gentili, *Professore di diritto privato*; dott. Giuseppe Patanè, *Dirigente Generale*; avv. Giovanni Paolo Polizzi, *Avvocato dello Stato*; dott. Nicola Remine, *Consigliere di Stato*; dott. Diego Rispoli, *Dirigente Generale*; dott. Sergio Santoro, *Consigliere di Stato*.

La Commissione, dopo ampia ed approfondita discussione, è giunta con votazione unanime alle seguenti conclusioni.

A. Il punto I. comporta, in primo luogo, l'individuazione del corretto sistema di calcolo degli indici di affollamento pubblicitario in relazione ai limiti di legge stabiliti con riferimento alla radiodiffusione sonora e televisiva della Concessionaria pubblica.

A far data, infatti, dal 24 agosto del 1991, la concessionaria pubblica ed i soggetti privati autorizzati in via transitoria all'esercizio della radiodiffusione sonora e televisiva *ex art. 32 legge n. 223/90* sono stati assoggettati al peculiare regime di cui all'art. 8 commi 6 e ss. della cennata legge n. 223.

Si è constatato, al riguardo, che l'ambiguo tenore testuale dell'art. 8, comma 6, della legge n. 223/90 evidenzia la presenza — nella disciplina di settore — di un trattamento differenziato e sperequativo fra concessionaria pubblica ed emittenti private.

Si nota, infatti, come la cennata disposizione limiti la trasmissione dei messaggi pubblicitari trasmessi dalla concessionaria pubblica contenendoli entro il massimo del 4% dell'orario settimanale di programmazione, e del 12% di ogni ora, senza, tuttavia, operare distinzione alcuna fra trasmissioni radiofoniche e televisive.

Detta distinzione invece chiaramente effettuata nei commi 7, 8 e 9 dello stesso art. 8 con riferimento ai concessionari privati in ambito nazionale, per i quali sono previsti indici più alti di affollamento pubblicitario (15% dell'orario giornaliero di programmazione e 18% di ogni ora) con espresso riferimento alle (sole) trasmissioni televisive.

Certamente, avuto riguardo alla astratta comparazione di detti indici, risalta il trattamento meno favorevole riservato alla concessionaria pubblica; esso appare, tuttavia, giustificato ove si considerino gli introiti garantiti al servizio pubblico dalla riscossione del canone che costituisce una fonte di finanziamento basilare non prevista per i concessionari privati.

Si rileva, però, che il cennato tentativo di «livellamento» delle fonti finanziarie della Concessionaria pubblica e delle emittenti private appare contraddetto dal disposto dell'art. 8, comma 6.

Detta norma potrebbe indurre a ritenere che il rilevamento dell'indice di affollamento per la RAI — diversamente che per i concessionari privati — debba essere effettuato sulla base di un parametro quantitativo unitario; e cioè la complessiva entità di programmazione (settimanale ed oraria) di tutte le reti televisive e radiofoniche cumulativamente considerata.

Tale interpretazione non sarebbe invero formalmente ostacolata da alcun referente normativo specifico, posto che per un verso la disposizione in argomento fa riferimento alla «programmazione» della Concessionaria pubblica senza alcuna distinzione; per altro verso non è dato rintracciare nella legge n. 223 altri elementi testuali che consentano di «correggere» ed ulteriormente specificare in via di interpretazione sistematica il senso apparentemente onnicomprensivo del cennato riferimento. Anzi v'è proprio da osservare che sempre in tema di pubblicità (messaggi di utilità sociale, ovvero di interesse delle Amministrazioni

pubbliche), l'art. 9, comma 2, della legge fissa per la concessionaria pubblica specifici limiti riferiti alla programmazione oraria e settimanale «di ciascuna rete».

Il che induce ovviamente a ritenere che il legislatore ben avrebbe potuto operare analoga distinzione con riferimento al calcolo degli indici di affollamento relativi alla pubblicità «commerciale» della concessionaria pubblica: e ciò non solo fissando regimi differenziati per la pubblicità televisiva e per quella radiofonica, ma anche determinando precisi limiti con riguardo alla programmazione delle singole reti.

Deve conseguentemente dedursi che il silenzio della legge sui citati aspetti, all'interno delle previsioni normative contenute nell'art. 8, comma 6, possa autorizzare un'interpretazione in senso lato del concetto di «programmazione» della concessionaria pubblica; ed in tal modo autorizzare il calcolo globale delle ore di trasmissione di tutte le reti della RAI (radiofoniche e televisive) per l'individuazione dei limiti quantitativi massimi di pubblicità secondo i parametri in percentuale fissati dalla richiamata disposizione.

Ciò non pare, tuttavia, una soluzione interpretativa aderente all'intera *ratio* della regolamentazione organica del settore che si è voluta introdurre con la legge n. 223.

Osserva al riguardo la Commissione che, tenuto conto della diversità dei mezzi tecnici di trasmissione e della necessità del raffronto di indici di affollamento riferiti a mezzi di comunicazione omogenei, si debba pervenire alla individuazione di «distinti» indici di affollamento pubblicitario.

Detto orientamento appare giustificato oltre che da evidenti esigenze tecniche di rilevamento e monitoraggio, anche dalla necessità di evitare che una pur opinabile concezione unitaria del concetto di «programmazione», se riferito alla concessionaria pubblica, possa permettere all'emittente pubblica di concentrare tutta la pubblicità sul mezzo economicamente più redditizio.

D'altra parte, la distinzione fra i diversi tipi di programmazione viene giustificata anche dal fatto che la direttiva europea alla quale viene data attuazione con la legge n. 223/90 riguarda esclusivamente il mezzo televisivo, mentre i principi di base di detta direttiva sono stati estesi, per libera iniziativa del legislatore, anche al mezzo radiofonico che, in ogni caso, possiede sempre una propria specificità. Diverso è il problema se gli indici di legge debbano ritenersi riferiti alla programmazione delle singole reti, ovvero, distintamente, alla programmazione unitaria delle reti televisive da un lato, ed a quella delle reti radiofoniche, dall'altro.

Si osserva in proposito che, con riguardo alle reti assentibili per legge (art. 24), la Concessionaria pubblica è unica, e la stessa normativa di settore ha omesso di fissare criteri che impedissero il calcolo dell'affollamento pubblicitario ragguagliato all'intero monte orario di programmazione della RAI; sicché non può che pervenirsi alla conclusione che detto calcolo — per le considerazioni innanzi svolte — vada distintamente riferito, a causa della rilevata diversità dei mezzi, alle tre reti televisive ed alle reti radiofoniche unitariamente considerate nell'ambito della loro propria specificità.

Al contrario, tale unitaria considerazione, seppur per mezzi omogenei non potrebbe giustificarsi per i concessionari privati i quali, pur potendo gestire in pratica più reti, possono esercitare la propria attività in base a singole e separate concessioni, che solo occasionalmente possono far capo ad un unico titolare in forza di una specifica organizzazione.

Quanto, infine, alle richieste delle associazioni private di settore circa le possibili «iniziative» del Garante in ordine alla fissazione del tetto pubblicitario della Concessionaria pubblica per l'anno 1992, la commissione prende atto che il Garante, in osservanza del disposto di cui all'art. 8, comma 16, legge n. 223 ha già inviato apposito parere al Presidente del Consiglio dei Ministri alla stregua dei criteri previsti dalla disposizione in argomento.

B. La Commissione, in ordine ai problemi concernenti la compatibilità della disciplina introdotta dalla legge n. 223/1990 con la vigente convenzione tra la RAI e lo Stato, dopo aver esaminato in particolare le ampie deduzioni giuridiche contenute nel parere *pro-veritate* dei Proff. Chiola e Mezzanotte depositato dalla F.R.T., del Prof. Pinto in allegato alle richieste della R.N.A. e del Prof. Pace a favore della RAI, osserva quanto segue.

1. Deve essere condivisa la tesi, sostenuta dalla concessionaria pubblica, circa la vigenza — fino a futura revisione — della attuale convenzione tra Stato e RAI, non essendo ipotizzabile l'automatico venir meno delle disposizioni della convenzione di concessione in ipotetico contrasto con la legge 223 del 1990, pur sussistendo un obbligo per la Pubblica Amministrazione di procedere alla relativa revisione.

Come è noto l'art. 24, comma 1, legge 223, sancisce che «con l'atto di concessione di cui all'art. 3 della legge 14 aprile 1975 n. 103, possono essere assentite alla concessionaria pubblica tre reti televisive e tre reti radiofoniche, oltre, ove richiesto dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, una rete radiofonica riservata esclusivamente ai lavori parlamentari».

Secondo i lavori parlamentari è da escludere una portata riduttiva della norma rispetto ai servizi svolti dalla concessionaria pubblica al momento dell'entrata in vigore della legge 223/90, tanto che il primo e il secondo comma dell'art. 24 risultano introdotti per circoscrivere la portata generale dell'art. 15 e garantire alla RAI un servizio pubblico in più (l'informazione parlamentare).

Dai lavori preparatori si coglie abbastanza bene l'intenzione di preservare — per la concessionaria pubblica — la situazione esistente, sia pure con la limitata aggiunta di una rete radiofonica riservata esclusivamente alla trasmissioni dedicate ai lavori parlamentari; e tale interpretazione trova conforto anche dal confronto con la dettagliata disciplina transitoria prevista per le reti private. Non sembra possibile che una normativa sorta per porre fine all'anarchia dell'etere da parte dei privati possa essere interpretata nel senso di una immediata riduzione di spazi per la concessionaria pubblica pur in presenza di una moratoria per soggetti che non avevano e non hanno ancora alcuna concessione.

Conferma di tale volontà del legislatore di non incidere sull'attuale assetto della concessionaria pubblica prima della definitiva pianificazione dell'intero sistema radiotelevisivo deve essere ravvisata innanzitutto dall'ampio termine destinato alla regolarizzazione delle emittenti private, in virtù di una esplicita *ratio legis* di non interrompere l'attività delle imprese del settore se non dopo un lungo lasso di tempo, a maggior ragione invocabile per la RAI stante l'interesse pubblico perseguito e l'entità degli investimenti impiegati; in secondo luogo nella esplicita proroga, sancita dalla legge, del decreto ministeriale del 31 gennaio 1983, e successive modificazioni e integrazioni, che, come è noto, riguarda anche l'emittente pubblica nella ripartizione delle radiofrequenze, ex

art. 34 legge cit. Esso, infatti, conserva validità ed efficacia «fino a quando non sarà emanato il decreto del Presidente della Repubblica di approvazione del piano nazionale di ripartizione delle radiofrequenze».

La scelta del legislatore discende del resto dalla stessa configurazione giuridica della concessione-convenzione RAI-Stato di cui al D.P.R. 1° agosto 1988 n. 367, caratterizzata dal fatto che il rapporto concessorio viene costituito con un atto convenzionale di innegabile natura pattizia, *cui secondo la dottrina e la giurisprudenza non resta affatto estraneo il diritto contrattuale comune.*

Nell'ambito della convenzione, infatti, è espressamente disciplinato, dall'art. 31, comma 2, il procedimento destinato a regolare l'adeguamento del relativo contenuto ai precetti di nuove normative. Orbene tale disciplina pattizia delimita e condiziona il potere di revoca o modifica dell'atto convenzionale per pubblici interessi, la cui sussistenza è indubbiamente ravvisabile anche nella fattispecie in esame, regolandone le modalità e i tempi per il caso concreto.

La soluzione innanzi prospettata riguarda anche il problema delle trasmissioni in isofrequenza sulla rete autostradale, che, comunque, per le loro obiettive caratteristiche di contenuto (informazioni su traffico e condizioni metereologiche, notiziari giornalistici, totale assenza di pubblicità) e di ricettività limitata (prevalentemente agli automobilisti in transito sulla dorsale autostradale) non rientrano nel concetto di radiodiffusione circolare, essendo piuttosto, allo stato, riconducibili al concetto di «servizio».

È pertanto nella doverosa attivazione dei poteri di revisione della convenzione spettante agli organi dello Stato preposti al ramo, in attuazione di detta clausola la soluzione del problema del rispetto dell'art. 24, comma 1, sia esso di immediata applicazione (come sostengono le Associazioni delle emittenti private) sia esso di applicazione differita (come sostiene la RAI) spettando al Garante il richiamo al rispetto della normativa di cui alla legge 223/90 in quanto autorità di vigilanza sull'intero sistema radiotelevisivo.

2. Peraltro, ove mai dovesse ritenersi l'immediata operatività, del precetto di cui all'art. 24, comma 1, legge n. 223/90, detta norma appare — allo stato — sfornita di apposita sanzione.

Le associazioni delle emittenti private hanno infatti invocato, nella fattispecie, l'esercizio dei poteri sanzionatori del Garante in relazione al divieto di cui all'art. 15, comma 4, legge n. 223, in base al quale «le concessioni in ambito nazionale riguardanti sia la radiodiffusione televisiva che sonora, rilasciate complessivamente a un medesimo soggetto, a soggetti controllati da (o collegati a) soggetti i quali a loro volta controllino altri titolari di concessioni, non possono superare il 25 per cento del numero di reti nazionali previste dal piano di assegnazione, e comunque il numero di tre».

Tale norma che trova sanzione a cura del Garante nell'art. 31, comma 6, della L. 223, è palesemente destinata ad avere efficacia quando sarà definito ed operante il nuovo regime introdotto dalla legge, con la previa approvazione del piano di assegnazione delle concessioni, e, quindi, quando il sistema misto radiotelevisivo sarà caratterizzato dalla operatività di soggetti pubblici e privati, rispettivamente legittimati all'esercizio dell'emittenza radiotelevisiva.

L'art. 33 della stessa legge non a caso omette di richiamare l'art. 15, comma 4, tra le norme di applicazione immediata o differita per i soggetti autorizzati, con ciò lasciando chiaramente intendere che per le emittenti private esso sarà applicabile solo quando il nuovo sistema sarà

attuato definitivamente con il rilascio delle concessioni in conseguenza di un nuovo piano di assegnazione delle frequenze, e a tale nuovo piano intende palesemente riferirsi il citato comma 4 dell'art. 15. Pertanto, pur dovendosi sciogliere positivamente il quesito circa l'applicabilità della normativa *antitrust* (ivi compreso l'art. 15, comma 4, pur con i dubbi derivanti dalla assoluta mancanza di previsioni di sanzioni nell'art. 24, comma 1) alla concessionaria pubblica, non può certo ritenersi che essa sola sia oggi soggetta a limiti che incidono su rapporti provenienti da una legittima convenzione con lo Stato sulla base di una pianificazione delle frequenze (parimenti fatta salva dall'art. 24) che aveva contenuto e funzioni diversi da quelli perseguiti dal nuovo sistema radiotelevisivo con il piano di assegnazione conseguente.

3. La commissione ritiene comunque che il Garante possa utilmente svolgere la sua funzione di vigilanza e di garanzia del rispetto della normativa vigente sollecitando il Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni a promuovere i meccanismi di revisione dell'art. 31 della convenzione RAI al fine di adeguarla ai precetti dettati dall'art. 24, comma 1, per la concessionaria pubblica.

4. In data 2 marzo 1992 il Garante ha trasmesso al Ministro delle PP.TT. on. Vizzini il documento elaborato dalla Commissione affinché il Ministero medesimo possa adottare ogni eventuale determinazione di propria competenza, specialmente per quel che concerne la prospettiva di adeguamento della convenzione RAI.

Capitolo X

L'attività del Consiglio consultivo degli utenti

Per delineare l'attività svolta dal Consiglio consultivo degli utenti mi avvalgo del seguente scritto, redatto dal suo Presidente, prof. Alfredo Carlo Moro: «Il Consiglio consultivo degli utenti, istituito ai sensi dell'art. 28 della legge 6 agosto 1990 n. 223, è stato disciplinato con regolamento del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, di data 12 settembre 1990.

Il 6 marzo 1991 il Consiglio ha tenuto la sua prima seduta, nel corso della quale ha proceduto alla nomina del presidente, nella persona del prof. Alfredo Carlo Moro, e dei due vicepresidenti, dr. Tito Cortese e prof. Guido Alpa.

Nel corso dei suoi primi otto mesi di attività il Consiglio ha affrontato tematiche inerenti la libertà e i diritti di informazione, riconducibili alla valorizzazione e alla tutela del ruolo dei cittadini, quali fruitori dei processi comunicativi.

I lavori hanno interessato in particolare:

- la tutela dei minori nei confronti della radiodiffusione;
- la dignità della persona contro comportamenti che, a fini di *audience*, ledano valori della personalità;
- la sponsorizzazione televisiva dei telegiornali e dei giornali radio in ambito locale;
- lo stato dell'informazione radiotelevisiva;
- l'inserimento della pubblicità radiofonica e televisiva nei cartoni animati (art. 8, comma 1, della legge n. 223 del 1990);
- la vendita televisiva dei prodotti, c.d. «televendite».

Il Consiglio ha, in più occasioni, affrontato il rapporto tra il mezzo televisivo e i soggetti in età evolutiva. In particolare, nella risoluzione del 28 ottobre 1991 ha rivolto raccomandazioni in ordine a:

- le trasmissioni destinate ai ragazzi;
- la pubblicità televisiva;
- i programmi indifferenziati di facile accesso da parte dei ragazzi;
- l'utilizzo del bambino e dei suoi casi di vita nelle trasmissioni televisive;
- l'utilizzo dei bambini in spettacoli televisivi.

La libertà della persona contro tutte le forme di sfruttamento e la riservatezza, laddove violate a fini di mero spettacolo, sono state oggetto di specifica risoluzione, in data 19 giugno. Al riguardo, il Consiglio ha osservato come, in molte trasmissioni, si sollecitano strumentalmente sentimenti ed emozioni «anche attraverso manifestazioni di estrema tracotanza e volgarità, anche nell'uso del linguaggio».

La sponsorizzazione di telegiornali e giornali radio in ambito locale ha costituito il tema della risoluzione del 28 ottobre 1991. Nell'occasione, il Consiglio ha raccomandato la più rigorosa osservanza dell'art. 8, comma 13, della legge n. 223 del 1990 per cui il contenuto e la programmazione di una trasmissione sponsorizzata non possono in nessun caso essere influenzati dallo sponsor in maniera tale da ledere la responsabilità e l'autonomia editoriale dei concessionari privati.

I lavori del Consiglio tendono a favorire la partecipazione di tutti i soggetti operanti all'interno del sistema radiotelevisivo o portatori di interessi e di tendenze della collettività degli utenti. A tal fine il Consiglio ha tenuto incontri con le organizzazioni sindacali, con le associazioni A.C.L.I., A.R.C.I., Convenzione Nazionale Associazionismo, con il sindacato dei giornalisti e con i rappresentanti delle concessionarie pubbliche e private».

Oltre allo scritto, su riportato, del prof. Moro, ritengo opportuno fare richiamo a una efficace pagina del recente libro dell'on. Borri, Presidente della Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI, «Verso un'altra televisione», che efficacemente pone in rilievo le finalità e le prospettive di sviluppo del Consiglio consultivo degli utenti: «Eravamo quasi al termine del dibattito per l'approvazione della legge Mammi, quando fu accolto un emendamento che ritengo importante. È l'emendamento che ha istituito, nell'ambito dell'Ufficio del Garante, un *Consiglio degli Utenti* con funzioni consultive. Poteva diventare un organismo inutile. Invece il Garante lo ha valorizzato, e, in sede di regolamento, gli ha attribuito una certa facoltà di iniziativa e poteri di indagine, ha voluto la pubblicità dei lavori, ha stabilito votazioni per appello nominale, ha dosato opportunamente il rapporto tra rappresentanti delle Associazioni degli utenti radiotelevisivi ed esperti di comunicazioni sociali: dieci i primi, otto i secondi.

Lo scopo del Consiglio è quello di far giungere alle emittenti pubbliche e private, tramite il Garante, le esigenze e i rilievi degli utenti».

PARTE SECONDA

**I SOGGETTI ISTITUZIONALI
E L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE**

Capitolo I

La pianificazione televisiva Prospettiva delle concessioni

I. - Premessa

In linea generale, il procedimento di pianificazione delle radiofrequenze risulta funzionalizzato alla conciliazione di due contrapposte esigenze: da un lato quella di garantire la ricezione in ogni singola area di servizio del maggior numero possibile di programmi di radiodiffusione sonora e televisiva; d'altro lato, l'impegno teso ad evitare che la ricezione sia disturbata da fenomeni di interferenza o intermodulazione. Tale conciliazione può avvenire — come posto in rilievo in diverse sedi dottrinali — attraverso una pianificata razionalizzazione degli impianti, delle frequenze e delle relative potenze, nonché la previsione di una serie di parametri tecnici e radioelettrici, quali diagrammi di irradiazione e collegamenti di telecomunicazione.

Il primo piano di assegnazione, attuativo di quello di ripartizione delle radiofrequenze adottato già dal 1983, determina dunque, secondo la formulazione dell'art. 3 della legge n. 223/1990, i bacini di utenza, mediante aggregazione di una pluralità di aree di servizio. La dimensione ottimale di tali bacini coincide per legge con il territorio regionale (per la radiodiffusione televisiva) e con quello provinciale (per la diffusione sonora); la legge prevede altresì una riserva di frequenze a favore dell'emittenza locale.

Lo stato attuale del procedimento di pianificazione segna l'approvazione in Consiglio dei ministri, a fine dicembre 1991, del piano di assegnazione delle frequenze e del regolamento di attuazione della legge. I provvedimenti attendono ora il visto e la registrazione della Corte dei conti, ultimo controllo prima della pubblicazione da cui decorre il termine di novanta giorni per il rilascio delle concessioni.

II. - La procedura di pianificazione

Lo schema di primo piano di assegnazione delle frequenze per gli impianti di radiodiffusione televisiva è stato redatto sulla base di quanto previsto dalla norma transitoria contenuta nell'art. 34 della legge n. 223/90, mediante l'ausilio di una società specializzata e di un centro di calcolo tedesco (Monaco di Baviera).

In base alla disposizione citata, gli impianti censiti secondo quanto stabilito dal d.l. 807/1984 (convertito con modificazioni dalla legge n. 10/1985) costituiscono elementi per la definizione del piano stesso, in particolare per la prescritta valutazione di compatibilità degli impianti esistenti con le nuove disposizioni. In altri termini, il regime transitorio previsto per il primo piano di assegnazione presuppone, come già accennato, l'utilizzazione del piano di ripartizione del 1983 e i dati del censimento degli impianti effettuato in base al d.l. 807/1984.

La norma, fissando i criteri e le procedure per la stesura del primo piano di assegnazione, ha comunque definito modalità attuative della pianificazione che si conciliassero con l'esigenza di esaurire nei termini di legge (piuttosto ristretti, pur se di carattere meramente ordinatorio) la fase di pianificazione generale, costituente presupposto necessario al rilascio delle concessioni.

Un dubbio interpretativo, sorto dalla previsione di una procedura accelerata nel regime transitorio, si è posto a proposito degli adempimenti previsti in via ordinaria dall'art. 3, commi 14-16, della legge n. 223: in particolare, non era chiaro se i pareri della concessionaria pubblica, delle associazioni di settore, delle Regioni e Province autonome, previsti in via ordinaria, dovessero ritenersi surrogati dall'ausilio dell'apposita Commissione di nomina ministeriale contemplata dall'art. 34 quale unico referente tecnico consultivo.

Il Ministro delle Poste — pur interpretando la disposizione nel senso dell'inapplicabilità del regime procedimentale «ordinario», in considerazione dell'esclusività della portata e della *ratio* stessa della norma transitoria — ha opportunamente ritenuto di acquisire comunque i pareri dei soggetti sopra indicati, ed in particolare quelli delle Regioni e Province autonome.

Tale decisione è stata, tra l'altro, significativamente suggerita — come lo stesso Ministro ha evidenziato nell'audizione innanzi alla Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi in data 9 ottobre u.s. — dalla sentenza della Corte costituzionale 17-24 gennaio 1991, n. 21, che ha dichiarato parzialmente incostituzionale l'art. 3, comma 14, della legge n. 223 nella parte in cui non prevede la necessità dell'*intesa* fra lo Stato e le Province autonome, relativamente alla localizzazione degli impianti: in sostanza là dove circoscrive l'intervento delle (Regioni e) Province autonome ad una consultazione limitata allo «schema di piano di assegnazione con l'indicazione del numero e delle caratteristiche dei bacini di utenza».

La sentenza, pur se non incidente sulla disciplina transitoria di cui all'art. 34, rafforza e specifica ulteriormente il coinvolgimento regionale nella procedura di pianificazione delle radiofrequenze, fornendo un'indicazione anche per quanto riguarda la fase di avvio della legge n. 223, in cui si iscrive la formazione del «primo» piano di assegnazione. Tale orientamento, peraltro, trova un significativo precedente nella sentenza n. 348 del 20 luglio 1990, nella quale si afferma che «qualsivoglia soggetto ed organo rappresentativo investito di competenze di natura politica non può (...), pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all'impiego dei mezzi di comunicazione di massa», proprio perché l'informazione, nei risvolti attivi e passivi, esprime una condizione preliminare per l'attuazione della forma propria dello Stato democratico.

L'impostazione partecipativa e dialettica adottata, dunque, rispondendo a precise indicazioni metodologiche, si è realizzata sia in forma scritta (mediante l'invito alle Regioni a pronunciarsi entro il termine di trenta giorni sullo schema di piano), sia in forma di riunioni ed incontri in cui sono stati verificati vari problemi tecnici di carattere generale, nonché i rapporti fra il piano e le esigenze urbanistiche, paesaggistiche e sanitarie, via via rilevanti.

A tale impostazione partecipativa appare peraltro ispirato anche il decreto istitutivo della Commissione consultiva di cui all'art. 34, che ha consentito al Presidente di invitare a singole sedute rappresentanti della Concessionaria pubblica e delle associazioni a carattere nazionale dei titolari di emittenti e reti private.

Il contributo dialettico dei vari soggetti interessati non ha mancato di incidere direttamente sul contenuto del piano di assegnazione, in cui hanno trovato realizzazione varie osservazioni, in particolare in merito al rapporto tra concessioni in ambito nazionale e in ambito locale, al di là della mera riserva di frequenze disposta dalla legge a favore dell'emittenza locale (30 per cento per quella televisiva, 70 per cento per quella radiofonica).

III. - Il contenuto del piano

Il contributo dialettico di tutti i soggetti ha svolto i suoi effetti anche sul piano televisivo in sé considerato, nel quale hanno trovato accoglimento le osservazioni sotto forma di adeguamento delle scelte originarie. Per quanto specificamente attiene al contenuto del piano, di primario interesse è la lettera — cui hanno dato risalto gli organi di stampa — di trasmissione del piano di assegnazione dal Ministro delle Poste e Telecomunicazioni al Presidente del Consiglio.

Tale lettera, illustrativa sia delle procedure osservate, sia del contenuto del piano, sottolinea ancora una volta l'esigenza di un coinvolgimento delle comunità locali, pur se non espressamente previsto dalla norma transitoria.

L'opportunità di un simile concerto viene ricondotta alla *ratio* di consentire da un lato l'adeguamento delle installazioni alle esigenze di tutela del paesaggio, e d'altro lato l'apertura del piano alle innovazioni tecnologiche senza necessariamente attendere la scadenza del rinnovo quinquennale. Conseguentemente, una collaborazione degli organismi associativi dei titolari delle reti e delle emittenti private si rende auspicabile anche nella fase successiva al rilascio delle concessioni.

Un criterio — ampiamente sottolineato in sede di trasmissione del piano di assegnazione — concretizzante l'impostazione partecipativa adottata è rappresentato dall'accoglimento dell'istanza di un'equilibrata distribuzione delle frequenze fra l'ambito nazionale e quello locale.

La dimensione locale, infatti, costituisce un efficace strumento di prevenzione dei rischi di oligopoli dell'informazione, ed un mezzo di incentivazione del mercato dell'informazione radiotelevisiva, consentendo una articolazione degli interessi attraverso una intensificazione dello scambio sociale e della circolazione delle risorse sul territorio, che a volte i grandi gruppi e le grandi *audiences* in sé non sono in grado di realizzare.

Pertanto, sia nei lavori della commissione di cui all'art. 34, sia nei contributi degli altri soggetti, è emersa la necessità di rispettare un equilibrio fra gli impianti relativi alle reti nazionali, alle reti locali e alle singole emittenti.

La tendenza tecnica emersa a livello metodologico nella redazione del piano televisivo si è rivelata funzionale alla diversificazione delle bande e delle postazioni riservate alle emittenti locali rispetto a quelle nazionali.

Nella sostanza quantitativa, invece, il criterio dell'equilibrio si è esplicitato in un contenimento delle reti nazionali, oltre alle tre reti del servizio pubblico, nel numero di nove, comprensivo delle emittenti private, in chiaro e criptate, e di quelle estere. Pur se il numero complessivo di dodici reti nazionali appare elevato rispetto ad altri Paesi con paesaggio audiovisivo assimilabile a quello italiano, è stata posta in rilievo la duplice considerazione da un lato che tale distribuzione già rappresenta un ridimensionamento rispetto all'originario progetto di quindici reti; e d'altro lato che la situazione di fatto considerata dalla legge n. 223/1990, in particolare con riferimento alla concreta applicabilità delle disposizioni *antitrust*, non consentiva ulteriori riduzioni.

IV. - Un aspetto specifico: la tv a pagamento

Per quanto infine si riferisce all'aspetto specifico della televisione a pagamento e del criptaggio dei segnali radiotelevisivi, la lettera di accompagnamento del piano di assegnazione televisivo dà conto delle perplessità sollevate dal Garante in ordine a profili di opportunità e legittimità dell'utilizzazione di tale tecnica di diffusione nell'attuale fase di autorizzazione provvisoria.

Confortato da un parere del Consiglio di Stato, e riconducendo l'applicabilità della legge n. 223 del 1990 ai segnali criptati in forza della ampia formulazione del comma 1 dell'art. 1 della legge che fa riferimento alla diffusione effettuata con ogni mezzo tecnico, il Ministero non ha ritenuto che la codifica costituisca modifica alla funzionalità tecnico-operativa degli impianti tale da ricadere nel divieto contenuto nel comma 2 dell'art. 32 della legge.

Nondimeno, anche sulla scorta di quanto il Consiglio di Stato ha rilevato in ordine alla prevenzione di situazioni di concentrazione contrarie al disposto di legge, il Ministro ha ritenuto di auspicare per l'Italia lo sviluppo di una *pay-tv* espressione pluralistica sotto il profilo della partecipazione e della titolarità, al fine di prevenire l'insorgenza di posizioni dominanti.

In linea conclusiva, si può comunque affermare che con l'adozione del piano di assegnazione delle frequenze televisive si sia superato uno degli ostacoli fondamentali alla *entrata a regime* del sistema radiotelevisivo misto, anche in considerazione della contestuale adozione del regolamento di attuazione della legge, prescritto dall'art. 36. Occorre tuttavia rimarcare come la regolarizzazione del sistema perseguita dalla legge necessiti dei due ulteriori, essenziali adempimenti rappresentati dal rilascio delle concessioni e dalla redazione del piano radiofonico.

V. - Le concessioni

Successivamente alla intervenuta approvazione del piano di assegnazione delle radiofrequenze ed alla emanazione, nel termine di novanta giorni, del regolamento di attuazione della legge, decorre un termine di novanta giorni perché il Ministro delle Poste provveda sulle domande di concessione (art. 34, comma 6).

In tale esame, il Ministro dovrà osservare a norma di legge una serie di criteri quali potenzialità economica dei richiedenti, qualità della programmazione prevista e dei progetti radioelettrici e tecnologici. Si rilevano inoltre alcuni parametri generali previsti per chi abbia già trasmesso: in base alle modifiche che sono state apportate al regolamento dal Consiglio dei ministri, su indicazione della Corte dei conti, tutti i criteri fissati per il rilascio delle concessioni sono parificati, senza alcuna priorità di alcuni su altri. Oltre a quelli indicati, quindi, verranno in rilievo presenza sul mercato (che comprenderà, probabilmente, anche una valutazione della copertura del territorio, senza però acquisire carattere di criterio prioritario), ore di trasmissione effettuate, qualità dei programmi, quote percentuali di spettacoli e servizi informativi autoprodotti, indici di ascolto, personale dipendente con particolare riferimento a quello con contratto di lavoro giornalistico. Accanto ad essi, tuttavia, occorre sottolineare come l'autorizzazione alla prosecuzione nell'esercizio, il cui rilascio è previsto dall'art. 32 ai privati che alla data di entrata in vigore della legge eserciscano impianti per radiodiffusione sonora o televisiva, costituisca titolo preferenziale — come «anzianità» di presenza nell'etere — per il rilascio delle concessioni.

L'applicazione dei criteri di legge richiederà una analisi approfondita delle domande, una scrupolosa indagine di comparazione delle varie posizioni giuridiche e una prima verifica tendente ad evitare che si configurino posizioni dominanti contrastanti con la legge, anche attraverso incroci proprietari oltre i limiti stabiliti dalla legge.

A tale specifico proposito, occorre ricordare come una deroga al divieto di cui all'art. 19, comma 1 (divieto del rilascio di concessioni televisive locali nel medesimo bacino di utenza) sia prevista dal comma 4 dell'art. 34, che consente di ottenere due concessioni all'interno dello stesso bacino di utenza al soggetto che, fornita la comunicazione ai fini del censimento previsto dal decreto legge 807/1984, convertito nella legge n. 10/1985, abbia continuativamente esercito e tuttora esercisca impianti radiotelevisivi in un determinato bacino di utenza.

In ogni caso, nel rilascio delle concessioni sarà necessario osservare, come si è fatto in sede di pianificazione delle radiofrequenze, un criterio di equilibrio fra l'emittenza nazionale e quella locale, al fine di evitare che quest'ultima risulti svantaggiata. La garanzia di una articolazione del sistema radiotelevisivo bilanciata tra la dimensione nazionale e quella regionale può dispiegare effetti positivi sia sotto il profilo del pluralismo, che un decentramento informativo alimenta, sia dal punto di vista dello sviluppo di un mercato in cui convivano realtà imprenditoriali diversamente dimensionate ed equilibrate fra piccola, media e grande impresa.

Capitolo II

Il regolamento di attuazione della legge 223/1990

1. La legge 6 agosto 1990, n. 223, demanda alla fonte regolamentare il completamento della disciplina in essa contenuta.

La complessità della materia trattata, e le rilevanti implicazioni pratiche connesse all'applicazione della legge 223, hanno determinato l'esigenza di prevedere norme più dettagliate oltre che in adempimento di uno specifico rinvio legislativo, anche per quelle situazioni non direttamente contemplate dalla fonte primaria. Proprio questa ampiezza dell'area di intervento regolamentare non consente la collocazione certa del documento in esame in uno schema normativo di mera attuazione; ne identifica, di contro, una fisionomia atipica, nella quale assume rilievo anche una funzione integrativa.

Ciò sembra trovare riscontro nel contenuto — innovativo — di alcune disposizioni e nello speciale procedimento previsto dalla legge 223 per l'approvazione del regolamento che ci occupa. Tale procedimento, invero, presenta delle fasi aggiuntive rispetto a quelle fissate dalla legge 400/1988 (che, com'è noto, ha ridisciplinato il potere normativo dell'esecutivo). In particolare, l'art. 36 cit. ha previsto il parere di due organi titolari di specifiche competenze in materia — quali il Consiglio superiore tecnico delle poste, delle telecomunicazioni e dell'automazione ed il Garante — nonché quello delle competenti Commissioni parlamentari; quest'ultimo intervento sembra posto quasi a garanzia di prescrizioni normative a contenuto non meramente attuativo ma, in qualche caso, integrativo (ed innovativo) della legge 223 (1).

Talvolta, è la stessa legge 223 ad attribuire espressamente un compito integrativo alla fonte di secondo grado. Così l'art. 16, comma 17, della legge 223, demanda alla disciplina più dettagliata la determinazione di ulteriori elementi integrativi per ciò che attiene al rinnovo delle concessioni; in tal senso, l'art. 23 del regolamento aggiunge nuovi criteri di valutazione, mentre il successivo art. 24 introduce una commissione, nominata dal Ministro delle Poste, per l'esame delle domande di concessione, nonché l'art. 27 estende la disciplina regolamentare alle emittenti che trasmettono in codice. Significativo è, altresì, l'art. 21, comma 2, legge 223, che affida al regolamento il compito di fissare le modalità relative all'esercizio dell'autorizzazione per la trasmissione di programmi in contemporanea; disposizione questa che trova riscontro nell'art. 39 dell'emanando atto ove, tra l'altro, si estendono ai soggetti autorizzati gli obblighi connessi alla posizione di concessionario.

(1) cfr. Caretti, Commento all'art. 36 della legge 6 agosto 1990, n. 223, Giuffrè, 1990.

La natura integrativa del documento in esame può ancora desumersi dalla presenza di disposizioni rese necessarie non dal rinvio operato dal legislatore (che, per il caso, manca), bensì dall'esigenza di rendere concretamente operanti alcune previsioni fissate in sede di normazione primaria (vedi, ad esempio, l'art. 10 della legge 223 che non prevede un procedimento ben definito per l'esercizio del diritto di rettifica, né una chiara identificazione dei titolari del diritto, né, infine, le modalità di esecuzione del provvedimento che dispone la rettifica).

Altro tratto peculiare dell'atto normativo *de quo* riguarda la subordinazione temporale dello stesso all'adozione di altri atti. In particolare l'art. 36 cit. prevede l'emanazione del regolamento entro 90 giorni dall'approvazione del piano delle frequenze. Nel concreto, tuttavia, tale regolamento è stato approvato dal Consiglio dei Ministri contestualmente al solo piano di assegnazione delle frequenze televisive, essendosi preferito rinviare ad atto separato l'assegnazione delle frequenze radiofoniche. La distonia cronologica dei provvedimenti *de quibus*, di fatto verificatasi, sembra avvalorare la tesi che la successione temporale sancita dall'art. 36 debba essere interpretata quale termine massimo per l'emanazione del regolamento di attuazione e non come rigida sequela di presupposti procedurali (il che, del resto, non troverebbe riscontro sul piano del contenuto dei provvedimenti stessi).

Ciò spiegherebbe, altresì, l'emanazione del regolamento di attuazione prima della completa definizione del piano delle assegnazioni delle frequenze radiotelevisive.

2. Il sintetico esame dei profili contenutistici qui di seguito condotto, intende riferirsi prevalentemente alle disposizioni che più da vicino concernono l'attività del Garante.

Il testo in esame, la cui stesura definitiva tiene conto delle osservazioni formulate in via consultiva dagli organi individuati dall'art. 36 cit., è suddiviso in due titoli, il primo dei quali si articola in tre capi (Disposizioni Generali, Rettifica, Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive) ed il secondo in due capi (Concessioni radiotelevisive; Trasmissioni di programmi in contemporanea).

La disciplina contenuta nel titolo I del capo I è dettata in attuazione degli artt. 4 e 9 della legge 223. In sintesi essa concerne la regolamentazione delle posizioni giuridiche soggettive, attive e passive, connesse alla concessione del diritto di superficie (artt. 2 e 3) e la destinazione della pubblicità dello Stato e degli enti pubblici (art. 4).

Particolare interesse rivestono le norme contenute nel capo II dello stesso titolo I, attraverso cui si introduce una puntuale disciplina dell'esercizio del diritto di rettifica. Una questione dibattuta in sede di lavori preparatori, risolta in senso negativo, è stata l'introduzione di un termine per l'esercizio del diritto di rettifica. In un primo tempo era stata, invero, sostenuta la necessità di fissare un termine di decadenza di tre mesi dalla trasmissione del programma, traendo argomento anche dall'art. 20, comma 5, della legge 223, che sancisce la conservazione della registrazione dei programmi da parte del concessionario per un periodo di tre mesi. La soluzione accolta nel testo definitivo trova principale fondamento nel parere del Consiglio di Stato che ritiene «improprio, in sede regolamentare, prevedere un limite all'esercizio di un diritto soggettivo al di fuori di una disposizione della fonte primaria che a ciò abilita la fonte regolamentare. Nel caso specifico, la previsione dell'art. 20, comma 5, della legge, potrà aver rilievo sul piano probatorio, ma ciò può incidere sull'esercizio del diritto, restando comunque fermo che la eventuale lesione del diritto dovrà essere provata da colui che la fa valere (art. 2697 c.c.)».

In sintesi, la procedura fissata per l'esercizio del diritto di rettifica, diretta a perseguire l'intento di contenere il ricorso alla pronuncia del Garante di cui all'art. 10, comma 4, della legge 223, contempla le seguenti fasi. La richiesta effettuata secondo le prescrizioni elencate nel regolamento in commento viene diretta ai concessionari o ai soggetti autorizzati ai sensi degli artt. 38 e 43 della legge 103/1975, nonché ai soggetti da costoro delegati al controllo, i quali sono tenuti a trasmettere gratuitamente le rettifiche o precisazioni richieste. Qualora i soggetti obbligati a trasmettere la rettifica ritengano che le modalità con cui è stata effettuata la relativa richiesta non siano conformi a quelle disposte dal regolamento, e l'interessato non concordi con le determinazioni manifestategli da detti soggetti, questi ultimi devono sottoporre la questione al Garante ai sensi e per gli effetti dell'art. 10, comma 4, della legge 223. Se i fatti oggetto della richiesta di rettifica si fondavano su prove documentali e il richiedente, avuta conoscenza di tali prove, non rinunci all'esercizio del diritto, la rettifica, salvo che non si ritenga infondata, deve essere trasmessa senza indugio. Nel qual caso è ammessa una comunicazione, di durata non superiore a quella della rettifica stessa, con cui si dà conoscenza del documento posto a fondamento della notizia originaria.

Nell'ipotesi in cui i soggetti obbligati a trasmettere la rettifica ne ritengano infondata la domanda sottopongono la questione al Garante per la decisione.

Il capo III del titolo I contiene un consistente numero di disposizioni dedicate all'organizzazione ed al funzionamento del Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive. Com'è noto tale Registro è stato istituito con la legge 223 e la sua tenuta è stata affidata al Garante. Nel testo proposto si prevede che il Ministro delle Poste e Telecomunicazioni trasmetta al Garante, contestualmente al rilascio, copia degli atti per i quali la legge ed il regolamento richiedono l'iscrizione. Viene sancita, tra l'altro, l'iscrizione d'ufficio al Registro Nazionale, disposta dal Garante, dei soggetti inadempienti per i quali la legge 223 prescrive tale obbligo (cfr. art. 12, comma 2, legge n. 223). Sono stati infine introdotti una serie di obblighi (fissando le sanzioni per l'inadempimento) a carico dei soggetti tenuti all'iscrizione, concernenti le notizie da fornire al Garante in relazione alle variazioni dei dati richiesti per l'iscrizione nel Registro, nonché relativi ai trasferimenti di partecipazioni societarie e a tutti gli altri atti previsti dall'art. 13 della legge 223.

Per le molteplici competenze spettanti al Garante in materia di Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive, oltre che per un intento generale di collaborazione, è stata realizzata un'ampia attività di consultazione con il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni la cui proposta recepisce integralmente le osservazioni formulate dal Garante.

Il capo I del titolo II detta una disciplina dettagliata in materia di concessioni per la radiodiffusione sonora e televisiva privata (articoli 19-37). Nell'ambito di questa trovano regolamentazione, all'art. 35, i Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi. In particolare, tale norma, il cui contenuto è stato proposto dal Garante, prevede le modalità ed i casi in cui il Ministro delle Poste e Telecomunicazioni ed il Garante possono avvalersi del Comitato, in relazione alle funzioni rispettivamente esercitate da tali organi.

Il capo II del titolo II ha ad oggetto la regolamentazione della trasmissione dei programmi in contemporanea. Infine, l'art. 40 (modificato dal Consiglio dei Ministri in base ai rilievi della Corte dei conti: v. *supra*, Cap. I, par. V di questa stessa parte) contiene le disposizioni transitorie per il rilascio delle concessioni in sede di prima applicazione della legge.

Capitolo III

Le Regioni e i Comuni radiotelevisivi

I. - Premessa

Le Regioni italiane, a differenza di quanto avviene in Germania con i Länder, non hanno competenze costituzionalmente riconosciute in materia di informazione; tuttavia, esse ben possono qualificarsi come punti di snodo dell'attività informativa nelle singole espressioni, anche in relazione alla funzione di incentivazione del mercato locale dell'informazione, quale strumento ad alta potenzialità deconcentrativa.

Un accentuato interesse delle comunità locali per la materia dell'informazione, soprattutto audiovisiva, e l'evoluzione legislativa hanno contribuito alla definizione di un nuovo ruolo delle Regioni, che la legge n. 223/1990 configura quali strutture di integrazione delle sedi istituzionali preposte al governo del sistema dell'informazione.

Tale configurazione, peraltro, si iscrive in quell'orientamento — significativamente rafforzato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 348 del 1990, immediatamente successiva alla legge sul sistema radiotelevisivo — secondo cui particolarmente i soggetti rappresentativi ed investiti di competenze di natura politica non possono risultare estranei all'impiego dei mezzi di comunicazione di massa.

Le competenze regionali in materia radiotelevisiva, come sancite dalla legge n. 223, si compongono di attribuzioni normative e più propriamente amministrative, oltre a rilevare una generale attività di consulenza in merito alle scelte delle istituzioni centrali; e nel corso del 1991, occorre dar conto di come nella generalità l'attività delle Regioni si sia articolata nella definizione legislativa del ruolo dei Comuni regionali per i servizi radiotelevisivi e nella partecipazione al procedimento di pianificazione delle radiofrequenze radiotelevisive.

II. - Le competenze consultive e amministrative

Anzitutto, per quanto attiene alla attribuzione consultiva rappresentata dalla partecipazione al procedimento di elaborazione del piano di assegnazione delle frequenze si richiama quanto già scritto in sede di illustrazione di quello (v. *supra*, Parte II Cap. I), ricordando in questa sede soltanto come il contributo delle comunità regionali abbia dispiegato in pieno la sua efficacia con riferimento alle istanze di tutela ambientale e paesaggistica in ordine alla dislocazione degli impianti di ripetizione dei segnali radiotelevisivi.

Per quanto invece si riferisce a competenze di natura amministrativa, che peraltro rivestono una rilevante funzione in ordine all'attività di promozione dell'emittenza locale, è opportuno ricordare come l'art. 7, comma 2, della legge n. 223 del 1990 attribuisca alle Regioni il potere,

allo scopo di valorizzare le realtà informative e culturali locali, di stipulare convenzioni con la concessionaria pubblica ed i concessionari privati per la realizzazione di programmi.

Benché secondo un'opinione dottrinale tali convenzioni risultino diffuse nella prassi, occorre tuttavia dare conto della conclusione di una convenzione in base alla norma menzionata tra la Regione Emilia Romagna e la RAI per una serie di programmi televisivi, oltre che di contatti intercorsi con altre Regioni in vista di future convenzioni. È però stata sottolineata l'esigenza di una disciplina regionale di tale attività contrattuale, nell'ambito della potestà normativa che la legge e le pronunce della Corte costituzionale hanno individuato in capo al soggetto-Regione.

III. - Le competenze normative e la disciplina dei Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi

Come si è più volte accennato, la legge sul sistema radiotelevisivo misto ha restituito alle comunità locali, e particolarmente alle Regioni, una funzione di impulso, due volte suggellata dalla Corte costituzionale: dalla recente sentenza n. 21 del 1991, che ha ritenuto essenziale il ruolo delle Regioni e delle Province autonome nella fase di localizzazione degli impianti e, dunque, nella determinazione dei bacini di utenza; e dalla precedente sentenza n. 348 del 1990.

Quest'ultima, immediatamente successiva alla emanazione della legge, contiene il riconoscimento di una competenza istituzionale delle Regioni e delle Province autonome, sulla base dei rispettivi statuti, ad intervenire in via legislativa nel campo dell'informazione, anche prevedendo incentivi economici a favore delle imprese operanti in sede locale.

In linea generale, comunque, l'attività normativa regionale di primo, immediato interesse, riguarda la disciplina dei Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi che, pur se in precedenza istituiti dalla legge n. 103 del 1975, la legge n. 223 del 1990 ha configurato quali organi di consulenza della Regione in materia radiotelevisiva.

Proprio a proposito della competenza legislativa regionale in materia, il Coordinamento nazionale dei Comitati radiotelevisivi aveva prospettato la configurabilità di due fasi dell'impegno legislativo.

La prima fase, immediata, avrebbe dovuto consistere nella adozione delle leggi regionali di istituzione dei Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi e di disciplina del loro funzionamento.

Allo stato attuale, occorre rilevare di come tale fase si sia esaurita per le 11 Regioni, indicate secondo l'ordine cronologico di adozione dei provvedimenti legislativi: Abruzzo (legge reg. 14 marzo 1991, n. 13, «Norme per il funzionamento del Comitato regionale per il servizio radiotelevisivo»), Liguria (legge reg. 8 aprile 1991, n. 4, «Norme per il funzionamento del Comitato regionale per il servizio radiotelevisivo»), Umbria (legge reg. 29 aprile 1991, n. 10, «Norme per il funzionamento del Comitato regionale per i servizi radiotelevisivi»), Friuli Venezia Giulia (l. reg. 10 giugno 1991, n. 22, «Norme per il funzionamento del Comitato regionale per i servizi radiotelevisivi»), Basilicata (legge reg. 5 luglio 1991, n. 11, «Funzionamento del Comitato regionale per il servizio radiotelevisivo»), Veneto (l. reg. 26 luglio 1991, n. 18, «Norme per il funzionamento del Comitato regionale per il servizio radiotelevisivo»), Marche (legge reg. 3 ottobre 1991, n. 32, «Norme per l'istituzione ed il funzionamento del Comitato regionale per il servizio radiotelevisivo»), Campania (legge reg. 6 novembre 1991, n. 19, «Norme per il funzionamento del Comitato regionale per il servizio radiotelevisivo»), Toscana (legge reg. 2 dicembre 1991, n. 57, «Norme per l'organizzazione e il funzionamento del Comitato regionale per il servizio radiotelevisivo»),

Piemonte (legge reg. 16 dicembre 1991, n. 59, «Norme per il funzionamento del Comitato regionale per il servizio radiotelevisivo»), Emilia Romagna (legge reg. 13 gennaio 1992, n. 2, «Norme per il funzionamento del Comitato regionale per i servizi radiotelevisivi»).

In base alla menzionata prospettazione del Coordinamento nazionale dei Comitati, la seconda fase avrebbe dovuto prevedere l'emanazione di leggi regionali sull'intera materia radiotelevisiva, secondo quanto previsto dalle disposizioni della legge n. 223/1990 e esplicitato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 348/1990. L'esercizio di una simile attività legislativa — il cui nucleo centrale avrebbe dovuto essere costituito dalla configurazione sostanziale dei rapporti di collaborazione e coordinamento fra organi regionali ed organi statali (fra i quali il Ministero delle Poste e il Garante per la radiodiffusione e l'editoria) — risulta tuttavia condizionata dall'esaurimento della prima fase.

Per altri versi, in merito ai rapporti fra organi locali ed organi centrali di governo del sistema radiotelevisivo, occorre dar conto di come nello schema di regolamento di attuazione della legge n. 223, adottato dal Consiglio dei Ministri, si sia fornita una specificazione dell'ambito contenutistico della facoltà di *avvalimento* dei Comitati da parte del Garante e del Ministro delle Poste.

In base alla nuova formulazione dell'art. 35 del regolamento, è previsto che il Ministro e il Garante si avvalgano dei Comitati per gli aspetti connessi alle realtà informative e culturali delle singole Regioni e Province autonome, in particolare attraverso verifiche sulla corretta applicazione della legge da parte delle emittenti locali; mediante un'attività propositiva sia generalmente finalizzata ad una valorizzazione dell'emittenza locale, sia più specificamente volta ai profili tecnici della ripartizione del territorio in bacini di utenza e del dimensionamento delle imprese televisive; con funzioni consultive in materia di sviluppo delle realtà culturali ed informative locali.

Inoltre, dietro suggerimento del Garante, si è ritenuto opportuno introdurre un emendamento che rafforza il raccordo funzionale fra l'organismo di garanzia e i comitati, mediante la possibilità attribuita al primo di avvalersi dei secondi con funzioni consultive in merito ai riflessi locali della tutela degli interessi collettivi degli utenti.

IV. - L'attività dei Comitati regionali

Prima della definitiva sanzione legislativa e regolamentare delle loro attribuzioni, i Comitati hanno peraltro già in qualche modo contribuito a definire i risvolti localistici del sistema misto radiotelevisivo: proprio rispetto alle relazioni funzionali con il Garante per la radiodiffusione e l'editoria e con il Ministero delle Poste, si rileva in primo luogo una attività preparatoria all'esercizio delle funzioni di «avvalimento».

Essi inoltre — anche quando si è trattato di Comitati costituiti in base alla legge n. 103/1975, scaduti e in regime di *prorogatio* — hanno fornito il loro contributo in ordine alla partecipazione regionale alla elaborazione del piano di assegnazione delle frequenze televisive.

In particolare, in molti casi sono stati chiamati dalle Regioni a fornire una prima interpretazione dello schema di piano del Ministero ed un contributo alla definizione dell'orientamento regionale in materia. Alcuni Comitati, poi, hanno disposto accertamenti in ordine allo stato di occupazione delle frequenze all'interno del territorio regionale, anche al fine della determinazione dell'equilibrio quantitativo fra emittenza locale e nazionale, sia radiofonica che televisiva.

È poi opportuno ricordare l'impegno dei Comitati in ordine alla ripartizione territoriale dei bacini di utenza, che in alcuni casi risale ad un periodo anteriore alla entrata in vigore della legge n. 223/1990.

L'attività in tale materia evidenzia due profili principali. In primo luogo, emerge un modello di pianificazione territoriale basato su aggregazioni di comuni omogenei in base a parametri predefiniti e rilevanti ai fini dell'emittenza radiotelevisiva locale, con l'individuazione di attribuzioni rilevanti in capo ad alcuni comuni «capi-zona», in materia di attività lavorative, erogazione di servizi e programmazione regionale.

In secondo luogo, ma non secondariamente, viene illustrata la dinamica di formazione e le dimensioni di emittenti radiofoniche e televisive locali, in base alla combinazione di parametri soggettivi (tipologia economico-finanziaria) ed oggettivi (densità demografica delle zone servite).

Infine, i Comitati hanno posto in risalto l'esigenza di una adeguata valorizzazione dell'emittenza locale, quale elemento imprescindibile del sistema radiotelevisivo misto e più in generale nella crescita della società civile. E in correlazione con tale esigenza di incentivo, la richiesta di svolgere rilevanti funzioni di «*monitoraggio*» dell'applicazione della legge n. 223/1990 da parte dell'emittenza locale ha trovato, come si è visto, accoglimento nell'art. 35 del regolamento di attuazione della legge.

Capitolo IV

L'informazione parlamentare

(la rete radiofonica di trasmissione dei lavori del Parlamento)

1. Riguardato nelle sue diverse angolature, il tema dell'informazione parlamentare si presenta come una formazione triangolare, le cui parti sono costituite da un lato dalla fonte parlamentare, dall'altro dal sistema dell'informazione giornalistica e dall'altro ancora dagli utenti dei *mass media*.

È opportuno delineare per rapidi tratti qualche punto di riflessione soprattutto sul secondo e terzo lato del circuito informativo. Ma è pur necessario un accenno al vertice di questa ideale triangolazione, e cioè il Parlamento. Pare utile evocare, innanzi tutto, la visione dell'istituto parlamentare che Walter Bagehot, celebre cultore inglese di problemi economici, elaborava col saggio del 1867 «*English Constitution*». Egli nell'enumerarne le attività camerali indicava con un carattere di preminenza fra le altre l'*informing function* ravvisando nel Parlamento una vera «borsa di informazioni» posta al centro del molteplice giuoco istituzionale dell'offerta e della domanda e una sede privilegiata, attrezzata per la garanzia della circolazione continua di notizie.

La realtà, in cui ebbe ad operare il banchiere inglese, era quella di una società nella quale (come ha osservato un insigne giurista) «si sviluppava la preminenza della classe borghese, il suffragio era ristretto, i partiti non ancora avevano debordato dal Parlamento, la manipolazione delle informazioni non conosceva mezzi di massa e tanto meno audiovisivi».

Invece nel contesto attuale è evidente come il Parlamento, con una formula valevole per quasi tutte le democrazie contemporanee, si situi nella collocazione di uno Stato pluriclasse, il cui sistema rappresentativo, anche attraverso le articolazioni di due sottosistemi quali i partiti e i gruppi di interesse, istituzionalmente rappresenta classi differenziate; di uno Stato che interviene nei processi economici, come operatore e fattore del processo medesimo, agisce nel circuito di produzione e circolazione dell'informazione, e in cui la prospettiva delle interazioni fra le strutture sociali e quelle istituzionali è arricchita da una intensificazione di dati di fatto e da una gamma di fenomeni ben più estesa.

Sicché il Parlamento è sempre più visto, ai giorni nostri, come il centro preminente, ricordato ad un sistema rappresentativo diversamente diffuso nell'intera società, articolato in grandi organizzazioni (partiti, sindacati, gruppi di interessi economici) e comunque in sottosistemi differenziati eppure coesenziali al sistema.

In siffatto contesto emerge chiaramente come, rispetto alla teorizzazione dell'acuto saggista anglosassone del 1867, la funzione informatrice del Parlamento, nell'epoca contemporanea, sia molto più intensa e soprattutto sia essenziale, per essere un ponte fra gli elettori e gli eletti, tra i legislatori e i cittadini; per essere anello primario di comunicazione tra istituzioni e una società mobile, dinamica, in continuo cambiamento.

2. Ma se queste considerazioni sono vevoli per le democrazie parlamentari in generale, le esigenze che ad esse si riconnettono sono evidenti in particolare misura anche per il Parlamento italiano, che (come osservano da oltre un decennio gli studiosi delle questioni istituzionali) ha bisogno di un ammodernamento delle sue formule operative e di un potenziamento del suo ruolo, affinché possa esprimere, nel pieno recupero della centralità, il suo valore di luogo di risposta alle grandi domande del Paese e alle fondamentali opzioni politiche.

Ed è su tale profilo che viene in rilievo il ruolo spettante ai *media*, data la necessità di attivare un complesso di rapporti del massimo istituto rappresentativo popolare con l'opinione pubblica, attraverso gli strumenti di mediazione di massa, con canali e forme di pubblicità e di diffusione non generici e formalistici, ma idonei ad essere recepiti dalla collettività.

In tal modo i soggetti operanti nel campo dell'informazione debbono costituire il tramite attraverso cui si realizza il diritto dei cittadini di conoscere il lavoro delle assemblee legislative, i contenuti effettivi delle sue decisioni. Quindi occorre che il sistema dei *media* accresca l'osservazione metodica e non casuale del lavoro parlamentare, dei suoi ritmi, degli snodi istituzionali in cui si danno forme e contenuti a decisioni politiche. Occorre che il giornalismo abbia capacità di dare voce comunicativa a controversie giuridiche e procedurali complesse, a confronti politici espressi in forme sottili e talvolta ambigue.

Va rilevato che nel quadro generale della produzione legislativa si riscontrano talvolta delle asimmetrie, per cui in alcune materie si registra una «*aregulation*» o anomia e in altre invece una superproduzione di regole, sì da ingenerare difficoltà di orientamento sia da parte degli organi preposti all'interpretazione normativa e sia, soprattutto, da parte dei cittadini destinatari dei precetti giuridici. Ma, come è auspicabile che prevalga in misura più consistente un metodo di confezione nitida delle norme di fonte parlamentare, così è altrettanto auspicabile che a loro volta i quotidiani, la televisione, la radio (i *mass-media* in generale) si impegnino di più nella loro opera di cerniera fra Parlamento e cittadini, affinando la propria capacità di esplicitare nei confronti dell'opinione pubblica il significato dei deliberati parlamentari, di decifrare il messaggio politico e giuridico.

Come venne rilevato nella relazione introduttiva al convegno del 1986 «Democrazia, Parlamento, *mass media*», il cittadino si aspetta di ricavare dai *mass media* un senso di sicurezza, che gli deriva dalla maggiore conoscenza delle linee di guida provenienti dalle istituzioni.

Ed a questo punto l'operatore del sistema informativo ha il dovere di venire in soccorso dell'utente dei mezzi trasmissivi, perché questi chiede ai giornalisti di fornirgli gli elementi per una sua maggiore integrazione sociale, cioè nella relazione con lo stato e la società a cui appartiene; chiede che gli vengano forniti quegli strumenti idonei a rafforzare il suo senso di appartenenza alla organizzazione politico-sociale del Paese.

Per poter superare lacune o carenze, è necessario che si formi e si affermi in misura crescente la professionalità del giornalista, la sua cultura anche specialistica, rispetto a particolari settori tematici (istituzioni politiche, sistema economico-finanziario, etc.). Ed è essenziale una informazione obiettiva, corretta e rettificabile, pluralista, e non condizionata da forze esterne o spurie rispetto agli interessi generali della collettività.

Il cittadino dal circuito informativo (e specialmente da quello che mette capo alla fonte parlamentare) si attende elementi e dati per dare risposte alle domande che ai suoi occhi risultano più controverse: «perché accadono o non accadono certi eventi; che cosa si può fare affinché si verifichino realizzazioni attese e che stentano a venire o affinché non avvengano eventi deprecati che invece si ripetono».

3. Ma il problema dell'informazione parlamentare non si pone soltanto rispetto alle funzioni o alle capacità dei giornalisti, si pone anche dal punto di vista della dotazione degli strumenti trasmissivi. Finora le nostre strutture parlamentari non avevano affrontato in modo programmatico tale aspetto; solo di recente si nota un avvio a soluzioni non provvisorie od estemporanee, ma organiche. Un primo esempio proviene dalla legge n. 223/1990 sul sistema radiotelevisivo pubblico e privato, laddove si prevede la possibilità di assentire alla concessionaria pubblica una rete radiofonica espressamente dedicata alle trasmissioni sui lavori parlamentari.

La *ratio* della norma è chiara: se l'informazione politica ha carattere di interesse generale, e se si individua nella centralità del Parlamento il principio basilare della democrazia, si comprende l'importanza della decisione di porre a disposizione un *medium* ad alto tasso di diffusione per rendere trasparente il processo di confronto e di decisione parlamentare. Appare tuttavia evidente la necessità di una selezione della grande quantità di informazioni in tal modo prodotte: il che richiede negli operatori una spiccata professionalità e il rigoroso rispetto delle regole deontologiche, nello svolgimento di una attività di interesse generale e diffuso.

E la rilevanza sociale, peraltro, trova riconoscimento in un provvedimento legislativo, significativamente «simultaneo» alla legge n. 223 del 6 agosto 1990, costituito dalla legge n. 230 del 7 agosto 1990. In base all'art. 1 di tale legge, è riconosciuto il carattere di «informazione di interesse generale» all'attività di imprese radiofoniche che abbiano trasmesso quotidianamente propri programmi informativi su avvenimenti politici, o economici, o sociali.

La rilevanza istituzionale di tale attività di informazione è, per altro verso, confermata da una osservazione comparatistica, che mostra come, in Francia tra le «missioni» delle società pubbliche di emissione radiotelevisiva sia compresa «la ritrasmissione dei dibattiti delle assemblee parlamentari» (art. 55, legge n. 86-1067 sulla libertà di comunicazione).

4. Sia consentita un'ultima riflessione sul tema. Nella triangolazione del circuito informativo Parlamento-*mass media*-collettività dei cittadini ogni rafforzamento, ogni avanzamento di uno dei tre termini è di giovamento e di ausilio agli altri due. Sicché si instaura un vero rapporto di sinergia. Per cui se da un lato l'opera dei *mass media* di diffusione delle informazioni conferisce slancio comunicativo alla istituzione parlamentare, d'altro lato tale funzione mediatica valorizza il ruolo dei *mass media*, anzi imprime un moto evolutivo, aprendo un rapporto di rispondenza e di comprensione, di radicamento fra i *media* e gli utenti.

Nella società attuale da un lato l'operatore dei *mass-media* è chiamato ad assumere una funzione partecipativa sempre più intensa rispetto al corso degli eventi, agli sviluppi politici e sociali sia del Paese sia della comunità internazionale; dall'altro lato la pubblica opinione avverte in misura crescente l'esigenza di seguire i comportamenti, le scelte, gli orientamenti degli individui e delle collettività, di percepirne le spinte

evolutive, gli obiettivi, i traguardi. Da tali fattori si va delineando una relazione diversa e più matura fra le fonti dei messaggi comunicativi e il pubblico.

La verità è che i *media* hanno assunto un ruolo per cui non sono soltanto testimoni degli avvenimenti, ma contribuiscono allo sviluppo conoscitivo e valutativo degli eventi, rinsaldano le interdipendenze positive tra le genti e il confronto fra orientamenti di vita.

5. Se gli anni '80 portarono alla luce un ciclo caratterizzato da modificazioni strutturali e culturali ma anche da processi di consolidamento, il ciclo storico degli anni '90 si apre all'insegna di fenomeni nuovi ed emergenti, di trasformazioni profonde, dovute alla accelerazione della storia e ai suoi passaggi sempre più veloci. Pertanto è indispensabile, in tale contesto degli anni '90, uno sviluppo del circuito informativo, nel quale: *a)* i cittadini trovino nei *mass media* un canale di informazione trasparente e completo; *b)* il sistema mediatico sia la cerniera fra le istituzioni e la società civile; *c)* il Parlamento si ponga come il cardine essenziale attorno al quale ruota tutto il circuito democratico del Paese.

Capitolo V

Publico e privato nel sistema radiotelevisivo

1. La linea di sviluppo caratterizzante i sistemi radiotelevisivi di tipo europeo presenta una nota costante: e cioè il loro sorgere nel momento originario ad opera dell'organizzazione pubblica, prevalentemente in forma di monostrutture monopolistiche, e indi il loro evolvere, più o meno graduale, in successive sequenze temporali verso il superamento delle situazioni di monopolio di stato e la creazione di un sistema misto pubblico-privato.

Se il passaggio dal modello di tipo monistico (la c.d. paleotelevisione) a quello pluralistico è un dato unitario riscontrabile in tutti i paesi dell'area comunitaria, profondamente diversi, però, sono stati i tempi e le modalità della trasformazione. E fortemente differenziato è stato (e tuttora permane) il dosaggio fra la componente pubblica e quella privata. Soprattutto gli elementi di divario concernono il tipo di rapporto fra i due poli del sistema, che in taluni paesi è di tipo concorrenziale omogeneo (per cui i due versanti tendono sostanzialmente ad omologarsi nella finalità e nei programmi), in altre nazioni, invece, è di tipo concorrenziale diversificato (per cui il ruolo del pubblico tende a caratterizzarsi in maniera propria e autonoma rispetto alla emittenza di tipo commerciale).

Il pluralismo televisivo si è affermato con modalità diverse nelle varie aree europee. Nella maggior parte degli assetti vi è stata una progettazione del legislatore, sicché il passaggio dalla paleotelevisione alla neotelevisione è avvenuto in maniera guidata e controllata dai pubblici poteri, come, ad esempio, in Francia, in Gran Bretagna, in Germania; invece in altri Paesi, (e tra questi l'Italia) la transizione si è verificata in maniera deregolata. Sicché il legislatore è intervenuto tardivamente, più che in funzione propulsiva ed orientativa, in funzione ratificatoria, regolarizzando *ex post* il sistema misto spontaneamente formatosi e implicante la coesistenza dell'attività radiodiffusiva ad impresa pubblica con quella dell'imprenditoria privata.

È da rilevare che lo Stato ha assunto un ruolo diverso, mutevole di volta in volta, in correlazione con i vari cicli dell'attività radiodiffusiva. Nella prima fase di sviluppo del servizio pubblico radiotelevisivo lo Stato nei diversi paesi europei ha assunto la funzione di garante di uno spazio comunicativo unitario nonché quella di fornitore e gestore esclusivo di un servizio di informazione verso il pubblico.

È da notare che nel ciclo originario tutte le fasi che costituiscono la realizzazione del prodotto televisivo venivano gestite in regime monopolistico: accanto al monopolio nella telediffusione esisteva di fatto una

sorta di monopolio nella programmazione e nella produzione delle trasmissioni televisive. I servizi di radiodiffusione pubblica infatti producevano e gestivano internamente la quasi totalità del loro palinsesto, oppure ne affidavano la realizzazione ad imprese di produzione pubbliche (come, ad esempio, avveniva in Francia con la SFP ed in Olanda con il NOS). Nel corso dell'ultimo ventennio invece la gestione di tutte e tre queste attività — produzione, programmazione e trasmissione — è passata ad una forma di mercato mista.

Nella seconda fase, quando si sviluppa la vicenda concorrenziale fra pubblico e privato e sorge la nuova domanda culturale di una società più articolata e diversificata nelle tendenze e nelle istanze, il ruolo dello Stato tende a cambiare in quello di arbitro o meglio di regolatore di un'attività svolta sia dall'organizzazione pubblica sia dall'imprenditoria privata.

Nella terza fase sta affiorando (sempre come fenomeno generalizzato nell'area europea ed anche extraeuropea) una situazione nuova, in cui alcune attività televisive sfuggono alla sovranità dello Stato. Fra gli elementi che per molto tempo hanno caratterizzato i sistemi televisivi, oggi viene a mancare uno fondamentale, quello cioè di essere legati all'ambito strettamente nazionale, sicché si parla sempre più di televisione senza frontiere. E, come è stato efficacemente detto, specialmente i satelliti di comunicazione mettono in mora i confini dei vari territori, sicché al ruolo della statualità del sistema si va sovrapponendo, per molti aspetti, quello della sovrastatualità, connessa alla internazionalizzazione dei mezzi elettronici.

2. Queste note introduttive sembrano necessarie per tracciare un primo profilo di carattere generale, che cioè in quasi tutti gli altri paesi dell'area comunitaria, l'assetto è stato raggiunto in maniera graduale e programmatica sicché televisioni pubbliche, o private, o miste, nazionali regionali o sovranazionali, televisioni in chiaro o in codice, ad accesso generalizzato oppure condizionato, via etere o cablate o satellitarie, sono state accompagnate o addirittura precedute dalla previsione normativa.

Tutto ciò ha determinato una maggiore armonia, direi una maggiore facilità di rapporti fra il pubblico e il privato, e una più agevole distribuzione dei ruoli e dei compiti.

Il sistema italiano (che per la prima volta riceve la sua connotazione legale di sistema misto mediante la legge 223/1990), proprio in relazione a siffatta natura sostanzialmente ratificatoria degli eventi, verificatasi (soprattutto per quel che riflette il polo privato) al di fuori di un disegno programmatico, rivela per ciò stesso una maggiore difficoltà nel bilanciare le due componenti. Pertanto occorre una attenta opera da parte delle istituzioni preposte al governo del settore affinché la dualità (che è un valore positivo) non sconfini nel dualismo e la concorrenzialità, che è una nota propulsiva, quasi linfa vitale del sistema, non sconfini in posizioni di contrasto o di reciproca elisione. Binomio dunque e non antinomia, diversità e non antagonismo o contrapposizione, distinzione funzionale di ruoli e non sovrapposizione o addirittura duplicazione della medesima formula.

3. Dopo aver delineato alcuni tratti di carattere generale sul binomio pubblico-privato nell'ambito europeo in generale, vediamo ora specificamente come il binomio medesimo (che è un profilo ordinante di tutto l'edificio normativo della legge 223/1990) si pone nel sistema italiano.

E invero la convivenza tra pubblico e privato richiede che l'uno e l'altro versante rispecchino un proprio significato. Ciò significa stabilire quanto di stato e quanto di mercato sussistano nell'ordinamento del settore, quale spazio e quale ordine di grandezza debbano riconoscersi alla televisione pubblica e a quella privata; significa valutare comparativamente i diritti, i doveri, le possibilità e i vincoli che la legge attribuisce ad un versante con quelli che normativamente caratterizzano l'operare dell'altro.

E inoltre, quanto al polo pubblico, si pone la necessità di interrogarsi sui rapporti fra RAI e il contesto politico-istituzionale e quanto al polo privato occorre analizzarne la relazione fra gli assetti proprietari e i valori concernenti la tutela del pluralismo e il divieto delle posizioni dominanti.

Il problema si incentra sull'individuazione degli elementi differenziali tra emittenza pubblica e quella privata.

A mio avviso la differenza non è di tipo contenutistico, non si riconnette cioè ai contenuti dell'attività radiodiffusiva, giacché l'informazione, la *fiction*, l'intrattenimento, i programmi culturali possono indifferenziatamente essere espliciti sia dall'imprenditoria di tipo privato, sia dalla impresa pubblica. La linea divisoria fra i due comparti risiede invece nel diverso tipo di esigenze e di finalità.

I privati operano in funzione di fini che rispecchiano scopi od interessi di determinate parti o gruppi della società. Il servizio pubblico invece deve rappresentare la società nel suo insieme e nei suoi interessi generali.

I privati hanno tutto il diritto di avere orientamenti di parte, sulla base dell'art. 21 della Costituzione (libertà di opinione). Solo un'emittenza pubblica può farsi carico dell'obbligo di mettersi al servizio di tutti i punti di vista presenti nella società e quindi di lavorare secondo i criteri del pluralismo, del confronto di idee, del dibattito continuo e obiettivo.

Questa funzione sembra ricollegarsi in particolare all'art. 3, secondo comma, della Costituzione e si configura, quindi, come finalizzata ad obiettivi di rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana. In altre parole servizio pubblico è quello che per conto dello Stato tende ad assicurare una tutela attiva dei diritti fondamentali nell'ambito dell'informazione.

Il servizio pubblico, inoltre, a differenza dei privati, svolge una serie di compiti attuativi della finalità fondamentale sopra descritta, quali ad esempio la tribuna politica, le trasmissioni per l'accesso, i programmi del dipartimento scuola e educazione, le trasmissioni per l'estero, i programmi per le minoranze, la sperimentazione in materia tecnologica, la copertura integrale del territorio, ecc.

Come è stato esattamente affermato in un recente convegno, «in un sistema radiotelevisivo misto il servizio pubblico deve avere una chiara legittimazione qualitativo-culturale, altrimenti rischia di non essere sufficientemente riconoscibile nei confronti dei privati. Questo non significa che il servizio pubblico debba fare solo "cultura" lasciando gli altri generi alla televisione privata, ma vuol dire che nel panorama dell'offerta globale questa caratterizzazione deve essere molto precisa e deve investire tutta la programmazione».

In altri termini il polo pubblico si caratterizza per essere investito di una serie di compiti positivamente identificati, tali da porre a carico di esso «doveri» che invece non toccano le televisioni private; correlativamente il pubblico è legittimato a nutrire verso la televisione pubblica aspettative o pretese superiori a quelle che può avere verso le televisioni

private. Sono doveri, e rispettivamente aspettative o pretese, che possono riguardare così i valori del prodotto televisivo (in concreto, la completezza e l'imparzialità dell'informazione) come pure alcune qualificanti linee di gestione aziendale (ad esempio in materia di politiche dell'innovazione tecnologica, e di corrispondenti scelte di investimento).

4. Ma oltre a caratteri finalistici il servizio pubblico deve connotarsi per un profilo che forse è preminente sopra ogni altro e riguarda il suo modo di operare. Essa non deve rispondere a un assetto proprietario padronale, proprio perché appartiene dal punto di vista sostanziale alla collettività (e in ciò è l'essenza di ogni servizio pubblico); sicché la televisione pubblica deve al massimo grado porsi in condizione di esprimersi liberamente e creativamente. Essa si distingue così non tanto «in positivo» quanto «in negativo»: non tanto per essere orientata a missioni particolari, quanto per essere libera da quei condizionamenti (ad esempio il vincolo del profitto di breve periodo, o una determinata connotazione ideologica dell'editore) per cui non è configurabile in via di principio una assoluta autonomia delle televisioni private rispetto agli assetti proprietari a cui mettono capo.

E poiché il confronto intercorre fra due entità, non possiamo non rilevare anche gli aspetti che contrassegnano l'emittenza privata. Nel confermare che questa ha un proprio ruolo importante ed insostituibile, quale elemento integrante e coesistente al sistema misto, va rilevato che le tv commerciali (a differenza del servizio pubblico) non solo hanno ciascuna una propria appartenenza proprietaria ma sono collegate dal punto di vista delle risorse economiche esclusivamente alla pubblicità che, come è noto, misura i propri passi su obiettivi immediati e segmentati, e spesso molto mutevoli nel tempo. Sicché l'iniziativa privata, benché introduca una varietà di voci, di istanze e corrisponda a una gamma molto articolata di bisogni dei vari tipi di pubblico, è pur sempre rappresentativa di punti o di settori particolari e non può porsi come istanza rappresentativa di tutta la collettività nazionale, nei suoi valori generali e globali.

5. Una precisa distribuzione di ruoli fra polo pubblico e privato è essenziale per la corretta funzionalità del sistema radiotelevisivo.

Il polo privato ha una sua fondamentale legittimazione, in quanto esprime il mercato, che è nel mondo contemporaneo una forza vitale dello stesso circuito democratico. Ma la presenza pubblica si riconnette anche alla necessità, reclamata dalla stessa società post-industriale, di mantenere, nel settore dell'informazione, delle aree non interamente legate al mercato. Non dimentichiamo che nel comparto dell'audiovisivo, in relazione agli alti costi ed oneri, il campo operativo è limitato ai soggetti che possono accedere al mercato al di sopra di una soglia minima di potenzialità economica e di richiamo pubblicitario. Per tale aspetto il servizio pubblico rappresenta un forte interesse collettivo di salvaguardia di obiettivi non del tutto condizionati dalla logica del profitto economico. Ciò non vuol dire che la RAI debba porsi al di fuori della logica aziendale e della competitività, ma che deve operare anche in funzione di riequilibrio del sistema di garanzia di quei valori non tutelabili con i soli strumenti mercantili.

Inoltre la RAI, la maggiore industria culturale del paese, si trova oggi di fronte a un bivio: decidere se operare limitatamente all'interno di un ambito strettamente nazionale oppure assumere la *leadership* di una proiezione internazionale del sistema Italia. Evidente è che la RAI

non può declinare verso una dimensione tutta locale, domestica, ma deve espandersi oltre i confini nazionali e porsi in sintonia con le aree di maggiore rilievo, in un rapporto di collaborazione e competizione.

Quindi non solo un'ampia rappresentazione della vita nazionale, ma inserimento negli scenari internazionali, che vanno dall'Europa comunitaria a quella della nuova Europa (che si va costituendo dopo la caduta dei regimi totalitari all'Est), ai Paesi del mediterraneo (dove l'Italia può svolgere un ruolo importante), agli Stati Uniti, all'America latina, ai paesi emergenti e a quelli in via di sviluppo.

6. Al fine di preparare un nuovo assetto della RAI, la riforma involge quattro aspetti:

- a) *riassetto delle strutture;*
- b) *razionalizzazione dei controlli;*
- c) *la disciplina delle risorse finanziarie;*
- d) *le risorse tecnologiche.*

a) Dal primo profilo, bisogna individuare una nuova fonte da cui deve provenire la nomina del consiglio di amministrazione. Molteplici sono le formule ipotizzate in proposito. Da taluni si propone la nomina ad opera dell'IRI quale azionista di riferimento; ma è stato obiettato che ciò significherebbe spostare il pericolo delle lottizzazioni dal terreno parlamentare a quello governativo. Ed è stato eccepito inoltre che l'organo di vertice di una società pubblica, destinata ad operare in un così delicato settore, deve trarre la propria investitura anche da istituzioni rappresentative della collettività nazionale. Le obiezioni ci appaiono fondate. Sicché due formule sembrano prospettabili in alternativa:

1) in base ad una prima, si può puntare a una soluzione di contemperamento, cioè un consiglio di amministrazione i cui componenti siano nominati in parte dall'IRI e in parte dai Presidenti della Camera e del Senato;

2) in base a una seconda formula, non sarebbe improprio adottare uno schema garantistico, sul modello della BBC, il c.d. modello duale (o bicefalo), che distingue un consiglio dei «direttori» con compiti generali ed operativi e un consiglio dei «governatori» con funzioni di garanzia e di indirizzo.

b) *Il sistema dei controlli*

Nella situazione attuale il controllo sulla RAI è delocalizzato, non è nel luogo giusto e nei modi congrui.

L'attuale organizzazione dei controlli sulla RAI rappresenta il portato di una stratificazione di normative, che si sono intrecciate o sovrapposte disarmonicamente tra di loro, in quanto è mancato un disegno programmatico del legislatore, sicché non possono non rilevarsi «*ictu oculi*» determinati punti di disorganicità e di asimmetria. Il sistema attuale di vigilanza è contrassegnato da una pluralità di organismi, per cui, ad una prima e sommaria distinzione, esso può definirsi come policentrico e multipolare, ma privo di congegni di coordinamento fra i diversi centri. L'organizzazione dei controlli è articolata fra organi esterni ed organi interni, senza che vi sia una netta delimitazione di funzioni o comunque un anello unificante tra le competenze dell'uno e dell'altro tipo di controllo.

Bisogna tendere a una formula unitaria e snella dell'apparato di controllo.

c) *Le risorse tecnologiche*

Il servizio pubblico deve mirare a una ottimizzazione delle risorse tecnologiche, utilizzando tutte le potenzialità trasmissive, specialmente quelle dei *new media*. Bisogna affiancare alla consueta diffusione herztiana del segnale una gamma di nuovi servizi e possibilità, dallo sviluppo delle *tecnologie satellitarie* alla *pay-tv* e alla *pay-per-view*, dai sistemi *interattivi* ai nuovi servizi e alla promozione di uno sviluppo del cavo sul territorio nazionale. È indispensabile poi cominciare a lavorare a una industria italiana della *fiction* e del prodotto seriale, che si metta in condizione di fronteggiare la produzione estera.

d) *Le risorse finanziarie*

In quasi tutti i paesi dell'area comunitaria il servizio pubblico fruisce di una risorsa finanziaria pubblica, quale il canone (ad eccezione della Spagna) o formule sostanzialmente simili, anche se terminologicamente diverse (tassa, imposta, contributo etc.); ma variano le modalità di determinazione di tale fonte economica e soprattutto i valori quantitativi e qualitativi. Ed in quasi tutti gli stessi paesi è consentita anche la risorsa pubblicitaria (ad eccezione della Gran Bretagna), salvo le diverse delimitazioni del flusso pubblicitario consentito (tetti, percentuali etc.) Si tratta ora di tracciare una prospettiva sull'ambito e sui limiti delle risorse finanziarie da attribuire alla RAI.

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

E spesso la crisi si è incentrata non soltanto sulla difficoltà di differenziare gli obiettivi politici e culturali tra l'uno e l'altro comparto, ma si è riverberata nelle gestioni economiche, caratterizzate dal sopraggiungere di *deficit* finanziari o dalla mancanza di un equilibrio aziendale fra costi e ricavi. A tali segnali di crisi corrispondono le privatizzazioni dell'epoca thatcheriana in Gran Bretagna e le allarmate enunciazioni del rapporto Peacock; e nel medesimo senso volge la denazionalizzazione francese di TF1, anche se la Francia, accanto a tale dismissione, ha nello stesso tempo manifestato un particolare impegno nel controllare la proliferazione delle reti private.

Da taluni è stato rilevato che il processo di depotenziamento del pubblico traspare perfino nel linguaggio del legislatore, tanto che nella legge francese del 1986 alla nozione di *service public* è sostituita quella di *secteur public*. Ma ciò non autorizza a giungere al pessimismo, indubbiamente eccessivo, di una recente analisi che nel sintetizzare questi sviluppi di oltralpe enuncia la formula: «il servizio pubblico: naufragio di una nozione».

È da ritenere, invece che al di là di momenti contingenti o di formule impressionistiche, il servizio pubblico conservi in Italia e sul piano europeo una sua validità e una sua ragion d'essere: si tratta soltanto di assegnare nuovi obiettivi e nuovi modi di operare.

Dalle considerazioni su delineate emerge l'esigenza di segnare gli indici di riconoscibilità, direi i tratti fisionomici del versante pubblico e di quello privato. Però non bisogna dimenticare che in una visuale moderna i due settori non si possono concepire come contrapposti, ma

anzi sono collegati da un rapporto di integrazione e complementarità, tenendo conto che, in base ai principi generali sanciti nel primo articolo della legge n. 223, il sistema radiotelevisivo misto si realizza col concorso inscindibile dei soggetti pubblici e privati e che entrambi hanno, sia pure in misura differenziata, impegni e doveri verso il medesimo destinatario: la collettività degli utenti.

Nessun *medium* è un'isola, e anzi ciascuno di essi può trovare supporto negli altri, come è dimostrato dal fatto che, sia nei recenti progetti italiani, sia nelle consolidate esperienze degli altri paesi, la collaborazione, l'apporto sinergico tra servizio pubblico ed emittenza privata si rendono necessari, specialmente in alcune tecnologie di forte impegno economico e sovranazionale come nella «via satellite».

E soprattutto è da ritenere che, pur nella diversità dei ruoli, delle fonti di finanziamento, nella diversa collocazione rispetto al binomio «stato-mercato», sia il comparto pubblico che quello privato abbiano quale ragione fondamentale della propria legittimazione il porsi al servizio dei cittadini, benché in forma differenziata.

È stato giustamente detto che la televisione dell'era contemporanea è un Giano bifronte; cioè essa ci può rendere più liberi e più consapevoli, ogni qualvolta ci affranca dalla servitù della disinformazione e contribuisce ad aumentare il nostro patrimonio conoscitivo. Ma può anche renderci meno liberi e meno consapevoli, ogni qualvolta si verifichi l'evenienza di una informazione manipolata, non obiettiva, deviata rispetto agli interessi generali della società civile.

Auspicio di tutti è che pubblico e privato valgano a realizzare insieme una televisione del primo tipo, cioè televisione di progresso e di emancipazione.

PARTE TERZA

**PROPOSTA DEL GARANTE
PER LA RADIODIFFUSIONE E L'EDITORIA**

(Art. 8, comma 17, della legge 223/1990)

I. - Premessa introduttiva

Nel tracciare la prospettiva delle «necessarie ed opportune modificazioni alla normativa, di cui all'art. 15 della legge 14 aprile 1975, n. 103, nonché alle disposizioni racchiuse nel sesto e sedicesimo comma dell'art. 8 della legge 6 agosto 1990, n. 223», occorre assumere, in primo luogo, quali punti di riferimento, le formule e i modelli dei servizi pubblici radiotelevisivi dei Paesi dell'area comunitaria. Ciò emerge sia dalla stessa norma (l'art. 8 della legge 223), per la quale i due richiami alle «nuove dimensioni comunitarie» e «all'andamento del mercato pubblicitario» rappresentano dei criteri di valutazione dello scenario economico interno e internazionale necessari per la determinazione dei nuovi parametri di finanziamento, e sia, in chiara evidenza, dai «considerando» della direttiva del Consiglio CEE del 3 ottobre 1989 (relativa al coordinamento di disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive). Basti ricordare il primo di tali «considerando», il quale enuncia che «gli obiettivi della Comunità comprendono un'unione sempre più stretta fra i popoli europei, più stretti rapporti fra gli Stati appartenenti alla Comunità, la realizzazione del progresso economico e sociale dei loro paesi mediante un'azione comune»; e, poi, l'undicesimo «considerando», il quale, al fine del conseguimento delle finalità inerenti alla Comunità, richiede il coordinamento delle legislazioni applicabili nella materia delle attività televisive.

Ciò premesso, si osserva che fino ad oggi il legislatore europeo, ogni qual volta ha dettato le norme regolatrici delle fonti economiche dei servizi pubblici radiotelevisivi, si è orientato in misura prevalente verso un sistema «misto» di flussi di risorse finanziarie, costituite da un'entrata di diritto pubblico (il canone o formule similari, sia pure con diversa terminologia) e da un'altra di diritto privato (la pubblicità).

II. - Il canone

Per quanto riguarda il canone, è largamente prevalente tra le 12 nazioni della C.E. il numero di quelle che richiedono agli utenti televisivi il pagamento del canone. Esse sono 8 (Italia, Gran Bretagna, Germania, Francia, Irlanda, Belgio, Paesi Bassi, Danimarca), mentre soltanto 4 (Spagna, Portogallo, Grecia, Lussemburgo) prescindono da tale forma di sostegno finanziario della emittenza televisiva.

Ed è da ritenere che l'ordinamento italiano debba conformarsi alla situazione maggioritaria ora delineata, conservando il canone quale fattore principale del finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo, tanto più che siffatto elemento ha non solo il significato di risorsa economica, ma assume (da noi come negli altri Paesi) il valore di «indice di riconoscibilità», di connotazione coesistente alla «pubblicità» del servizio.

Va rilevato che, a fronte del finanziamento per canone, la RAI svolge numerose funzioni di pubblico servizio che non sono subordinabili, per loro natura, a normali logiche di convenienza commerciale e di profitto. Tra queste funzioni si ricordano: la realizzazione di una programmazione basata, in decisa prevalenza, sull'autoproduzione e contraddistinta dalla presenza di programmi informativi e di divulgazione culturale; la presenza, nel palinsesto, di trasmissioni formative ed educative con particolare specializzazione in quelle dedicate ai problemi dei minori; lo spazio destinato alle esigenze delle minoranze sociali, culturali e linguistiche; la realizzazione di trasmissioni di servizio politico-sociale come le tribune politiche e le trasmissioni per l'accesso; l'assetto organizzativo decentrato in virtù del quale ogni regione italiana è stata dotata di una sede in grado di svolgere attività ideativa, produttiva e informati-

va sia in campo radiofonico che in campo televisivo; l'attività di sperimentazione e ricerca nel settore delle tecnologie avanzate, svolta anche attraverso il laboratorio-ricerche di Torino (una delle più importanti strutture esistenti in Europa); la realizzazione di adeguati supporti audiovisivi alle trasmissioni per i non vedenti e i non udenti; la diffusione del segnale estesa a tutta la popolazione nazionale, con inclusione anche delle comunità al di sotto dei 500 abitanti.

La stessa gestione di un complesso servizio radiofonico nazionale e regionale — in una struttura di mercato audiovisivo dominato dalla televisione — costituisce per la RAI un impegno svolto nell'interesse collettivo e senza adeguate contropartite economiche.

Il canone deve configurarsi come sostegno principale e preminente rispetto ad ogni altro coefficiente (pubblicità, proventi particolari etc.), uniformandosi, per tale profilo, ai criteri prevalsi, in misura maggioritaria, nell'area comunitaria. Nell'ambito della quale (come risulta da attendibili indici di rilevazione) la quota costituita dal canone sul totale delle fonti dell'emittenza pubblica corrisponde mediamente al 55%, mentre la pubblicità raggiunge il 33% e altre risorse il 12% (si tratta, per queste ultime, di un insieme assai disomogeneo di proventi, che va, per esempio, da convenzioni per servizi particolari, quali le trasmissioni per minoranze linguistiche, ai ricavi da attività di commercializzazione di programmi).

La quota varia da nazione a nazione, e, all'interno delle nazioni nelle quali le emittenti pubbliche hanno *budget* separati, da tv a tv (per esempio, in Francia il canone contribuisce al 75% dei ricavi di FR3 ed al 43% di A2), ma è più significativo confrontare il dato aggregato comunque a livello nazionale:

- Gran Bretagna	100%
- Francia	60%
- Germania	55%
- Italia	55%
- Spagna	0%

Emerge che, fatte salve le due eccezioni estreme (la Gran Bretagna, la cui televisione pubblica non trasmette pubblicità, e la Spagna, nella quale non esiste il canone), le altre tre nazioni — Francia, Germania e Italia — mostrano un livello pressoché identico di quota del canone sul totale dei ricavi: tra il 55 ed il 60%.

III. - Nuovi strumenti regolatori del canone

Rilevata l'esigenza di conservare l'esistente voce di entrata «canone», occorre però apportare notevoli modifiche al regime in vigore, soprattutto dal punto di vista:

- a) dell'iter da seguire per la determinazione di tale risorsa;
- b) dei metodi di calcolo;
- c) del tipo di organi pubblici preposti alla valutazione;
- d) degli strumenti di aggiornamento (indicizzazione etc.);
- e) in particolar modo degli obiettivi e delle linee di sviluppo da assegnare alla RAI in correlazione con la fruizione della risorsa stessa.

Si richiede in primo luogo l'adozione di un meccanismo che elimini le incertezze finora esistite in ordine all'entità e alla decorrenza delle variazioni, sottraendole al rischio di improprie influenze esterne e all'incidenza di fattori causali.

Al fine di introdurre una proficua innovazione, si possono rinvenire punti di riferimento in quel «modello» di disciplina dei pubblici servizi costituito dalla formula del contratto di programma (istituto

giuridico-amministrativo che si va introducendo in Paesi ad avanzato sviluppo economico) (1). Tale modello è stato di recente delineato, in Italia, in due documenti:

- a) l'analisi, svolta dal CIP il 20 novembre 1991, concernente la ipotesi di regolazione delle aziende di servizi pubblici attraverso la stipula di *contratti di programma*;
- b) il decreto del Ministro dell'Industria del 18 dicembre 1991, concernente il progetto di *tradurre* le indicazioni propositive del CIP in misure applicative di revisione del sistema tariffario delle aziende di pubblici servizi.

Come si evince dal testo dei suddetti atti, la nuova disciplina può essere basata su un «*contratto di programma*» *pluriennale fra la Pubblica Amministrazione e l'azienda interessata. È previsto che tale contratto fissi innanzitutto gli obiettivi che quest'ultima deve conseguire nel periodo, le risorse disponibili e i connessi criteri di definizione delle tariffe, da adeguare annualmente, di norma in proporzione al tasso di inflazione ridotto di un fattore a fronte di incrementi di produttività; esso inoltre indica le condizioni di aggiornamento e stabilisce controlli e verifiche sull'attività svolta e sui risultati conseguiti. Deve essere assicurata la compatibilità fra obiettivi e risorse.*

Un tale schema è finalizzato fra l'altro a consentire una sostanziale semplificazione dell'*iter* per la determinazione del canone, finora appesantito da una duplice istruttoria da parte della Pubblica Amministrazione — una svolta da una commissione mista Poste-Tesoro e l'altra, successivamente, dal CIP — con esiti molto spesso divergenti. Ma soprattutto esso potrebbe creare un'adeguata sede per valutare periodicamente, in una prospettiva pluriennale e nei loro molteplici aspetti, l'attività e i compiti dell'azienda, che richiedono un continuo processo di aggiornamento e di ridefinizione delle priorità strategiche, in rapporto alla evoluzione sempre più rapida del mercato e allo sviluppo tecnologico.

È da notare però che il tipo di soluzione accolto dal CIP, pur ravvisandosi valido come schema generale, dovrebbe essere adattato alle peculiarità del servizio pubblico radiotelevisivo. In particolare appare necessario che:

- a) l'«Autorità» (indicata nel suddetto documento del CIP del 20 novembre 1991 come organo predisponente del «contratto di programma») non sia rappresentata soltanto dal Ministero dell'Industria, cui è affidata la politica tariffaria, ma almeno pariteticamente da tale Ministero e da quello delle P.T. Ciò in relazione alle competenze istituzionali in campo radiotelevisivo del Ministero P.T. e all'esigenza di ricordare il «contratto» in questione con la Convenzione Stato-RAI stipulata da detto Ministero. E inoltre il contratto di programma va sottoposto al parere del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, quale organo tecnico nello svolgimento della funzione di garanzia che gli è propria;

(1) Il ricorso alla formula del contratto di programma è stato proposto dal Consiglio di amministrazione della RAI nel documento dell'11 marzo 1992 (votato all'unanimità): «al fine di razionalizzare e rendere certo, nei rapporti tra la RAI e le autorità di concessione e di tutela del servizio pubblico, il processo di determinazione degli introiti aziendali, il Consiglio di Amministrazione rinnova la propria adesione al progetto di adozione della formula di "contratto di programma" pluriennale recentemente decisa dal Comitato Interministeriale Prezzi della Presidenza del Consiglio per modificare il sistema di determinazione delle tariffe relative ai servizi pubblici».

- b) il «contratto di programma» non sia considerato solo un mero strumento per un più corretto adeguamento del canone, ma costituisca l'occasione per definire le attività che la RAI deve svolgere e per stabilire contestualmente quali siano le modalità del loro finanziamento; più precisamente quel che deve essere realizzato attraverso il gettito del canone, la pubblicità, e le altre entrate ordinarie e ciò che invece deve, o può, esserlo per mezzo di convenzioni particolari con le Amministrazioni interessate oppure attraverso lo stanziamento di appositi fondi a carico del bilancio dello Stato (dei quali si dovrebbe individuare l'entità). In proposito va segnalato che (in base a quanto prospettato dal Consiglio di Amministrazione della RAI nella seduta dell'11 marzo 1992, avente ad oggetto la disciplina degli introiti RAI) le entrate ordinarie non possono coprire i costi di nuovi servizi di particolare importanza strategica per il nostro Paese, ma privi almeno attualmente di profittabilità economica in un'ottica aziendale, quali la diffusione diretta da satellite, l'alta definizione, la diffusione sovranazionale (a cominciare dall'Europa) di un programma destinato ai nostri connazionali e a quanti sappiano la nostra lingua, la creazione di una banca informatizzata di dati e immagini della RAI, lo sviluppo di iniziative formative utilizzando tecniche multimediali (TV, informatica, telematica), etc. Ed è importante sottolineare che dalla realizzazione di queste iniziative potranno però in una prospettiva futura derivare — oltre che attività di grande interesse nazionale, in grado di accentuare e di modernizzare le funzioni di pubblico servizio svolte dalla RAI — finanziamenti aggiuntivi, che consentirebbero all'azienda una crescita non inferiore a quella delle principali imprese radiotelevisive estere e l'opportunità di riconversione di professionalità e di strutture.

Conviene porre in evidenza come il documento di lavoro predisposto dal CIP abbia potenzialità innovativa nell'ambito di ogni azienda fornitrice di *public utilities* (e con effetti che travalicano la sola «regolamentazione tariffaria»). Di tale elaborato vanno sottolineati due profili:

- a) esso tiene conto dell'esperienza realizzata, nel settore delle imprese di servizi pubblici, in altri ordinamenti ad avanzato sviluppo economico e tecnologico;
- b) tende a razionalizzare e migliorare lo stesso *metodo di indicizzazione* (*c.d. price-cap*) già introdotto nei Paesi anglosassoni, apportandovi opportuni correttivi. Sicché, partendo da riflessioni e da esperienze maturate in campo internazionale, si ravvisano i presupposti per l'adozione del metodo del *price-cap*, però inserendolo (come già sperimentato in Francia) in appositi contratti di programma.

È ancora da rilevare come il progetto di stipula di contratti di programma trovi un riferimento anche nella relazione programmatica e previsionale per il 1992 (presentata dal Governo al Parlamento il 30 settembre 1991), la quale, in tema di politica dei prezzi pubblici, indica che: «una politica di adeguamenti tariffari regolari, inferiore al tasso di inflazione programmato — la differenza dovendo essere data da incrementi di produttività — dovrebbe consentire di perseguire contemporaneamente l'obiettivo di contenere l'espansione dei prezzi e di ridurre i disavanzi aziendali e, quindi, una più efficiente collocazione delle risorse disponibili... In questa prospettiva si dovrà impostare la politica tariffaria in un quadro di programmazione, predeterminando la dinamica delle

tariffe su base pluriennale anche attraverso *accordi di programma* con i soggetti interessati, sulla base di indirizzi e metodologie concertati, secondo direttive del CIPE...» (2).

In tema di introiti per canoni si richiama infine l'attenzione sui seguenti aspetti specifici:

- a) l'esigenza di abolire l'arcaica norma per la quale il canone può essere corrisposto dall'utente solo per il tramite del servizio dei conti correnti postali (art. 3 della legge 4 giugno 1938, n. 880). Se ne fosse consentito il versamento tramite banca — analogamente a quanto è stabilito per la generalità delle imposte e delle tasse — si accelererebbero i tempi di riscossione e si eliminerebbe un incentivo alla morosità;
- b) la necessità che la determinazione della nuova misura del canone avvenga con tempestività, in modo da consentire la realizzazione, da parte della RAI, degli obiettivi assegnatili senza ritardi che intralciano lo svolgersi dell'attività aziendale e dei ritmi programmati.

Inoltre è da rilevare lo squilibrio fra il canone di concessione dovuto dalla RAI — il 4,50% degli introiti, oltre circa 155 miliardi nel 1992 — e quello stabilito a carico delle singole emittenti private nazionali (alcune centinaia di milioni).

Esistono poi anche alcuni margini per operazioni di defiscalizzazione del canone; solo l'81% dell'importo versato dall'abbonato si traduce infatti in ricavo netto della concessionaria. Ciò per l'incidenza di un coacervo di ritenute che sono frutto di stratificazioni storiche e senza una valida giustificazione razionale.

Non è poi in discussione l'esigenza di mantenere le altre due voci di introiti, che del resto hanno sul piano quantitativo un rilievo secondario: i rimborsi da parte dello Stato delle spese sostenute dalla RAI in base alle convenzioni e ai ricavi commerciali. Se i primi venissero meno, non potrebbero essere svolti servizi di rilevante e riconosciuto interesse collettivo. I ricavi commerciali, d'altra parte, si riferiscono essenzialmente ad attività a carattere imprenditoriale che la RAI, come la generalità delle emittenti pubbliche e private, svolge per massimizzare la resa delle proprie risorse sia sui mercati radiotelevisivi (principalmente vendite di programmi) sia su quelli collaterali (*home video*, dischi, *merchandising*, etc.). A tali entrate anzi può darsi impulso, in relazione anche alle nuove opportunità connesse con lo sviluppo tecnologico (nei principali organismi televisivi esteri la loro incidenza sul totale dei ricavi non supera il 10% ed è in media pari al 3-4%).

IV. - La fonte accessoria della pubblicità

Il secondo coefficiente economico da assegnare (in funzione accessoria, rispetto al canone) al servizio pubblico è costituito dalla pubblicità.

Attenendoci al criterio della comparazione con gli altri ordinamenti di tipo europeo, si rileva che il suddetto fattore è presente in misura maggioritaria negli altri Paesi della comunità (tra cui, di particolare rilievo, Francia, Germania, Spagna etc.).

(2) Nella delibera 18 dicembre 1991 del Ministro dell'Industria, presidente delegato del CIP, si legge: «La relazione previsionale e programmatica per il 1992 prevede una politica tariffaria impostata in un quadro di programmazione, che predetermini la dinamica delle tariffe su base pluriennale anche attraverso accordi di programma con i soggetti interessati. Si ritiene necessario adeguare il quadro normativo alle evoluzioni intervenute negli ultimi anni nella struttura dell'economia nazionale e di quella internazionale, e ad armonizzare nel medio-lungo periodo la politica dei prezzi con le politiche di settore in modo da legare la dinamica delle risorse aziendali al miglioramento della produttività, della efficienza e qualità dei servizi pubblici etc.».

Né si può escludere *la televisione pubblica dall'accesso al mercato pubblicitario*: in questo caso, venendo meno una parte consistente delle risorse alla televisione pubblica, si porrebbe l'alternativa tra una riduzione quali-quantitativa dei servizi della stessa, oppure un aumento consistente del livello del canone per compensare la perdita di ricavi. Per esempio, in Francia è stato calcolato che se le tv pubbliche non potessero trasmettere più pubblicità, il canone dovrebbe aumentare almeno del 30%; per quanto riguarda l'Italia, considerando che la pubblicità corrisponde, grosso modo, ad un terzo del totale delle risorse della RAI, ipotizzare il mantenimento dell'attuale assetto d'impresa escludendo la pubblicità implicherebbe un incremento del livello canone di un 50% circa.

È opportuno considerare che «sganciare» una emittente televisiva dal rapporto con le dinamiche del mercato pubblicitario può significare isolarla troppo rispetto alla dialettica dell'*audience* (gli interessi degli utenti pubblicitari tendono infatti a stimolare le emittenti verso la espansione dell'*audience*, fatte salve rare politiche di *marketing targetizzato*, inconsuete in emittenti televisive nazionali generaliste).

Inoltre la pubblicità RAI evita la costituzione nel settore radiotelevisivo di un oligopolio di fatto che verrebbe a formarsi da parte della emittente privata di livello nazionale, con la conseguente acquisizione da parte di quest'ultima di una posizione dominante nel mercato pubblicitario complessivo: il che sarebbe contrastante con un ordinato svolgimento di una economia di mercato.

V. - Il problema del tetto monetario

Il tema della pubblicità evoca preliminarmente un problema: se sussista o meno l'opportunità di conservare il «tetto monetario».

In proposito è opportuno fare alcuni cenni cronistorici della vicenda stessa. Nel 1974 la Corte Costituzionale (sentenza n. 225/1974) affermò che la legge, attraverso un'adeguata limitazione della pubblicità, avrebbe dovuto evitare il pericolo che la radiotelevisione, inaridendo una tradizionale fonte di finanziamento della stampa, potesse recare pregiudizio a una libertà che la Costituzione fa oggetto di precisa tutela.

Tenendo conto di tale richiamo della Corte, il legislatore del 1975, inserì nella legge di riforma una disposizione (l'art. 21) in materia di pubblicità assai più articolata di tutte quelle scritte in precedenza. L'art. 21 definiva preliminarmente la pubblicità come fonte accessoria dei proventi RAI, ribadiva il limite percentuale globale annuo del 5% di pubblicità rispetto ai programmi, ed aggiungeva una novità: il limite di natura economica agli introiti pubblicitari annuali. Questo limite non veniva fissato per legge, ma affidato alla determinazione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, sentito il parere, non vincolante, di una Commissione paritetica RAI-Editori (che già in precedenza operava presso la Presidenza del Consiglio).

Il meccanismo, concepito per controllare la ripartizione delle risorse pubblicitarie in un mercato limitato a due soggetti principali (gli editori da un lato e la RAI dall'altro) poté funzionare per alcuni anni, tra il 1976 e il 1981, perseguendo l'obiettivo di mantenere sostanzialmente inalterate le quote di mercato appartenenti ai due «mezzi».

Ma lo sviluppo delle televisioni private e la formazione dei *networks* a livello nazionale hanno messo in crisi il delicato sistema di equilibri delineato dalla legge del 1975.

Nel 1982 la Commissione parlamentare, pur trovandosi in difficoltà nel governare la distribuzione delle risorse in un mercato divenuto più complesso, tentò una sorta di interpretazione evolutiva dell'art. 21

della legge di riforma e stabilì il tetto degli introiti per la RAI, facendo riferimento non solo agli andamenti della pubblicità stampa e RAI ma anche a quelli delle televisioni private.

Questo fu però il tentativo per sorreggere un meccanismo ormai divenuto insufficiente. Successivamente, gli editori di giornali cominciarono a sentire gli effetti della crisi a causa dello spostamento di risorse verso il settore televisivo (e in particolare quello privato).

La questione del tetto emerse anche nel dibattito che accompagnò l'iter della legge 223/1990, dando luogo a due diverse concezioni, anzi a due opposti schieramenti, l'uno dei quali coincideva sostanzialmente (e salvo alcune eccezioni) con le forze di maggioranza governativa e l'altro con le opposizioni.

Nel primo schieramento risultò largamente prevalente l'opinione dei fautori del trinomio costituito dall'assetto delle risorse per il servizio pubblico (canone - tetto monetario - pubblicità delimitata dagli indici di affollamento), i quali ravvisavano l'opportunità di conservare siffatta formula, ritenendola sostanzialmente adeguata per l'equilibrio del sistema.

Per quel che riflette il «*plafond*» monetario, conviene ricordare alcuni interventi, dai quali emergono i motivi addotti a sostegno della sua conservazione (3).

Nell'ambito dei lavori svoltisi al Senato della Repubblica (VIII Commissione), l'on. Mammi, Ministro delle PP.TT., dichiarò (1° marzo 1990): «Il problema del tetto pubblicitario è legato alla necessità di mantenere al servizio pubblico la sua natura» e nella seduta del 2 agosto 1990 ribadì la sua convinzione che l'eliminazione del canone e del tetto pubblicitario per la RAI ne snaturerebbero la caratteristica di servizio pubblico, mentre i due fattori suddetti consentono alla RAI di svolgere i suoi compiti fuori da ogni esasperata competizione con i privati. Il sen. Acquaviva ebbe a rilevare (14 marzo 1990): «Ipotizzare l'abolizione del tetto *tout court*, senza domandarsi ciò che essa potrebbe comportare dal punto di vista del mercato e della stessa collocazione della RAI, rischia di apparire semplicistico. Se esaminassimo in generale le conseguenze e le complicazioni derivanti da una RAI senza tetto, ne potremmo infatti ipotizzare le ripercussioni in molte direzioni. Io le sintetizzerei: sui rapporti delle tv private e pubbliche; sull'incremento delle tariffe; sull'immagine RAI e sull'integrità dei programmi. È evidente che, come prima conseguenza dell'abolizione del tetto RAI, si assisterebbe al riaccendersi della guerra tra RAI e privati, nuovamente protagonisti di uno scontro diretto. La competizione, fino a questo momento incentrata sull'ascolto, si sposterebbe sul piano economico e senza esclusione di colpi. Giacché si è osservato che le potenzialità del mercato degli investimenti non offrirebbero grossi margini di guadagno futuro, le quote di investimenti pubblicitari da redistribuire sarebbero, ovviamente, alquanto esigue. Il confronto si prospetterebbe, quindi, su di un terreno non alla pari, poiché la maggior fatica graverebbe sulle spalle della RAI che, seppur forte a livello di immagine, dovrebbe spendere molte energie per risalire il divario esistente tra i volumi di investimento dei due poli maggiori. Infine, ne deriverebbe un grave danno all'immagine della RAI, che proprio nella differenziazione dei circuiti commerciali mostra

(3) Tutti gli interventi dei Parlamentari che al Senato e alla Camera dei Deputati parteciparono al dibattito sulla legge n. 223/1990 meriterebbero di essere menzionati; ma per necessità di sintesi ciò non è possibile. Ho ritenuto di limitare le citazioni a pochissimi interventi, che fossero, però, sufficienti ad indicare i vari orientamenti.

la propria superiorità e non trarrebbe alcun vantaggio e giovamento di qualità di tale modificazione. Queste osservazioni delineano un panorama di probabilità negative che, se attentamente ponderate e verificate con la realtà del mercato, portano a far emergere i gravi pericoli comunque connessi con l'abolizione del tetto».

Pur essendo prevalente il numero dei parlamentari favorevoli (nell'ambito delle forze di maggioranza) al mantenimento del *plafond*, non mancarono, però, opinioni a carattere problematico. In sede di parere della I Commissione (Affari Costituzionali: seduta del 12 marzo 1990) il sen. Mazzola osservava: «Pur apprezzando la preoccupazione secondo cui la abolizione del tetto spingerebbe il servizio pubblico sulla via della ricerca dell'*audience* e quindi della pubblicità, determinando il rischio della sua trasformazione in una emittenza commerciale, resta aperto il problema di una disparità di trattamento che solleva perplessità in relazione agli artt. 3, 21 e 41 della Costituzione».

In sede di parere della V Commissione (Programmazione Economica e Bilancio: seduta del 22 febbraio 1990) il sen. Andreatta formulava le seguenti considerazioni: «Il limite massimo degli introiti pubblicitari per la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo è uno strumento del tutto inefficace rispetto all'obiettivo di garantire all'editoria un sufficiente gettito pubblicitario. O si generalizza il sistema dei tetti a tutte le emittenti pubbliche e private, ovvero si introduce una imposizione fiscale differenziata sulla pubblicità radiotelevisiva rispetto alla pubblicità sugli altri *media*: solo in questo modo appare possibile discriminare a favore della stampa quotidiana o periodica in modo che essa partecipi in maggior misura al mercato pubblicitario».

Nello schieramento delle forze di opposizione risultarono prevalenti le opinioni favorevoli all'abolizione del *plafond*. Il sen. Pinna (Commissione Lavori Pubblici: 1 marzo 1990) dichiarò: «La fissazione di un tetto alle entrate pubblicitarie della concessionaria pubblica, aggiungendosi ai previsti indici di affollamento, creerebbe infatti per la stessa un doppio vincolo traducendosi in un ingiustificato vantaggio per i privati. La concessionaria pubblica si troverebbe a disposizione uno spazio di manovra estremamente limitato per cui sarebbe inevitabile trasmettere gli spots pubblicitari ad un prezzo inferiore rispetto a quello praticato dai privati».

Il sen. Giustinelli (1 marzo 1990) affermò che il tetto rappresenta una misura penalizzante per la concessionaria pubblica e che invece talune esigenze concernenti le trasmissioni possono trovare soluzione compiuta regolando gli indici di affollamento.

Il sen. Pollice (20 marzo 1990) ebbe a soggiungere: «Il tetto pubblicitario della RAI deve essere abolito e gli introiti pubblicitari devono essere ripartiti in base alle quote di *audience* dei gestori pubblici e privati. In questo modo si segue una vera legge di mercato e si liberano risorse derivanti dal canone oggi imposto per i soggetti privati non commerciali. Pertanto tutto l'impianto dell'assegnazione delle risorse, delle radiofrequenze, della pubblicità, dei canoni deve essere ridefinito con criteri di equità e di salvaguardia del pluralismo, asse portante di tutte le sentenze della Corte Costituzionale».

Il successivo dibattito alla Camera dei Deputati registrò il reiterarsi delle stesse posizioni: da una parte le forze di maggioranza governativa, prevalentemente favorevoli al mantenimento del *plafond* pubblicitario; dall'altra le opposizioni, favorevoli alla abolizione.

Nel quadro delle prime mette conto di ricordare alcuni interventi. L'on. Radi (VII Commissione, seduta del 5 giugno 1990) affermò: «L'azienda pubblica per adempiere al suo compito deve contare in via prima-

ria su risorse pubbliche garantite dal canone: se, infatti, si vuole che la RAI dedichi spazi importanti nel suo palinsesto a programmi di informazione, culturali, di educazione e anche per lo spettacolo, nonché a programmi di alto valore artistico, il canone è assolutamente indispensabile. Per perseguire queste finalità si è preferito fissare, con meccanismi automatici, per la RAI un tetto delle entrate pubblicitarie». L'on. Intini (13 luglio 1990) osservò: «La RAI garantisce una presenza democratica, proprio perché al suo interno si confrontano filosofie diverse. Ma proprio per questo è necessario che resti un servizio pubblico, evitando che si muova secondo una logica di profitto pubblicitario: per questo è giusto indicare il canone come risorsa principale della RAI, prevedendo per essa un tetto pubblicitario».

L'on. Aniasi, relatore di maggioranza, ebbe a considerare (6 giugno 1990): «Non si capisce bene perché la RAI dovrebbe avere libertà di acquisire pubblicità senza limiti monetari, quando il suo bilancio fruisce del canone appunto perché deve assolvere al ruolo che le compete come servizio pubblico. Eliminare il tetto avrebbe solo due significati: il primo di incentivare la ricerca dell'*audience*, a scapito appunto del compito della RAI di dare risposta alla domanda di programmi culturali, per l'istruzione, per l'informazione etc. Il secondo risultato è quello di sottrarre al sistema delle tv commerciali risorse finanziarie — a tutte le reti private, quindi, non soltanto a quelle dei grandi *network*, ma anche a quelle medie, regionali e locali».

Per completezza di richiami, va detto che anche alla Camera nell'ambito delle forze di maggioranza le opinioni a favore del tetto furono prevalenti; ma non mancarono divergenze e dissensi da parte di altri parlamentari, contrari alla conservazione del *plafond*.

Nell'ambito delle tesi contrarie al *plafond* vanno menzionati, fra gli altri, alcuni interventi.

L'on. Servello propose di abolire il canone tv contestualmente al tetto pubblicitario. L'on. Stanzani Ghedini dichiarò di poter «consentire all'abolizione del tetto pubblicitario per la RAI, che è già destinataria di ingenti risorse garantite dallo Stato, a condizione di riservare alla emittenza pubblica una sola rete di diffusione».

L'on. Veltroni (VII Commissione, 22 maggio 1990) rilevò: «Si sta assistendo all'apertura di una nuova fase del sistema radiotelevisivo e la legge che dovrà essere varata dovrà farsi carico della sua regolamentazione, non limitandosi a fotografare soltanto l'esistente. Il mio gruppo è favorevole a rivedere la normativa del testo approvato dal Senato in materia di sponsorizzazione, di tutela delle emittenti locali, della "griglia *antitrust*", nonché in materia di tetto pubblicitario della RAI, ormai anacronistico, garantendo un maggior equilibrio tra canone e pubblicità».

Abbiamo riportato in rapida sintesi alcuni fra gli orientamenti venuti in rilievo nel lungo dibattito parlamentare concernente l'*iter* della legge 223, per porre in evidenza come sussistano sia elementi a favore della conservazione del *plafond* pubblicitario RAI, sia contro tale mantenimento.

Sicché non è agevole pervenire all'opzione per l'una o per l'altra soluzione.

Tuttavia può considerarsi come, in ogni concatenazione argomentativa, fra la pluralità dei fattori dedotti pro o contro una determinata tesi, sia possibile pur sempre rinvenirne uno che sia di maggiore spicco.

A nostro avviso l'argomento più rilevante per la conservazione del tetto è quello di non sospingere la RAI sulla via dell'*audience*, che la condurrebbe allo stesso livello delle emittenti commerciali.

E l'argomento più rilevante per la sua abolizione consiste nel fatto che, dovendosi tener conto di quella dimensione comunitaria richiamata nell'art. 8, comma 17, della legge 223/1990, non può trascurarsi l'obiettivo indicato dalla direttiva televisiva CEE del 3 ottobre 1989 e finalizzato al coordinamento, al ravvicinamento delle legislazioni fra i vari Stati comunitari in materia radiotelevisiva.

Per tale profilo, va notato che il tetto monetario è inusuale, per quel che concerne il servizio pubblico, nella maggior parte degli Stati europei. Però nel sistema francese, pur con particolari caratteristiche, si riscontra un congegno assimilabile sostanzialmente al tetto monetario, come risulta dalla legge n. 86-1067, art. 53 (4).

In base alle considerazioni su prospettate, è da ritenere opportuno, per quel che riguarda il «tetto» in argomento, articolare la proposta in due profili:

- a) in via principale appare preferibile la soluzione di abolire il «plafond» suddetto, in quanto ci appare preminente l'esigenza di uniformare la nostra normativa a quella della maggior parte degli altri Paesi dell'area comunitaria;
- b) in via subordinata si potrebbe prendere in considerazione il mantenimento del tetto, ma in tal caso va sottolineata la necessità di meccanismi più puntuali per la sua determinazione.

A questo fine occorrerebbe che i dati sugli investimenti in pubblicità radiotelevisiva (cui ci si dovrebbe riferire per l'aggiornamento annuale del «tetto» in questione) offrissentro garanzie di obiettività e validità. Essi sono ora calcolati da organismi privati con criteri piuttosto empirici e senza una metodologia convalidata (UPA, Nielsen).

Sembra opportuno che tali rilevazioni siano affidate all'ente che ha una specifica competenza istituzionale in campo statistico — l'ISTAT — o che esse siano comunque poste sotto il suo controllo. E sussisterebbe inoltre l'opportunità di spostare da fine giugno ad ottobre il termine entro il quale dovrebbe essere definito l'importo del «tetto»; ciò al fine di disporre di elementi più sicuri sull'andamento del mercato nell'anno in corso, riducendo il rischio di dover effettuare conguagli rilevanti l'anno successivo.

Inoltre (ed è questo l'aspetto più importante) il congegno del tetto dovrebbe adeguare ai tempi e alle esigenze attuali la funzione per la quale venne istituito, ponendosi cioè come strumento capace di introdurre una linea di equilibrio non limitata ai rapporti distributivi di risorse fra la RAI e l'editoria di carta stampata, ma estesa ai rapporti intercorrenti fra tutti i soggetti (pubblici e privati) protagonisti della pubblicità inerente ai comparti dell'informazione.

VI. - La limitazione dello spazio pubblicitario. Gli indici di affollamento

Rimane l'esigenza della limitazione dello spazio pubblicitario RAI, attraverso la fissazione degli indici di affollamento. Tale intervento è giusto e necessario, altrimenti non si giustificerebbe più il canone di cui fruisce la sola televisione pubblica. Anche nei sistemi radiotelevisivi degli altri Paesi dell'area comunitaria siffatto principio è pienamente condiviso e legislativamente recepito. Secondo l'affermazione di un operatore radiotelevisivo tedesco «le reti pubbliche non possono avere il canone e tutta la libertà pubblicitaria».

(4) Si riporta il testo del 1° comma dell'art. 53, per la parte che qui interessa: «Chaque année, à l'occasion du vote de la loi de finances, le Parlement ... approuve ... le montant du produit attendu des recettes provenant de la publicité de marques. Ces recettes seront plafonnées à compter de 1987 et pour les deux années suivantes».

Va premesso che, volendo rinvenire un punto di riferimento nella comparazione con i sistemi radiotelevisivi della Comunità europea, in tale area appare molto diversificata la regolamentazione relativa all'affollamento pubblicitario. Ogni nazione adotta criteri differenti rispetto ai minuti per ora, ai rapporti tra pubblicità e programmi per quanto riguarda le modalità di interruzione, alle medie orarie quotidiane, ai giorni della settimana.

In Germania, per le reti pubbliche, sono consentiti al massimo 20 minuti al giorno, in blocchi tra i programmi, solo dalle 17,30 alle 20, escluse le festività; non possono essere interrotti i film e i programmi di durata inferiore ai 60 minuti, mentre quelli di durata superiore a tale limite possono subire una sola interruzione. Per le reti commerciali il tetto è di 12 minuti in un'ora, equivalente al 20% del tempo totale di trasmissione.

In Francia, per quanto attiene alle reti pubbliche, è previsto un affollamento di 12 minuti l'ora per *Antenne 2* (20%), 10 minuti per *France 3*, ma con una media oraria quotidiana di 6 minuti per la prima e di 5 minuti per la seconda; la pubblicità è trasmessa in blocchi tra i programmi. Per le «private» il tetto è di 6 minuti in media all'ora, con un massimo di 12 minuti in un'ora. È consentita l'interruzione senza limiti di tutti i programmi, ad eccezione dei film, che possono essere interrotti una sola volta.

In Gran Bretagna, dove BBC 1 e 2 quali emittenti pubbliche hanno il divieto di trasmettere pubblicità, le televisioni commerciali invece devono attenersi ad un limite di 7 minuti l'ora, estendibile a 7,5 nel «*peak time*». Le emittenti via cavo e satellite hanno un tetto massimo di 9 minuti l'ora, fino a 12 minuti per le sole vendite di prodotti.

In Spagna l'affollamento consentito è di dieci minuti ogni ora per tutti, con un massimo del 10% del totale annuo della programmazione. La pubblicità è programmata in blocchi e con interruzioni dei programmi (film inclusi) senza una precisa delimitazione. Sono previsti inoltre limiti nella durata degli spot: 120 secondi per le reti pubbliche e 30 per le private.

In Belgio, la regolamentazione è diversificata a seconda del tipo di emittente. Uniche norme comuni a tutte sono la durata massima degli spot (6 minuti) e il divieto di trasmettere pubblicità prima, durante e dopo programmi per bambini. Entrando nel dettaglio, BRT (pubblica in lingua fiamminga) non trasmette pubblicità, ma esistono sponsor che hanno spazi pubblicitari all'inizio di alcuni programmi. VTM (commerciale fiamminga) ha limiti massimi del 15% del tempo di trasmissione (peraltro mai raggiunto nel 1991, in cui il tetto effettivo è stato del 6,9%) e di 12 minuti in un'ora; la pubblicità è programmata in blocchi e con interruzioni (per i film solo un'interruzione). Le due reti pubbliche di lingua francese (RTBF e Tele 21) possono trasmettere spot solo in blocchi e al massimo per 12 minuti in un'ora.

Nei Paesi Bassi, l'affollamento ammonta al 6,5% del tempo totale di trasmissione, per le reti pubbliche, e al 15% (estendibile al 20% nel «*peak time*») per le «commerciali». Le reti «pubbliche» non possono interrompere i programmi.

In Danimarca è imposto un tetto del 10% del tempo di trasmissione giornaliero, per le pubbliche, e di 12 minuti per ora per le commerciali.

In Irlanda, il limite massimo è del 7,5% del tempo totale di trasmissione, con 5 minuti per ogni ora. È vietata l'interruzione di programmi di durata inferiore ai 30 minuti.

In Portogallo, la quantità di pubblicità non può superare il 20% del tempo di trasmissione e non è possibile interrompere programmi di durata inferiore ai 30 minuti (5).

I dati su indicati inducono alla constatazione che gli indici degli affollamenti pubblicitari variano da Paese a Paese della C.E. Però se si cerca di ricavare una «*media*» (rapportata ai maggiori Paesi, Gran Bretagna, Germania, Francia) ci si accorge che, per quel che riguarda l'Italia, il livello di quantità pubblicitaria televisiva è superiore a quello consentito in altri sistemi.

Dopo aver delineato i suddetti riferimenti ai Paesi dell'area comunitaria, va ora considerato, per quel che riguarda l'Italia, che, come è noto, la legge 223/1990, ha determinato un affollamento massimo orario per la RAI, per l'emittenza privata nazionale e per l'emittenza locale.

Senonché, alla luce di oggettive esigenze, con maggiore incisività venute in rilievo nel recente periodo, i suddetti indici vanno assoggettati a revisione.

La necessità di porre limiti più calibrati è sempre di maggiore evidenza, giacché, specialmente in vista dell'accelerato progredire delle dinamiche europee, non può il nostro Paese discostarsi da quei livelli comunitari che mediamente commisurano il flusso pubblicitario televisivo. Già con la sentenza n. 826 del 1988 la Corte Costituzionale ammoniva: «la necessità di porre la limitazione del volume della pubblicità si manifesta certamente in Italia, ove il volume della pubblicità televisiva ha raggiunto livelli particolarmente elevati. Questa esigenza vale a maggior ragione oggi, perché le risorse finanziarie pubblicitarie che attraverso la pubblicità affluiscono al settore della stampa sono inferiori a quelle che sostengono il settore televisivo nel suo complesso».

Riducendo i limiti dello spazio pubblicitario per la RAI, nonché per l'emittenza privata nazionale, si perseguono obiettivi molteplici, tutti rivolti alla protezione di interessi generali, e cioè anzitutto la tutela degli utenti (che traggono evidente vantaggio dal fatto che i messaggi informativi non subiscono un sovraccarico eccessivo degli spot) e poi (attraverso la liberazione di «risorse» conseguente a indici di affollamento adeguatamente misurati) una maggiore possibilità di redistribuzione della fonte pubblicitaria fra i vari *media*.

L'art. 8 della legge 223 prevede un affollamento massimo orario per la RAI del 12%, per i privati nazionali del 18%, per i locali del 20%. Tutti comunque possono «sfiorare» del 2% a condizione di recuperare nell'ora antecedente o successiva.

Nell'arco delle 24 ore l'affollamento massimo consentito è del 15% sia per i locali sia per i nazionali privati; per la RAI invece non c'è un tetto giornaliero ma settimanale fissato al 4%, più contenuto di quello (il 5%) previsto dalla legge n. 103 del '75.

Va rilevato che, in realtà, l'unico indice significativo è quello attinente alla radiofonia. Tutti gli altri sono di difficile interpretazione ed attuazione; non risulta chiaro infatti se essi riguardino ogni singola rete o la media di tre reti o se si considera anche la radiofonia RAI.

Sicché si delinea la prospettiva di abolire i riferimenti settimanali e giornalieri e di concentrare l'intervento sulla riduzione dell'affollamento orario.

(5) I dati su indicati sono tratti da ricerche di organismi specializzati nel settore e in particolare da Global Media Italia.

E poiché l'analisi dell'andamento del mercato dimostra come la radiofonia e le televisioni locali non abbiano determinato situazioni di squilibrio, per questi comparti è da ritenere che possano confermarsi le percentuali massime attualmente in vigore.

Può dirsi ormai prevalente l'opinione che gli affollamenti orari delle televisioni nazionali si sono rivelati troppo alti. Ed è ovvio che non avrebbe senso ridurre solo l'indice delle reti pubbliche o di quelle private, perché ciò si tradurrebbe in un semplice travaso di pubblicità tra i due principali concorrenti senza alcun vantaggio per gli altri mezzi. Si tratta invece di operare una riduzione bilanciata.

Due sono le ipotesi formulabili:

- a) qualora si voglia mantenere l'attuale meccanismo di recupero nell'ora precedente o successiva a tale riduzione, per determinare un effetto sensibile di una più calibrata regolamentazione, il limite orario dovrebbe diminuire di un quarto rispetto alle percentuali attuali; vale a dire la RAI deve passare dal 12 al 9% e le private dal 18 al 13,5%;
- b) se invece si abolisse la possibilità del recupero, avrebbe effetti positivi anche una più bilanciata riduzione di affollamenti contenuta a un sesto rispetto ai livelli attuali; quindi 10% per la RAI (sei minuti all'ora) e 15% (nove minuti ogni ora) per i privati nazionali. Quest'ultima prospettiva appare come la più semplice e praticabile.

VII. - Conclusioni

Ed ora una riflessione conclusiva. È necessario, in una visuale di efficienza e di razionalità, procedere alla modifica del sistema delle risorse finanziarie della RAI.

Le risorse economiche sono, per loro essenza, beni *strumentali*: i quali cioè servono per il raggiungimento di determinati obiettivi, per la realizzazione di determinati fini. Obiettivi e fini che, per quel che riguarda il servizio pubblico radiotelevisivo, si sostanziano nel «compito specifico di dar voce — attraverso un'informazione completa, obiettiva, imparziale ed equilibrata nelle sue diverse forme — a tutte o al maggior numero possibile di opinioni, tendenze, correnti di pensiero politiche, sociali e culturali presenti nella società, onde agevolare la partecipazione dei cittadini allo sviluppo sociale e culturale del Paese».

Ma perché la RAI possa disimpegnare in maniera adeguata ed efficiente tale serie di compiti in tutta la loro pienezza, occorre che, oltre alla modifica delle risorse, intervenga da parte del legislatore una normativa, rivolta a dare un moderno assetto di strutture, di controlli, di elementi funzionali, ad una RAI nuova, capace di essere contemporaneamente struttura di servizio pubblico ed azienda operante competitivamente nel mercato.

Tale riforma va realizzata senza troppi indugi. Bisogna raccogliere il monito con cui si conclude il recente documento della Commissione C.E. dell'11 febbraio 1992 (dal titolo: Dall'atto unico al dopo Maastricht: i mezzi per realizzare le nostre ambizioni): «Oggi la storia si accelera. Anche noi dobbiamo accelerare».

