

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SITUAZIONE
DELL'EMITTENZA RADIOTELEVISIVA ALLA LUCE
DEI RECENTI PROVVEDIMENTI GOVERNATIVI

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 SETTEMBRE 1992

Presidenza del Presidente FRANZA
indi del Vice Presidente FABRIS

INDICE

Audizione del Garante per la radiodiffusione e l'editoria

| | | | |
|--------------------------------------|----------------|--------------------------|--------------------------------|
| PRESIDENTE: | | <i>SANTANIELLO</i> | <i>Pag. 3, 12, 13 e passim</i> |
| - FABRIS (DC) | <i>Pag. 21</i> | | |
| - FRANZA (PSI) | 3, 11 | | |
| BOSCO (<i>Lega Nord</i>) | 14 | | |
| CONTI (DC) | 18 | | |
| NERLI (PDS) | 13 | | |
| PINNA (PDS) | 17 | | |
| RADI (DC) | 14 | | |
| ROGNONI (PDS) | 12 | | |
| SCAGLIONE (<i>Lega Nord</i>) | 15 | | |
| VISIBELLI (MSI-DN) | 12, 13 | | |

Interviene, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il garante per la radiodiffusione e l'editoria professor Giuseppe Santaniello, accompagnato dal dottor Diego Rispoli e dal giudice Alberto Brighina.

I lavori hanno inizio alle ore 9,10.

Presidenza del Presidente FRANZA

Audizione del Garante per la radiodiffusione e l'editoria

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla situazione dell'emittenza radiotelevisiva alla luce dei recenti provvedimenti governativi.

È in programma oggi l'audizione del Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

Onorevoli colleghi, la senatrice Maisano Grassi ha richiesto, ai sensi dell'articolo 33 del Regolamento, l'attivazione dell'impianto audiovisivo. Comunico, qualora la Commissione aderisca a tale richiesta, che il Presidente del Senato ha già preannunciato il proprio assenso.

Se non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

Rivolgo al professor Giuseppe Santaniello ed ai suoi collaboratori un vivo ringraziamento per avere aderito alla richiesta di informazioni da noi avanzata.

Gli do senz'altro la parola per una esposizione introduttiva sull'argomento dell'indagine.

SANTANIELLO. Rivolgo il mio deferente saluto al Presidente della Commissione e a tutti i senatori presenti. Desidero sottolineare che sono grato alla Commissione parlamentare per avermi concesso il privilegio di poter prospettare in una sede tanto autorevole qualche considerazione su una materia rilevante, ma anche tanto tormentata.

Mi propongo di fare un breve intervento, anche perchè l'onorevole Presidente ha autorizzato la distribuzione a tutti i senatori di una mia memoria; e vorrei cercare di non ripetere argomenti che già sono stati oggetto di intensi dibattiti in questa sede, durante lo svolgimento di altre audizioni. Intendo invece segnalare - per quanto è possibile - aspetti relativamente nuovi e diversi.

Innanzitutto desidero fare un rapido *flash* sullo stato di attuazione della legge Mammi. Non si può non condividere quanto è già stato segnalato da altri, cioè il notevole ritardo e il forte divario dalla tabella dei tempi programmata dalla legge n. 223 che, forse con un po' di ottimismo, prevedeva l'esaurimento in un anno di tutto il momento

attuativo. In sostanza, sei mesi per il piano di assegnazione delle frequenze, nove mesi per il regolamento di attuazione della legge e dodici mesi per il rilascio delle concessioni. Malgrado questa tabella di marcia così intensa, noi oggi stiamo entrando nel terzo anno dall'emanazione della legge ed ancora il momento attuativo sul piano amministrativo (soprattutto le concessioni e la pianificazione delle frequenze radiofoniche) è *in itinere* ed il ciclo non è stato esaurito.

I momenti attuativi della legge Mammi sono due: il momento normativo e quello amministrativo in senso stretto. Non si sono registrate notevoli difficoltà in relazione al momento normativo: per esempio, per quanto riguarda il decreto legislativo sulla diffusione via cavo, il regolamento sulla sponsorizzazione, il regolamento di attuazione (che è rilevante in quanto parte integrante della legge). Invece per quanto riguarda il momento attuativo in via amministrativa, a cominciare dal piano di assegnazione delle frequenze, bisogna riconoscere che ancora oggi il percorso attuativo non è stato completamente compiuto; anzi devo dire che presenta dei punti critici notevoli. Si è aperto un rilevante contenzioso. Dalla lettura dei resoconti delle audizioni in cui diversi interlocutori hanno potuto manifestare il loro punto di vista in questa sede così autorevole, emergono molte critiche alla fase attuativa, formativa, preparatoria e preliminare, nonché decisoria, in materia di concessioni a livello nazionale e locale limitate, tra l'altro, soltanto al comparto televisivo (perchè quello radiofonico ancora non è stato affrontato).

In tutti i punti di vista e in tutte le opinioni raccolte, mi sembra che vi siano (come è logico che succeda in ogni dialettica) delle posizioni contrapposte, ma anche convergenti. Per esempio, sono stati rilevati in maniera convergente alcuni punti critici. Per quanto riguarda altri aspetti invece, come è giusto che avvenga in un libero dibattito, sono state prese delle posizioni differenziate.

Mi limiterò a trattare un aspetto che si inserisce nella lunga via del rilascio delle concessioni: il problema delle concessioni inerenti alle trasmissioni codificate. Mentre si è potuto provvedere al rilascio delle concessioni televisive di livello nazionale (in relazione a quelle che non presentavano punti controversi) opportunamente invece si è proceduto ad un congelamento (userò questo termine tecnico) delle trasmissioni codificate. Vorrei fare alcune considerazioni su questo aspetto molto importante e di cui si è fatto carico innanzi tutto il ministro Pagani (rientra nella normativa del decreto-legge), pensando ad una disciplina di carattere generale che regolasse il settore non secondario ma particolarmente importante delle trasmissioni codificate.

Vorrei fornire qualche indicazione numerica per evidenziare l'importanza del fenomeno. La prima televisione a pagamento è nata negli Stati Uniti nel 1972, quando la *Federal Communications Commission*, organo di vigilanza, autorizzò le trasmissioni a pagamento via cavo dell'emittente *Home Box Office*, tuttora una rete molto popolare e che ha raccolto negli anni numerosissimi abbonamenti.

Fino al 1989 in Europa le televisioni a pagamento erano pochissime e tra queste possono essere ricordate la rete francese Canal Plus e le reti inglesi *Sk Movies*, *Movie Channel*, *Movie Sport*. Queste ultime non utilizzavano interamente la via etere; in particolare, *Sky Sport*, che

divenne la più popolare, iniziò le trasmissioni con programmazione in chiaro via satellite e solo dal settembre dello scorso anno ha modificato la propria modalità trasmissiva, divenendo televisione a pagamento.

Ci troviamo dunque di fronte ad una tipologia articolata; e la disciplina alla quale bisognerà porre mano (naturalmente anche attraverso l'attività del Parlamento) non potrà che seguire una delle seguenti strade: o la formula del regolamento governativo (quale è stato il regolamento d'attuazione generale della legge Mammi); o il procedimento «rinforzato», caratterizzato dalla forma regolamentare deliberata dal Governo, previo parere obbligatorio delle Commissioni parlamentari competenti e del Consiglio di Stato. La prima alternativa è senz'altro la più breve e snella; comunque, indipendentemente dalla via scelta, non credo ci si possa limitare ad una disciplina ancorata alle attuali domande di trasmissione in codice. Infatti, il legislatore dovrebbe avere soprattutto lo sguardo al lungo periodo, in modo da poter disciplinare qualunque fenomeno futuro che si inserisca in quel determinato gruppo di materie.

Il termine *pay-tv* è un termine apparentemente unitario, ma in effetti racchiude una tipologia molto eterogenea ed articolata. Credo innanzitutto che il legislatore dovrebbe darsi carico di individuare norme che valgano non solo per le trasmissioni in codice via etere, ma anche per quelle via cavo e via satellite.

Oltre ad una varietà di soluzioni non limitate al solo ambito della via etere (rete cablata, satellite), qualche volta le diverse vie sono intrecciate tra di loro: vi sono cioè televisioni a pagamento che possono essere definite «anfibe» in quanto possono fruire dell'uno o dell'altro mezzo trasmissivo; e ciò consente una varietà molto più ampia (ad esempio si può ricordare la CNN durante la guerra del Golfo). Bisogna dunque non solo considerare tutta la tipologia esistente, ma anche quella in via di sviluppo. Non bisogna infatti dimenticare che in alcuni paesi la *pay-tv* rappresenta già un momento di passaggio, perché in prospettiva vi è una nuova linea di sviluppo denominata *pay-per-view* che consiste in una formula per cui l'utente paga ciò che effettivamente consuma e che dunque rappresenta la forma perfetta di equilibrio tra domanda e offerta.

A quale modello vogliamo ispirarci? Il discorso diventa delicato e penetrante. Se vogliamo ispirarci al modello francese (ben riuscito avendo oltre 3 milioni di abbonati), le linee guida devono innanzitutto riguardare la divisione tra le trasmissioni in chiaro e le trasmissioni in codice. In effetti, come tipo prevalente, dalla comparazione di tutti i sistemi esaminati, appare che la televisione a pagamento raramente trasmette tutti i programmi in codice: molto opportunamente, il legislatore francese ha previsto alcune ore di trasmissione in chiaro (ad esempio *Canal plus* trasmette in chiaro per 6 ore al giorno). Le trasmissioni in chiaro vengono di norma riservate agli eventi più importanti, agli avvenimenti sportivi di interesse generale. In questo caso bisognerà indicare gli orari delle trasmissioni in chiaro e quelli delle trasmissioni in codice.

In altri paesi sono state adottate delle linee guida riguardanti le tariffe di abbonamento, il mantenimento e il collaudo degli impianti e gli oneri. L'articolo 27 del regolamento di attuazione della legge n. 223

del 1992 contiene l'unica norma attualmente vigente sulle trasmissioni in codice. In tale articolo si afferma che tutti i divieti e tutti gli obblighi previsti dalla legge Mammi, ivi compresi quelli relativi al contenuto dei programmi, si applicano anche alle emittenti televisive in codice. Mi pare giusto prevedere che tutti gli obblighi di carattere generale siano trasferiti anche alle trasmissioni in codice, però si tratta di divieti e obblighi di carattere generale e a questi andrebbero secondo me aggiunti quelli di carattere specifico, tra i quali il divieto di trasmettere in codice gli eventi sportivi di carattere generale o altri accadimenti sempre di carattere generale, nonchè gli eventi di carattere politico e istituzionale di interesse per la collettività.

Vorrei poi fare un esempio specifico. Un po' dovunque si afferma che la televisione è nata come mezzo di comunicazione di massa; questo concetto sembra perfino lapalissiano. Si fa distinzione allora tra una linea di favore all'accesso generalizzato e una di preferenza per l'accesso condizionato. Vi è da una parte un *favor legis* degli Stati europei ed *extra* europei per l'accesso generalizzato, in modo che tutti i cittadini utenti abbiano la possibilità di fruire del mezzo televisivo, mentre, per contro, c'è una linea più attenta, più rigorosa nello stabilire divieti e obblighi, favorevole ad accessi condizionati per legge, con conseguente sottrazione alla fruizione generale di una determinata banda di frequenza. È una tendenza che ricalca quanto avviene nel demanio pubblico, dove vi sono gli usi generali, gli usi speciali e gli usi straordinari.

Ad esempio, facendo riferimento all'emittente *Canal plus*, in Francia sono previsti oneri più stringenti per i proprietari o gestori delle reti codificate in quanto si ritiene che il gestore di una rete codificata sia tenuto a dare qualcosa in cambio alla collettività. Si applica cioè non un concetto di profitto, ma di solidarietà sociale. I gestori di *Canal plus*, per concretizzare tale concetto di solidarietà, sono tenuti a devolvere una parte del loro fatturato per incentivare la produzione cinematografica. In sostanza, concorrono alla produzione cinematografica, per questo motivo che è di solidarietà sociale. Se il gestore si avvale della proiezione filmistica per poter gestire la propria rete commerciale, deve rendere qualcosa alla collettività, con un onere maggiore. Mi permetto di evidenziare alla Commissione la necessità che la disciplina di questa materia non sia generica, ma generale e molto articolata (deve tener conto, possibilmente, di tutti i fattori che ho sottolineato).

Prima di concludere il mio intervento, vorrei delineare in questa materia anche qualche punto di vista propositivo. Come ho già detto, era stato previsto un periodo di un anno per l'attuazione della legge Mammi; questo periodo si sta prolungando, tanto che addirittura siamo entrati nel terzo anno dall'emanazione del provvedimento. Comunque, un problema urgente e pressante non è soltanto quello dell'attuazione della legge Mammi; certamente essa va realizzata (nessuno ha alcun dubbio a tale proposito e nessuno in buona fede potrebbe affermare il contrario): è una legge e quindi va portata a compimento in tutta la sua essenza. Tuttavia, durante l'esame di quel provvedimento (tutti sappiamo che la legge Mammi rappresenta una delle vicende più travagliate del Parlamento italiano) non vi fu il tempo per provvedere su quelle parti del sistema che richiedevano una maggiore maturazione e

riflessione. Mi riferisco in particolare alla innovazione tecnologica. La legge Mammi ha lasciato fuori dal proprio ambito tutta la trattazione della innovazione tecnologica. Certamente ad essa va riconosciuto il merito di aver posto la prima pietra del sistema. Quest'ultimo però va integrato, in quanto mancano due pilastri fondamentali. Oggi non abbiamo un completo sistema radiotelevisivo e questa mia affermazione non vuole essere un rilievo nei confronti di nessuno: è una constatazione obiettiva. Un sistema completo deve essere fondato (desidero ricordare la definizione della Commissione della Comunità europea contenuta in un documento di un anno fa) sul trittico radiotelevisivo: le regole del gioco, l'innovazione tecnologica, l'industria dei programmi. Per quanto riguarda l'innovazione tecnologica, al momento attuale non abbiamo una disciplina normativa che regoli la *pay-tv* e le altre tecniche trasmissive nuove. La legge Mammi aveva previsto una delega al Governo per la diffusione via cavo e a tal fine è stato emanato un decreto legislativo. Tuttavia, questo decreto non è operativo in quanto rimanda ad una terza fonte (si può dire che ci troviamo di fronte al gioco delle scatole cinesi). La normativa primaria è rappresentata dalla legge Mammi; il decreto legislativo - come è definito dai costituzionalisti - è una norma sub-primaria; poi siamo passati alla norma di carattere terziario, il regolamento di attuazione, che ancora deve essere emanato.

Quindi, noi siamo rimasti indietro in tre settori, che poi sono quelli del futuro: satellite, via cavo e *pay-tv*. Questi aspetti sono importanti, e non soltanto per una necessità di completezza dell'ordinamento. Ritengo che i tanti problemi che contraddistinguono, e non in positivo, il nostro assetto attuale di fronte a quelli più avanzati della Germania, dell'Inghilterra e della Francia, derivino dal fatto che oggi (tanto per fare un paragone) nel campo radiotelevisivo ci troviamo nella situazione di un paese che, paradossalmente, conosca soltanto il trasporto via terra (cioè una forma manoviarica) ed ignori il trasporto via mare e via aerea (per esempio, non abbiamo la regolamentazione del satellite, che rappresenta la via aerea). Questa situazione traspare anche dalle dichiarazioni che il ministro Pagani ha reso davanti a questa Commissione e alla 7ª Commissione della Camera. Giustamente bisogna dire che noi siamo in presenza di «difficoltà fisiche», perchè le frequenze non sono un bene illimitato e sono tutte concentrate su una sola strada. Di conseguenza, vi è una inevitabile congestione delle frequenze. Gli altri paesi usano non soltanto la via terrestre, ma anche (continuo a fare questo paragone) la via aerea e quella marittima.

Questa situazione determina, inoltre, una grossa conflittualità. Dobbiamo tener presente, tra l'altro, che noi abbiamo la più alta densità televisiva rispetto agli altri paesi europei ed extraeuropei. Ciò si evince anche dalle dichiarazioni di coloro che sono venuti in questa sede a manifestare le proprie lagnanze lamentando l'eccessivo numero di concessioni rilasciate per la emittenza locale; comunque non ho intenzione di entrare nel merito di questo problema in quanto non è di mia competenza, ma del Ministro. Le persone che hanno manifestato in questa sede le proprie opinioni si sono lamentate del fatto che un numero così alto di concessioni, in uno spazio così ristretto, dà luogo

effettivamente a dei rischi di sopravvivenza delle piccole emittenti (questo tipo di conflitto negli altri paesi invece si stempera).

Desidero evidenziare un altro aspetto che rende incompleto il nostro sistema: la riforma della RAI. La legge n. 223 del 1990 (di cui voglio ancora una volta sottolineare gli aspetti ed i contenuti positivi) non ha regolato il versante pubblico, in quanto era uno di quei settori che ancora richiedevano alcune riflessioni e maturazioni, anche a livello politico. Prendendo come semplice punto di raffronto la legge francese del 30 settembre 1986, sul sistema radiotelevisivo, si nota che le norme inerenti a quello che i francesi chiamano il settore pubblico (non il servizio pubblico) costituiscono il corpo centrale di tutto il provvedimento, ed il titolo ad esso riferito è composto da 14 lunghissimi articoli.

Il problema della riforma della RAI si trascina dagli anni '80. Approvata la prima riforma del 1975, che dette qualche primo segnale di liberalizzazione, nel 1980, con l'emergere nel sistema di soggetti privati, si cominciò ad avvertire da parte delle forze politiche responsabili l'esigenza di riformare completamente la RAI, riforma che non è stata poi realizzata a causa di una mancanza di convergenza sui punti basilari. Oggi questo problema, come tutti quelli che non vengono risolti in tempo, si è ulteriormente complicato anche perchè si intreccia con il problema della privatizzazione, che ha ribaltato completamente le vecchie piattaforme su cui si cercava di plasmare una riforma della RAI.

Desidero far presente che la crisi del servizio pubblico si registra un po' ovunque. Certo è rilevante anche il grado di intensità, anche perchè ci sono crisi di crescita e di sviluppo e crisi di invecchiamento del sistema. Proprio di recente abbiamo appreso che in Francia (in un paese quindi in cui vi è una certa stabilità, anzitutto normativa, ma anche nelle istituzioni giuridiche) due strutture portanti del loro servizio sono state, più che modificate, trasformate e modernizzate: Antenne-2 e France-3. Anche in Gran Bretagna la BBC è stata assoggettata ad un profondo rinnovamento; pure in questo paese sta emergendo il problema della pubblicità nel settore pubblico. Bisogna darsi carico di come si concilia questo tema con il problema della privatizzazione. Ritengo che il servizio pubblico vada salvaguardato; proprio ieri il Parlamento europeo ha approvato un documento, proposto dalla Commissione cultura, istruzione e mezzi di informazione, relativo alle concentrazioni e alla pubblicità e che, tra l'altro, «invita gli Stati membri ad adoperarsi perchè la radiotelevisione pubblica continui ad esistere e a svilupparsi nell'ambito della Comunità». Ritengo che per poter risolvere le questioni poste dal processo di privatizzazione sia necessario innanzitutto fare in modo che le azioni del servizio pubblico rimangano nelle mani dello Stato. Altrimenti, verrebbe scompaginata tutta la formula del servizio pubblico. In Francia, ad esempio, è totalmente in mano pubblica il pacchetto azionario concernente le società radiotelevisive pubbliche, che sono tutte assoggettate alla legislazione sulle società per anonima.

Da più parti è stata sollecitata questa formula al fine di mantenere le azioni in mano pubblica: proprio in un recente convegno sono state avanzate varie linee progettuali in tal senso. Ad esempio, si può pensare al trasferimento della partecipazione RAI ad una fondazione pubblica da

costituire e da capitalizzare in modo adeguato; altri hanno proposto di attribuire il pacchetto azionario ad una apposita finanziaria pubblica, che inglobi anche settori collegati con il cinema. Mi pare che alcune di queste proposte, dirette a configurare la costituzione di una fondazione pubblica o di una *holding* siano state avanzate anche alla fine della passata legislatura.

Ritengo comunque sia necessario mantenere una esigenza fondamentale, qualunque sia la formula preferita: nel comporre gli organi di gestione (che saranno profondamente modificati rispetto a quelli attuali) e gli organi di controllo, in considerazione delle questioni legate al settore radiotelevisivo, è necessario che le nomine cadano su autorità altamente rappresentative, perchè - ripetendo una formula del senatore Fabbri - il sistema televisivo rappresenta la società civile, è già di per sé una formula rappresentativa. Per la nomina dei componenti degli organi di gestione della RAI o di una *holding* o di una fondazione pubblica, non si possono utilizzare gli stessi criteri amministrativi adottati, ad esempio, da un Ministro o da un presidente di regione, nel caso di ente regionale. Ritengo invece necessario pensare ad autorità altamente rappresentative, secondo un criterio utilizzato in Francia, dove le nomine in seno al consiglio di amministrazione delle società televisive pubbliche spettano al Presidente della Repubblica, al Senato e all'Assemblea nazionale. Fra i componenti del consiglio di amministrazione vi sono due rappresentanti del personale: quest'ultima previsione mi pare giusta, in quanto il personale in servizio rappresenta la risorsa umana preposta alla realizzazione delle attività di queste istituzioni.

Anche la BBC ha la veste di una fondazione pubblica, pur essendo il sistema delle *corporations* molto diverso dalle figure tipiche del nostro sistema giuridico. La BBC è formata da un gruppo di governatori e da un consiglio generale, e la scelta dei candidati ricade sempre su persone molto rappresentative.

La stessa cosa accade nel sistema televisivo tedesco: per le televisioni pubbliche dei *laender* vi è un consiglio generale con un «parlamentino», nel quale sono presenti anche rappresentanti della chiesa anglicana e cattolica, con una evidente propensione quindi per la formula rappresentativa. I componenti sono scelti anche in questo caso tra persone molto rappresentative.

Vorrei infine parlare del problema della differenziazione fra pubblico e privato nel sistema radiotelevisivo. Bisogna fare in modo che il sistema radiotelevisivo italiano non sia omologato. Proprio innanzi a questa Commissione il ministro Pagani ha rilevato che la legge Mammi era orientata nel senso di determinare una diversità di programmazione, una modalità diversa di offerta televisiva da parte del polo pubblico rispetto al polo privato (ho letto con interesse quanto scritto dal senatore Giunta che lamentava l'appiattimento e l'omologazione dei programmi da parte dei due poli). Perchè accade, tutto ciò? Perchè non vi sono linee guida dirette a determinare il ruolo della televisione pubblica rispetto a quella privata. Ritengo che uno strumento positivo sia rappresentato dal cosiddetto contratto di programma o, come lo chiamano i francesi, contratto di obiettivo, con il quale tra l'altro si prevedono la programmazione, la risorsa pubblicitaria, il flusso delle

spese eccetera e che riesce a governare opportunamente queste istituzioni.

Vorrei ora soffermarmi sull'articolo 1, comma 5, del decreto-legge n. 361 del 1992. In tale comma si afferma: «Le norme di cui al comma 7 dell'articolo 15 della legge n. 223 hanno efficacia a decorrere dal 1º ottobre 1994». Tale comma, apparentemente così scarno, in effetti richiama, in un rapido sguardo esegetico, varie norme della legge n. 223 e cioè oltre al comma 7 dell'articolo 15 della legge n. 223 del 1990, in particolare gli articoli 21 e 33 che autorizzano la trasmissione di programmi in contemporanea (norme dirette a stimolare l'emittenza locale, consentendo forme consortili o, comunque, cooperative). Allora bisogna accertare quale sia l'interesse pubblico prevalente per poter trarre una conclusione. In effetti, queste norme apparentemente rappresentano due segni opposti, ma in effetti si possono coordinare (alla fine mi permetterò di giungere a una conclusione di carattere mediano).

Innanzitutto prendiamo in considerazione il comma 7 dell'articolo 15 della legge n. 223 del 1990 che è uno dei più tormentati della legge Mammi (d'altra parte quale articolo non fu tormentato). Questa disposizione nacque da una considerazione dell'onorevole Mammi: bisognava evitare che alcune emittenti televisive potessero controllare surrettiziamente (come lo stesso Ministro affermo), attraverso la raccolta pubblicitaria, altre emittenti. Poi si inserì il senatore Strik Lievers che presentò la prima proposta organica in materia; con essa si prevedeva che le grandi concessionarie di pubblicità procedessero alla raccolta pubblicitaria, frazionata in tre *tranches*: 70 per cento per le reti interne, 20 per cento per l'emittenza locale, 10 per cento per la stampa. La proposta del senatore Strik Lievers non venne accolta e quindi subentrò quella del senatore Golfari, che poi è stata approvata.

Fatta questa breve ricostruzione storico-legislativa, voglio sottolineare che il comma 7 dell'articolo 15 è una norma a regime ed in quanto tale dovrebbe inibire alle grandi concessionarie di pubblicità a tutti note - la Sipra e la Publitalia - la raccolta pubblicitaria per le reti televisive esterne al gruppo. Inoltre, dobbiamo prendere in considerazione la norma transitoria contenuta nell'articolo 33, comma 2, della legge n. 223, che invece apre un varco rispetto alla norma a regime dell'articolo 15 e tende a salvaguardare l'interesse dell'emittenza locale. Questo articolo consente, nel periodo transitorio, cioè dal 24 agosto 1991 fino al 31 dicembre 1992, alle concessionarie di pubblicità di proseguire nella raccolta pubblicitaria anche per le reti locali esterne al gruppo, purché nel limite massimo del 3 per cento.

Quindi, abbiamo a confronto la norma a regime e quella transitoria, che rispecchiano due diversi momenti dialettici e due differenti interessi. La norma contenuta nel comma 7 dell'articolo 15 rispecchia un interesse pubblico ed ha una finalità deconcentrativa, diretta ad eliminare l'incrocio tra le concessionarie emittenti e quelle pubblicitarie. La finalità di questa norma è evidente e si deduce dal titolo stesso dell'articolo: «Divieto di posizioni dominanti». Pertanto, è una formula inibitoria e tende ad interdire la raccolta pubblicitaria all'esterno dei gruppi emittenti.

La norma transitoria, invece, ha un'altra finalità, persegue un altro interesse pubblico. Come ho già detto, la norma a regime tende a salvaguardare l'interesse pubblico alla deconcentrazione; quella transitoria, invece, persegue l'interesse pubblico a non porre in una situazione svantaggiosa l'emittenza locale, che in quel periodo era (e per certi versi lo è ancora, come hanno sostenuto i rappresentanti dell'emittenza locale intervenuti in questa sede) in una situazione di debolezza per la raccolta pubblicitaria. Tuttavia, se analizziamo approfonditamente il comma 2 dell'articolo 33 (cioè la norma transitoria) si può accertare che anch'essa è una norma deconcentrativa, perchè il legislatore ha guardato all'emittenza locale (soprattutto se si coalizza in cooperative ed in forme consortili) come una formula che faccia da argine all'emittenza nazionale. Quindi, si tratta di due norme apparentemente diversificate, che invece perseguono la stessa finalità: l'effetto deconcentrativo.

Ho offerto questa lettura delle disposizioni al nostro esame, che è suffragata da tanti elementi di carattere interpretativo. Il ministro Pagani ha esplicitato i motivi di dilazionamento dell'entrata in vigore del comma 7 dell'articolo 15 della legge n. 223. Egli ha rilevato che questa norma «tende ad assicurare» (leggo dal resoconto) «alle emittenti meno forti sul mercato» (soprattutto le locali) «la possibilità di continuare ad avvalersi delle più importanti concessionarie di pubblicità».

A questo punto formulo la mia prospettazione che poi il Parlamento valuterà. Ritengo che da una parte sussista un interesse generale, come quello concentrativo nel momento in cui è interdittivo della raccolta della pubblicità al di fuori delle reti interne. Tuttavia, nella situazione attuale ritengo altrettanto forte ed importante l'interesse generale a sorreggere l'emittenza locale. In questa dialettica l'interesse dell'emittenza locale (tanto più che i suoi rappresentanti lo hanno confermato in questa sede) merita di essere asseccato. Che cosa si può fare? Vorrei prospettare una soluzione mediana: trovando un punto di confluenza tra due interessi, che hanno un punto di interferenza tra di loro anche se sono concettualmente autonomi, ritengo che si possano conciliare i vari interessi pubblici presenti nel settore, limitando la portata normativa della vigente disposizione. L'ultimo comma dell'articolo 1 del decreto-legge n. 361, che prevede che le norme di cui al comma 7 dell'articolo 15 della legge n. 223 abbiano efficacia a decorrere dal 1º ottobre 1994, contiene una dilazione eccessiva. Ritengo più congrua, e compositiva di tanti interessi pubblici in gioco, una formula che riduca tale periodo a non più di un anno. Sono convinto che, una volta che si ritenga valida l'esigenza delle emittenti locali di trovare il tempo per «circuitarsi» (come si usa dire con questo neologismo), per unirsi in consorzi, un anno di tempo sia più che sufficiente per soddisfare tale necessità e tali interessi. Questa è la formula che, a mio avviso, potrebbe essere compositiva e mediana.

Signor Presidente, non ho altro da aggiungere; desidero soltanto ringraziare lei e gli onorevoli senatori per l'attenzione che mi hanno cortesemente concesso.

PRESIDENTE. Grazie per l'ampia ed esauriente relazione.

È stato ripetutamente sollevato il problema della proprietà delle *pay-tv* e vorrei chiederle se il suo ufficio si è occupato di questo problema.

VISIBELLI. Vorrei ringraziare il professor Santaniello per la breve *summa* sul sistema radiotelevisivo.

Stiamo esaminando il decreto-legge n. 361 e dobbiamo fare riferimento alle graduatorie. Vorrei sapere se il suo ufficio è stato interessato dall'esposto del tecnico di alta frequenza Andrea Brundi a proposito delle *pay-tv* e se vi sono state iniziative da parte del suo ufficio, soprattutto per quanto ha scritto nella sua relazione in merito al canone: lei invita a mantenere, salvo determinare in maniera approfondita le modalità di conferimento, le misure e i limiti delle due forme di finanziamento. Nel suo assunto si fa riferimento solamente al canone in favore delle emittenti locali e al problema dell'eventuale quota del 30 per cento per chi svolge attività di informazione.

ROGNONI. Ringrazio il professor Santaniello per la sua esposizione lucida e chiara e per averci aperto un orizzonte ampio che mi pare sottolinei l'urgenza di modificare ed integrare la legge Mammi. In modo specifico, per quanto riguarda l'articolo 1, comma 5, del decreto-legge n. 361 del 1992, vorrei chiedere se, anziché riferirsi al comma 7 dell'articolo 15, non sarebbe stato preferibile prorogare l'articolo 33, cioè la norma transitoria.

SANTANIELLO. In riferimento alla prima domanda, se cioè nell'ambito dei documenti del mio ufficio abbia potuto raggiungere una determinata conclusione circa il quesito se vi sia un rapporto di controllo o di collegamento fra il gruppo Fininvest e le tre reti Tele+, devo dire che ogni ufficio può esprimere un parere in base ai documenti che è legittimato ad acquisire. In questo senso va chiarito che, per legge, affluiscono al mio ufficio, entro il 31 luglio di ogni anno, con una sfasatura temporale di un anno, i bilanci delle emittenti. In relazione a ciò l'allora ministro delle poste e delle telecomunicazioni Vizzini mi inviò nel febbraio 1991 una lettera nella quale chiedeva una copia integrale dei vari bilanci e nella quale si domandava se risultassero rapporti di controllo o di collegamento per le emittenti e le imprese che avevano fatto domanda di concessione per il livello nazionale. Risposi che dai bilanci non era dato desumere elementi tali né affermare in maniera univoca l'esistenza di questi rapporti di collegamento (anche in relazione alla situazione delle tre Tele+), né per escluderli: e ciò in quanto i bilanci, a parte il fatto che sono atti di parte, sono soprattutto documenti contabili. Certo, risultano dai bilanci taluni vincoli organizzativi e finanziari tra il gruppo Fininvest e le 3 Tele+, ma non di consistenza tale da essere ricompresi nell'articolo 37, che è la norma *interdittiva delle forme di controllo e di collegamento*. Ritenni opportuno segnalare al Ministro la necessità di acquisire elementi da parte della Guardia di finanza. Non so con quali strumenti la Guardia di finanza ha operato. E vorrei anche precisare che secondo me bisogna evitare, fin quando possibile, la sovrapposizione fra i poteri delle varie istituzioni: fino al rilascio delle concessioni, le indagini sulla legittimità

e la regolarità delle imprese che hanno fatto domanda sono di competenza del Ministro comprese le posizioni di controllo o di collegamento, mentre solo in un secondo momento e cioè dopo il rilascio delle concessioni, si viene a radicare la competenza antitrust del Garante la quale è di carattere successivo e non preventivo. È necessario che ogni istituzione esaurisca il proprio compito nell'ordine temporale previsto dalle leggi.

VISIBELLI. Le disposizioni previste nell'articolo 37 della legge n. 223 non riguardano i compiti del Garante?

SANTANIELLO. Il compito del Garante non è quello di un controllo preventivo come, ad esempio, avviene nel sistema tedesco. La normativa in materia di antitrust, cioè quella della legge n. 287 del 1990 concernente la tutela del mercato e della concorrenza in pratica modellata sulla legge tedesca, consente il controllo preventivo nei confronti delle concentrazioni delle imprese, ma ciò è previsto nella legge Mammi. Le caratteristiche del tipo di concentrazione regolato dalla legge Mammi, limitato a *standard* fissi, a rapporti numerici rigidi tra reti e quotidiani o tra le reti stesse consentono invece al Garante per la radiotelevisione e l'editoria solo un controllo successivo, cioè posteriore alle concessioni effettuate.

Vorrei ora rispondere alla domanda sul canone. Io mi sono occupato dei problemi del canone Rai da vario tempo. Da parte di qualche rappresentante dell'emittenza si afferma la necessità di ripartire una quota del canone anche in favore dell'emittenza locale che produca informazione. In questo senso il problema andrà dibattuto in ambito giuridico appropriato quando si affronterà la questione RAI. Certo bisogna tener conto che il canone ancor oggi, in base alle pronunce della giurisprudenza italiana, compresa la Cassazione, è definito come una imposta e ha valore di imposta. I francesi, al contrario, la considerano una tassa finalizzata. Comunque, sia che si tratti di imposta sia che si tratti di tassa, bisogna decidere se far carico al contribuente anche di un *quid pluris* di canone. Ritengo però che l'emittenza locale abbia ragione a chiedere un ausilio legislativo perchè la legge Mammi le ha addossato un onere forte quale l'obbligo del 20 per cento di informazione; pertanto dobbiamo trovare delle formule che sorreggano l'emittenza locale in quanto l'informazione locale è una forma di deconcentrazione rispetto a quella nazionale.

L'ultima domanda riguarda la proroga della disposizione dell'articolo 33 della legge n. 223; mi pare che la norma possa essere prorogata, ma ritengo eccessivi due anni e proporrei un anno soltanto.

Al senatore Visibelli posso dire che ho ricevuto l'esposto del signor Brundi, ma non ancora i relativi documenti; appena li riceverò li esaminerò con molta attenzione perchè è un argomento meritevole di considerazione.

NERLI. Il comma 15 dell'articolo 8 della legge n. 223 riguarda i programmi sponsorizzati prevedendone un limite al due per cento. Questa norma nei fatti non sembra essere stata rispettata; lei cosa ci può suggerire in proposito?

SANTANIELLO. Il regolamento sulle sponsorizzazioni fu adottato su proposta del mio ufficio e recepito quasi integralmente dal Ministro dopo il parere del Consiglio di Stato. Naturalmente un regolamento non può tradire la norma primaria; credo però che quel convertitore del due per cento sia basso, bisognerebbe alzarlo (anche se non spetta a me modificare la norma di carattere legislativo).

Ricordo che quell'argomento fu molto dibattuto ed io ritenni opportuno ascoltare tutti i soggetti interessati. Sussiste comunque un divario che risale alla legge (e non al regolamento): la legge Mammi in materia di sponsorizzazioni è più estensiva della direttiva comunitaria perchè stando a quest'ultima tutte le sponsorizzazioni interne al programma televisivo non troverebbero legittimazione. È comunque una materia da riesaminare.

BOSCO. Cosa pensa della trasformazione della RAI in tre distinte reti a pagamento, contestuale ad una sua privatizzazione? In tal modo l'utente potrebbe scegliere il programma preferito, ci sarebbe una minore evasione dal pagamento del canone ed infine chi non ricevesse la frequenza non sarebbe ugualmente costretto a pagarlo.

SANTANIELLO. Allo stato attuale dovremmo tenere presenti gli altri modelli anche perchè la direttiva comunitaria in materia televisiva raccomanda agli Stati membri di adottare normative possibilmente unitarie. Oggi gli altri servizi pubblici, ad esempio in Francia ed in Germania, seguono prevalentemente il criterio delle reti generaliste.

In Gran Bretagna, all'epoca dell'ondata privatizzatrice, thatcheriana qualcuno aveva proposto di smantellare la BBC come servizio pubblico trasformandola in una grande *pay-tv*, visto anche che aveva un grosso deficit (benche non paragonabile a quello della televisione italiana). Pertanto, la sua domanda è coerente rispetto ad una realtà in movimento e quindi meritevole di considerazione, anche se dovrà rientrare in un dibattito più complessivo sulla RAI.

RADI. Non le pare che questa soluzione provocherebbe un forte spostamento dell'ascolto sulle televisioni commerciali che non fanno pagare il canone?

SANTANIELLO. La domanda del senatore Bosco è di quelle che suscitano un interesse problematico e per questo ritengo che sia meglio procedere gradualmente. Sappiamo ad esempio che la RAI avrebbe interesse ad una *pay-tv* per gli italiani all'estero; quello della televisione a pagamento è però un problema in prospettiva futura e ricollegandomi all'osservazione del senatore Radi ritengo che una totale codificazione dei programmi della RAI non sia realizzabile. Si può pensare di avere accanto alle reti in chiaro anche una rete in codice, ma non ad una totale codificazione, che allo stato attuale è più una prospettiva futura che un fatto operativo.

RADI. Ringrazio il professor Santaniello per la sua magistrale esposizione dalla quale traggio un insegnamento prezioso: egli mi ha ancor più convinto che siamo *in itinere*. Date le caratteristiche del

settore, la rapidità dell'innovazione e dell'introduzione di nuovi mezzi, se lo si vuol disciplinare le norme devono essere considerate in continuo adeguamento.

La materia è estremamente importante ed estesa ed io desidero avanzare una preoccupazione: mi chiedo cioè se questa Commissione, che si deve occupare di lavori pubblici, di trasporti e di telecomunicazioni, possa svolgere un lavoro sistematico, organico e puntuale in merito alla normativa riguardante questo importantissimo settore.

Desidero domandare al Garante se non sia eccessivo il numero delle *pay-tv* che figura nell'elenco approvato dal Consiglio dei Ministri.

Inoltre, vorrei avere qualche informazione in merito all'urgenza di un provvedimento normativo, visto che lei ha formulato una proposta relativa alle risorse da assicurare alla RAI. Vorrei avere anche notizie circa le ragioni che l'hanno spinta a proporre un bilanciamento nella distribuzione delle risorse pubblicitarie del paese tra polo pubblico e polo privato.

SCAGLIONE. Vorrei chiederle con quali risorse si presenterà la RAI all'appuntamento offerto dalla concorrenza delle *pay-tv*. Io sono un dipendente RAI da 35 anni e mi risulta che in questo momento vi sia una situazione di smobilitazione e che le sedi regionali siano prive di qualsiasi tipo di autorità responsabile. Di conseguenza, vorrei avere chiarimenti in quanto mi pare che, nel momento in cui si guarda al futuro, la Rai si presenti a ranghi assolutamente incompleti.

Vorrei poi chiederle se è previsto un suo intervento presso la 7ª Commissione perchè ritengo sarebbe importante che questi argomenti non venissero affrontati solo dalla Commissione lavori pubblici.

SANTANIELLO. Vorrei rispondere innanzitutto sulla questione delle risorse del servizio pubblico televisivo. Certo la scadenza del 1º gennaio 1993, prevista dalla legge Manoni, in mancanza di provvedimenti di carattere normativo diretti ad indicare la nuova disciplina delle risorse, toglierebbe la risorsa del canone alla RAI. Si tratta di una evenienza da scongiurare, perchè segnerebbe un momento di forte disorientamento ed inciderebbe sull'organizzazione del servizio pubblico. Tra l'altro il problema della RAI si intreccia con quello della privatizzazione e quindi credo sia necessario intervenire al più presto. Bisogna poi assicurare la continuità delle risorse, sempre con il senso di responsabilità che caratterizza l'azione del Governo. Si potrebbe ad esempio pensare ad una decretazione d'urgenza, oppure all'inserimento di qualche norma nella legge finanziaria. Forse il decreto-legge sarebbe più opportuno, in quanto ci troviamo in presenza di un caso quasi paradigmatico di urgenza di provvedere; e non credo vi sia più spazio per un disegno di legge perchè il suo esame sarebbe molto lungo e non potrebbe coprire un arco di tempo così breve.

Per quanto riguarda la *pay-tv*, il senatore Radi ha formulato una domanda molto importante per gli effetti che comporta. A mio parere il problema del numero delle *pay-tv* è molto serio, però la risposta a tale domanda è condizionata preliminarmente alla disciplina normativa che verrà adottata per le televisioni a pagamento. Infatti, solo una disciplina

normativa - come ha detto responsabilmente il ministro Pagani - di tipo prioritario rispetto ad ogni intervento concessorio in questa materia, una disciplina necessariamente articolata e tale da tenere conto delle varie tipologie, consentirà di rispondere alla domanda se il numero delle *pay-tv* è congruo o se è eccessivo. Anche in questo settore bisogna garantire quanto più possibile l'accesso ad ogni soggetto ed evitare formule preclusive.

Per quanto riguarda la domanda relativa alla ripartizione delle risorse pubblicitarie, rifacendomi al titolo di uno dei tanti convegni a cui ho potuto partecipare, si tratta di scegliere tra l'autoregolamentazione o meno di certi settori. Negli Stati Uniti la pubblicità non è regolamentata ma si affida all'autodisciplina delle parti interessate. Invece, in Francia la pubblicità televisiva ha una regolamentazione articolata: così, ad esempio, la pubblicità concessa all'emittente *Antenne 2* è maggiore di un punto rispetto a quella di *France 3*. In questo modo il legislatore francese non ha cristallizzato la disciplina in tetti rigidi, ma ha lasciato uno spazio di manovra, considerando pur sempre la pubblicità un settore di interesse generale e non di interesse privato. A tal fine ha previsto un certo margine di discrezionalità per le autorità del settore, le quali sono in grado di regolare la quantità in funzione delle esigenze e degli interessi generali. La pubblicità è bilanciata dalle prescrizioni che provengono dalle autorità reggenti del settore, come il Consiglio superiore dell'audiovisivo, il quale provvede alla consultazione sia delle emittenti sia degli utenti. Il Consiglio stesso ha dichiarato che gli utenti sono i suoi interlocutori privilegiati; e quindi esso regola la pubblicità - sempre all'interno delle disposizioni legislative - in modo che si tenga conto delle esigenze degli utenti.

Ritengo che anche in Italia debbano essere tracciate le linee guida in materia di pubblicità, perché l'autoregolamentazione richiede una maturità che non possiamo pretendere in un settore che è governato soltanto da due anni dopo quindi anni di *deregulation*. Le linee guida si possono e si debbono tracciare, come ad esempio già è avvenuto in materia di pubblicità ingannevole. Ricordo che fui convocato dal presidente Franza quando si trattò di discutere il disegno di legge sulla pubblicità ingannevole, e in tale normativa le linee guida sono tracciate molto bene con una ripartizione di compiti tra l'ufficio della commissione antitrust e l'ufficio del Garante, lasciando però spazio anche alla formula di autocomposizione da parte di organismi appositamente previsti.

Auspicherei per il nostro Paese l'emanazione di linee guida sulla pubblicità aggiornate ai modelli attuali; a questo proposito ho avuto occasione di citare quel rilevante documento votato ieri dal Parlamento europeo, che raccomanda che la pubblicità persegua valori di interesse generale, che sia una delle forze motrici dell'informazione senza diventare però la cabina di pilotaggio del messaggio informativo. Inoltre, questo documento raccomanda l'adozione di formule tali da consentire la sopravvivenza degli altri *media* del settore, mediante un'equilibrata ed equa ripartizione delle risorse pubblicitarie.

Ai primi di luglio, nel corso di un'audizione presso la VII Commissione della Camera auspicaì che le parti, compresa la RAI, guidate da qualche autorità pubblica, si potessero mettere intorno a un

tavolo ai fini di una prospettiva di autodisciplina, perchè il problema della pubblicità non si pone soltanto tra l'emittenza nazionale e quella locale, tra l'emittenza locale e nazionale e quella pubblica ma è un problema «trasversale» che riguarda tutti. Quando la materia pubblicitaria sarà disciplinata da una normativa recepita responsabilmente dai vari operatori, avremo raggiunto il punto di maturità del sistema informativo italiano.

L'ultima domanda è quella del senatore Scaglione relativa all'organizzazione della RAI. È giusto quel che diceva il senatore Scaglione; si ha questa sensazione di una situazione di disfunzioni che è stata, responsabilmente, denunciata anche dagli organi esponenti della RAI, dal presidente Pedullà e dal Consiglio di amministrazione. Vi è l'esigenza di riorganizzare rapidamente la RAI, che ha subito un processo di deterioramento e di deperimento in quest'ultimo decennio, proprio perchè al momento opportuno è mancata la riforma e si è sfilacciato il tessuto organizzativo. Se però si definiranno tempestivamente sia il provvedimento per le risorse che quello sull'organizzazione globale dell'azienda potremo pensare ad un recupero di questo settore, che è la struttura portante di tutto il sistema radiotelevisivo.

PINNA. *Professor Santaniello, lei ci ha fornito un efficace quadro evolutivo della televisione a livello europeo e di questo la ringrazio. Mi sembra anche che ci abbia voluto suggerire, al di là delle misure e delle iniziative legislative o degli attuali emendamenti di più immediata efficacia, la via per uscire da quella che lei stesso ha definito una situazione congestionata, la via cioè di accrescere le risorse tecniche, oltre che definire meglio il ruolo della RAI rispetto alle televisioni commerciali.*

Presidenza del Vice Presidente FABRIS

(Segue PINNA). Concordo sull'esigenza che il Governo proceda rapidamente a predisporre il regolamento delle televisioni via cavo. Credo però, anche per l'incidenza sul provvedimento che ci prepariamo a discutere, che occorra soffermare l'attenzione sulle *pay-tv*. Lei ha giustamente osservato che la *pay-tv* è una forma per cominciare a superare la congestione di cui si parlava prima e ci ha fatto notare che non è materia da niente: ha definito le televisioni a pagamento anfibie in quanto possono trasmettere in chiaro e in codice; incidono sull'utilizzo delle risorse delle radiofrequenze e all'interno del mercato influiscono anche sulle risorse finanziarie, perchè è evidente che se la *pay-tv* dovesse svilupparsi i suoi utenti sarebbero sottratti alle altre televisioni.

Ci sono poi nuove soluzioni che si prospettano e che sono già in atto in altri paesi europei, quali la televisione «a contatore» per la quale lo spettatore paga solo quello che consuma. Tutte queste possibilità incidono su aspetti che per la televisione commerciale via etere

abbiamo regolamentato nella passata legislatura con ampie discussioni in questa Commissione: penso ad esempio alla montagna di emendamenti presentati sulla legge Mammi relativamente all'affollamento pubblicitario, sia per le televisioni locali che per quelle nazionali, private e pubbliche. Lei aggiungeva poi che occorre regolamentare la televisione a pagamento anche per ciò che riguarda il divieto di trasmissioni in codice di determinate notizie di interesse generale, o di avvenimenti di rilevanza tale che non devono diventare mercantili potendovi assistere soltanto chi ha possibilità economiche.

Data la rilevanza che lei stesso riconosce alle televisioni a pagamento vedo nel decreto-legge n. 361 una forzatura. A mio giudizio infatti la *pay-tv* è stata introdotta surrettiziamente nel regolamento attuativo della legge Mammi, in quanto questa non tratta della televisione a pagamento. Semplicemente è stato introdotto nel regolamento un qualche riferimento alla *pay-tv*. Partendo poi da una sede legislativa così fragile si rinvia la regolamentazione della materia ad un disciplinare non meglio specificato.

Alla luce della rilevanza che anche il Garante riconosce alle *pay-tv* credo che questa materia non possa essere sottratta al Parlamento. Giustamente il Garante individua uno strumento che comunque coinvolge il Parlamento allorchè parla di regolamento per decreto del Presidente della Repubblica, con il parere del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari. Tuttavia resto convinto che anche quello suggerito sia uno strumento troppo debole, certo più efficace rispetto al disciplinare del Ministro, di cui non si conosce la natura.

Voglio fare un esempio. Alla televisione a pagamento si intende consentire anche la pubblicità nei tempi in cui trasmette in chiaro? Come si può regolare questo aspetto per gli avvenimenti importanti di cui parla il Garante? Questa è materia che il Parlamento ha regolamentato all'interno della legge Mammi mente in questo caso verrebbe affidata addirittura ad un disciplinare.

Certo, occorre farsi carico dell'esigenza di rapidità per superare la congestione esistente, però - avanzo una tesi personale che non è stata concordata con i colleghi di Gruppo - ritengo si debba ipotizzare *quantomeno una legge-delega, in modo che sia il Parlamento a dettare criteri di regolamentazione della pay-tv.*

CONTI. Spesse volte la discussione durante queste audizioni si dilata in maniera tale da perdere di vista l'obiettivo, invece dovremmo cercare di dare un contributo utilizzando l'esperienza dei nostri interlocutori.

In relazione alla congestione, il Garante ha un suggerimento da darci per uscire dalla difficoltà prodotta dalla contrapposizione esistente? Abbiamo già audito diversi soggetti e organizzazioni rispetto all'iniziativa del Ministro e all'esigenza di uscire dalle difficoltà attuali: tutti sostengono di aver ragione.

Secondo lei, il Ministro ha fatto bene ad emanare quest'atto? Condivide i criteri e i risultati di questo decreto-legge? Rispetto al dibattito e ai contrasti in corso, che non ripeto, ma che vanno dall'ipotesi di non far nulla della legge a quella di modificarla e ad altre ipotesi, lei ha un'idea per uscire da queste difficoltà?

Abbiamo bisogno del suo contributo in vista della discussione ed eventuale approvazione del decreto-legge n. 361.

SANTANIELLO. L'intervento molto articolato del senatore Pinna, che ha riguardato la disciplina delle *pay-tv* nonché le domande formulate dal senatore Conti, rappresentano un momento di riflessione sul problema.

Credo che vi sia una convergenza sul fatto che la disciplina normativa delle *pay-tv* debba essere articolata e di carattere generale, cioè omnicomprensiva di ogni ipotesi o modello, di cui esistono alcuni esempi all'estero. Esiste il modulo codificato che si appoggia a una delle tre vie trasmissive: etere, rete cablata, satellite. Inoltre esiste il modulo polimorfico, se la norma lo consente, per usare promiscuamente queste vie. Ricontro tuttavia la limitatezza dei nostri mezzi trasmissivi, rilevata anche nell'audizione del ministro Pagani quando ne evidenziava quasi la ristrettezza fisica, avendo noi a disposizione solo la via etere.

Concordiamo sulle considerazioni svolte e anche sul fatto che si debbano disciplinare la formula in chiaro dettata proprio nell'interesse generale e quella, invece, dell'accesso condizionato. Anche se la *pay-tv* nasce fondamentalmente per un accesso condizionato e non generalizzato, tuttavia si apre all'interno di tale problema una esigenza di dosaggio. Canal Plus può partire (secondo i dettami della normativa francese) da un minimo di un'ora ad un massimo di sei ore in chiaro, tutto il rimanente è trasmesso in codice.

Per gli oneri è stato rilevato, in un recente convegno, che proprio la formula dell'accesso condizionato rappresenta un uso speciale e non generalizzato di un bene pubblico qual è l'etere.

Avevo dimenticato un elemento importante, caratterizzante la *pay-tv* in Francia. In quel Paese il potere di trasmettere in chiaro con mezzi di comunicazione di massa non sottosta ad un regime di concessione ma ad un regime di autorizzazione. La concessione è un atto amministrativo più penetrante dell'autorizzazione poiché la concessione fonda un nuovo diritto per il cittadino, mentre l'autorizzazione riconosce un diritto già esistente nel patrimonio giuridico del cittadino rimuovendo soltanto un limite. Invece, per Canal Plus esiste una concessione, proprio perché si sottrae alla fruizione generale di tutti i cittadini un bene pubblico quale quello delle radiofrequenze.

Il punto nodale evidenziato dal senatore Pinna riguarda l'involucro giuridico con cui occorre regolamentare le *pay-tv*. Personalmente ero propenso all'ipotesi di un regolamento governativo senza però escludere l'ipotesi di una normativa di fonte parlamentare. In considerazione della necessità di intervenire rapidamente, forse il regolamento governativo, rinforzato con l'acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari, potrebbe essere la via più rapida per la risoluzione del problema. Tuttavia mi rendo conto anche dell'altra esigenza di rispettare possibili iniziative legislative, attraverso una legge ordinaria oppure una legge delega.

Ritengo che il problema delle televisioni a pagamento in questo momento non vada affrontato in un'ottica ridotta, ma debba tener conto delle novità tecnologiche anche se nella situazione attuale non abbiamo ancora il satellite e la rete cablata. Il regolamento governativo potrebbe

soddisfare le esigenze immediate: se però bisogna allargare la tipologia anche al futuro perchè il legislatore deve governare lo sviluppo *in itinere*, mi sembra che si debba dare preminenza alla soluzione legislativa.

Quanto poi all'altra domanda rivolta soprattutto a conoscere il mio parere sulla graduatoria, devo dire che dai resoconti risulta che sono state molte le doglianze, non soltanto dei soggetti esclusi ma anche di coloro che affermano che avrebbero dovuto avere una migliore posizione nella graduatoria. A questo si aggiungono poi considerazioni di associazioni rappresentative, che invece trovano dei punti critici nella quantità delle concessioni previste nella graduatoria. Vorrei cominciare da quest'ultimo punto; non era facile fare una potatura delle emittenti e mi rendo conto delle difficoltà in cui si è trovato il titolare del Ministero competente. Dello sfoltimento dell'etere si comincio a parlare nel breve periodo attuativo della legge n. 223 gestito dal ministro Mammi. Il Ministro *pro tempore* pensava di contenere le concessioni delle televisioni locali entro le 500, che era il massimo consentito, ma il numero delle concessioni rilasciate è superiore.

Le associazioni interessate hanno evidenziato che, data la scarsità della risorsa pubblicitaria, non sono molte le emittenti che possono sopravvivere in un etere così folto, e che pertanto occorre un maggiore sfoltimento. Forse, tenendo conto dell'interesse generale, le posizioni di varie microtelevisioni andrebbero assoggettate a tale sfoltimento, che compete al Ministro delle poste e telecomunicazioni in base al criterio per cui la pubblica amministrazione può sempre rivedere i propri atti.

D'altra parte, ho intitolato la mia memoria «La difficile attuazione della legge Mammi»; questo titolo si deve a un docente universitario che studia attentamente il settore. È oggettivamente difficile attuare la legge Mammi, poiché la normativa è stata approvata in modo tormentato e soprattutto dopo quindici anni di etere selvaggio era difficile portare ordine in una densità televisiva e radiofonica eccessiva. Abbiamo un numero di emittenti molto superiore a quello della Francia e della Germania: e ciò è il risultato di quindici anni di *deregulation*.

L'attuazione della legge Mammi è obiettivamente difficile anche per la scarsa funzionalità degli strumenti di cui noi oggi disponiamo nei vari settori della pubblica amministrazione. La ripartizione e l'assegnazione delle frequenze e dovuta avvenire in base ad un censimento arretrato nel tempo, il che chiama in causa il problema dell'ammodernamento della pubblica amministrazione nel suo complesso: l'amministrazione non è organizzata in maniera congrua secondo le moderne tecnologie. Ad esempio, sappiamo che il momento pianificatorio introdotto dalla legge n. 223 ha incontrato molte difficoltà attuative proprio dal punto di vista delle strutture tecnologiche necessarie per le operazioni dei piani.

Per ritornare alla questione che forma il punto nodale della domanda devo dire che le graduatorie risentono di tante difficoltà, ma allo spirare del termine del 23 agosto bisognava finalmente dare un segnale a tutti coloro che aspettavano una definizione delle proprie posizioni giuridico-amministrative.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Santaniello per la sua partecipazione e dichiaro conclusa l'audizione.

Con l'audizione testè conclusa, è esaurita la fase conoscitiva dell'indagine.

Poichè non è stata proposta la redazione di un documento conclusivo, dichiaro conclusa l'indagine stessa.

I lavori terminano alle ore 10,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTI GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA

