

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA DISCIPLINA DELLE SPONSORIZZAZIONI E DELLE OFFERTE TELEVISIVE FATTE DIRETTAMENTE AL PUBBLICO

1^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 MAGGIO 1993

Presidenza del Presidente FRANZA
Indi del Vice Presidente FABRIS

INDICE

Audizione, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, in merito alla disciplina delle sponsorizzazioni e delle offerte televisive fatte direttamente al pubblico

PRESIDENTI:

- FRANZA (PSI)	Pag. 3
- FABRIS (DC)	7, 10, 12 e <i>passim</i>
CAPPELLI (<i>Lega Nord</i>)	13, 16
DI BENEDETTO (PDS)	13
LOMBARDI (DC)	11
NERLI (PDS)	14
PAIRE (PLI)	10
PISCHEDDA (PSI)	13
ROGNONI (PDS)	12
SENESI (PDS)	12

SANTANIELLO Pag. 3, 11, 14 e *passim*

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento il professor Giuseppe Santaniello, Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

Presidenza del Presidente FRANZA

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

PRESIDENTE. Comunico ai colleghi della Commissione che la senatrice Maisano Grassi ha avanzato la proposta di azionare il circuito televisivo interno per la pubblicità dei lavori.

La Presidenza del Senato ha già espresso parere favorevole.

Poichè non vi sono osservazioni, la richiesta avanzata dalla senatrice Maisano Grassi si intende accolta.

L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sulla disciplina delle sponsorizzazioni e delle offerte televisive fatte direttamente al pubblico.

È in programma oggi l'audizione del professor Giuseppe Santaniello, Garante per la radiodiffusione e l'editoria, che ringrazio per aver accolto l'invito della Commissione.

Si tratta di un argomento di grandissima attualità che ha dato luogo ad un vivacissimo dibattito culturale, politico e, negli ultimi tempi, anche giuridico. Sono stati toccati aspetti di notevole rilievo e mi scuso ancora per non aver potuto presenziare, questa mattina, alla relazione annuale che il professor Santaniello ha svolto presso il Senato, per gli impegni dovuti ai lavori parlamentari in corso.

Do pertanto la parola al professor Santaniello, Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

Audizione del Garante per la radiodiffusione e l'editoria

SANTANIELLO. Signor Presidente, desidero innanzi tutto rivolgere a lei e agli onorevoli componenti della Commissione il mio deferente saluto insieme ad un sentito ringraziamento perchè per me è di grande conforto poter riferire in una sede così prestigiosa e prospettare alcune considerazioni su di un tema che non solo è oggetto di una regolamentazione giuridica prevista esplicitamente dalla legge n. 483 del 1992, ma che ha visto svilupparsi, da tante parti, in quest'ultimo periodo, una vivacissima dialettica.

La legge mi affida il compito non facile di proporre le modifiche necessarie al precedente regolamento del 1991 in materia di sponsorizzazioni, aggiungendo a questa materia anche quella parallela, sotto certi

aspetti, delle televendite. Anche su questa materia era intervenuto, in attuazione di una direttiva comunitaria, il decreto legislativo n. 50 del 1992.

Adempiendo ai compiti affidatimi dalla legge, ho formulato una proposta. In realtà non si è trattato solo di realizzare le modifiche necessarie, bisogna procedere al rimodellamento totale della materia delle sponsorizzazioni, rispettando i limiti ben noti del potere regolamentare.

Il regolamento del 1991 trovava la sua cornice in un contesto giuridico profondamente diverso, perchè la direttiva comunitaria non era ancora divenuta cogente. La direttiva è diventata cogente, per tutti gli Stati membri, ad ottobre 1991; la mia proposta risale al settembre 1990 e fu approvata dal ministro dell'epoca, onorevole Vizzini, sei-sette mesi dopo.

C'è un aspetto che mi permetterò di riprendere anche in seguito: le direttive comunitarie, come tutti sappiamo, vincolanti per tutti gli Stati membri, non sono però dotate del potere autoesecutivo (*self-executive*) a differenza dei Regolamenti; c'è bisogno di un atto intermedio dello Stato membro che attui la direttiva. La direttiva è stata attuata in tutti i paesi dell'area comunitaria, tranne in due paesi che risultano inadempienti (lo ha reso noto il rapporto Bangemann).

Quando il Ministro dell'epoca, facendo seguito alla mia proposta, emanò il regolamento, la norma primaria che aveva dato attuazione alla direttiva era costituita dalla legge Mammi, la quale, nella materia delle sponsorizzazioni, poggiava su due pilastri. In primo luogo il «convertitore», uno strumento in verità atipico, ignoto al nostro ordinamento giuridico ma anche a quello di altri paesi sia dell'area comunitaria, sia dell'area nordamericana o sudamericana.

Il «convertitore», determinò una «ibridazione» - così venne definita - tra sponsorizzazione e pubblicità, avendo l'anomalo potere di trasformare la sponsorizzazione (che, per sua natura, non ha nulla a che vedere con la pubblicità) in pubblicità, da una base minima del 2 per cento a salire. La proposta del Garante e il regolamento del Ministro delle poste avevano il compito di determinare questa scala ascendente: da un minimo del 2 per cento si poteva salire fino ad un massimo del 10 per cento.

Era un insolito strumento, questo «convertitore»: creava molta confusione, una confusione che la direttiva comunitaria non ammetteva. La direttiva comunitaria si pronuncia in maniera ben diversa: altro è la sponsorizzazione, altro è la pubblicità. Quest'ultima può promuovere, stimolare l'acquisto di prodotti o di servizi di un'impresa, di un inserzionista. La sponsorizzazione non può fare questo. Quello che è lecito nell'una funzione non è assolutamente lecito, anzi è vietato nell'altra.

Il «convertitore», ha determinato debordamenti dalla norma. La mia non è una critica alla norma, bensì una presa d'atto, perchè poi la norma di cui ci occupiamo, quella del «convertitore», è stata soppressa dalla legge n. 483 del 1992.

Un altro elemento che caratterizzava la legge Mammi era rappresentato dal fatto che non era stata trasfusa una norma importantissima, cioè la lettera c) dell'articolo 17 della direttiva, che

vieta riferimenti promozionali di prodotti di servizi degli *sponsors* o dei terzi.

Il mancato inserimento di tale divieto consentì ampio gioco, pressochè incondizionato, nelle telepromozioni. Attraverso il «convertitore» le telepromozioni venivano convertite in pubblicità, facendo decadere il divieto di riferimenti promozionali, stabilito dalla direttiva comunitaria. Tutto ciò ha costituito l'intelaiatura del regolamento.

Venuti meno questi due pilastri, è crollato l'edificio intero: di qui la necessità per il Parlamento di rimodellare le norme.

Qualcosa comunque è rimasto del regolamento, quella parte che correttamente andava salvata: in particolare alcune norme definitorie. Nel regolamento del 1991 avvertimmo l'esigenza di definire la coproduzione, il concetto di programma o di evento da sponsorizzare.

Inoltre nella proposta, con un'ottica che oggi può essere valutata in questa sede modo autorevole, abbiamo ritenuto opportuno considerare anche la radiofonia, benchè la direttiva comunitaria facesse riferimento soltanto all'attività televisiva, nella convinzione che data l'affinità potesse essere prevista tale estensione, cosa che si è rivelata corretta. Abbiamo ritenuto di includere la radiofonia con maggiore larghezza, dal momento che i prodotti sponsorizzati radiofonicamente non possono essere visualizzati e quindi non sono tali da incorrere nei divieti che la direttiva pone. Viene consentito un numero maggiore di citazioni dello *sponsor* - la decisione ultima resta affidata alla saggezza del Parlamento -, tenuto conto che la radiofonia non ha mai fatto un uso *ultra legem* delle sponsorizzazioni. Trattandosi di un settore che merita qualche incoraggiamento, abbiamo inteso concedere un piccolo vantaggio ulteriore rispetto alla norma contenuta nel regolamento del 1991.

Va poi osservato che mentre il precedente regolamento constava di venti articoli il presente regolamento consta soltanto di quattordici articoli. Abbiamo preferito questa volta una normativa «corta». Quella del 1991 contemplava una serie più ampia di possibilità che avevano necessariamente richiesto la predisposizione di un numero maggiore di norme. In questo caso il campo è stato, sotto il profilo quantitativo, ristretto.

Desidero sottolineare poi che nella proposta abbiamo dovuto dedicare spazio alla norma concernente la materia delle televendite, ispirandoci anche alla legislazione di altri Stati comunitari. In particolare abbiamo tratto profitto dall'esame della normativa francese che per prima, fin dal 1986, dettò norme a tutela dei consumatori in materia di vendite a distanza e quindi, implicitamente, anche di televendite.

Avendo presenti soprattutto le esigenze di tutela dell'acquirente, abbiamo posto l'obbligo di una descrizione accurata di tutti gli elementi che connotano l'offerta (il prezzo, la qualità), anche nel caso in cui essa presenti un prodotto che abbia dei difetti. È infatti possibile vendere qualsiasi oggetto, anche contenente dei difetti, ma occorre dirlo chiaramente: è stato stabilito l'obbligo della riproduzione fedele dell'immagine televisiva.

La proposta è accompagnata da una relazione piuttosto ampia e da una memoria illustrativa dello stato della legislazione dei paesi più importanti (Gran Bretagna, Francia e Germania).

La categoria delle telepromozioni, non essendo esplicitamente prevista dalla direttiva, è stata ricavata per via interpretativa, per logica deduzione. Se vi fosse stata una previsione normativa esplicita, tante posizioni dialetticamente contrapposte troverebbero un punto di incontro. Due punti meritano particolare attenzione e hanno formato oggetto di un vaglio attento in sede di stesura della proposta e di un dibattito, nel paese, cui ha partecipato un vasto arco di soggetti: la Federazione Italiana Editori Giornali (Fieg) e la Società finanziaria di investimento (Fininvest), hanno finito per essere i due poli estremi.

I punti su cui maggiormente ci si è confrontati sono la citazione del nome o del logotipo degli *sponsor* e le telepromozioni.

In effetti sono i due argomenti affrontati nel rapporto Bangemann. Questo ha avuto una funzione di sollecito, non solo per l'Italia, ma anche per gli altri paesi, in quanto si tratta di rilievi che muovono da un organo deputato a farli, cioè la Commissione della Comunità.

La lettera di Bangemann interessava otto paesi, ognuno per un certo profilo. Per le sponsorizzazioni siamo stati l'unico paese al quale il commissario della CEE ha ritenuto di dover muovere determinati rilievi, sui quali intervenne poi la lettera del ministro degli esteri Colombo.

Per quanto concerne la citazione dello *sponsor*, il rapporto Bangemann adopera - e devo dire che non la considero una tesi attendibile - l'avverbio «esclusivamente»; cioè esclusivamente all'inizio e alla fine del programma si può citare il nome, il logotipo, il marchio, o il simbolo dello *sponsor*.

Nella mia proposta ho ritenuto di poter superare tale posizione, che giudico restrittiva, proprio alla luce dell'*iter* di elaborazione della direttiva europea, la quale ha impiegato quattro anni per giungere al traguardo: infatti la proposta parte dalla Commissione.

Secondo la formulazione iniziale della Commissione CEE, la citazione doveva essere limitata all'inizio o alla fine della trasmissione. Ma tale dizione venne modificata, affermando che occorre garantire la riconoscibilità all'inizio e alla fine ovvero solo alla fine. In tal modo si può modificare la «posizione» del Commissario Bangemann, consentendo che nel prosieguo vi sia una citazione dello *sponsor*, del logotipo, del marchio, ma mai del prodotto. Su quest'ultimo punto taluno ha mosso delle obiezioni, a mio parere senza fondamento.

Abbiamo stabilito che è possibile l'ulteriore citazione del nome, del logotipo, del marchio ed abbiamo altresì stabilito che sono ammissibili tre preannunci, tre *promos*. Così facendo si è data un'interpretazione bilanciata: secondo il regolamento precedente infatti si poteva giungere fino a trenta citazioni. Se pensiamo che una trasmissione ha una durata media che varia tra mezz'ora e un'ora, il malcapitato utente potrebbe assistere a una trasmissione infarcita di un numero spropositato di citazioni dello *sponsor*.

Vorrei ricordare che ho avvertito lo scrupolo di acquisire i punti di vista di tutti gli operatori del settore, e ho svolto l'indagine conoscitiva cui sono intervenuti tutti gli esponenti dell'informazione: Rai, Fininvest, Fieg, Publitalia, Società italiana pubblicità per azioni (Sipra), Utenti pubblicità Associati (UPA), Associazione italiana agenzie pubblicità a servizio completo (ASSAP), emittenti locali, associazioni di categoria).

così come ho avvertito il dovere di ascoltare il parere, dei rappresentanti di tutti i partiti.

Mi limiterò ad accennare ai documenti pervenuti alla sede parlamentare da parte della Fieg; ho preso visione inoltre di un documento della Fininvest. Ciascuno di tali documenti va, come è logico, inquadrato nella prospettiva di una tutela dei propri interessi economici. Nella memoria della Fininvest si afferma che bisognerebbe permettere non solo la citazione del logotipo e del marchio, ma anche del prodotto. Non sono d'accordo su questo punto, non va dimenticato che la normativa della direttiva introduce il divieto di riferimenti promozionali ai prodotti o ai servizi dello *sponsor*; e quindi fare riferimento al prodotto vorrebbe dire andare *ultra legem*.

Mi sono permesso di produrre (in un allegato alla mia memoria) i testi normativi vigenti in materia in Gran Bretagna, in Germania ed in Francia. Mi limito a ricordare che in Gran Bretagna il *Broadcasting Act* del 1990 ed il codice sulle sponsorizzazioni del 1991 consentono la citazione solo del marchio e del logotipo, mai del prodotto; lo stesso accade in Germania con il *Rundfunkstaatsvertrag* ed in Francia. Per la verità in quest'ultimo paese è previsto che nel corso della trasmissione, in maniera «puntuale e discreta», si possa qualche volta citare lo *sponsor*. Infatti il decreto n. 92-280 del 27 marzo 1992, di attuazione della direttiva CEE, stabilisce, all'articolo 18, comma 4, che nel corso della trasmissione sponsorizzata e nell'ambito delle bande annunciate, la menzione dello *sponsor* non è possibile se non nella misura in cui essa resti puntuale e discreta e tuttavia si deve limitare a ricordare la contribuzione apportata dallo *sponsor*, non il prodotto.

Presidenza del Vice Presidente FABRIS

(Segue SANTANIELLO). Per quanto concerne le telepromozioni vorrei anzitutto fare un considerazione rasserenante. Io per primo, sapendo che la mia proposta riceve il vaglio autorevole della sede parlamentare, mi sento sollevato psicologicamente: tutti prestiamo ossequio a quanto il Parlamento decide, giacché ne riconosciamo la saggezza. La mia proposta è frutto di maturazione e l'ho compiuta con animo convinto.

Ciò che ritengo incoraggiante è che ora siamo in una sede nella quale si procede non sull'onda dell'emozione, ma sulla base di meditati ragionamenti. Purtroppo di recente in questa materia ci si è mossi da parte di alcuni dietro la spinta di un'ondata emotiva, cosa che può essere comprensibile ma che non aiuta a risolvere i problemi.

Cercherò quindi di esporre il mio pensiero su questo tema.

Nella indagine conoscitiva, cui hanno partecipato tutti i soggetti interessati e i rappresentanti dei Gruppi parlamentari, si sono presentati due problemi.

C'era chi riteneva che vi fosse il divieto, una volta caduto il «convertitore», di trasmettere telepromozioni. L'altra tesi invece sosteneva la liceità quasi incondizionata delle stesse.

I sostenitori del divieto hanno prospettato argomenti non peregrini, anche se questi sono stati superati dalla proposta. Essi affermavano che il meccanismo del «convertitore» era stato totalmente caducato, mentre la direttiva comunitaria del 1989, articolo 1, lettera c), vieta che nel corso di un programma la emittente, intenzionalmente (cioè dietro compenso o altro pagamento) presenti beni, servizi, nome, marchio o attività di un produttore. Non è un argomento di poco peso perché il punto delicato di tutta la materia delle telepromozioni, a parte il collocamento nell'uno o nell'altro indice pubblicitario, è proprio il collegamento concettuale.

La pubblicità, cui ha guardato la direttiva (ma anche la convenzione del Consiglio d'Europa) è quella che non proviene da chi produce il programma, ma esterna. La direttiva pone l'obbligo che la pubblicità sia separata dal programma; ne vedremo subito la ragione, che è intuitiva. Gli *spot* non provengono dall'emittente, vengono realizzati dall'impresa, rimangono esterni al programma; anche le televendite, seconda forma che la direttiva prevede espressamente, non sono prodotte dalla Rai, dalla Fininvest, da Telemontecarlo, da Videomusic, dall'emittente locale; si tratta di uno spazio venduto per effettuare le teleofferte. Nelle telepromozioni invece l'emittente conduce il programma e i conduttori curano le telepromozioni.

L'anomalia sta nel fatto che la televisione è nata per fare informazione, cultura, intrattenimento, svago e dibattito; la pubblicità interna al programma è un corpo estraneo. È un ibrido la telepromozione fatta dall'emittente: bisogna conciliare il diavolo e l'acqua santa, cioè un programma che fa promozione.

Questi erano gli argomenti dei sostenitori del divieto assoluto; io ho ritenuto di superare questa obiezione e sostengo che, una volta che le telepromozioni vengono conformate alla direttiva, cioè rese riconoscibili e limitate fino alla soglia consentita, le possiamo ricondurre nell'area affine giusta per farle sopravvivere. Dico area affine, perché la direttiva non parla mai di telepromozioni, ma solo di *spot*, televendite e sponsorizzazioni.

Le telepromozioni rappresentano una costruzione che tutti, con buona volontà, abbiamo ricavato nel regolamento del 1991 per non deprimere un settore per il quale si teme una sofferenza. Tuttavia le telepromozioni non possono sopravvivere nella forma odierna perché altrimenti dovremmo dimenticare non solo la direttiva ma proprio l'atto intermedio attuatore cioè la legge n. 483 del 1992.

È stata innalzata una cortina fumogena, sostenendo che la direttiva comunitaria parla di «altre forme di pubblicità come le offerte al pubblico». Si ragiona su questo «come» per sostenere che esistono altre forme ugualmente consentite e addirittura assimilabili alle offerte al pubblico. Anche nelle altre lingue che hanno tradotto la direttiva (*wie* in tedesco, *such as* in inglese, *tel quel* in francese) l'avverbio non significa niente e potrebbe avere un valore esemplificativo se si rinvenisse con precisione il termine di confronto; altrimenti, se quest'ultimo non c'è, non significa niente.

La direttiva europea prevede tre ipotesi: gli *spot*, cioè una pubblicità che proviene dall'impresa, le sponsorizzazioni e le televendite. Ognuno ha il diritto di prospettare le proprie tesi, però il giudizio valutativo

spetta al Parlamento e, in definitiva, come organo decisionale, al Ministro delle poste, illuminato dal parere delle Commissioni parlamentari.

Nell'ultima memoria il gruppo Fininvest ha prospettato le sue considerazioni (sul piano giuridico, bisogna sempre ascoltare tutte le parti in causa) prescindendo però dalla legge n. 483 del 1992. Almeno da quanto ho letto sui giornali finora, il ragionamento della Fininvest poggiava tutto su questo «come» della direttiva, ma non si era mai avvicinato alla norma positiva, cioè la legge n. 483 che recepisce la direttiva.

Sta di fatto che in base al comma 9-bis dell'articolo 8 della legge n. 223 del 1990, introdotto con il decreto-legge n. 408 del 1992, per i concessionari privati in ambito nazionale è stabilito che restino fermi «i limiti di affollamento giornaliero e orario di cui al comma 7 per le forme di pubblicità diverse dalle offerte», cioè per tutte le forme diverse dalle televendite. Come si fa a sostenere che occorre collocare le telepromozioni nell'indice di affollamento delle televendite? Il Parlamento è sovrano e può modificare la normativa nazionale in materia, ma fino a quando ciò non accade, ad essa mi devo attenere, anche perchè ritengo che la legge che, come tutti ricordiamo, fu accompagnata da un approfondito dibattito fra le parti politiche nonché fra i soggetti interessati, abbia mediato in maniera opportuna fra la direttiva e l'ordinamento interno, ben rispecchiando la realtà.

Nella memoria della Fininvest si afferma che è impensabile un inasprimento della legge nazionale rispetto alla direttiva comunitaria. La Fininvest sostiene che non è ipotizzabile un inasprimento della direttiva.

Se non vado errato, la direttiva europea lascia agli Stati membri la facoltà di una regolamentazione più rigorosa o più particolareggiata. Teniamo ben presente tale aspetto. A mio parere la nostra è una regolamentazione più particolareggiata, non più rigorosa, perchè secondo la direttiva europea le telepromozioni non avrebbero affatto potuto entrare nello spazio dell'indice di affollamento delle televendite.

Si è osservato che nella relazione di accompagnamento della proposta ad un certo punto mi riferisco ad «alcuni margini di opinabilità». In effetti la norma proposta da me è chiara. Per correttezza, per metodo dialettico, (siccome su questo punto esiste l'opinione contraria della Fieg che addirittura pone un divieto), ho riferito che vi è un margine di opinabilità. Ma ogni frase va inquadrata in un contesto logico, altrimenti è facile interpretarla come si vuole.

Si è anche detto che ho nominato una commissione di studio. È vero, e ne ho tratto profitto, in particolare per alcuni riferimenti alla normativa comunitaria. Però intendiamoci: qualunque commissione di studio non è vincolante per nessuno. Ho letto gli atti con tutta l'attenzione: in merito alle telepromozioni sono contenute nella relazione della commissione di studio alcune affermazioni apodittiche, non motivate. Viceversa, ho accolto nella mia relazione alla proposta i punti che recano una motivazione. In particolare, quello relativo alle citazioni dello *sponsor* è preso quasi interamente dal documento della commissione di studio, ma reca precise motivazioni. Se lo desiderate, posso fornirvi il testo integrale.

Passando ad un altro argomento, nella memoria si fa richiamo al rapporto 1991 del Consiglio d'Europa. Si tratta di un commento alla Convenzione europea del mese di maggio 1989. In primo luogo, vorrei rilevare che il rapporto non fa testo. Esso può dire quello che vuole, ma è solo un commento, appunto, alla Convenzione europea. Citarla qui è fuori posto, perchè la legge ha vincolato la proposta al rispetto della direttiva comunitaria, non della Convenzione europea: qualunque argomento si adduca collegandolo alla convenzione europea ed al rapporto esplicativo è inconferente. La legge mi assegna il compito preciso di uniformarmi alla direttiva e non ad altri atti o documenti sovranazionali.

Comunque mi sono dato carico di esaminare il testo di questo rapporto nelle sue edizioni (in lingua francese ed inglese) e non vi ho trovato quelle fonti che sono indicate dalla Fininvest. Ho rinvenuto solo il paragrafo 344 nel quale però si afferma che le telepromozioni si differenziano da ogni altra forma di pubblicità perchè le altre forme non recano offerta di vendita.

PRESIDENTE. Abbiamo ascoltato il professor Santaniello che ci ha ribadito la sua posizione in ordine alla valutazione sulle telepromozioni.

Ritengo che la posizione del Garante si possa riassumere nei termini seguenti. Vi è una legge nazionale che ha recepito la direttiva comunitaria e quindi è il nostro punto di riferimento. Il problema degli *spot*, il problema delle offerte al pubblico e quello delle sponsorizzazioni sono valutati nella suddetta legge. Noi abbiamo fissato dei limiti di affollamento e quindi abbiamo praticamente fissato dei limiti di utilizzo.

Non voglio dire che le telepromozioni, dal momento che non sono legislativamente previste, non si fanno: è opportuno considerarle all'interno dei tempi a disposizione ma con determinate caratteristiche. Il Garante ha suggerito una via, se così posso interpretarla, mediana fra chi niente voleva e chi invece voleva troppo. Mi sembra che questo sia in sintesi il discorso che ha fatto il professor Santaniello.

A questo punto non ritengo opportuno aprire una discussione che avrà luogo la settimana prossima quando entreranno nel merito; vorrei utilizzare il tempo a disposizione per richieste di chiarimenti e domande da rivolgere al professor Santaniello.

PAIRE. Signor Presidente, le indicazioni del Consiglio d'Europa credo debbano costituire argomento di trattazione per l'armonizzazione da parte del Parlamento. Infatti, poiché partecipiamo alla formazione di questi documenti, dobbiamo regolarci al riguardo.

Vorrei sottolineare una mia preoccupazione: ho assistito per caso ad un dibattito televisivo molto duro trasmesso dall'emittente «Canale 5». Mi è parso di capire che la soluzione di questo problema riguardi un notevole numero di posti di lavoro. Come Parlamento, noi dovremmo recepire le direttive CEE in modo estensivo, mai restrittivo. L'interpretazione di quel «come», che mi sembra sia l'oggetto della discussione, può essere fatta in modi diversi.

Abbiamo ascoltato il punto di vista del professor Santaniello e credo che nella discussione dovremo trattare il problema.

LOMBARDI. Signor Presidente, il problema posto dalla proposta di regolamento del Garante si può ricondurre essenzialmente alla questione delle telepromozioni. Ci sono certamente altri problemi da valutare, come il discorso della citazione del prodotto all'interno delle sponsorizzazioni e dei programmi sponsorizzati e il numero di promozioni consentite. Il problema più scottante tuttavia è quello delle telepromozioni.

Questo ha origine (non se ne può prescindere) dalla previsione normativa sia a livello europeo che a livello nazionale. La fattispecie delle telepromozioni non viene definita da nessuna legge, nè a livello europeo, nè a livello nazionale; quindi neanche dalla legge di conversione dell'ultimo decreto predisposto dal ministro Pagani che demanda al Garante il compito di adeguare la disciplina delle sponsorizzazioni, non parlando mai delle telepromozioni, alla direttiva europea. Questo è il punto nodale del discorso.

Le telepromozioni non erano previste neanche dalla legge Mammi bensì sono state tirate fuori dal regolamento del 1991, n. 439. Non so se il testo del regolamento rispecchia la proposta del Garante.

SANTANIELLO. Quello del 1991 in gran parte sì.

LOMBARDI. In esso, alla lettera f) fra le forme di sponsorizzazione consentite sono riportate la presentazione, l'illustrazione e, comunque, il coinvolgimento a scopo pubblicitario o promozionale, in modo diretto e specifico all'interno di un programma del nome, marchio o simbolo di un'impresa nonché di un prodotto o servizio, ovvero di un concorso, operazione a premi o altra manifestazione promozionale ad essi relativo. Così si è definito qualcosa che poi abbiamo chiamato con il nome omnicomprensivo di «telepromozione». La telepromozione è compresa in questa larga definizione della lettera f) del regolamento (e non di una norma di legge) nel quale ci sembra si sia anche un po' «debordato» rispetto alla legge Mammi. Non vorrei che perseverassimo in questo errore. Questo è il problema che dobbiamo affrontare a livello parlamentare: la telepromozione viene fatta rientrare, poiché non c'è nessun'altra definizione appropriata nella legge n. 483, tra le forme diverse dall'offerta al pubblico per la vendita, ricavando in tal modo uno spazio, senza nessun appiglio legislativo, solo per assecondare la tendenza a prendere atto di una realtà che esiste in virtù della fattispecie introdotta con il regolamento n. 439 del 1991.

La proposta di regolamento, che cerca di mediare le posizioni nate intorno a differenti gruppi di interessi sul problema delle telepromozioni, avendo cura di verificare la validità dell'una o dell'altra interpretazione, viene successivamente. A monte, bisognerebbe cercare di capire se il regolamento può esaurire il problema nel contesto delle norme europee e italiane attuali, anche in termini di legittimità dello stesso regolamento.

Abbiamo due posizioni fondamentali che si contrappongono: quella del gruppo Fininvest, il massimo esponente delle concessionarie private nazionali, e quella della carta stampata e, fra queste due posizioni estreme abbiamo quella delle emittenti locali, e, soprattutto, quella della Rai che, evidentemente, sull'argomento delle telepromozioni non

sa come comportarsi. La sua opposizione a supposte pretese della Fininvest potrebbe infatti determinare la rinuncia a future rivendicazioni che a sua volta potrebbe avanzare. Dal punto di vista normativo, di merito e quindi politico, ciò determina un pasticcio per quanto concerne le scelte che è possibile prospettare.

Da parte mia vorrei chiedere al Garante - stante questi fatti, che, se ho colto bene nel segno, mi sembrano indubitabili - se non ritenga di doverci suggerire, oltre allo strumento regolamentare che cerca di «rattoppare» la situazione, una modalità che porti a una maggiore certezza della normativa vigente. Chiedo cioè al Garante se non ritiene che, oltre ad agire con tanta prudenza, come fin qui ha fatto nel contemperare tutte le esigenze, sia opportuno proporre una norma che finalmente disciplini più chiaramente e concretamente la materia.

PRESIDENTE. Vorrei chiedere ai colleghi di non sviluppare dei veri e propri ragionamenti, ma di limitarsi a delle domande.

ROGNONI. In effetti il collega Lombardi con il suo intervento ha aperto la discussione.

Anche se avrei da aggiungere altri elementi a quelli esposti dal collega, eviterò di farlo limitandomi solo a porre una domanda. Il Garante si è soffermato ampiamente sugli effetti giuridici che l'adozione del regolamento comporterà e, a proposito del regolamento, la cui stesura non era sicuramente facile, vorrei mettere in evidenza la capacità dimostrata dal Garante e aggiungere che, almeno per quanto mi riguarda, le sue argomentazioni sono state più che convincenti.

Vorrei sapere però se oltre che sull'aspetto giuridico, il Garante e i suoi uffici si sono soffermati anche sugli aspetti economici. A mio avviso qui il problema resta aperto. Potremmo liquidarlo ricordando a chi protesta che se avesse letto con attenzione la legge n. 483 del 1992 avrebbe capito che entro giugno avrebbe dovuto adattarsi alle nuove disposizioni. Nel dibattito che fu svolto in proposito anzi fummo proprio noi a chiedere che il termine venisse spostato da febbraio a giugno, proprio per dare ai privati sei mesi di tempo per adeguarsi. Invece di approfittarne però, evidentemente, hanno fatto di tutto per arrivare ad oggi rilanciando le proprie richieste.

Anche in presenza di questa anomalia, anche davanti al comportamento di chi non vuole accettare e rispettare una legge, anche di fronte a chi vuole metterci con le spalle al muro con un ricatto occupazionale, penso sia però importante per i nostri lavori avere chiarezza rispetto a voci e indicazioni di parte. Si dice che se le telepromozioni vengono impedito salterà un mercato di 400 miliardi. Questo naturalmente metterebbe delle aziende in ginocchio, mentre il nostro obiettivo è solo quello di far loro rispettare le leggi.

Il problema però dobbiamo porcelo. Vorrei capire allora se il Garante e i suoi uffici hanno esaminato le conseguenze che il regolamento potrà provocare sul piano economico.

SENESI. Nella relazione il Garante ci ha fatto presente che la sua generosità nei confronti delle radio dipende anche dal fatto che, di norma, esse non hanno mai seguito comportamenti *extra legem*. Questo

ha suscitato in me una curiosità e mi ha spinto a chiedermi se c'è stato qualcuno che ha adottato comportamenti *extra legem* e se, in questo caso, il Garante ha mai irrogato sanzioni. Se questo è avvenuto, ai danni di chi si è verificato e quali ne sono stati gli effetti?

Riallacciandomi poi a quanto diceva poco fa il senatore Rognoni, vorrei chiederle se può quantificarci gli effetti economici della questione. I suoi uffici dovrebbero aver concluso l'esame dei bilanci. Se avessimo la misura esatta delle fatturazioni di tutto il settore coinvolto, Rai, Fininvest ed emittenti minori, potremmo forse capire chi fa le telepromozioni e quale è l'effetto sulle vendite. La Commissione potrebbe cioè conoscere esattamente gli effetti derivati dall'applicazione di un regolamento come quello da lei proposto.

CAPPELLI. Poichè sono intervenuto ai lavori della Commissione in ritardo mi scuso, professor Santaniello, se nelle mie domande tornerò a riproporre quanto già chiesto da altri colleghi.

Anch'io vorrei conoscere quali riflessi provocherà sull'occupazione questo regolamento. Mi pare che sia questo il problema più importante. Se impediremo le telepromozioni, ritengo che le reti della Fininvest non rinunceranno ai 72 minuti e al 5 per cento di tempo consentiti per le televendite e occuperanno anche quegli spazi. Mi chiedo a quel punto che effetti provocherebbe sulle televisioni locali che tutti, credo, vogliamo tutelare per garantire quella pluralità di informazione che è indispensabile.

Vorrei poi sapere se è stata presa in esame la possibilità di estendere i termini di applicazione di queste norme a tutte le televisioni che eccedono i 72 minuti e il 5 per cento, norme che se fossero applicate immediatamente comporterebbero la chiusura di molte televisioni private.

PISCHEDDA. Anch'io vorrei soffermarmi sugli effetti dal regolamento. Non credo che esso provocherà automaticamente l'abolizione delle telepromozioni, comporterà piuttosto una gestione del tempo a disposizione delle reti diversa e delimitata. Ritengo che questo sia un aspetto sul quale occorre fare particolare attenzione. Ci si limita a dire che si perderanno 30.000 posti di lavoro e 400 miliardi, ma non si spiega se ciò avverrà rispetto alla situazione attuale ovvero, come io credo, rispetto a una ipotesi di gestione totalmente libera.

DI BENEDETTO. Mi consenta una piccola chiosa, signor Presidente. Ho l'impressione che questa Commissione sia periodicamente sottoposta a condizionamenti ultimativi, ricattatori, da parte di un certo mercato. Il Garante, per il quale ho una grandissima stima, non è un *taumaturgo* che inventa le cose, ha invece il compito istituzionale di attuare la volontà legislativa del Parlamento.

Noi abbiamo stabilito i tempi massimi delle sponsorizzazioni. Oggi salta fuori che il termine «telepromozioni» può essere enucleato dalle sponsorizzazioni; superate queste salterà fuori un termine diverso che potrà essere utilizzato in altro modo. Io credo che, stabiliti i tempi pubblicitari, ogni televisione può usare le dizioni e i termini che vuole, ma telepromozioni, telemostre o quello che volete rientrano all'interno

del tetto della pubblicità. Non è possibile procedere con interpretazioni forzate, quando il paese aspetta da noi una semplificazione del dettato legislativo.

Credo che se non poniamo la parola fine ci troveremo a discutere di volta in volta e magari, alla fine, il responsabile sarà il Garante che non ha colpa alcuna rispetto alla volontà contorta di spinte lobbistiche che, all'interno del Parlamento, riescono sempre a trovare gli spazi necessari.

NERLI. Vorrei chiedere al professor Santaniello se, dal suo punto di osservazione, avverte che le emittenti nazionali coinvolte (o che dovrebbero essere coinvolte) si stiano muovendo o no per adeguare la loro programmazione a ciò che la legge e il Garante hanno già deciso. In caso positivo domando come si stiano muovendo per modificare i propri palinsesti.

SANTANIELLO. Al senatore Paire, che ha posto il problema, devo dire che sia l'interpretazione riduttiva, sia quella estensiva devono essere motivate. Quella estensiva è imperfetta quanto quella riduttiva.

La convenzione del Consiglio d'Europa del 5 maggio 1989, se ne leggiamo il testo, non differisce in nulla dalla direttiva del 3 ottobre 1989: in materia di regime delle sponsorizzazioni e della pubblicità hanno proceduto perfettamente in parallelo. Quindi non vi è, nella convenzione, una concezione più estensiva o ampliativa rispetto alle telepromozioni. La convenzione e la direttiva sono convergenti.

L'unica differenza sta nel fatto che siamo tenuti ad attuare la direttiva perchè siamo inseriti nell'ordinamento comunitario e se non l'attuassimo (questa era la minaccia di Bangemann) saremmo soggetti a denuncia di fronte alla Corte di giustizia per inadempienza.

Quanto alle riflessioni del senatore Lombardi, effettivamente avevo usato la dizione «margine di opinabilità»: ma ogni questione di rilievo presenta un certo margine di opinabilità, perfino in sede politica. Le stesse decisioni di un magistrato, in qualunque momento della sua decisione, possono avere un margine di opinabilità (c'è una opinione A e una opinione Z: la certezza c'è solo quando a pronunciarsi è la norma) mentre invece sul concetto di telepromozione non c'è una previsione esplicita. La legge n. 483 del 1992 di conversione del decreto-legge n. 408 stabilisce che ogni altra forma di pubblicità che non coincida con le televendite non può fruire del regime agevolativo del solo affollamento giornaliero.

Nella proposta del 1991 il problema veniva risolto in maniera più facile perchè c'era il «convertitore». Ora il «convertitore» è stato soppresso.

Anche i tedeschi si sono regolati in questo modo: hanno dovuto recepire la direttiva ed hanno dato luogo al *Rundfunkstaatsvertrag*, che recepisce la direttiva nel loro ordinamento. I tedeschi, anche riguardo alla pubblicità, non hanno allargato le maglie.

Vorrei ora leggere un brano da «Sponsorizzazioni e imprese nella nuova Europa», pubblicato da «Il sole 24 ore». Cito il nome dell'editore perchè di solito le sue edizioni non sono mai improntate a visioni restrittive: «Per quanto riguarda le "trasmissioni pubblicitarie", la loro

nascita è dovuta al divieto di presentare i prodotti dello *sponsor* durante le trasmissioni. Così programmi come *Glücksrat* (Ruota della fortuna), vengono ora trasmessi con l'indicazione, per tutta la durata del programma, che sono delle trasmissioni pubblicitarie».

Le riflessioni svolte dal senatore Rognoni sono importanti. Il senatore Di Benedetto ha ricordato che, per legge, sono un organo esecutivo con il compito di attuare la legge, però da buon cittadino non posso ignorare anche i riflessi economici. Per cui ho cercato di orientarmi anche in questa materia.

Procediamo allora in maniera corretta: quando ho svolto l'indagine conoscitiva preliminare, ho trovato contrapposte due posizioni. Molto rigida la Fieg (divieto assoluto, liceità assoluta per il Gruppo Fininvest). Non ho trovato negli altri (Telemontecarlo, Videomusic, emittente locale) alcuna obiezione di fondo alla riformulazione della materia delle telepromozioni in sintonia con la direttiva comunitaria.

Rispetto alla proposta che ho formulato, vi è stata una risposta da parte dei due blocchi dell'emittenza nazionale, quello pubblico (la Rai) e quello privato (l'emittenza commerciale), del tutto diversa: il presidente della Rai ha affermato di condividere la proposta del Garante, pur riconoscendo che comporterà per l'emittenza pubblica una perdita di 50 miliardi; egli ritiene che vada rispettata la legge n. 483 del 1992. I rappresentanti del polo privato, cioè il gruppo Fininvest, sostengono che subiranno una perdita di 300 miliardi.

Nel predisporre la mia proposta ho cercato di seguire anche le opinioni riportate dalla stampa. Ad esempio su «la Repubblica» del 29 aprile veniva riportata una rilevazione compiuta da un istituto specialistico secondo cui in base alla nuova normativa «Canale 5» dovrebbe ridurre i tempi dedicati alle telepromozioni del 16 per cento.

Se non ho smarrito il senso delle proporzioni, mi sembra che il 16 per cento di un volume di telepromozioni oggi ritenuto da tutti eccessivo non sia rilevante.

Ho registrato poi un intervento del dottor Contri, presidente dell'Assap, il quale riconosce che occorre un limite di affollamento giornaliero ma anche uno orario, osservando «la somma di pubblicità e di telepromozioni del giorno 4 marzo 1993 raggiungeva su «Canale 5» il 44,8 per cento, escludendo l'autopubblicità», e che «mirare ad evitare simile affollamenti non significa voler penalizzare la televisione commerciale ma semplicemente cercare di salvaguardare il valore tradizionale della pubblicità».

Il Parlamento comunque ha ben diversi strumenti e ben diversa capacità per valutare quali sono gli effetti economici della mia proposta.

Per quanto concerne il settore radiofonico, pur dovendo riconoscere di non aver compiuto un'indagine attenta, devo ricordare che si tratta di un settore che non comporta grossi scompensi in un senso o nell'altro.

Al senatore Cappelli, che faceva riferimento all'emittenza locale, vorrei ricordare che essa sicuramente si giova di quel sopraggiunto aumento degli indici attraverso le televendite (un intervento provvidenziale per un'emittenza che si trova in difficoltà). Circa le telepromozioni,

non mi sembra che l'emittenza locale sia mai stata davvero interessata ad esse.

CAPPELLI. Il timore è che valutando le telepromozioni come gli *spots* esse si trasformino in televendite, andando così ad invadere uno spazio che è appannaggio delle emittenti piccole.

SANTANIELLO. Probabilmente su questo aspetto è necessario un approfondimento di carattere tecnico.

Anche al senatore Pischedda, che mi chiedeva un'opinione sugli effetti economici, devo rispondere che, al di là dei dati che ho citato, un approfondimento ulteriore richiederebbe tempi più lunghi.

Al senatore Di Benedetto posso assicurare che le telepromozioni rientrano già all'interno degli indici globali.

Al senatore Nerli posso dire che, sul piano degli interessi economico-finanziari, le aziende hanno recepito la prospettiva del regolamento, in particolare in materia di telepromozioni: come dicevo poc'anzi, la Rai, Telemontecarlo, Videomusic, le emittenti locali hanno dimostrato di accettare la soluzione prospettata. Devo riconoscere che anche a livello locale e di associazioni (penso a Terzo polo, a Telenorba) non vi sono stati segni di reazione negativa.

Infine alla senatrice Senesi, che mi chiedeva notizie circa le sanzioni, desidero confermare che a giorni presenterò la mia relazione al Parlamento per il 1992 nella quale ho dato conto anche delle sanzioni irrogate. Con tutta onestà ho però anche fatto presente che non potendo disporre di un adeguato sistema di rilevazione (che richiederebbe l'investimento di molti miliardi mentre invece dispongo in bilancio solo di 14 miliardi) non sempre è possibile avere dei dati particolareggiati.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Santaniello, per il contributo che ha offerto ai nostri lavori, e rinvio il seguito dell'indagine ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOSSA MARISA NUDDA