

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA
SULLA MULTIMEDIALITÀ

6° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 27 SETTEMBRE 1994

Presidenza del vice presidente FAGNI

INDICE

Audizione del Garante per la radiodiffusione e l'editoria

PRESIDENTE	Pag. 3, 8, 11 e passim	SANTANIELLO	Pag. 3, 11, 13 e passim
ALÒ (Rif. Com. Progr.)	10		
ARMANI (Lega Nord)	16, 17		
BACCARINI (PPI)	9, 13, 15		
CARPINELLI (Progr. Feder.)	14		
STAJANO (Progr. Feder.)	8, 12		

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

I lavori hanno inizio alle ore 15,45.

Audizione del Garante per la radiodiffusione e l'editoria

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla multimedialità.

Ringrazio il professor Santaniello per la sua disponibilità e gli do la parola per una esposizione introduttiva.

SANTANIELLO. Rivolgo il mio deferente saluto al Presidente ed ai componenti della 8^a Commissione parlamentare ed esprimo a mia volta un ringraziamento per avermi offerto l'opportunità di prospettare qualche considerazione sulla multimedialità, un tema rilevante e molto delicato, anche se, quale ultimo interlocutore di questa prima fase dell'indagine conoscitiva, non mi è facile aggiungere qualcosa di nuovo o di originale dopo i contributi di notevole pregio che già hanno esplorato, almeno in un primo approccio, tale campo tematico.

Rilevo in primo luogo che i metodi di analisi di questo tema così complesso sono molteplici: dalle valutazioni tecnologiche a quelle economiche, dalla rilevazione delle risorse finanziarie acquisibili ai livelli di produttività e di efficienza, dalle nuove formule organizzative delle strutture ai problemi del telelavoro, dall'introduzione di regole adeguate concernenti i servizi multimediali al ridisegno di una diversa mappa dei settori interessati, dalla indagine sui riflessi sociali conseguenti al processo di innovazione all'esame delle prospettive culturali. In coerenza con il tipo di competenze spettanti all'Autorità garante della radiodiffusione e dell'editoria, l'angolo di osservazione prescelto dal mio ufficio riguarda soprattutto gli aspetti normativi ed istituzionali, che sono coesenziali al quadro della multimedialità.

Il compito può ritenersi in qualche modo facilitato dal fatto che già in fondamentali documenti elaborati dall'Unione europea (il libro verde del dicembre 1992 «Pluralismo e concentrazione dei media nel mercato unico», il libro bianco presentato da Jacques Delors al vertice europeo del dicembre 1993 ed il rapporto del gruppo di lavoro Bangemann presentato al vertice di Corfù nel giugno 1994) si rinvengono linee di guida che, sebbene tracciate soprattutto in vista di una azione comunitaria, tuttavia contengono indicazioni valedole per le legislazioni nazionali. In particolare, il rapporto del gruppo di lavoro Bangemann del giugno 1994 ha segnato l'esigenza di fronteggiare le nuove sfide della globalizzazione e della multimedialità anche mediante l'introduzione di regole efficaci per proteggere il pluralismo e la concorrenza.

Vorrei ricordare - per delineare un quadro, sia pure approssimativo, delle problematiche emerse in sede di Unione europea e poi, brevemente, per ciò che riguarda in prospettiva la normativa nazionale - che nel rapporto del gruppo Bangemann è fortemente avvertita l'esigenza di un coordinamento delle diverse legislazioni nazionali. Infatti, anche la notevole varietà, disomogeneità e disorganicità delle legislazioni dei vari Stati è considerata una barriera perchè si possono ovviamente creare delle zone «opache», come effettivamente accade, nel circuito della multimedialità. Ebbene, Bangemann prevede la creazione di un'Autorità europea con poteri simili a quelli della *Federal Communications Commission* americana nonchè la nomina, in ogni Stato dell'Unione europea, di un ministro avente competenze specifiche, così da dar vita ad un consiglio europeo capace di offrire certezze e regole comuni che, tra l'altro, assicurino anche l'interconnessione e l'interoperabilità di reti e di servizi.

Inoltre il Comitato economico sociale, nel parere reso in data 22 settembre 1993 in merito al libro verde della Commissione della Comunità europea (sul pluralismo e la concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa), ha proposto la creazione di un osservatorio europeo dei *mass media* allo scopo di controllare e mettere un freno alle concentrazioni e garantire la libertà di informazione ed il pluralismo culturale.

Anche nella conferenza europea sull'audiovisivo, tenutasi a Bruxelles nel luglio 1994, sono state discusse le «regole del gioco» e sono stati sottolineati alcuni punti prioritari: la liberalizzazione della costruzione di infrastrutture di comunicazione riguardanti le nuove tecnologie; la certezza e la stabilità di regole per la concorrenza ed il mercato; il rispetto del pluralismo ed il controllo delle posizioni dominanti.

Infine, di recente il commissario italiano per la Comunità europea Vanni d'Archirafi ha sottolineato l'esigenza di una normativa europea, a carattere unificante, tanto più che le opportunità offerte dalle nuove tecnologie non possono essere interamente sfruttate nell'attuale frammentato quadro normativo dei vari Stati. Come è noto, si sta studiando quale formula adottare: il progetto o la direttiva o, ancora, una normativa a carattere regolamentare. Ad ogni modo il commissario italiano rilevava che un intervento normativo comunitario in materia garantirebbe agli Stati membri un quadro giuridico stabile, introducendo il grado massimo di sicurezza giuridica, necessario per dare un elemento propulsivo agli eventuali investitori ed impedire le concentrazioni pericolose per il pluralismo.

Dopo questa prima introduzione, indubbiamente molto rapida e sommaria, passerei a tracciare qualche elemento di prospettiva in relazione all'assetto di questa materia nel nostro paese. In tale quadro, l'Italia deve innanzitutto mirare in tempi brevi ad «europeizzare» il suo sistema di regole concernenti le telecomunicazioni, ormai obsoleto ed anacronistico. L'evoluzione verso la multimedialità impone che si creino le condizioni per un mercato aperto alla competizione. Se il paese tendesse invece a rallentare questo processo, non sarebbe in grado di rispondere ai nuovi bisogni generati da sistemi sociali che crescono sempre più come società aperte ed a dimensione globale. Se persistessero quindi le attuali condizioni istituzionali del comparto delle telecomunicazioni e non si accelerasse il superamento di posizioni

di monopolio, l'innovazione tecnologica multimediale troverebbe un serio ostacolo.

Va evidenziato tra l'altro il ritardo - che incide negativamente sulla crescita dei mercati interessati - nel recepimento della direttiva CEE n 388 del 1990 (oggetto della delega di cui alla legge 22 febbraio 1994, n 146) sull'abolizione di diritti esclusivi per la fornitura di servizi di telecomunicazione, con le eccezioni ivi previste, e sull'attuazione di una struttura regolamentativa indipendente rispetto al gestore della rete.

Come è noto, gli Stati Uniti sono il paese più avanzato nella multimedialità, anzi leggevo di recente che addirittura il settore dell'informazione e gli intrecci della multimedialità implicano un livello di acquisizione di nuovi posti di lavoro tra il 50 e il 60 per cento, un dato che fa pensare, un dato nettamente positivo per l'occupazione. Certamente nel nostro paese siamo ben lontani dal poter attingere ad un simile livello occupazionale nel settore.

Non possiamo non rilevare che l'attuale assetto normativo italiano è del tutto inadeguato rispetto al complesso sistema di nuove regole necessarie a governare la multimedialità, ed anzi è contrassegnato da troppe peculiarità negative, tanto per usare una frase molto incisiva di cui si è avvalso il professor Cappuccini.

Negli altri paesi lo sviluppo delle nuove forme di telecomunicazione e dei servizi applicativi si è potuto verificare non solo attraverso l'iniziativa di una imprenditoria efficiente e coraggiosa (nonchè consapevole delle necessità sociali che spingono l'imprenditore a mirare, oltre al profitto, ad una visione solidaristica di tutto il settore) ma anche perchè il legislatore ha accompagnato con opportune normative il progresso tecnologico, disciplinando attentamente le varie tipologie dell'innovazione e segnando le linee di guida e di indirizzo per le nuove realizzazioni. Questo è il punto dolente che ha ribadito il professor Cappuccini. Ho apprezzato il suo contributo, giocato su un piano di obiettività tecnologica.

Dobbiamo invece ricordare che la legge 6 agosto 1990, n. 223, la cosiddetta legge Mammi, ha avuto riguardo esclusivo alle forme tradizionali di radiodiffusione, lasciando sostanzialmente fuori dal proprio orizzonte le nuove tecniche trasmissive (cavo, satellite) e di accesso condizionato (*pay-television*, *pay-per-view*), la cui realizzazione è una delle premesse fondamentali per la frontiera della multimedialità. A noi purtroppo mancano dei pezzi per comporre questa architettura della multimedialità. Inoltre l'apertura del settore alle nuove tecnologie può rappresentare anche una forma di deconcentrazione, un rimedio ai monopoli e agli oligopoli dell'etere, come dimostrato dall'esperienza statunitense dove l'introduzione delle reti cablate e l'avvento delle tecniche satellitari hanno controbilanciato il potere dei grandi *networks* televisivi via etere, introducendo quindi un fattore di riequilibrio; anche se, come è stato giustamente chiarito nei contributi offerti da chi mi ha preceduto in sede di audizione, il *network* americano non è un *network* di concentrazione, essendo composto da stazioni affiliate sulla base di una formula aggregante ma non concentrante, una formula che non paralizza nè ingombra. Ad ogni modo, sta di fatto che queste nuove tecniche, il cavo ed il satellite, hanno ugualmente riequilibrato la bilancia anche di fronte ai tradizionali *networks* via etere.

Ho più che altro portato la mia attenzione sul settore radiotelevisivo perchè è quello più consono alle competenze assegnatemi, senza trascurare peraltro quei profili peculiari che riguardano proprio le telecomunicazioni, le tecnologie, le strutture, i riflessi nel settore dell'informatica e così via. Ad esempio, nella visione di uno sviluppo della multimedialità nel nostro paese, è pensabile un ulteriore effetto positivo raggiungibile. Considerato il progressivo prevalere del carattere tematico delle emittenti - anche questo è uno dei portati positivi della multimedialità - e quindi dei servizi televisivi a pagamento, i quali apportano nuove risorse al sistema, si dovrebbe giungere ad una svalutazione di quegli indici di *audience* che, in modo così massiccio, sono divenuti da molto tempo ed ancora rappresentano un elemento essenziale nella logica della competizione tra televisioni generaliste. Ciò darebbe un minor rilievo alla risorsa pubblicitaria o comunque porterebbe ad una deconcentrazione della stessa. Leggevo un recente articolo di un tecnico il quale rilevava come negli altri paesi si cominci a parlare del cosiddetto *infocommercial*, cioè di un tono pubblicitario che si innesta effettivamente nell'informazione e non resta soltanto elemento di congiunzione tra produttore e consumatore. Si tratterebbe quindi di dare un taglio nuovo che andrebbe a diminuire e a ripartire il peso dell'elemento pubblicitario. Fermo restando che le esigenze di apposizione di nuove regole e di affermazione di principi aggiornati e moderni valgono in tutte le componenti della telecomunicazione, vi sono però dei punti di maggior rilevanza relativi alla necessità di garantire il pluralismo. Se questa necessità vale per tutto il complicato intreccio della telecomunicazione, forse ancora di più vale per quei settori attinenti specificamente alla comunicazione di carattere sociale, di massa. D'altra parte questo concetto è stato ben rilevato dall'Autorità *antitrust*, laddove ha osservato che nell'evoluzione cronistorica «la regolamentazione dei servizi di telecomunicazione è stata caratterizzata da norme di ispirazione prevalentemente economica ed industriale, mentre i servizi radiotelevisivi sono regolati da norme più attente ai problemi di natura culturale e di pluralismo dell'informazione che agli obiettivi di efficienza economica». L'Autorità *antitrust*, quindi, ha posto un interrogativo molto rilevante, se il significato da dare alla protezione del pluralismo dell'informazione debba essere riferito ad ogni servizio di telecomunicazione e radiodiffusione o se debba riguardare essenzialmente quei servizi di radiodiffusione che rivestano un chiaro contenuto informativo. L'interrogativo è ben posto e, senza fare del semplicismo che sarebbe fuori luogo, mi sembra che si possa rispondere che la protezione del pluralismo investe tutto l'intreccio multimediale in ogni sua componente, ma è più rilevante in quei segmenti che attengono direttamente alla comunicazione sociale.

Per quanto riguarda il servizio pubblico radiotelevisivo, tutti sappiamo che le istituzioni europee hanno sempre dato un rilievo ai servizi pubblici nel quadro del sistema misto, in particolare sotto il profilo della salvaguardia dell'identità culturale di un paese. Questo è a mio avviso il punto fondamentale della riflessione sulle istituzioni comunitarie. Oltre a dar rilievo alle televisioni private, esse hanno individuato in maniera molto esatta gli aspetti specifici rilevanti dei servizi radiotelevisivi di ogni paese sottolineando l'esigenza di una loro salvaguardia.

È necessario riorganizzare la Rai in modo che ne venga assicurato un rilancio in settori fondamentali come quello della multimedialità o quello della comunicazione, veri punti strategici per l'avvenire. Quindi, in funzione di tale strategia incentrata sull'innovazione di prodotto, occorre che il servizio pubblico televisivo si ponga a livello degli altri servizi radiotelevisivi sia dal punto di vista della tecnologia che della qualità della informazione, un'informazione che sappia rispecchiare, in maniera equanime e imparziale, tutte le voci e le esigenze delle forze sia politiche che culturali presenti nel paese.

Non vorrei trattare argomenti già sollevati in altre occasioni anche se rilevo che questa arretratezza tecnologica è particolarmente grave per quel che riguarda le nuove vie trasmissive (le cosiddette autostrade della comunicazione), il cavo, il satellite e in particolare le sinergie tra i due elementi.

Non è mia intenzione citare continuamente il professor Cappuccini anche se devo dire che nella sua visione tecnologicamente neutra ha sottolineato alcuni aspetti molto veri e plausibili. Ha rilevato che il vero problema che grava sul sistema dell'informazione italiana, legato ad un accentramento dei poteri inerenti all'etere e da cui risulta esclusa qualsiasi nuova formula, non è da attribuire ad una mancanza di risorse umane o di ricerca, ma ad una visione miope, se non addirittura cieca, del legislatore.

Da ogni parte è stata riconosciuta l'esigenza di introdurre un'Autorità adeguata che oltre a completare le strutture esistenti, sia in grado di rendere operanti le misure necessarie al raggiungimento della frontiera della multimedialità.

Riguardo al problema dell'individuazione dell'organo di regolamentazione sembrano opportune alcune precisazioni preliminari.

Vanno tenute distinte sul piano sostanziale, e al di là di qualsiasi aspetto nominalistico, le diverse figure di organismi indipendenti conosciute dal nostro ordinamento nella sua più recente evoluzione, che possono ricondursi alle seguenti categorie.

Innanzitutto gli organismi di garanzia, che garantiscono nei confronti della collettività l'attuazione di determinati valori costituzionali; così è in relazione all'articolo 47 della Costituzione per la Consob e, per alcune competenze, la Banca d'Italia; in relazione all'articolo 42 della Costituzione per l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato nonché in relazione all'articolo 21 della Costituzione per il Garante per la radiodiffusione e l'editoria. Sono organi che devono garantire la tutela di un precetto dello Stato.

In secondo luogo organismi con funzioni di alta amministrazione il cui compito è di coordinare ed indirizzare iniziative settoriali della pubblica amministrazione. Si tratta di grandi coordinatori che hanno il compito di evitare che iniziative segmentate tra svariati centri producano successivamente iniziative scoordinate; una di queste è l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione.

Infine vanno considerati gli organismi tecnici che hanno il compito di regolamentare e controllare, soprattutto per gli aspetti tariffari e qualitativi, determinati servizi di rilevante interesse pubblico. Tra questi vanno considerati gli organismi come l'Isvap e quelli indicati nella legge del 30 luglio 1994, n. 574, che hanno il compito di sovrintendere agli

aspetti qualitativi e tecnologici anche a protezione degli interessi degli utenti.

Riteniamo che l'organismo indipendente, rispetto alle imprese e ai servizi e rispetto all'utenza e alla collettività, da introdursi nel nostro sistema, rientri in pieno in questa terza categoria. Si tratta di autorità tecniche dotate del compito di controllare aspetti qualitativi, tariffari, di monitoraggio ed altro.

Nell'ambito della normativa inerente all'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni esiste una norma secondo la quale le dismissioni delle partecipazioni azionarie nelle società operanti nel settore delle telecomunicazioni, ma anche in altri pubblici servizi, sono subordinate alla creazione di organismi indipendenti per la regolazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico. In questo caso la normativa esistente dà un quadro ben preciso di quello che sarà il nuovo organismo.

A nostro parere l'Autorità da introdurre deve avere indubbiamente un carattere unitario; in questo senso hanno ragione (senza citarli nominativamente per economia di tempo) coloro che hanno affermato l'unitarietà, cioè che questa Autorità deve riguardare sempre tutti gli aspetti tecnologici della multimedialità, mentre dovrebbero permanere, perchè hanno un loro compito autonomo, le attuali autorità, il cui campo di attività concerne la tutela della concorrenza e del pluralismo. Quindi la Commissione *antitrust*, che ha un compito generale, di vigilare sulle concentrazioni di tipo economico-industriale e, inoltre salvo tutti i rimodellamenti che il Parlamento riterrà necessari ed opportuni, l'autorità preposta alla vigilanza radiotelevisiva e l'editoria. Anche negli altri paesi dove la multimedialità è più avanzata, queste competenze *antitrust* sono state conservate in testa a quegli organismi che già erano portatori, titolari di queste competenze.

Ho terminato e ringrazio la Commissione per la cortesia che ha manifestato nell'ascoltarmi.

PRESIDENTE. Noi ringraziamo lei, professor Santaniello.

Invito i colleghi che intendono intervenire a porre le loro domande.

STAJANO. Professor Santaniello, la ringrazio: ho ascoltato con molto interesse questi suoi appunti di relazione. Io avevo letto anche il resoconto della sua audizione che si è svolta presso la Commissione cultura, scienza e istituzione della Camera il 23 giugno 1994 e mi pare che questi suoi appunti di relazione di oggi e quella audizione si completino, in un certo senso.

Mi ha colpito oggi il sentire ripetere, (lei infatti ha accennato), alcuni concetti che trovo sostanziali: il concetto delle regole, quello del pluralismo e, nuovo, il concetto della salvaguardia culturale di un paese che trovo di eccezionale importanza, soprattutto in un momento come questo in cui mi sembra siano calpestate le regole fondamentali.

Lei naturalmente si è espresso da giurista qual è; io vado al di là dei fatti, cioè oltre l'apparenza giuridica, cercando di vedere

quelli che sono i fatti civili e politici che lei naturalmente sottintende con grande coscienza e conoscenza.

Arrivo alle domande.

Il nostro sistema televisivo è un sistema misto: lei l'ha accennato oggi e questa è semplicemente una notizia; io mi riferisco all'informazione e tocco subito questi concetti di nuove regole, di salvaguardia della identità culturale di un paese e di pluralismo. Naturalmente lei ha trattato con grande competenza il concetto di autorità e il tema delle competenze dell'ufficio del Garante, la legge sull'*antitrust*, problemi enormi che tralascio. Mi riferisco soltanto alle regole per quanto riguarda l'informazione.

Nella televisione privata tutto è affidato ai rapporti tra proprietà e direttori dei telegiornali, in genere (anche delle reti, ma soprattutto dei telegiornali), come, d'altra parte, nei giornali quotidiani e nei settimanali.

Nella televisione pubblica, invece, vi è un consiglio di amministrazione (parlo della situazione italiana) scelto dai Presidenti di Camera e Senato, che sono apparentemente neutrali ma che si rifanno (lo sappiamo dai modi della loro elezione, lo sappiamo dalla pratica quotidiana e dalle loro dichiarazioni, che non sono certo, neppure formalmente, oggettive) alla maggioranza governativa. Come giudica da giurista, questa procedura che era stata scelta in nome dell'imparzialità e della necessaria partecipazione (e mi riferisco al suo concetto di pluralismo) di tutti i cittadini al bene pubblico? I cittadini, una grande parte, da ciò che succede, sono esclusi; le nomine di questi giorni dei direttori dei telegiornali, dei giornali e delle reti sono un'ulteriore grave prova e vanno al di là di ogni concetto di lottizzazione. La domanda specifica è: non pensa che questo sistema possa violare principi costituzionali essenziali, quelli che tutelano la parità dei cittadini, non soltanto l'articolo 3 della Costituzione della Repubblica ma anche altri?

Vorrei inoltre, se mi permette (lei mi sembra paziente e gentile), farle un'altra domanda.

Lei ha analizzato comparativamente i sistemi televisivi stranieri. Le chiedo: esiste qualche caso in cui un presidente del Consiglio o un direttore di potere politico sia anche proprietario di reti televisive? C'è nei paesi stranieri qualche norma che regoli l'eventualità, così macroscopicamente evidente in Italia, di un simile conflitto di interessi?

BACCARINI. Lei, professor Santaniello, ha fatto in questi anni un'esperienza che credo le permetterà di darmi una risposta.

Io mi sono sempre posto questa domanda: come sia possibile introdurre in Italia istituti anglosassoni, su un tessuto che, in realtà, non ha le basi, le reti fondamentali. Infatti questi istituti realizzano in concreto sia le funzioni di garanzia sia, soprattutto, le funzioni di controllo che pure la legge vi affida.

In questi giorni stavo ragionando, per esempio, sul problema della Borsa e della Consob. Mi pare che, fra le possibilità di intervento e gli effettivi momenti, capacità, strumentazioni di intervento della Consob e della Sec americana ci sia un abisso. Basti pensare che, negli ultimi dieci anni, vi è stata, nel rapporto impresa-banca (e sono quasi tutte grandi aziende quotate in Borsa), una distorsione che è andata di fatto a

sovertire le regole più elementari della rischiosità dell'affidamento bancario. Lei saprà, professor Santaniello, che oggi le sofferenze bancarie, quelle risultanti in bilancio, raggiungono i 90.000 miliardi e non comprendono tutte le grandi transazioni che sono state effettuate, anche negli ultimi tempi (si veda quella Ferruzzi-Montedison e quella del gruppo Ligresti), che da sole rappresentano altri 30.000 miliardi. Questa massa di sofferenze bancarie, che rappresenta, più o meno, il 10 per cento del totale degli affidamenti a breve e a lungo termine del sistema bancario e che, con ogni probabilità, raggiunge e, in alcuni casi, supera addirittura (si pensi all'Istituto bancario San Paolo di Torino) il 50 per cento del patrimonio riserve e fondi rischi, questa massa di sofferenze bancarie, dicevo, non ha trovato nessuna tutela, nessun intervento, nessun rispetto di regole fondamentali di affidabilità. Lei, professor Santaniello, sa meglio di me che la rischiosità dell'affidamento bancario dovrebbe trovare comparazione non solo nel patrimonio ma anche nella dotazione del credito che viene accordato. Nel caso della Ferruzzi, già nel 1991 l'affidamento bancario raggiungeva il giro di affari complessivo del gruppo Ferruzzi. Dunque in questo caso c'è stato sicuramente una mancanza di controllo da parte della Banca d'Italia (di vigilanza, intendo dire), ma anche una incapacità o una impossibilità di controllo da parte della Consob la quale sicuramente aveva ed avrà la possibilità di intervenire e di fare controlli formali sui bilanci ma non ha alcuna possibilità di fare controlli effettivi sulle connessioni, sui fondi, sulle alleanze o sullo stato reale delle proprietà; e tanto meno è riuscita ad effettuare controlli appunto sui rapporti tra la Banca d'Italia e le grandi banche. Ho fatto l'esempio della Consob perchè credo che lei si sia trovato nelle stesse condizioni, cioè nella possibilità di fare solo controlli formali, anche perchè la mentalità giuridica italiana, a differenza di quella del sistema anglosassone, è ancora molto formalistica.

Io credo che la prima questione che occorre affrontare sia quella di un salto culturale, in questo ambito più che mai necessario. Ed allora, rispetto all'istituzione di una nuova Autorità dotata pur sempre di poteri insufficienti, è forse preferibile attendere la creazione di un'Autorità complessiva europea, quale quella ipotizzata nel rapporto Bangemann, senza la quale non riusciremo a mio avviso a delineare nel sistema un confine consistente, nè dal punto di vista istituzionale, nè sotto il profilo della tutela del pluralismo.

ALÒ. Professor Santaniello, essendo lei un grande esperto in materia radiotelevisiva, vorrei chiederle un giudizio sulla mancata applicazione di alcune leggi in riferimento ai pericoli per la tutela del pluralismo.

Faccio un esempio concreto: la legge 27 ottobre 1993, n. 422, di conversione in legge del decreto-legge 27 agosto 1993, n. 323, all'articolo 10 prevede il trasferimento di una quota del canone di abbonamento radiotelevisivo alle emittenti locali e, quindi, all'imprenditoria minore. È passato un anno e non vi è stato alcun adempimento. Si tratta di dar corso ad una legge dello Stato e capisco che l'Autorità da lei presieduta ha competenze di altro genere: lei non potrebbe chiedere a chi dovrebbe applicare una legge di farlo effettivamente. Ma, tenuto conto che lei sicuramente più di me conosce la Rai, i concorrenti privati nazionali ed

anche lo stesso tessuto imprenditoriale locale, quale giudizio esprime sulla non applicazione di questo trasferimento di risorse, ai fini della tutela del pluralismo in questo settore?

PRESIDENTE. Professor Santaniello, la invito a rispondere a questi primi quesiti.

SANTANIELLO. Per quanto riguarda innanzi tutto la prima domanda posta dal senatore Stajano, non vi è dubbio che il sistema di governo del servizio pubblico radiotelevisivo italiano non è certamente tra i più congrui e tra i più meritevoli di apprezzamento. È noto che vi è stata una stratificazione di vicende storiche legate inizialmente al monopolio televisivo, quando l'ente di Stato era direttamente collegato all'Esecutivo. Poi intervenne la cosiddetta legge di riforma che mirò a «parlamentarizzare» il controllo; l'intento era quello di attrarre il sistema pubblico radiotelevisivo nell'orbita del controllo parlamentare e quindi di tendere al rispetto delle esigenze, delle finalità e degli interessi di tutti: indubbiamente, un intento molto positivo. Ma, come tutti sappiamo, proprio l'organismo parlamentare attraverso forti momenti di crisi per molteplici cause, non ultima la difficoltà di realizzare una certa linea di consenso di fronte a determinati obiettivi di interesse generale, in un ciclo storico non certo tra i più esaltanti della storia italiana; ed infatti la critica fu che quella formula aveva generato il perverso sistema lottizzatore, spartitorio e partitocratico.

Da questa situazione è scaturita la «leggina» del 1993 che, per apportare un correttivo all'effetto deterioro della lottizzazione, ha affidato temporaneamente ai due Presidenti delle Assemblee parlamentari la nomina dei cinque consiglieri di amministrazione. A parte il fatto che tale provvedimento si proponeva anche l'obiettivo del risanamento finanziario ma è risultato di ben poca consistenza sia nello strumentario predisposto che nel fiacco tessuto normativo (insomma, un «pannicello caldo»), a me sembra che anche la formula adottata per la nomina dei consiglieri di amministrazione sia inadeguata se rapportata ad altri sistemi stranieri, ben più efficienti, che invece garantiscono il pluralismo in presenza di qualunque vicenda elettorale ed istituzionale.

Ad esempio, i componenti del consiglio di amministrazione delle televisioni pubbliche francesi sono nominati da più soggetti: alcuni dall'Assemblea nazionale e dal Senato, altri dal Consiglio di Stato. Il Consiglio di Stato francese ha poteri notevoli e ben diversi rispetto all'analoga istituzione italiana. Non voglio assolutamente sminuire il nostro Consiglio di Stato, dal quale provengo, ma voglio sottolineare che il Consiglio di Stato francese ha mantenuto alcune prerogative pubbliche di grandissimo rilievo: per esempio, il potere di convocare ed audire i Ministri quando ciò sia ritenuto necessario nell'interesse generale. Inoltre, può darsi che la memoria mi tradisca (per il Consiglio superiore radiotelevisivo questo è certo), credo che una quota di consiglieri di amministrazione sia anche nominata dal Presidente della Repubblica. In qualunque sistema politico ed elettorale (sia con il proporzionale sia con il maggioritario) e con qualunque maggioranza, una pluralità di organi investiti del potere di nomina salvaguarda sempre la totalità degli interessi in gioco.

Anche la Bbc inglese (che rimane un modello di imparzialità e di obiettività) aveva enormi problemi economici e per molto tempo, in occasione del famoso rapporto Picoock, si è discusso sull'opportunità di inserire la pubblicità all'interno dei programmi; poi invece si è deciso di escluderla perchè concedere la pubblicità significa già favorire un interesse di parte. Condivido quindi il giudizio espresso dal senatore Baccharini sugli istituti anglosassoni. Sotto il profilo gestionale, la Bbc ha un duplice organo di governo: un consiglio amministrativo ed un comitato puramente tecnico-organizzativo. È lo *staff* tecnico, quindi, che si deve propriamente occupare delle questioni a livello produttivo secondo criteri obiettivi, di sana produttività e senza il minimo condizionamento da fattori esterni. Vi è un doppio livello di guida, di governo.

Anche il sistema tedesco presenta un duplice livello di guida. È vero che lì vi è un sistema federale basato sui *Länder*, ma in effetti esiste un principio generale sancito in un trattato interstatale. I soggetti che devono guidare i vari enti televisivi pubblici sono designati per una quota dai parlamenti dei *Länder* e per il resto da associazioni culturali, di editori, di giornalisti ed anche religiose. Si tratta di una visione da non disprezzare; i tedeschi tendono ad innestare, come elemento di guida dell'organo televisivo pubblico, i soggetti che rappresentano forze politiche o culturali in campo in una determinata area. Dopodichè, il fatto che prevalga un sistema elettorale o un altro non comporta alcun pericolo di vulnerare il principio fondamentale. Nel progetto di revisione integrale non si potrà non tener conto di ciò e cercare, come dicevo, di europeizzare le nostre regole.

Per quanto riguarda l'ipotesi che in altri paesi si verificano conflitti di interesse, per quanto mi consta devo rilevare che non si è presentato il problema da un punto di vista normativo perchè è mancato l'evento in grado di evidenziare il problema stesso. Come è noto, soltanto in occasione delle ultime elezioni presidenziali negli Stati Uniti vi è stata la candidatura di Ross Perot che però era un petroliere. Il Broadcasting Act inglese del 1990 - e si tratta di una norma già operante, una norma di diritto positivo - non consente il rilascio di licenze radiotelevisive a soggetti che o direttamente o anche indirettamente svolgono in linea preminente attività politica. Ciò perchè l'attività di manifestazione del pensiero attraverso il mezzo di comunicazione di massa deve rimanere profondamente distinto da chi svolge un altro ruolo nel potere politico. In sostanza altro è il potere politico, altro ancora è quello dell'informazione.

Nel sistema americano vigono i ben noti *blind trust* che riguardano chiunque sia chiamato ad attività di governo o rappresentative ed abbia degli interessi economici e degli investimenti effettuati di un certo rilievo. Si tratta di un istituto che salvaguarda e previene le posizioni conflittuali.

STAJANO. Mi scusi se la interrompo, professor Santaniello, ma vi è una domanda che mi sembra sia rimasta senza risposta e che si riferisce proprio all'esigenza di pluralismo da lei manifestata: se i comportamenti di questi giorni, le nomine così brutalmente decise per il consiglio di amministrazione della Rai non violino principi costituzionali di parità di tutti i cittadini davanti alla legge e se

non violino quella salvaguardia di identità culturale che è essenziale in un paese civile.

SANTANIELLO. Il principio del pluralismo, dell'obiettività, della completezza e dell'imparzialità dell'informazione nonché dell'apertura alle diverse opinioni è sancito come principio generale nella legge n. 223 del 1990. La fattispecie, però, è ora all'esame proprio del Parlamento e ritengo che, da un punto di vista obiettivo, competa proprio ad esso vagliare i fatti cui lei si riferisce.

BACCARINI. Compete solo al Parlamento o anche alla Corte costituzionale?

SANTANIELLO. La competenza del Parlamento assorbe ogni altra competenza. La Corte costituzionale ha sempre bisogno di un impulso processuale o di una istanza di parte.

BACCARINI. Ho posto il problema perchè, a differenza del Consiglio di Stato francese che ha possibilità di iniziativa autonoma e di un intervento diretto, la nostra Corte costituzionale è in realtà bloccata perchè interviene solo su iniziativa. Anche questo è un problema di grande rilievo rispetto al quale volevo la sua conferma.

SANTANIELLO. La Corte costituzionale rappresenta un giudice soltanto incidentale nell'ambito di un processo già aperto. Tutti ricordiamo i lavori preparatori della Costituente quando alcuni proposero l'impulso processuale diretto ed invece si decise di limitarlo. Forse fu una visione un po' ristretta.

Poi, circa la domanda che va proprio alle radici, proposta dal senatore Baccarini, sulla possibilità di introdurre nel nostro paese istituti di diritto anglosassone, rispondo che, come è noto, la trasposizione di istituti, in specie così importanti, non può mai avvenire automaticamente e meccanicamente, perchè ogni istituto trova una radice in un contesto. Prima ho fatto una chiacchierata su come viene governata la Bbc o l'emittente di Monaco di Baviera o di altri *länder* tedeschi: ebbene, non vi è dubbio che tali sistemi di governo trovano radice in una lunga tradizione di rispetto della collettività, di cura degli interessi pubblici.

A tale proposito, mi riferisco per un momento a quello che diceva il giornalista Brancoli, che cito perchè ho avuto l'occasione di fare la presentazione di un suo libro interessante intitolato: «Il risveglio del guardiano». In tale libro il giornalista dice che si pensa, con un criterio non esatto, che in America abbia rilievo solo il criterio privatistico; in realtà l'imprenditore privato ha sempre una sensibilità verso gli interessi pubblici. Sappiamo che il giornale necessariamente non può appartenere a un ente pubblico e che la stampa deve essere in mano ai privati, a differenza della televisione; ebbene, lo stesso giornalista diceva che, nella concezione americana, i giornali sono definiti *public utility*, anche se a proprietà, cioè una proprietà privata che riflette l'interesse pubblico.

Quindi, speriamo di poter trapiantare alcuni istituti; in fondo anche lei, senatore Baccarini, ha parlato della Consob la quale, sia pure tardivamente, ha rispecchiato istituti o di diritto francese o di diritto anglo-

sassone. Io ritengo però che nell'Unione europea fatalmente si finirà, introducendo queste regole a carattere sovranazionale, con il correggere tante distorsioni o deformazioni proprie dei nostri istituti. Questa è un po' la speranza che ci può aiutare.

Quando alla domanda del senatore Alò, io, quando ho potuto, ho sempre preso posizione, in favore della emittenza minore, della emittenza locale; ho sempre cercato di esaltarne il valore, anzi, ho sempre affermato che il primo presidio del pluralismo è in una valorizzazione dell'imprenditoria editoriale e radiotelevisiva piccola e media.

CARPINELLI. Professor Santaniello, anch'io la ringrazio per la puntualità delle sue note, che ci consentono anche di comprendere quella che è la sua funzione. Però, come molte altre volte è successo nelle audizioni che hanno preceduto la sua, noi abbiamo visto affrontare concetti estremamente interessanti, sulle strategie complessive e abbiamo un po' meno avuto la possibilità, poi, di entrare nel merito della materia bruta del contendere. Infatti, c'è un elemento, nella legislazione che dovrà essere affrontata in materia di telecomunicazioni, che andrebbe analizzato nel merito e che è un elemento centrale: quello dell'autorità.

SANTANIELLO. Certo.

CARPINELLI. Lei poi mi smentirà se sbaglio, ma a livello di cittadini la presenza e la funzione del suo ufficio è sentita in maniera molto debole; il suo non è sentito come un ufficio di grande rilevanza, con grande capacità di incidenza sui fenomeni non solo quotidiani ma anche strategici della materia.

SANTANIELLO. È vero.

CARPINELLI. Allora, se la risposta è affermativa, la domanda che io vorrei fare è questa: dipende da un'insufficienza legislativa in riferimento all'organizzazione dell'ufficio del Garante? Dipende dal fatto che un sistema duopolistico, quindi con scarsi elementi di concorrenzialità e con scarsi elementi di contrapposizione propositiva e costruttiva del nostro sistema radiotelevisivo, non consente il lavoro propositivo e puntuale del Garante? Non dipende forse dal fatto che valori come, appunto, il pluralismo, la libertà di informazione, la *par condicio*, non sono ancora un patrimonio collettivo sentito come in altri paesi d'Europa o in altri paesi del mondo? E ancora: quali sono a suo giudizio, professor Santaniello (e qui si tratta di entrare nella materia bruta, nel ragionamento che poi a noi serve), le condizioni legislative per un buon funzionamento dell'Autorità e quali sono anche le condizioni di mercato in questa Autorità dovrebbe essere chiamata ad operare?

SANTANIELLO. Mi pare che lei, senatore Carpinelli, abbia posto con una sola domanda due profili: uno che riguarda il mio ufficio ed uno che riguarda un'Autorità nuova, quindi due diverse autorità.

Le dirò che le sono grato di aver posto specialmente la prima domanda (l'altra in fondo è concettualmente separata: una riguarda l'Auto-

rità in atto per la radiotelevisione e l'editoria; l'altra riguarda invece l'Autorità per la multimedialità); le sono grato perchè mi dà modo di reiterare quello che ho ripetutamente detto nelle audizioni parlamentari e in una relazione che io ho tenuto alla presenza delle massime autorità istituzionali del paese, fra le quali il Capo dello Stato. Io ebbi a lamentare la debolezza strutturale, che poi si riflette su quella funzionale, del mio ufficio, sguarnito e povero di poteri; a differenza di quello dell'*antitrust*, che è stato costruito dalla legge con solida struttura organizzativa.

Vorrei ricordare come è nato l'ufficio del Garante. Nell'agosto 1990 e, dopo pochi giorni, nel settembre 1990, quindi contemporaneamente, entrarono in vigore due leggi nell'ordinamento italiano: la cosiddetta legge Mammi e la cosiddetta legge Battaglia, delle quali quest'ultima è quella che ha istituito l'*antitrust*.

La legge Mammi, a mio parere, volle un'autorità debole strutturalmente: questo non è un mio punto di vista soggettivo, ma è soltanto una constatazione del dato normativo. Vi spiego la questione.

BACCARINI. Mi compiaccio per il coraggio del professor Santaniello.

SANTANIELLO. La legge Mammi istituisce il Garante per la radiotelevisione e l'editoria; ma istituire un'Autorità del genere senza un proprio ruolo organico vuol dire volere un'Autorità debole, che non potrà mai avere personale specializzato, formato e, soprattutto, interessato al servizio. Infatti, sapete cosa vuol dire avere, soltanto personale comandato? Significa avere un personale che non ha mai prospettive di avanzamento, di carriera, di miglioramento. Il mio ufficio si trova in un *turn over* continuo.

I pregi della legge Battaglia erano legati al fatto che l'iniziale progetto del senatore Rossi era stato mutuato in gran parte dal diritto tedesco. L'Autorità *antitrust* delineata nella legge Battaglia fu dotata immediatamente di un ruolo nonchè della facoltà di assumere personale con un contratto di diritto privato. Quando fui incaricato della funzione di garante, dovetti però constatare che la legge sull'editoria non dava alcun potere al Garante. Non può essere riferibile a me la fragilità di una normativa che ho denunciato in più occasioni. Insieme ai miei collaboratori non ho potuto far altro che agire secondo le nostre possibilità, alle volte *ultra vires*, cioè al di là delle nostre forze.

Chiariti questi aspetti, sono fiducioso che l'attuale Parlamento sarà in grado di costituire un'Autorità per la multimedialità che non presenti quei *cahiers de doléances* emersi in passato.

BACCARINI. Secondo lei accadrà quanto si è verificato per le incompatibilità parlamentari? Sarà ancora una volta l'Europa ad eliminare l'ipocrisia insita nel sistema italiano? Sarebbe opportuno che la stampa mettesse in rilievo che in realtà nè la Consob, nè la Banca d'Italia, nè tanto meno il Garante hanno reali poteri di intervento. Non è assolutamente comprensibile come mai aziende legate alla Fininvest, che fatturano fino a 12.000 miliardi, e sono a tutti gli effetti da considerare società per azioni, non vengano quotate in Borsa.

SANTANIELLO. Sulla questione da lei posta ho cercato più volte di dare risposta dialogando sia con rappresentanti del governo Ciampi che del governo Amato, presentando tra l'altro la questione al Parlamento.

PRESIDENTE. È probabile che il motivo per cui il Garante si trovi in una posizione di debolezza lo si possa far risalire alla legge n. 223 del 1990.

SANTANIELLO. Ciò è facilmente dimostrabile *per tabulas*.

PRESIDENTE. Lei ha citato nella sua relazione ben tre documenti europei. Innanzi tutto il libro verde redatto nel 1992, che dava alcune indicazioni su come ci si doveva muovere nel campo delle telecomunicazioni, e il libro bianco di Delors in cui si parlava delle autostrade della comunicazione. I due documenti vanno comunque distinti perchè il primo intende mettere ordine nel settore delle telecomunicazioni e il secondo dare un impulso alla risoluzione dei problemi legati alla disoccupazione. A questo proposito sarebbe auspicabile, come lei suggeriva in precedenza, che si crei nuova occupazione nel settore informatico e telematico.

Infine lei ha parlato del rapporto Bangemann sui problemi della pluralità e della concorrenza.

Il senatore Baccarini in precedenza ha fatto riferimento all'Inghilterra dicendo che forse sarebbe opportuna un'Autorità europea. Dal momento che l'Europa, composta attualmente di dodici paesi - in un prossimo futuro saranno sedici - presenta differenze non soltanto culturali ma anche di assetti istituzionali in ogni paese, è davvero ipotizzabile un'Autorità europea? A mio parere un'Autorità europea dovrebbe avere un compito di vigilanza.

Durante la sua esposizione lei ha fatto riferimento a tre organismi: uno di garanzia costituzionale, uno di garanzia amministrativa e l'ultimo di carattere tecnico sul quale si è soffermato in modo prevalente sottolineando quanto sia importante che rimanga indipendente e al di sopra delle parti. Se con il rapporto Bangemann si va nella direzione di un sistema aperto nei confronti del settore multimediale e se ne prevede l'accesso anche ai privati non soltanto nazionali, è possibile pensare che manchi l'opportunità di omogeneizzare sul piano culturale ma anche istituzionale gli assetti dei vari paesi in modo da creare un'Autorità che valga davvero per tutti?

SANTANIELLO. Ritengo che, senza fare dell'ottimismo gratuito, sia possibile istituire in un certo periodo di tempo un'Autorità sovranazionale. Il rapporto Bangemann, prevede un'Autorità europea con il compito di raccordare i ministri competenti per ogni singolo Stato nazionale che a loro volta dovranno dare applicazione concreta alle direttive, agli indirizzi e agli impulsi provenienti dalla suddetta Autorità europea. Ai fini della sorveglianza l'Autorità europea sovranazionale è quella che detta i principi e promuove gli impulsi.

ARMANI. Professor Santaniello, il tema è stato ampiamente discusso ed argomentato da altri colleghi, per cui le chiedo solo un chiari-

mento. Lei ha detto che in altri paesi il politico non può possedere una televisione.

SANTANIELLO. In Inghilterra e negli Stati Uniti la proprietà di un politico viene trasposta in un *blind trust*. In Italia si sta molto discutendo di questo istituto dell'ordinamento anglosassone: qualche tempo fa ne ho parlato anche con Furio Colombo in collegamento con uno studio televisivo americano.

ARMANI. L'imprenditore che è diventato uomo politico in quei paesi cosa è costretto a fare? È costretto a vendere la sua proprietà? Possiamo, a suo avviso, applicare in Italia una normativa del genere, ne abbiamo la mentalità?

SANTANIELLO. Innanzi tutto, il *blind trust* prevede una sospensione del diritto di proprietà: non si tratta della dismissione dei beni. L'uomo politico conserva la proprietà formale dei beni, ma non li può gestire. Inoltre - e mi rifaccio all'intervento del senatore Baccarini sugli istituti anglosassoni - non vedo una preclusione all'applicazione di tale istituto in Italia.

ARMANI. Lei ha anche detto che i giornali negli Stati Uniti, pur essendo privati, rappresentano una pubblica utilità. Il concetto, secondo lei, è applicabile anche per il servizio radiotelevisivo? Noi potremmo privatizzare l'azienda e dare all'acquirente il compito di svolgere il servizio di pubblica utilità. Secondo lei abbiamo la mentalità, il tessuto sociale e la volontà per farlo? Le chiedo più che altro un parere.

SANTANIELLO. Me ne sono occupato una volta in un mio breve scritto: il legislatore intelligente ha proprio il compito di porre norme sapienti, a cui il cittadino si deve uniformare. Finora abbiamo avuto la legge Mammì; il legislatore introduca un sistema diverso ed il cittadino applicherà la nuova normativa. Io ho piena fiducia nel cittadino italiano.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Santaniello: credo che ci incontreremo ancora perchè dovremo riflettere molto su tutte le informazioni che abbiamo raccolto.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 17,15.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. SSA GLORIA ABAGNALE

