

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE MISURE DA
PREDISPORRE PER LO SVOLGIMENTO DELLE
CAMPAGNE ELETTORALI E L'ESERCIZIO DEL
DIRITTO DI VOTO NELLA CIRCOSCRIZIONE ESTERO

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 15 LUGLIO 2004

Presidenza del presidente PASTORE

I N D I C E**Audizione del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**

PRESIDENTE	Pag. 3, 8, 9		* CHELI	Pag. 3
			* SANGIORGI	9

N.B. – Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democraticiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Alleanza Popolare-Udeur: Misto-AP-Udeur.

Intervengono il presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni Enzo Cheli e il commissario della stessa Autorità Giuseppe Sangiorgi, accompagnati dal dottor Franco Angrisani e dal dottor Dino Basili.

I lavori hanno inizio alle ore 14,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle misure da predisporre per lo svolgimento delle campagne elettorali e l'esercizio del diritto di voto nella circoscrizione Estero, sospesa nella seduta del 13 luglio 2004.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

É oggi prevista l'audizione del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, professor Enzo Cheli.

Sono inoltre presenti il commissario della stessa Autorità Giuseppe Sangiorgi e i dottori Franco Angrisani e Dino Basili.

Saluto i nostri ospiti e do senz'altro la parola al professor Cheli, il quale, nel corso del suo intervento, potrà illustrarci le problematiche di questo importante momento della vita democratica, che ha avuto una prima sperimentazione in sede di *referendum* e che avrà il suo naturale seguito con il voto per il Parlamento nazionale, dal valore politico del tutto evidente e del tutto diverso.

CHELI. Signor Presidente, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ringrazia la Commissione affari costituzionali per l'invito, che ci consente di esprimere alcune osservazioni proprio in ordine agli aspetti applicativi della disciplina relativa all'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero, quelli che più direttamente coinvolgono le competenze della nostra Autorità.

Tale disciplina interessa direttamente l'Autorità da me presieduta per l'articolo 17 della legge 27 dicembre 2001, n. 459, sullo svolgimento delle campagne elettorali, e per l'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2003, n. 104, regolamento di attuazione della citata legge n. 459, recante disciplina per l'esercizio del diritto di voto dei citta-

dini italiani residenti all'estero, sempre sullo svolgimento delle campagne elettorali.

Ai sensi dell'articolo 17, le prossime campagne elettorali per le elezioni delle Camere si dovranno svolgere secondo quanto stabilito da apposite forme di collaborazione che lo Stato italiano dovrà concludere, ove possibile, con gli Stati nel cui territorio risiedono elettori di cittadinanza italiana; mentre, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del regolamento sopra citato, nello svolgimento della campagna elettorale, i partiti, i gruppi politici e i candidati dovranno attenersi alle disposizioni previste dalla legge n. 515 del 1993 e, ove applicabili, alle disposizioni previste dalla legge n. 28 del 2000. Parallelamente alle iniziative autonome dei partiti e dei gruppi politici e dei candidati, entro i limiti stabiliti da queste due norme, una di legge e una di regolamento, le rappresentanze diplomatiche e consolari dovranno promuovere, ai sensi del comma 3 dell'articolo 17 della legge n. 459, la più ampia comunicazione politica sui giornali quotidiani e periodici italiani editi e diffusi all'estero, nonché sugli altri mezzi di informazione in lingua italiana o comunque rivolti alle comunità italiane all'estero, in conformità ai principi elencati dalla normativa vigente nel territorio italiano sulla parità di accesso e di trattamento e sull'imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici.

L'applicazione di questi principi sui mezzi radiotelevisivi verrà regolata, secondo il comma 5 dell'articolo 8 del regolamento, dall'Autorità e dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, che hanno il compito di definire, previa consultazione, i criteri specifici ai quali dovranno conformarsi le emittenti radiotelevisive pubbliche e private nei programmi di informazione destinati all'estero, al fine di garantire la parità di trattamento per tutti i soggetti, nonché l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione.

Queste due norme tracciano un impianto abbastanza complesso, di cui vorrei esaminare molto rapidamente due aspetti. In primo luogo, le condizioni di applicabilità della legge n. 28 sulla *par condicio* nelle campagne elettorali che riguarderanno i candidati nelle quattro ripartizioni della circoscrizione Estero. In secondo luogo, le modalità di svolgimento dell'informazione politica sui mezzi di informazione destinati all'estero, nonché la competenza che l'Autorità potrà esercitare rispetto al controllo di queste modalità.

Per quanto riguarda il primo aspetto, cioè quello relativo alle condizioni di operatività della legge n. 28, l'articolo 8 del regolamento attuativo della legge n. 459 precisa che alla legge si deve far ricorso ove applicabile, con questo imponendo di verificare, a seconda delle circostanze, la assoggettabilità delle campagne elettorali condotte in territorio non sottoposto alla giurisdizione italiana alla normativa applicabile in Italia, anziché a quella in vigore nel territorio in cui si realizzano le campagne. A sua volta, l'articolo 17 della legge n. 459 esprime con molta chiarezza la volontà di disciplinare la comunicazione politica sui mezzi di comunicazione di massa che si rivolgono alle comunità italiane all'estero alla

luce dei principi posti dalla normativa vigente nel territorio italiano in tema di parità di accesso e perciò anche dei principi della legge n. 28.

A tale proposito, tenendo presente i limiti e la misura dell'applicabilità della legge n. 28 a questo tipo di campagna, un primo problema nasce con riferimento all'ambito soggettivo della disposizione espressa nel comma 2 dell'articolo 17 della legge n. 459, la quale riferisce dell'obbligo di attenersi alle leggi vigenti nel territorio italiano rivolto ai partiti, ai gruppi politici e ai candidati. La legge n. 28 del 2000, invece, pone come destinatari delle norme contenute in materia di *par condicio* le emittenti radiotelevisive, non i soggetti politici.

C'è dunque una divergenza di ambito soggettivo delle norme. I soggetti politici, ai sensi della legge sulla *par condicio*, sono i beneficiari delle disposizioni precettive che impongono alle emittenti di dare accesso alla propria programmazione alle condizioni della legge n. 28 e non sono i soggetti passivi degli obblighi. Noi riteniamo però che questa difficoltà interpretativa, che nasce alla prima lettura delle due norme, sia superabile se si aderisce ad una interpretazione estensiva della nuova norma. Cioè una interpretazione che consenta di ritenere applicabile la norma posta dalla legge n. 459 del 2001 anche alle emittenti radiotelevisive, oltre che ai soggetti politici e ai partiti, in virtù del ruolo strumentale che le emittenti stesse ricoprono nelle campagne elettorali rispetto al sostegno dei vari soggetti politici. Tuttavia, per arrivare a questo risultato occorre partire da una interpretazione estensiva.

In ogni caso, resta fermo che la possibilità di assoggettare alla normativa italiana i mezzi di informazione che operano all'estero – come del resto è stato messo in luce dagli interventi dei Sottosegretari per l'interno e per gli affari esteri intervenuti in questa sede – risulta sempre condizionata dal principio di territorialità che potrebbe impedire l'applicabilità della legge italiana a fattispecie specificamente regolate in senso diverso dalle leggi di altri Stati.

Se così stanno le cose, appare del tutto pertinente la scelta che ha compiuto la suddetta legge n. 459 di coinvolgere le rappresentanze diplomatiche e consolari al fine di adottare – come previsto espressamente dalla legge – iniziative atte a promuovere la più ampia comunicazione politica. Indubbiamente, per ipotizzare un intervento a tutela della parità di accesso, tenendo conto dei principi dell'ordinamento italiano e della loro applicabilità sul territorio straniero, occorre che i mezzi di comunicazione facciano quantomeno capo a soggetti di diritto nazionale o, comunque, a soggetti nei riguardi dei quali l'ordinamento interno in materia di *par condicio* possa avere una effettiva cogenza. Perciò si dovrebbe trattare di mezzi di comunicazione che, dovunque siano editi, diffusi o trasmessi, facciano capo a editori o imprenditori radiotelevisivi che ricadano sotto l'ambito della legislazione nazionale e, in quanto tali, siano obbligati all'iscrizione nel registro degli operatori di comunicazione (ROC), e quindi siano soggetti noti e censiti dall'Autorità. Riteniamo che solo in presenza di queste condizioni la legge n. 28 del 2000 possa avere un'applicabilità piena, senza limitazioni o condizioni.

Passo ora al secondo aspetto, quello relativo alle modalità di svolgimento delle campagne elettorali nella programmazione televisiva e rispetto al ruolo che l'Autorità può e deve svolgere nell'applicazione della norma regolamentare (comma 5 dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 104 del 2003). Tale norma – come già ricordato – attribuisce all'Autorità e alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, in consultazione tra loro, il compito di definire «criteri specifici» ai quali debbono conformarsi la concessionaria pubblica e le emittenti private nei programmi d'informazione destinati all'estero. Ciò in analogia con quanto già accade nell'ambito di qualunque campagna elettorale regolata dalla legge n. 28 del 2000.

Più precisamente, questa norma regolamentare delimita il suo ambito di intervento ai soli programmi di informazione destinati all'estero e perciò pone una limitazione sia di ordine soggettivo che oggettivo. Nel primo caso, si tratta di emittenti in grado di effettuare una programmazione sull'estero; nel secondo, ci si riferisce a programmi di informazione.

Per poter applicare correttamente questa norma, su cui poggia la possibilità dell'esercizio di un controllo da parte dell'Autorità rispetto alle emittenti che operano nel territorio nazionale, bisognerà subito individuare l'ambito soggettivo di applicazione, per poi verificare in base a quali criteri vadano individuate le emittenti da sottoporre al controllo dell'Autorità ai fini del rispetto della *par condicio*. Su questo piano, a nostro giudizio risulterà utile il riferimento innanzi tutto alla tecnologia adoperata, per verificare l'ambito geografico cui una determinata trasmissione è destinata. Ad esempio, per l'emittenza satellitare bisognerà verificare il cosiddetto «cono d'ombra» determinato dall'orientamento del satellite con il quale è effettuato il cosiddetto *up-link* delle emittenti, e in tal modo individuare a quale ripartizione della circoscrizione Estero è destinata una certa programmazione.

Ribadisco quindi che l'individuazione dei soggetti deve prima di tutto fare riferimento alla tecnologia impiegata e, nel caso satellitare, all'orientamento del satellite, al fine di stabilire se quel determinato programma è destinato a quel certo territorio. Questa verifica si può effettuare analizzando anche le dichiarazioni che sono rilasciate dalle emittenti quando richiedono l'autorizzazione per le trasmissioni satellitari: infatti, per il rilascio delle autorizzazioni da parte dell'Autorità, è previsto che sia specificata la tipologia dei programmi. Per quanto riguarda la trasmissioni terrestri, a nostro avviso, nulla osta che le emittenti possano rendere visibili le proprie trasmissioni, ove abbiano la possibilità di dotarsi del mezzo tecnico per estendere la ricezione della trasmissione stessa a territori limitrofi, ancorché sottoposti a giurisdizione di altri Stati. Il fatto di poter materialmente recepire un segnale televisivo trasmesso da un'emittente italiana non integra, però, l'ipotesi di destinazione all'estero: se l'emittente italiana trasmette e viene recepita per un fatto di «debordamento» da territori limitrofi, non siamo in presenza di un programma ivi destinato.

Quello che però va osservato è che la maggior parte delle emittenti terrestri nazionali, quando vuole far recepire i propri programmi anche all'estero, adopera la tecnica del *simulcast*, cioè della trasmissione sia sul satellite che sulle frequenze terrestri.

Altro aspetto da rilevare è che, in base alla normativa vigente, soltanto la concessionaria pubblica, quindi soltanto la RAI, ha la possibilità oltre che l'obbligo di destinare le proprie trasmissioni all'estero. L'articolo 19 della legge n. 103 del 1975 stabilisce che la RAI deve predisporre annualmente programmi televisivi e radiofonici destinati a stazioni radiofoniche e televisive di altri Paesi per la diffusione e la conoscenza della lingua e della cultura italiana nel mondo e ad essi provvede una struttura specifica, che è RAI International. Per le emittenti private, invece, il titolo concessorio non dispone nulla in merito alle trasmissioni che l'emittente privata voglia, eventualmente, destinare all'estero: il tutto è rimesso alla possibilità, per l'emittente, di essere autorizzata dallo Stato di riferimento all'uso delle frequenze che consentono di divulgare i programmi fuori dai confini nazionali.

Per quanto riguarda l'aspetto oggettivo, cioè i programmi, la disciplina posta dal regolamento riguarda esclusivamente – come già ricordato – i programmi d'informazione. Essa può facilmente mutarsi dai criteri specifici decisi dall'Autorità: a questo proposito, ricordo che abbiamo provveduto a fissare questi criteri anche di recente, in occasione delle elezioni amministrative ed europee nello scorso giugno.

Vorrei qui fare riferimento a una delibera della commissione servizi e prodotti dell'Autorità, del 14 aprile 2004, in cui, all'articolo 8, si dispone che durante la campagna elettorale nei programmi di informazione la presenza di soggetti politici è ammessa solo in quanto risponda alle esigenze di assicurare la completezza e l'imparzialità delle informazioni su fatti o eventi di interesse giornalistico, legati all'attualità della cronaca. Inoltre, quando vengono trattate senza la partecipazione diretta di soggetti politici questioni relative alla competizione elettorale, le loro diverse posizioni devono essere rappresentate in modo corretto ed obiettivo, ferma restando per l'emittente la libertà di commento e di critica che salvaguardi comunque il rispetto delle persone. Infine, qualora nei programmi di approfondimento informativo assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche, il regolamento (in linea con quello della Commissione parlamentare di vigilanza dei servizi radiotelevisivi), stabilisce che nel corso della campagna elettorale dovrà essere complessivamente garantita la presenza equilibrata di tutti i soggetti politici che partecipano alle elezioni, assicurando sempre e comunque – sottolineo qui una novità introdotta quest'anno – un equilibrato contraddittorio. Il principio del contraddittorio vale non soltanto per i programmi specifici di comunicazione politica, ma anche per i programmi di approfondimento e informazione.

Da ultimo, vorrei fare un accenno, senza avere la possibilità di indicare soluzioni specifiche, alla difficoltà che l'Autorità potrebbe incontrare in questa materia proprio in termini di esercizio del controllo e di applicazione della sanzione. A nostro avviso, i controlli e le sanzioni sono age-

volmente applicabili quando entrano in gioco emittenti ed editori che operano sul territorio nazionale poiché evidentemente non c'è un problema di limitazione territoriale o giurisdizionale; ma risultano invece assai più problematici nei confronti di quei mezzi di comunicazione e di informazione, e di quegli editori che invece operano soltanto sul territorio estero. Su questo particolare terreno – nuovissimo, credo, per tutti – ritengo che l'unica strada perseguibile sia quella, richiamata nella legge e nel regolamento, della valorizzazione delle forme di collaborazione, di cui al comma 1 del citato articolo 17, tra lo Stato italiano e gli altri Stati, alle quali si può anche aggiungere la vigilanza che possono svolgere le autorità diplomatiche e consolari.

Ritengo che il comma 3 dell'articolo 17 della legge in questione, nel parlare in generale di promozione delle forme di comunicazione politica, ricomprenda una nozione di vigilanza delle autorità diplomatiche e consolari, che potrebbe anche comportare, nei casi di violazione dei principi relativi alla *par condicio*, un potere di segnalazione e di denuncia all'Autorità nazionale: ma qui si entra in una materia molto più problematica e incerta.

PRESIDENTE. Professor Cheli, la ringrazio per la sua relazione che, oltre ad essere stata senz'altro puntuale ed articolata, ha nel contempo chiarito i termini del problema. Avremo occasione, anche nel corso delle successive audizioni, in particolare di quella del Ministro degli affari esteri, di soffermarci specificamente su questo passaggio, che forse rappresenta lo snodo del funzionamento della norma di riforma della *par condicio*, cioè le forme di collaborazione con gli Stati nei quali risiedono i nostri concittadini. È evidente che, se in uno Stato viene applicata una normativa più restrittiva, non si pongono questioni, ma se la normativa è più liberale e meno restrittiva è evidente quali possano essere le forme per non ottemperare alle prescrizioni che in ogni caso dovrebbero essere universalmente osservate proprio per garantire a quella campagna elettorale di essere omogenea non solo su tutto il territorio estero – questo sarebbe auspicabile – ma anche su quello nazionale.

Credo che il seguito dell'indagine conoscitiva consentirà, successivamente all'audizione di esponenti del Governo, di avere una risposta anche su aspetti più specifici. Mi sembra in ogni caso di capire che, più che interventi legislativi specifici da parte del Parlamento, siano necessari interventi complementari o integrativi di natura regolamentare o ancor di più una maggiore collaborazione con gli Stati esteri.

SANGIORGI. Signor Presidente, vorrei integrare brevemente la relazione del professor Cheli. La chiave di volta della presenza dell'Autorità rispetto a questo tema è rappresentata dall'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2003, n. 104, secondo il quale va predisposto uno specifico regolamento sull'informazione in campagna elettorale all'estero.

Si parla di mezzi di informazione. Quale ruolo possiamo svolgere? Siamo in una fase di passaggio dalla televisione analogica a quella digitale e dunque dalla fase delle concessioni, legate agli attuali editori televisivi, a quella delle autorizzazioni, che consentiranno ai cosiddetti fornitori di contenuti di realizzare i programmi sulle nuove reti digitali.

Al momento l'Autorità sta elaborando il regolamento dell'accesso. Quali sono i criteri per i quali un *carrier* che trasporta il segnale deve preferire, rispetto alle due offerte di palinsesto di cui dispone, una piuttosto che l'altra? L'Autorità ha già definito dei criteri di carattere generale stabilendo che va preferito quel palinsesto che al suo interno presenta maggiori contenuti di utilità sociale. Nell'ambito di questi contenuti l'Autorità potrà indicare nel regolamento dell'accesso, in presenza di campagne elettorali di livello nazionale o europeo o di rinnovo del Parlamento nazionale, un titolo o un requisito preferenziale per quei creatori di palinsesti che in tali occasioni daranno vita a specifici programmi di questo tipo.

In questo modo si preconstituisce la possibilità di disporre dei programmi da far vedere poi nei Paesi di riferimento attraverso accordi con i Paesi di cui si è parlato. Forse questo è un modo concreto attraverso il quale l'Autorità può realizzare un combinato disposto tra l'ultima legge di riforma del sistema radiotelevisivo, che all'articolo 6 parla del pubblico interesse che comunque riveste l'informazione televisiva anche quando è fatta dai privati, e la legge n. 28 del 2000 sulla *par condicio*, che regola l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero. Credo che in questo modo l'Autorità possa rispondere concretamente a quanto si dispone all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2003, n. 104.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo dato ai lavori della Commissione e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15.

