

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

N. 2021-A

RELAZIONE DELLE COMMISSIONI 1^a E 8^a RIUNITE

(1^a - AFFARI COSTITUZIONALI)

(8^a - LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

(RELATORI GRILLO E MALAN)

Comunicata alla Presidenza l'8 maggio 2003

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Disposizioni per l'attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali

**presentato dal Ministro delle comunicazioni
di concerto col Ministro per gli affari regionali**

(V. Stampato Camera n. 3007)

approvato dalla Camera dei deputati il 19 febbraio 2003

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 20 febbraio 2003*

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Pareri:		
– della 2 ^a Commissione permanente	»	6
– della 5 ^a Commissione permanente	»	8
Disegno di legge	»	9

ONOREVOLI SENATORI. - La materia della parità di accesso ai mezzi di informazione e della propaganda elettorale radiotelevisiva e a mezzo stampa è attualmente disciplinata dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante disposizioni per la parità di accesso ai mezzi d'informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica.

Con il presente disegno di legge ci si propone di innovare, semplificandola, la normativa limitatamente alle emittenti radiofoniche e televisive locali.

La legge in questione impone infatti oneri eccessivi alle radio e alle televisioni locali, anche in periodo non elettorale, rispetto al loro ambito di diffusione e alle loro capacità economiche. Tra queste si segnalano, in particolare, l'obbligo di organizzare programmi di comunicazione politica e di informazione nelle forme indicate dalla legge stessa, nonché di collocare i messaggi politici autogestiti in appositi contenitori e di comunicare all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con almeno quindici giorni di anticipo, la loro collocazione nel palinsesto; l'obbligo di praticare uno sconto del 50 per cento rispetto alle tariffe normalmente in vigore per i messaggi pubblicitari ed offrire, al tempo stesso, spazi di comunicazione politica gratuiti per un tempo pari a quello dei messaggi effettivamente diffusi.

Nei periodi di campagna elettorale le regole alle quali le emittenti radiotelevisive locali devono attenersi sono ancor più numerose ed articolate ed incidono pesantemente sui loro palinsesti.

Ciò ha portato, di fatto, alla sostanziale rinuncia della gran parte delle emittenti a trasmettere programmi di informazione sulla politica. In particolare, in occasione delle

campagne elettorali negli ultimi due anni, si sono astenute dal trasmettere programmi di informazione o di comunicazione politica - che costituiscono condizione per la trasmissione di messaggi politici autogestiti a pagamento - per evitare il rischio di non rispettare appieno la complessa normativa in vigore ed incorrere nelle sanzioni dall'Autorità. Ciò ha comportato, per un verso, lo svilimento del loro peculiare ruolo di soggetti privilegiati nel rapporto con le realtà sociali, per un altro, una lesione degli interessi dei cittadini dei collegi periferici e dei relativi candidati che non hanno potuto, rispettivamente, usufruire di una adeguata informazione durante la campagna elettorale e svolgere un'attiva partecipazione all'attività di propaganda tramite il mezzo radiotelevisivo. Il tutto ha sicuramente inciso sul fenomeno dell'assenteismo, in crescita esponenziale nelle più recenti consultazioni elettorali.

Quanto esposto dimostra l'estrema complessità per le radio e le televisioni locali della normativa recata dalla legge n. 28 del 2000 e la necessità di intervenire con urgenza per rimuovere tale situazione.

L'intervento di riforma proposto trova peraltro legittimazione nella recente sentenza n. 155 del 2002 della Corte costituzionale che, pur respingendo i rilievi di incostituzionalità sollevati dal TAR del Lazio sulla legge n. 28 del 2000, ha riconosciuto come legittimi gli interventi legislativi diretti a garantire il pluralismo delle fonti di informazione (e quale pluralismo può essere massimamente esaltato da circa 600 tv locali e da oltre 1.000 radio locali che operano nel nostro Paese!). Di indubbio rilievo, ai fini del presente disegno di legge, è l'affermazione contenuta nella sentenza circa la «rilevante differenza di ordine fattuale e giuridico

tra emittenti ad ambito nazionale ed emittenti ad ambito locale, in considerazione della limitatezza delle risorse finanziarie disponibili per queste ultime». Ciò legittima indubbiamente una disciplina differenziata tra due tipi di emittenza che tenga conto delle maggiori difficoltà che il regime attualmente in vigore impone alle emittenti locali.

L'alleggerimento dei vincoli delle procedure finora vigenti dovrebbe inoltre comportare benefici anche all'attività di monitoraggio e sanzionatoria dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sottoposta negli ultimi tempi ad un complesso lavoro di verifica anche con riferimento al riparto dei tempi di trasmissione dei messaggi politici autogestiti delle emittenti locali.

Da rilevare, infine, che la disciplina proposta è stata approvata in prima lettura alla Camera con il voto favorevole di tutti i gruppi parlamentari (tranne Rifondazione Comunista) con la conferma sostanziale dell'impianto originario del disegno di legge, apportando ad esso alcuni correttivi, sia di carattere formale, optando per una novella della legge n. 28 del 2000, sia di natura sostanziale, anche al fine di recepire suggerimenti prospettati dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, audita informalmente nel corso dell'esame in commissione referente.

Per tutto ciò è possibile dire che il presente disegno di legge introduce una disciplina più snella e concisa che assicura piena libertà di espressione ed opinione, nell'assoluto rispetto dell'articolo 21 della Costituzione.

L'elemento di maggiore novità è rappresentato dal rinnovo della definizione normativa di dettaglio ad un apposito codice di autoregolamentazione (articolo 11-*quater*, comma 2), secondo un modello diffuso in altri ordinamenti (in particolare Germania, Spagna e, soprattutto, Regno Unito) e tale impostazione è già stata attuata nel nostro ordinamento con la predisposizione di codici di autoregolamentazione sottoscritti dalle prin-

cipali emittenti nazionali e associazioni di emittenti locali presso il Ministero delle comunicazioni in materia di televendite, spot di televendite di beni e servizi di astrologia, di cartomanzia e assimilabili, di servizi relativi ai pronostici concernenti il gioco del lotto, enalotto, superenalotto, totocalcio, totogol, totip, lotterie e giochi simili nonché in tema di tv e minori.

Il compito di elaborare lo schema di tale codice è affidato alle organizzazioni maggiormente rappresentative delle emittenti radiofoniche e televisive locali (individuata in quelle che rappresentano almeno il cinque per cento del numero totale o dell'ascolto globale delle predette emittenti). Lo schema di codice di autoregolamentazione, dopo essere stato sottoposto ai pareri della Federazione nazionale della stampa, dell'Ordine dei giornalisti, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e delle competenti Commissioni parlamentari, viene trasmesso all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che delibera entro quindici giorni dalla sua ricezione. L'attribuzione a un'autorità indipendente della competenza a deliberare in materia è in linea con le già citate esperienze straniere (Francia, Germania, Regno Unito) e trova fondamento nella peculiarità della materia, oggetto di regolamentazione nonché di vigilanza e controllo dell'organo di garanzia di settore. Il codice, così come deliberato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, è quindi sottoscritto dalle stesse associazioni delle emittenti che hanno redatto lo schema del provvedimento ed emanato con decreto del Ministro delle comunicazioni, cui viene peraltro conferito il potere di emanare il codice nel caso le associazioni delle emittenti non provvedano a sottoscrivere il codice entro trenta giorni. Viene dunque lasciata ampia libertà alle emittenti locali nell'elaborazione del codice, nel rigoroso rispetto del pluralismo, della parità di trattamento, dell'imparzialità e dell'equità, che vengono enunciati

quali principi fondamentali e regole insopprimibili nei programmi d'informazione e di comunicazione politica.

Il codice di autoregolamentazione, secondo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 11-*quater*, dovrà comunque contenere disposizioni che consentano a tutti i soggetti che partecipano alla competizione elettorale effettiva parità di condizioni nella comunicazione politica, anche con riferimento alle fasce orarie e al tempo di trasmissione. Si è ritenuto inoltre di continuare a prevedere, in favore delle emittenti che accettano di trasmettere messaggi politici autogestiti a titolo gratuito, l'accesso ai rimborsi previsti dall'articolo 4, comma 5, della legge n. 28 del 2000. Per i messaggi politici autogestiti a pagamento la determinazione dei prezzi è demandata al codice di autoregolamentazione, che dovrà comunque attenersi al principio della parità di trattamento. Il compito di vigilare sull'osservanza degli obblighi stabiliti dalla legge e dal codice di autoregolamentazione e di comminare le relative sanzioni, anche d'urgenza, è affidato all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (capoverso dell'articolo 11-*quinquies*). Le sanzioni previste rispondono pienamente al principio di proporzionalità, in base al quale i mezzi adoperati non devono eccedere quanto è opportuno e necessario per il perseguimento dello scopo prefisso. Nella previsione del regime sanzionatorio, inoltre, si è data preferenza a misure che garantiscano un immediato ripristino della posizione lesa, in luogo della sola sanzione pecuniaria che l'esperienza ha dimostrato non avere sufficiente efficacia

dissuasiva. Esse consistono in un ordine di eliminazione degli effetti pregiudizievoli, attuabile anche attraverso una trasmissione compensativa, la quale costituisce una forma di reintegrazione in forma specifica del diritto sacrificato del soggetto politico interessato. Qualora non sia possibile ordinare trasmissioni a carattere compensativo l'Autorità potrà disporre la sospensione delle trasmissioni dell'emittente per un periodo massimo di trenta giorni.

In caso di inottemperanza è prevista l'irrogazione di una sanzione pecuniaria variabile tra un minimo di 1.000 euro ed un massimo di 20.000 euro. Per la tutela giurisdizionale contro i provvedimenti dell'Autorità, ad evitare ogni ambiguità e per una maggiore trasparenza si richiama espressamente la giurisdizione esclusiva prevista in via generale dall'articolo 23-*bis* della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, introdotto dalla legge 21 luglio 2000, n. 205.

L'articolo 2 apporta alla legge n. 28 del 2000, a decorrere dalla piena operatività della nuova disciplina, le modificazioni necessarie al fine di coordinare la normativa di carattere generale (nuovo capo I) con quella speciale introdotta dal nuovo capo II per le emittenti locali.

Alla luce delle considerazioni esposte si auspica una rapida approvazione del provvedimento, in tempo utile per consentire l'applicazione in occasione delle prossime scadenze elettorali.

GRILLO e MALAN, relatori

PARERE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE
(GIUSTIZIA)

(Estensore: CAVALLARO)

1° aprile 2003

La Commissione, esaminato il provvedimento, per quanto di propria competenza, esprime parere di nulla osta con osservazioni.

Il disegno di legge in esame si propone di estendere, almeno nei principi ispiratori ed in parte per le modalità attuative al sistema delle emittenti radiofoniche televisive locali le disposizioni di cui alla legge 22 febbraio 2000, n. 28 in tema di parità d'accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica.

Esula dai limiti della competenza della Commissione in sede referente, così come del relatore del parere, rappresentare le pur esistenti grandi perplessità di merito – che qui per correttezza non si nascondono – sull'efficacia dello strumento normativo da adottare, che già non ha dato risultati apprezzabili nel sistema delle emittenti televisive e radiofoniche nazionali e che rischia di suscitare nella rete delle emittenti minori difficoltà ed incertezze applicative, nonché un irrigidimento ed una burocratizzazione dell'informazione e delle modalità della comunicazione politica, con vantaggio ulteriore di chi possiede i *network* nazionali e le reti più significative di *network* locali.

Per puro scrupolo di completezza si fa rilevare come si siano già rivelate sostanzialmente inefficaci con riguardo al sistema delle emittenti nazionali le misure sanzionatorie e compensative previste nell'articolo 11-*quinquies* ed affidate alla competenza dell'Autorità.

Peraltro al fine di esercitare una più pregnante pressione sulle emittenti affinché ottemperino alle disposizioni, ivi comprese quelle di trasmissioni compensative, apparrebbe opportuno elevare il periodo di sospensione delle trasmissioni fissato in un massimo di trenta giorni e renderlo non necessariamente alternativo alle trasmissioni compensative, che comunque non ottengono mai effetto riparatorio integrale.

Il provvedimento di sospensione potrebbe essere previsto in via generale, come sanzione ai sensi del successivo comma 3 dell'articolo 11-*quinquies*, che al momento prevede soltanto la sanzione pecuniaria.

Si fa infine rilevare come il legislatore scelga come competenza esclusiva per l'impugnazione degli atti dell'Autorità quella del Tar Lazio, invero in deroga al principio generale che anche gli atti di autorità centrali

possono essere impugnati nei Tar periferici ove siano destinati ad avere solo efficacia circoscritta a livello locale (il che è il caso, anche letteralmente, delle emittenti locali).

Si tratta di una scelta di concentrazione che, se appare giustificabile per le esigenze di unità giurisdizionale e di utilità difensiva dell’Autorità, appare meno fondata in relazione alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei privati, essendo sicuramente più onerosa la difesa presso un unico organo giurisdizionale in Roma.

PARERE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(Estensore: GRILLOTTI)

25 marzo 2003

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge, per quanto di propria competenza, esprime parere di nulla osta.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Prima dell'articolo 1 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, è inserita la seguente rubrica:

«CAPO I

DISPOSIZIONI GENERALI IN TEMA DI PARITÀ DI ACCESSO AI MEZZI DI INFORMAZIONE DURANTE LE CAMPAGNE ELETTORALI E REFERENDARIE E PER LA COMUNICAZIONE POLITICA».

2. Dopo l'articolo 11 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, è inserito il seguente Capo:

«CAPO II

DISPOSIZIONI PARTICOLARI PER LE EMITTENTI LOCALI

Art. 11-bis. - (*Ambito di applicazione*) - 1. Le disposizioni del presente Capo si applicano alle emittenti radiofoniche e televisive locali.

2. Le disposizioni del presente Capo non si applicano alla programmazione regionale o comunque locale della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e dei soggetti privati titolari di concessione o di autorizzazione o comunque aventi altro titolo di legittimazione per trasmettere in ambito nazionale.

Art. 11-ter. - (*Definizioni*) - 1. Ai fini del presente Capo si intende:

a) per "emittente radiofonica e televisiva locale", ogni soggetto destinatario di

autorizzazione o concessione o comunque di altro titolo di legittimazione all'esercizio della radiodiffusione sonora o televisiva in ambito locale;

b) per "programma di informazione", il telegiornale, il giornale radio e comunque il notiziario o altro programma di contenuto informativo, a rilevante presentazione giornalistica, caratterizzato dalla correlazione ai temi dell'attualità e della cronaca;

c) per "programma di comunicazione politica", ogni programma in cui assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche manifestate attraverso tipologie di programmazione che comunque consentano un confronto dialettico tra più opinioni, anche se conseguito nel corso di più trasmissioni.

Art. 11-quater. - (*Tutela del pluralismo*) -

1. Le emittenti radiofoniche e televisive locali devono garantire il pluralismo, attraverso la parità di trattamento, l'obiettività, l'imparzialità e l'equità nella trasmissione sia di programmi di informazione, nel rispetto della libertà di informazione, sia di programmi di comunicazione politica.

2. Al fine di garantire la parità di trattamento e l'imparzialità a tutti i soggetti politici, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore delle disposizioni di cui al presente Capo le organizzazioni che rappresentino almeno il cinque per cento del numero totale delle emittenti radiofoniche o televisive locali o dell'ascolto globale televisivo o radiofonico di queste presentano al Ministro delle comunicazioni uno schema di codice di autoregolamentazione sul quale devono essere acquisiti i pareri della Federazione nazionale della stampa italiana, dell'Ordine nazionale dei giornalisti, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Decorso tale termine

senza che le organizzazioni abbiano provveduto a presentare uno schema di codice di autoregolamentazione, il Ministro delle comunicazioni propone comunque uno schema di codice sul quale devono essere acquisiti i pareri della Federazione nazionale della stampa italiana, dell'Ordine nazionale dei giornalisti, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

3. Il codice di autoregolamentazione di cui al presente articolo deve comunque contenere disposizioni che, dalla data di convocazione dei comizi elettorali, consentano la comunicazione politica secondo una effettiva parità di condizioni tra i soggetti competitori, anche con riferimento alle fasce orarie e al tempo di trasmissione. Alle emittenti radiofoniche e televisive locali che accettano di trasmettere messaggi politici autogestiti a titolo gratuito continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 4, commi 3 e 5. Il codice di autoregolamentazione disciplina le condizioni economiche di accesso ai messaggi politici autogestiti a pagamento, stabilendo criteri di determinazione dei prezzi da parte di ogni emittente che tengano conto della normativa in materia di spese elettorali ammesse per ciascun candidato e secondo un principio di comprovata parità di costo tra gli stessi candidati.

4. La Federazione nazionale della stampa italiana, l'Ordine nazionale dei giornalisti, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e le Commissioni parlamentari esprimono il loro parere entro trenta giorni dalla ricezione dello schema di cui al comma 2. Lo schema, con i relativi pareri, è immediatamente trasmesso all'Autorità, che delibera entro il termine di quindici giorni dalla sua ricezione tenuto conto dei pareri espressi.

5. Entro i successivi trenta giorni le organizzazioni di cui al comma 2 sottoscrivono il

codice di autoregolamentazione, che è emanato con decreto del Ministro delle comunicazioni, come deliberato dall'Autorità. Decorso tale termine senza che le organizzazioni di cui al comma 2 abbiano provveduto a sottoscrivere il codice di autoregolamentazione, il Ministro delle comunicazioni emana comunque con proprio decreto il codice di autoregolamentazione. Il codice di autoregolamentazione acquista efficacia nei confronti di tutte le emittenti radiofoniche e televisive locali il giorno successivo a quello di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto del Ministro delle comunicazioni.

Art. 11-quinquies. - (*Vigilanza e poteri dell'Autorità*) - 1. L'Autorità vigila sul rispetto dei principi contenuti nel presente Capo e di quanto disposto nel codice di autoregolamentazione di cui all'articolo 11-*quater*, nonché delle disposizioni regolamentari e attuative emanate dall'Autorità medesima.

2. In caso di accertamento, d'ufficio o su denuncia da parte di soggetti politici interessati ovvero del Consiglio nazionale degli utenti istituito presso l'Autorità, di comportamenti in violazione del presente Capo o del codice di autoregolamentazione di cui all'articolo 11-*quater* e delle disposizioni regolamentari e attuative di cui al comma 1, l'Autorità adotta nei confronti dell'emittente ogni provvedimento, anche in via d'urgenza, idoneo ad eliminare gli effetti di tali comportamenti e può ordinare, se del caso, la programmazione di trasmissioni a carattere compensativo. Qualora non sia possibile ordinare trasmissioni a carattere compensativo, l'Autorità può disporre la sospensione delle trasmissioni dell'emittente per un periodo massimo di trenta giorni.

3. L'Autorità verifica il rispetto dei propri provvedimenti adottati in applicazione delle disposizioni del presente Capo e, in caso di inottemperanza, irroga nei confronti dell'emittente la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 euro a 20.000 euro.

4. I provvedimenti dell'Autorità di cui al presente articolo possono essere impugnati dinanzi agli organi di giustizia amministrativa in sede di giurisdizione esclusiva, ai sensi dell'articolo 23-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034. La competenza di primo grado è attribuita in via esclusiva ed inderogabile al tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

Art. 11-sexies. - (*Norme regolamentari e attuative dell'Autorità*) - 1. L'Autorità adempie le proprie disposizioni regolamentari e attuative alle disposizioni del presente Capo.

Art. 11-septies. - (*Efficacia delle disposizioni di cui al Capo I per le emittenti locali*) - 1. A decorrere dal giorno successivo a quello di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto del Ministro delle comunicazioni di cui al comma 5 dell'articolo 11-quater, cessano di applicarsi alle emittenti radiofoniche e televisive locali le disposizioni di cui al Capo I della presente legge, ad eccezione degli articoli 4, commi 3 e 5, e 8».

3. Prima dell'articolo 12 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, è inserita la seguente rubrica:

«CAPO III
DISPOSIZIONI FINALI»

Art. 2.

1. Con effetto dal giorno successivo a quello di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto del Ministro delle comunicazioni di cui al comma 5 dell'articolo 11-quater della legge 22 febbraio 2000, n. 28, introdotto dall'articolo 1 della presente

legge, alla medesima legge n. 28 del 2000 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 dell'articolo 3 sono sopresse le parole: «o a pagamento»;

b) il comma 5 dell'articolo 3 è abrogato;

c) al comma 6 dell'articolo 3 sono sopresse le parole: «la denominazione "messaggio autogestito gratuito" o "messaggio autogestito a pagamento" e»;

d) al comma 7 dell'articolo 3 è soppresso il secondo periodo;

e) i commi 6 e 7 dell'articolo 4 sono abrogati;

f) al comma 8 dell'articolo 4 sono sopresse le parole: «e locali»;

g) all'alinea del comma 4 dell'articolo 10, le parole: «da 3 a 7» sono sostituite dalle seguenti: «3 e 4»;

h) alla lettera a) del comma 4 dell'articolo 10 sono sopresse le parole: «o a pagamento».

Art. 3.

1. A decorrere dal giorno successivo a quello di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto del Ministro delle comunicazioni di cui al comma 5 dell'articolo 11-quater della legge 22 febbraio 2000, n. 28, introdotto dall'articolo 1 della presente legge, cessano di applicarsi alle emittenti radiofoniche e televisive locali le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, come modificato dall'articolo 5 della medesima legge n. 28 del 2000.

Art. 4.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

