SENATO DELLA REPUBBLICA **CAMERA DEI DEPUTATI**

XIV LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE

PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI

35º RESOCONTO STENOGRAFICO

DELLA

SEDUTA DI MARTEDÌ 8 APRILE 2003

Presidenza del Presidente Claudio PETRUCCIOLI

TIPOGRAFIA DEL SENATO (500)

INDICE

Audizione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 7, 8 e *passim*
FALOMI *(Dem. Sin-L'Ulivo), senatore* 7

Prof. Enzo CHELI, presidente Autorità per le garanzie nelle comunicazioni . . . . . *Pag.* 5, 9
Prof. Giuseppe SANGIORGI, commissario dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni 6, 9
Dott.ssa Paola MANACORDA, commissario dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni 9

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: 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 Democristiana e di Centro: UDC: CCD-CDU-DE; 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-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; 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 Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Alleanza nazionale: AN; Democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Rifondazione comunista: RC; UDC (CCD-CDU): UDC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-Liberaldemocratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI;Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE;. Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U.

Interviene il presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, professor Enzo Cheli, accompagnato dal professor Giuseppe Sangiorgi, dalla dottoressa Paola Manacorda, commissari, dal dottor Mario Barbi, direttore del Servizio relazioni istituzionali, e dall'avvocato Pierluigi Mazzella, segretario della commissione servizi e prodotti.

La seduta inizia alle ore 12,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Avverto che, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento della Commissione, la pubblicità della seduta sarà assicurata per mezzo della trasmissione con il sistema audiovisivo a circuito chiuso. Avverto altresì che sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico.

Audizione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

È presente il presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, professor Enzo Cheli, accompagnato dal professor Giuseppe Sangiorgi, dalla dottoressa Paola Manacorda, commissari, dal dottor Mario Barbi, direttore del servizio relazioni istituzionali, e dall'avvocato Pierluigi Mazzella, segretario della commissione servizi e prodotti.

L'audizione odierna è finalizzata ad una consultazione tra la nostra Commissione e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni al fine di coordinare le diverse posizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti, informazione e tribune in vista delle molteplici consultazioni elettorali dei prossimi mesi.

Nella bozza non corretta distribuita ai membri della Commissione, relativa al regolamento delle elezioni comunali, all'articolo 2, concernente la tipologia della programmazione della RAI in periodo elettorale, si indicava, tra le forme e le modalità con le quali può avere esclusivamente luogo la programmazione radiotelevisiva nazionale della RAI, anche la trasmissione di messaggi autogestiti. Abbiamo già preso contatto con l'Autorità per discutere la questione.

In sede di correzione della bozza, questo riferimento è stato eliminato, dal momento che si era ritenuto che la tipologia del messaggio autogestito fosse in qualche modo tipica della propaganda elettorale riferita a candidati, e quindi non applicabile ai messaggi diffusi su base nazionale, nella quale evidentemente non vi sono candidati.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ritiene però che anche a livello nazionale la programmazione dei messaggi politici elettorali autogestiti sia ammissibile, in quanto deve essere riferita non ai candidati, ma ai soggetti politici, che nel provvedimento di questa Commissione potrebbero essere individuati con lo stesso criterio adottato per le trasmissioni di comunicazione politica elettorale a diffusione nazionale di cui all'articolo 3 della proposta di delibera.

Bisogna dunque decidere se inserire anche i messaggi politici autogestiti tra le forme di campagna elettorale a diffusione nazionale o, in caso contrario, se disporre la sospensione dei messaggi politici autogestiti ordinari similmente a quanto avviene per la comunicazione politica ordinaria, ovvero se consentirne il proseguimento purché evidentemente non siano presenti candidati e non si tocchino temi elettorali (va ricordato comunque che in ogni caso i messaggi dovrebbero essere sospesi con l'inizio della campagna referendaria).

L'altro punto da trattare concerne i giorni in cui non si possono effettuare trasmissioni di comunicazione politica o messaggi a diffusione nazionale.

Lo schema di delibera sulle elezioni provinciali e comunali, nella sua bozza originaria, oltre ad imporre la sospensione delle trasmissioni elettorali curate dalle sedi regionali nei giorni delle votazioni e nel giorno precedente, indicava una serie di date puntuali nelle quali dovevano essere sospese le suddette trasmissioni anche a livello nazionale.

In un primo momento, attesa comunque la necessità di modificare tali date anche in base al fatto che si ritorna a votare in due giorni e non più in uno come avvenuto nel recente passato, si era raggiunta con gli uffici dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni l'intesa di eliminare il riferimento a date puntuali, e, anche per le trasmissioni a carattere nazionale, fare riferimento ai giorni di votazione e al giorno precedente.

In un successivo incontro l'Autorità ha espresso qualche perplessità, e ciò in quanto essendo le trasmissioni elettorali a diffusione nazionale non obbligatorie per le reti private, e continuando pertanto le reti stesse a poter trasmettere comunicazione politica ordinaria seppure con il «congelamento» di candidati e di temi elettorali, sembrava che il divieto di effettuare trasmissioni di carattere politico in quei giorni potesse essere avvertito da qualche Gruppo politico particolarmente sensibile come una sorta di censura.

È peraltro evidente che, a parte la specificità della disciplina che viene adottata per il servizio pubblico, è comunque inopportuno anche per le private consentire nei giorni antecedenti le elezioni e nei giorni di votazione trasmissioni di comunicazione politica ordinaria che, va ricordato, si svolgono in un arco temporale tale da rendere probabile se non certo che in quei giorni non venga rispettata la parità di condizione fra tutte le forze politiche impegnate nelle elezioni.

Si propone, pertanto, per quanto riguarda la nostra delibera – non si sa ancora che cosa abbia deciso l'Autorità in questo senso – di sospendere le trasmissioni di cui all'articolo 3 nei giorni 24, 25 e 26 maggio 2003 e in

quelli, nei quali si svolgerebbe il ballottaggio, dei giorni 7, 8 e 9 giugno 2003. Non si sospenderebbe invece in occasione delle elezioni del 18 maggio che riguardano solo tre comuni della Regione Trentino-Alto Adige.

Per quanto riguarda il *referendum*, eventuali proposte avanzate dai radicali potranno essere esaminate in una fase successiva. In questa sede dobbiamo tener conto in modo particolare della richiesta avanzata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di rinviare l'approvazione della delibera sui *referendum* al 16 aprile, in modo da attendere l'effettiva indizione della consultazione. Ciò peraltro non comporta alcuna difficoltà poiché è già in programma la convocazione della Commissione nei giorni 15 e 16 aprile per la prima audizione del nuovo Consiglio di amministrazione della RAI.

Queste sono le informazioni che intendevo fornire ai membri della Commissione prima di dare la parola ai rappresentanti dell'Autorità, che ringrazio vivamente per la loro presenza.

Sono particolarmente lieto di ospitare in questa sede il presidente Enzo Cheli perché – come sapete – proprio ieri gli uffici della tipografia ci hanno consegnato il volume contenente gli atti del Convegno, promosso da entrambe le parti, tenutosi a novembre presso la Sala della Lupa. Tale volume rappresenta un contributo importante per affrontare i problemi del settore radiotelevisivo del servizio pubblico che costituiscono oggetto di esame, nell'ambito delle rispettive competenze, sia della Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi sia dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Invito pertanto il presidente Enzo Cheli a prendere la parola.

CHELI, presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Abbiamo portato all'attenzione della Commissione due bozze di regolamenti relativi alla campagna elettorale per le elezioni amministrative, comunali e provinciali, fissate per i giorni 18 e 25 di maggio e per il giorno 8 del mese di giugno oltre che per le elezioni riguardanti le regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia-Giulia. I rispettivi uffici hanno già elaborato due ulteriori proposte di regolamento relative alle elezioni suppletive del Lazio e al *referendum* previsto per il mese di giugno, ma non riteniamo che su questi punti si possa prendere oggi una decisione non essendo stata ancora definita la data di indizione del *referendum*. Tuttavia nulla vieta che in questa sede si possa avere uno scambio di idee finalizzato a semplificare la futura consultazione. Dopo la consultazione passeremmo poi, nella sede della Commissione, all'adozione formale nella stessa giornata di oggi, in modo da essere pronti per la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Per quanto concerne i due atti che portiamo alla vostra consultazione non ci sono, da parte nostra, novità di rilievo rispetto ai precedenti su cui la Commissione si è ripetutamente intrattenuta nelle trascorse consultazioni. L'impostazione regolamentare è quella in un certo senso consolidata e articolata in cinque parti: i principi generali e le parti relative all'emittenza televisiva, alla stampa, ai sondaggi e alle violazioni.

Lei, signor Presidente, ha accennato ai problemi più rilevanti sui quali le diremo subito quali sono gli orientamenti che abbiamo maturato. C'è qualcosa di nuovo in particolare con riferimento alla disciplina per le elezioni comunali e provinciali, prima di tutto per l'estensione e l'importanza del corpo elettorale coinvolto e perciò per la valenza politica generale che una consultazione di questo genere può avere, e poi anche per il fatto che è la prima volta che si determina una simile successione temporale, con una consultazione che copre un arco di tre settimane e poi, con i ballottaggi, supera il mese. Per la prima volta ci siamo trovati di fronte alla necessità di adottare norme che vengono articolate nel tempo. La risposta a questo problema nuovo di sovrapposizione temporale delle varie consultazioni è data in una norma transitoria che ritengo abbastanza speculare con quella che avete previsto voi, contenuta nell'articolo 25 del Regolamento per le elezioni comunali e provinciali.

In questo Regolamento abbiamo anche affrontato il problema particolare cui lei accennava e che riguarda la sospensione dei programmi di comunicazione politica e dei messaggi politici autogestiti nelle emittenti televisive private nazionali in giorni specifici che, andando un po' nella direzione del modello che voi state seguendo, abbiamo indicato nei giorni 24, 25 e 26 maggio e 7, 8 e 9 giugno e in quelli precedenti queste consultazioni, dando nella norma – e questa è una norma nuova – la motivazione della consistenza del corpo elettorale interessato a tutte le votazioni in atto.

Questa è, in sintesi, la linea che abbiamo adottato e l'unico aspetto di novità significativa, dato il tipo di consultazione, rispetto ai precedenti ormai consolidati del nostro lavoro comune.

Vorrei chiedere al professor Sangiorgi, relatore di questi provvedimenti, di aggiungere qualche ulteriore elemento esplicativo restando a disposizione per tutti i chiarimenti che verranno chiesti.

SANGIORGI, commissario dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Signor Presidente, interverrò davvero brevemente. Si dimostra utile redigere per ogni consultazione un apposito Regolamento perché di volta in volta, pur essendo le elezioni sempre provinciali, o sempre comunali, regionali o politiche, nelle fattispecie concrete vi sono accavallarsi di tempi e di scadenze, per cui ogni Regolamento non costituisce un precedente, nel senso che la volta successiva, pur trattandosi di una stessa elezione, alcuni aspetti della regolamentazione possono essere diversi.

In questo caso specifico si è pensato di sospendere, nei giorni in cui si vota, la trasmissione dei programmi di comunicazione di carattere generale sulle televisioni nazionali, dal momento che essi possono diventare una forma indiretta di pressione nei confronti dei cittadini che proprio in quelle ore stanno votando. Questa è la norma specifica che questa volta caratterizza i Regolamenti.

È importante che vi sia il più possibile omogeneità di indirizzi e di norme tra la regolamentazione della TV pubblica, che magari quantitativamente è più serrata perché si tratta di televisione di servizio, e quella delle

TV private perché poi l'Autorità, che è incaricata di espletare i controlli, si trova come un arbitro su un percorso con cinque o sei macchine che corrono insieme, e se corrono con regolamenti diversi è un problema stabilire la segnaletica e considerare il rispetto delle norme. Tuttavia, mi pare che anche questa volta i due provvedimenti siano davvero molto simili negli orientamenti e nell'impostazione di fondo.

Per quanto riguarda l'Autorità e, nello specifico, le forme di comunicazione politica durante la campagna elettorale, ribadiamo anche questa volta – e regoliamo così – il principio per cui si distingue fra la prima parte della campagna elettorale, fino a quando non ci sono le candidature, in cui le forze politiche fanno il rendiconto di quanto è avvenuto con tempi proporzionati alle responsabilità che avevano nelle precedenti amministrazioni, e il momento in cui sono designati i candidati, a partire dal quale i tempi sono uguali per tutti, con pari opportunità di comunicare i propri programmi ai cittadini.

Direi che questa è, nel merito, la parte centrale del corpo normativo, oltre ad evidenziare l'attenzione specifica che abbiamo sempre per i sondaggi perché non diventino un modo surrettizio di fare propaganda elettorale, ma si tratta di un antico modo di disciplinare che credo questa Commissione ben conosca.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, penso che il tempo che la cortesia dei nostri ospiti ci concede possa essere impiegato per eventuali richieste di chiarimento sugli argomenti che abbiamo considerato, lasciando alla seduta di oggi pomeriggio le nostre discussioni e determinazioni.

FALOMI *(DS-U)*. Desidero ringraziare e salutare il Presidente e i componenti dell'Autorità di garanzia per le comunicazioni.

Vorrei porre alcune questioni che in qualche modo hanno riflessi sulla campagna elettorale per le elezioni amministrative.

Premetto che sono d'accordo con i suggerimenti del Presidente di correzione dei testi presentati inizialmente alla nostra attenzione per regolamentare l'informazione della concessionaria pubblica.

Una prima questione è quella relativa alla problematica che ci è stata posta in relazione alla possibilità o meno di mandare in onda i messaggi autogestiti nazionali; stabilito che è ammissibile comunque trasmetterli, il problema è vedere se si riesce a garantire comunque, anche con la loro messa in onda in un determinato arco temporale, un certo equilibrio di posizioni. Questa è la vera difficoltà. Mi riferisco soprattutto agli ultimi giorni della campagna elettorale e al rischio che la messa in onda dei messaggi autogestiti nazionali senza alcuna specifica regola, perché l'arco temporale di riferimento è altro, determini comunque condizioni di squilibrio da un punto di vista politico. Si tratta di una questione delicata, perché formalmente non si può dire nulla, però negli ultimi giorni di campagna elettorale si può determinare una condizione di vantaggio per una determinata forza politica piuttosto che per un'altra, qualunque essa sia. Pertanto, così come si ipotizza che in alcuni giorni la comunicazione politica

delle emittenti private nazionali venga sospesa, sarei dell'opinione che anche la trasmissione del messaggio autogestito sia sospeso con la stessa logica, proprio per evitare questi rischi, pur essendo di per sé comunque ammissibile.

Ci sono altre due questioni che a mio avviso andrebbero valutate. Capisco che si tratta di un tema oggetto di non poche controversie, però anche questo ha un peso; mi riferisco alla cosiddetta «pubblicità istituzionale», che normalmente non viene regolata e che però ha un'incidenza, soprattutto a livello locale, nel senso che le sue manifestazioni molto spesso si configurano come vere e proprie operazioni di propaganda politica.

Il problema è stabilire una regola perché un conto è la pubblicità istituzionale, che serve ad informare i cittadini sull'esistenza di determinati servizi o opportunità, un altro è la pubblicità istituzionale le cui manifestazioni si configurano come vera e propria propaganda politica. Ora, trattandosi di elezioni comunali, provinciali e in qualche caso regionali, la questione non è priva di significato. Si tratta di un problema che riguarda le emittenti televisive e radiofoniche locali e nazionali e le affissioni, e sebbene queste ultime rientrino in una materia non propriamente di competenza della Commissione, necessiterebbero di una regolamentazione.

L'altra questione, infine, riguarda la sovrapposizione della fine della campagna elettorale delle amministrative con l'inizio di quella referendaria. Purtroppo la sovrapposizione è nei fatti; mi domando però se sia sufficiente, da questo punto di vista, la regola che stabilisce che coloro che sono candidati in altre consultazioni elettorali, come le amministrative, non possono utilizzare, in sostanza, lo strumento della partecipazione a trasmissioni di promozione dell'una o dell'altra posizione sottoposta a consultazione referendaria. Così come ci si sforza di garantire una netta separazione tra le due campagne (che poi politicamente, in qualche modo, si intrecciano), ugualmente si dovrebbe valutare attentamente la questione sopra esposta. Al riguardo, chiedo se l'Autorità abbia esaminato la questione e se ritenga che essa sia risolvibile, sia in termini formali che sostanziali.

PRESIDENTE. Mi permetto anch'io di porre l'accento su uno dei punti dell'intervento svolto dal senatore Falomi, non perché non condivida gli altri, ma semplicemente perché lo ritengo meritevole di grande attenzione. Si tratta, precisamente, della questione relativa alla pubblicità istituzionale che, in realtà, sta diventando un problema. E' evidente che la pubblicità istituzionale è anche quella che fa dire «abbiamo approvato una buona legge,» ma questo, in base alla dialettica politica, è solo il punto di vista di chi l'ha approvata, mentre diverso sarà l'avviso di chi non vi ha concorso. Da questo punto di vista, l'informazione della cosiddetta pubblicità istituzionale dovrebbe essere molto più rigorosamente istituzionale, cioè contenere esclusivamente informazioni di rilievo istituzionale, volte ad informare il cittadino utente in via di fatto senza esprimere

giudizi di valore. Questa è il vero problema che dobbiamo affrontare e che non credo sia risolvibile in breve tempo.

CHELI, presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Rispetto alla prima osservazione svolta dal senatore Falomi, desidero segnalare che la previsione contenuta nel nostro regolamento per le elezioni comunali e provinciali estende il periodo di sospensione dei programmi riferito ai giorni particolari delle consultazioni anche ai messaggi autogestiti. Perciò l'Autorità si è fatta carico della preoccupazione manifestata dal senatore Falomi.

In merito ai temi della pubblicità istituzionale e della sovrapposizione tra *referendum* e campagna elettorale locale, vorrei cedere la parola ai miei colleghi.

SANGIORGI, commissario dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Per quanto riguarda la parte relativa alla pubblicità istituzionale, essa è un po' problematica perché la legge 7 giugno 2000, n. 150, non istituisce un presidio di garanzia. Ebbene, con una lettera indirizzata a suo tempo alla segreteria generale della Presidenza del Consiglio, che ci aveva investito di un quesito in materia, abbiamo fatto presente, in modo formale, tale lacuna. L'aspetto però è meno preoccupante durante le campagne elettorali giacché per questo periodo interviene l'articolo 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in materia di comunicazione politica e messaggi autogestiti che, in modo esplicito, vincola le amministrazioni pubbliche ad effettuare una comunicazione istituzionale riferita a fatti oggettivi, in modo impersonale. Ebbene, durante questi tre anni di applicazione della legge n. 28, spesso le amministrazioni comunali e regionali hanno sottoposto all'Autorità messaggi affinché questa ne giudicasse la compatibilità con le campagne elettorali in corso. In ogni caso, ogni qual volta è sorta una controversia sulla base di un soggetto politico denunciante, l'Autorità ha espresso rapidamente il proprio giudizio, autorizzando, vietando o rinviando nel tempo, campagne pubblicitarie preparate da diverse amministrazioni. Quindi, fino ad ora, durante le campagne elettorali l'Autorità è riuscita a far fronte a tale problematica.

MANACORDA, commissario dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Anche la questione relativa alla sovrapposizione delle campagne elettorali amministrative e delle campagne referendarie è stata oggetto di attenzione da parte nostra. Nei precedenti regolamenti che riguardavano lo svolgimento dei *referendum* abbiamo stabilito che non possono partecipare a trasmissioni di promozione dell'una o dell'altra posizione sottoposta a consultazione referendaria coloro che sono candidati in altre consultazioni elettorali. Questo, naturalmente, non impedisce che nell'espressione delle posizioni di ciascuno vengano toccati altri argomenti, ma in termini di soggetti presenti non può esserci sovrapposizione nelle trasmissioni che si riferiscono alle due diverse occasioni elettorali.

PRESIDENTE. Prendo atto delle valutazioni e del lavoro istruttorio compiuto dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e ringrazio i nostri ospiti per essere intervenuti.

Registro con soddisfazione una certa sintonia che credo consentirà all'Autorità, che ha il compito di presiedere all'applicazione di questi regolamenti, di svolgere un lavoro non più difficile di quanto già non lo sia di per sé.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

La seduta termina alle ore 12,40.