

(N. 363-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONI DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Senatore TERRACINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 APRILE 1949

Comunicata alla Presidenza il 21 luglio 1949

Norme sulle trasmissioni radiofoniche dedicate ai lavori parlamentari.

ONOREVOLI SENATORI. — La proposta di legge del collega onorevole Terracini è stata oggetto di attento studio da parte della 1^a Commissione, che ho l'onore di presiedere.

Questa proposta è diretta a dare ai lavori parlamentari la massima e più esatta possibile pubblicità. Essa perciò ha di mira un fine sul quale non vi può essere dissenso. Ma con quali mezzi vuole raggiungere questo scopo?

L'articolo unico così propone:

«Il testo delle trasmissioni radiofoniche quotidiane dedicate dalla R.A.I. al resoconto dei lavori parlamentari è redatto, in accordo fra di loro, dalle Presidenze del Senato e della Camera dei deputati.

«Quotidianamente la R.A.I. riserva a tali trasmissioni un tempo minimo di venti minuti ad ora da stabilirsi dalle Presidenze delle due Assemblee.

«È proibita alla R.A.I. ogni altra trasmissione sulla stessa materia».

La 1^a Commissione ha nominato in un primo momento relatore il proprio Presidente, il quale crede doveroso dire con ampiezza le ragioni del suo parere.

I PRECEDENTI.

Fu costante preoccupazione di tutti i Governi democratici che si succedettero dopo la liberazione di curare una opportuna vigilanza sull'opera della R.A.I. e sulle comunicazioni che essa dà al pubblico.

La radio ha assunto nel mondo intero tale una importanza, che sarebbe stata colpevole omissione disinteressarsi di tale materia.

La radio, per quanto non abbia raggiunto ancora nel nostro Paese lo sviluppo di altri

paesi anche più piccoli del nostro, ha superato già il limite dell'anteguerra. Siamo arrivati ad 2.200.000 apparecchi, che entrano in altrettante famiglie e potranno quindi avere 10 milioni di ascoltatori.

La radio perciò è diventata uno dei più potenti veicoli della cultura e della formazione morale e spirituale del popolo.

È giusto quindi che il Parlamento si occupi di un argomento così importante.

Ma esiste già un decreto legislativo in proposito che ha dettato nuove norme in materia di vigilanza e controllo sulle radio-diffusioni circolari.

Questo decreto ha la data del 3 aprile 1947, n. 429.

Con questo decreto la vigilanza sugli impianti e sui servizi tecnici delle radio-diffusioni è affidata (articolo 1) al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, il quale la esercita e controlla che l'ente concessionario mantenga le stazioni in piena efficienza ed introduca i perfezionamenti consentiti dai progressi della tecnica.

Questa vigilanza non è solo scritta nell'articolo 1, ma è attuata attraverso due comitati.

Il primo (articolo 8) dà le direttive di massima culturali, artistiche dei programmi di radiodiffusione. Questo comitato (articolo 9) è costituito dai più alti rappresentanti della cultura e delle arti ed io che ho avuto l'onore, come Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, di insediare il giorno 11 novembre 1947 il primo comitato, ho segnato queste direttive generali che so essere state seguite.

« Noi vogliamo (dicevo) che la radio appartenga a tutti gli Italiani, non sia l'espressione di un partito, ma esprima nei suoi programmi la sintesi della nostra civiltà, della nostra alta cultura, dell'arte, che, nel nostro Paese, ha sempre salito alle vette più luminose, che si ispiri a quelle idee morali che sono la sintesi della nostra cultura, così profondamente cristiana ».

Ma oltre questo primo comitato ne è costituito un secondo (articolo 11): esso è formato da una commissione di parlamentari ed ha il compito dell'alta vigilanza per assicurare

l'indipendenza politica e l'obiettività informativa delle radiodiffusioni.

Dunque il fine che il presentatore del disegno di legge si propone è indubbiamente compreso nei compiti di tale Comitato, che esercita le sue funzioni e non ha dato motivo ad osservazioni o critiche di sorta.

Anzi poichè questo secondo comitato era composto di 17 membri e la legge (articolo 12) ne affidava la nomina al Presidente dell'Assemblea Costituente, credetti opportuno, con altri colleghi, di presentare un disegno di legge (n. 221) per aumentare il numero di tali parlamentari a 24 e farli scegliere metà dal Senato e metà dall'altra Camera. Quando venne emanato il decreto legislativo 3 aprile 1947, n. 428 le due Camere non esistevano.

Questo dunque è lo stato della legislazione e dà la prova della vigile cura con cui il problema è stato sempre esaminato.

LA R. A. I.

La R. A. I. è la Radio Italiana ed assunse tale nome col decreto-legge luogotenenziale 26 ottobre 1944, n. 457.

In precedenza essa si chiamava E. I. A. R., ed era stata istituita col regio decreto-legge 17 novembre 1927, n. 2207.

Per tale decreto (articolo 1) il servizio delle radiodiffusioni circolari per l'Italia e per le Colonie italiane del bacino del Mediterraneo veniva affidato in concessione esclusiva per la durata di anni 25 dal 1927 al 1952 ad uno speciale ente, che assumeva appunto la denominazione di « Ente italiano per le audizioni radiofoniche ».

Tale ente doveva essere costituito in società anonima e doveva risultare dalla trasformazione della già esistente Unione radiofonica italiana con aumento opportuno del capitale sociale, aumento riservato ad alcune categorie e ciò fu fatto.

La R. A. I. dunque è una società per azioni autonoma.

Venne più volte discusso se convenisse dare la concessione a varie società anche in concorrenza tra loro, ma ragioni d'ordine tecnico ed economico hanno sempre dimostrato che

ciò sarebbe un grave errore e perciò l'esperimento plurimo non venne nemmeno tentato.

La R.A. I. comunica ogni giorno i riassunti dei lavori delle due Camere con fedeltà ed obbiettività, nè vi furono lagni in proposito, ed il Comitato parlamentare non ha fatto mai osservazioni.

CRITICHE ALLA PROPOSTA TERRACINI.

Innanzitutto è da rilevare che lo stesso onorevole Terracini, all'inizio della sua relazione, considera anticostituzionale un provvedimento del genere nei riguardi dei giornali, perchè sarebbe contrario alla libertà di stampa. Ora il suo disegno di legge rischia di essere anticostituzionale, anche se applicato soltanto alla radio. Infatti egli chiede, oltre l'imposizione di un testo obbligatorio, il divieto di qualsiasi altra trasmissione, sull'attività delle due Camere, effettuata in proprio dall'Ente concessionario, sia sotto forma di resoconto riassuntivo, che di radiocronaca diretta o registrata. Di conseguenza sarebbe proibita, ad esempio, la radiodiffusione diretta e immediata di eventuali messaggi del Presidente della Repubblica al Parlamento, dei discorsi dei Presidenti del Senato e della Camera, del Presidente del Consiglio o di membri del Governo, che la R.A. I. intendesse effettuare in casi di particolare importanza, dovendo anch'essi passare attraverso i riassunti ufficiali e solo a tale condizione acquistare il diritto di essere radiodiffusi. Tutto ciò significherebbe abolire, nell'ambito dei lavori parlamentari la libertà di informazioni attraverso la radio, già riconosciuta per legge, all'Ente concessionario, sotto determinate garanzie pure stabilite dalla legge. In più significherebbe subordinare, nei casi citati ad esempio, la radiodiffusione delle dichiarazioni del potere esecutivo all'approvazione e alla revisione del potere legislativo.

Negli stessi Paesi dove gli organismi radiofonici hanno assunto la forma giuridica di veri e propri enti di diritto pubblico si rifugge dal sottoporli a « norme imperative » del genere di quelle presentate dal senatore Terracini. Tale è il caso esemplare della B. B. C., ente

di diritto pubblico, senza fini di lucro, che come la Radio Italiana redige, con propri giornalisti specializzati, la rubrica quotidiana « *To-day in Parliament* », non sottoposta ad alcun controllo preventivo. Anche la *Radiodiffusion Française*, che è addirittura nazionalizzata, affida ai suoi redattori i resoconti parlamentari, senza alcun obbligo di attenersi ai testi ufficiali ed esclusivamente ad essi. Neppure nei Paesi totalitari vige l'imposizione di attenersi ai testi ufficiali per i lavori del Parlamento.

Su questo punto è da ricordare che la Conferenza internazionale di Ginevra per la libertà delle informazioni, svoltasi nell'aprile 1948, con riferimento anche ai servizi radiofonici, giudicò non democratico che gli organi statali fossero nello stesso tempo autori ed editori di notizie, garanti della libertà di informazione e propagatori esclusivi di informazioni, perchè questo li porrebbe nella duplice posizione contrastante di giudici e di giudicati. Circa il Parlamento non si prospettò, a Ginevra, l'ipotesi di autotrasmissioni, dato che non esistevano precedenti in alcun Paese. Vale però, per analogia, il principio che, se il Parlamento deve garantire col suo controllo l'obbiettività delle radiodiffusioni, non può diventare esso stesso autore di trasmissioni. In pratica la Commissione parlamentare per la vigilanza sulle radiodiffusioni finirebbe col controllare non più l'opera dell'Ente concessionario, ma quella delle Presidenze del Senato e della Camera in quanto estensori di resoconti radiofonici.

La proposta del senatore Terracini contrasta anche per altri rispetti con il citato decreto legislativo del 3 aprile 1947 che garantisce l'indipendenza politica e l'obbiettività delle radiodiffusioni. Infatti, se tale proposta mira semplicemente, come risulta dalla relazione, ad assicurare la obbiettività dei resoconti parlamentari, è superflua, data l'esistenza di una apposita Commissione parlamentare per l'imparzialità di tutte le radiotrasmissioni. Se invece mira ad imporre alcuni testi ufficiali, indipendentemente dalla garanzia di imparzialità che già esiste, significa che mette in dubbio la funzionalità della suddetta Commissione parlamentare di controllo.

LE ESIGENZE DEL PUBBLICO.

Ma la radio deve tenere prima di tutto conto dei gusti e delle esigenze del pubblico.

I resoconti parlamentari per la radio sono, oltre tutto, dei servizi giornalistici da redigere secondo una tecnica speciale, con straordinaria rapidità, per essere inclusi nei vari giornali radio che si susseguono quasi ora per ora nel corso della giornata, secondo le diverse possibilità di ascolto e disponibilità di tempo, coordinati con eventuali radiocronache dirette o registrate, e infine inquadrati nel complesso dei programmi radiofonici.

Quindi non possono essere preparati che da giornalisti e con criteri giornalistici e non da funzionari, i quali per le loro abitudini e la loro professione sono (è vero) dei fedeli registratori, ma non possono tener conto dei gusti e delle predilezioni del pubblico.

Per esempio, i resoconti sommari che al Senato ed alla Camera sono anche oggi compilati da appositi uffici, sono da tutti apprezzati e come vengono comunicati alla stampa, sono certamente comunicati anche alla R.A.I. Ma potrebbero quegli stessi resoconti sommari essere radiodiffusi agli ascoltatori? Quei resoconti danno lo stesso spazio così alla modesta interrogazione, che riguarda il più umile degli interessi locali, come ad un intervento di un Ministro su un disegno di legge assai impor-

tante. Così pure il resoconto sommario non può fare e non fa valutazioni di sorta tra il discorso di un *leader* e di un uomo politico già affermatosi e quello di un novellino sconosciuto al gran pubblico e che muove i primi incerti passi nell'azione politica.

I primi ad opporsi a questa eguaglianza sarebbero gli ascoltatori, i quali hanno un mezzo molto spiccio per dimostrare la loro disapprovazione e cioè quello di non aprire la radio o di chiuderla se aperta.

Ora la radio ha bisogno di trovare clienti e non di perderli.

CONCLUSIONE.

Io propongo perciò al Senato di non accogliere la proposta del senatore Terracini.

La presente relazione ottenne nella seduta del 19 maggio 1949 nove voti. La presa in considerazione del disegno di legge Terracini ottenne pure nove voti, però vi fu una dichiarazione di voto del senatore Bergmann, che fece alcune riserve. Perciò venne nominato altro relatore nella persona del senatore Romita.

Il Senato è chiamato a scegliere ed il sottoscritto confida che vorrà scegliere il parere che qui si è esposto.

MERLIN Umberto, *relatore*.

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge sull'informazione radiofonica delle sedute parlamentari, proposto dal collega onorevole Terracini — a seguito della votazione avvenuta il 19 maggio 1949 in sede di prima relazione — è stato attentamente studiato dal sottoscritto, il quale sottopone ora al Senato le proprie conclusioni ed il proprio parere.

Sul fine della proposta Terracini, che è quello di dare la massima obiettività ai resoconti radiofonici delle sedute parlamentari, non è emerso alcun dissenso in seno alla prima Commissione, nè ragione può esservi di dissenso.

Riserve furono invece avanzate sui mezzi con cui la proposta intenderebbe raggiungere tale fine. Si deve anzi dire che riserve furono avanzate non tanto sui mezzi, quanto sull'interpretazione e la valutazione dei mezzi che la proposta potrebbe comportare per tradursi in realtà giuridica operante.

In verità la proposta Terracini è assai più limitata di quanto possa sembrare.

Il problema della pubblicità dei lavori parlamentari è ancora, nel nostro Paese, un problema non risolto, annoso, che si è allargato ed ha acquistato incidenza, man mano che si sono allargati gli strumenti tecnici, la stampa, la radio — attraverso cui tale esigenza di pubblicità viene soddisfatta, e in proporzione dell'incidenza che l'attività degli Organi dello Stato — Parlamento e Governo — ha acquistato nei riflessi dell'opinione pubblica, e viceversa, in proporzione dell'incidenza che viene ad avere l'opinione pubblica, in maniera sempre più profonda, sugli organi dello Stato, come orientamento e controllo reciproci.

Lo stesso onorevole proponente ha richiamato i precedenti del problema, taluni veramente significativi, come l'asserita e riconosciuta necessità, da parte della Camera — esattamente 70 anni fa — di dare una regolamentazione chiara, ed in certo senso definitiva, ai resoconti dei lavori parlamentari, alla loro diffusione attraverso i giornali, alla loro trasmissione telegrafica. Intendo riferirmi alle

quattro risoluzioni adottate con voto unanime della Camera nella seduta del 20 luglio 1879, dopo ampia e ponderata discussione, cui avevano partecipato uomini politici di provata capacità ed esperienza, come l'onorevole Sella.

Naturalmente si trattava di misure non coercitive, la cui portata si riduceva ad agevolare la stampa ponendo a disposizione di questa resoconti ufficiali ed obiettivi. Salvo restava il principio della libertà per i giornali — secondo l'indirizzo proprio ad ognuno di essi — di utilizzare in forma più o meno obiettiva i resoconti messi a disposizione della Camera.

Da allora è passato molto tempo, a proposito del quale è opportuno fare due ordini di considerazioni, uno di ordine storico l'altro di ordine tecnico. Mentre da un lato bisogna infatti constatare che la successiva e sempre larga partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica, ha determinato anche nel nostro paese — sia pure con ritardo e con interruzioni rispetto ad altri — un graduale e sempre più articolato sistema di stampa politica, più che di informazione, attraverso cui è ben difficile che si possa ottenere una sufficiente obiettività nella diffusione delle notizie riguardanti l'attività parlamentare; dall'altro, bisogna riconoscere che le nuove conquiste tecniche, nel campo della diffusione, — tra cui principalissima la radio — la rapidità con cui vengono emesse le notizie, il grandissimo numero di persone che queste notizie in breve tempo captano, son tutti elementi che devono preoccupare il legislatore, non perchè l'opinione pubblica debba o possa venire orientata dall'alto, con informazioni tendenziose, bensì perchè l'opinione pubblica disponga del maggior numero di informazioni e di informazioni al massimo obiettive, su cui essa possa orientarsi da se medesima.

Non si chiede, per ciò, di rinnovare oggi quel tal progetto di cui parlava Napoleone III ad un giornalista inglese durante la sua prigionia in Germania, quel progetto secondo cui

sarebbe dovuto sorgere un giornale di Stato, un foglio modello da mandare gratuitamente ad ogni elettore, con la collaborazione delle penne più illustri e con le informazioni più sicure e più controllate, confinando la polemica ai giornali di tendenza.

Nè tanto meno si pensa di dar credito a quella fantasia di un romanziere contemporaneo secondo cui gli uomini del futuro verrebbero automaticamente educati e guidati, via radio, da un governante supremo; divenuti gli altoparlanti le leve del mondo.

Nell'uno e nell'altro caso si tratta di abbeverazioni profondamente liberali.

Non mi pare che il disegno di legge proposto possa riportarsi sulla linea di queste aberrazioni: 1° perchè il disegno non verte sul problema della stampa in generale, a proposito del quale riconferma anzi in maniera molto esplicita, nella relazione annessa, «che il principio costituzionale della libertà di stampa osterebbe a qualunque intervento d'autorità in materia, sia pure per legge»; 2° perchè, vertendo solo sul problema dei resoconti parlamentari via radio, non mira ad una regolamentazione *ex novo* di tutta l'attività radiofonica, bensì al perfezionamento della legislazione già vigente in materia, da integrare nel punto che riguarda i comunicati sull'attività parlamentare; 3° perchè tale ambito limitato di azione del progetto se applicato integralmente, e nella lettera e nello spirito — non investirebbe in nessun modo i rapporti tra potere legislativo e potere esecutivo; 4° perchè, anche nella ipotetica presunzione di investire tali rapporti, li risolverebbe costituzionalmente, nel senso cioè di garantire il Parlamento in quanto espressione sovrana degli elettori.

Non mi soffermerò a dimostrare le caratteristiche giuridiche dell'Ente cui in Italia sono affidate tutte le trasmissioni radiofoniche. Tuttavia mi pare che si debba consentire con l'onorevole proponente nel sottolineare lo aspetto prevalente di Ente di diritto pubblico e addirittura parastatale che controdistingue la R.A.I., sia per il regime di concessione di cui fruisce, sia per il Comitato superiore di vigilanza prepostole, sia per la fissazione d'autorità del contributo da parte degli utenti, tutelato da sanzioni contrav-

venzionali, sia per il dichiarato carattere di pubblica utilità del servizio che svolge, sia per il modo di nomina del suo massimo dirigente, sia infine per i rapporti di finanziamento attuati fino ad oggi.

La funzione pubblica che la R.A.I. svolge è sancita dallo statuto sociale dell'Ente, dal regio decreto-legge 17 novembre 1927, numero 2207, che la istituiva, dal decreto-legge luogotenenziale 25 ottobre 1944, n. 457, che ne mutava la denominazione, infine dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato, 3 aprile 1947, n. 428, che ha dettato nuove norme per la vigilanza e il controllo sulle radio-diffusioni circolari.

Tutta questa legislazione non è da abrogare, ma da perfezionare ed integrare, per una serie di considerazioni sull'opportunità e il dovere di venire incontro all'esigenza, da parte dei cittadini, di avere notizie imparziali sull'attività legislativa dello Stato. Che questa esigenza non sia stata sempre rispettata non dipende tanto dal migliore o peggiore funzionamento della Commissione parlamentare proposta alla vigilanza sulla radio dal sopracitato decreto legislativo 3 aprile 1947, ma è da far risalire soprattutto a fatti di ordine politico, su cui qui non mette conto soffermarsi.

Tuttavia, di questi fatti desidero citarne uno solo, verificatosi appunto appena dopo la pubblicazione dell'ultimo decreto sulla radio: nel giornale radio delle ore 13 del giorno 17 aprile 1947 veniva trasmessa la notizia che il Ministro Sforza era stato picchiato nella mattinata di quello stesso giorno da alcuni disoccupati edili dimostranti. Il Ministero degli esteri si affrettò a smentire subito la notizia inviando una lettera, appena dopo il giornale radio, alla Direzione della R.A.I. Tuttavia la notizia fu ripetuta tale e quale dal giornale radio delle ore 15 e non fu più smentita.

Oggi accade proprio che, mentre in Italia gli apparecchi radio in utenza si aggirano intorno ai due milioni, gli ascoltatori dei resoconti politici della radio si assottigliano sempre più, per l'incontestabile carattere di tendenza con cui tali resoconti vengono redatti e diffusi.

Perciò al sottoscritto pare che in linea di massima si debba accogliere il disegno di legge proposto. Tuttavia — volendo tener conto di alcune delle obiezioni che sono state sollevate al progetto in sede di prima relazione — il sottoscritto ritiene di dover proporre lo stesso progetto di legge emendato del III comma (« È proibita alla R.A.I. ogni altra trasmissione sulla stessa materia »). Tale comma dovrebbe essere sostituito — o in sede di norme aggiuntive al decreto ora proposto, o in sede di norme integrative al decreto legislativo 3 aprile 1947 — da alcune poche ma chiare indicazioni legislative che rendano più efficiente e più operante la Commissione parlamentare stabilita nel decreto legisla-

tivo 3 aprile 1947, o come da variante proposta.

Ciò potrebbe essere raggiunto anche in sede di norme interne per il funzionamento della suddetta Commissione parlamentare, secondo quanto prevede l'articolo 14 del citato decreto.

Verrebbe così garantita e l'obiettività dei resoconti radiofonici sul Parlamento e, in genere, una maggiore serietà dei resoconti radiofonici sulla vita politica del Paese.

Si propone inoltre che l'esame della questione venga posto in seduta pubblica, passando a definirne le conclusioni in un testo legislativo.

ROMITA, *relatore*.

DISEGNO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL SENATORE TERRACINI

Articolo unico.

Il testo delle trasmissioni radiofoniche dedicate dalla R.A.I. al resoconto dei lavori Parlamentari è redatto, in accordo fra di loro, dalle Presidenze del Senato e della Camera dei deputati.

Quotidianamente la R.A.I. riserva a tali trasmissioni un tempo minimo di 20 minuti, ad ora da stabilirsi dalle Presidenze delle due Assemblee.

È proibita alla R.A.I. ogni altra trasmissione sulla stessa materia.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO
DAL RELATORE SENATORE ROMITA

Articolo unico.

Identico.

La proibizione non comprende la radiodiffusione diretta e immediata o registrata delle sedute parlamentari o di parte di esse.