# AUDIZIONI DELL'AUTORITÀ

# AUDIZIONI DELL'AUTORITÀ

## CAMERA DEI DEPUTATI - COMMISSIONI RIUNITE VII E IX SEDUTA 10 SETTEMBRE 2003

### AUDIZIONE INFORMALE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL PROGETTO DI LEGGE RECANTE "NORME DI PRINCIPIO IN MATERIA DI ASSETTO DEL SISTEMA RADIOTELEVISIVO E DELLA RAI - RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.P.A., NONCHÉ DELEGA AL GOVERNO PER L'EMANAZIONE DEL TESTO UNICO DELLA RADIOTELEVISIONE"

**1.** Vorrei innanzitutto ringraziare queste Commissioni riunite ed i loro Presidenti per questa convocazione che ci consente di formulare qualche ulteriore osservazione sulle proposte di legge di riassetto del sistema radiotelevisivo oggi sottoposte al Vostro esame in forma di testo unificato.

Ricordo a questo proposito che l'Autorità era già stata udita da queste Commissioni il 19 dicembre dello scorso anno e in quella occasione avemmo anche modo di produrre una memoria scritta corredata da una nota tecnica, memoria e nota che ci permettiamo di riprodurre alla Vostra attenzione ritenendole, nella massima parte dei loro contenuti, tutt'ora pertinenti e valide. Così come ci permettiamo di depositare la memoria che il 15 maggio 2003 di quest'anno abbiamo inviato alla Commissione Trasporti del Senato, memoria che aggiungeva ai documenti gia presentati nuovi profili.

In queste memorie l'Autorità ha espresso un convinto apprezzamento sull'impianto generale del progetto presentato dal Governo come legge di sistema costruita per principi: un progetto ispirato a criteri di maggiore organicità rispetto a quelli seguiti in passato nonché ad una visione anticipatrice dei processi tecnologici in atto.

Questi motivi di apprezzamento vengono oggi confermati e rafforzati anche in ragione dei sensibili miglioramenti apportati al testo originario, specialmente nell'ambito dei "principi generali" disciplinati nel Cap. I, che esprimono, a nostro avviso, la parte più elaborata e potenzialmente più innovativa della nuova disciplina.

In questo quadro le modificazioni introdotte in tema di emittenza locale e di tutela dei minori negli artt. 7 e 10 appaiono, a nostro avviso, significative e apprezzabili.

Ricordo, peraltro, che nella precedente audizione (e nella memoria allora presentata) richiamammo anche la presenza di alcuni aspetti più problematici anche sul piano strettamente tecnico e rispetto a cui si prospettava l'esigenza di approfondimenti e riflessioni ulteriori.

Questi aspetti venivano indicati con riferimento a tre aree fondamentali, contenenti rispettivamente la disciplina antitrust contenuta nel Capo II; le modalità di riassetto della concessionaria pubblica definite nel Capo IV; nonché la disciplina del regime transitorio espressa nel Capo V.

Su questi aspetti, nonostante che molte delle modifiche introdotte nel corso dei lavori parlamentari si presentino decisamente migliorative, permangono tutt'ora alcuni degli interrogativi già sollevati nelle precedenti memorie.

Ma a parte questi aspetti, per cui ci limitiamo a rinviare al testo delle memorie, riteniamo in questa occasione utile accennare innanzitutto alle novità di quadro che nel corso degli ultimi mesi sono intervenute nel contesto normativo e istituzionale del settore radiotelevisivo, novità che a nostro giudizio meritano oggi di essere valutate con attenzione. Mi riferisco, in particolare, ai due eventi che più hanno segnato gli sviluppi più recenti del nostro sistema radiotelevisivo: e cioè, da un lato, all'entrata in vigore il 25 luglio scorso delle nuove direttive comunitarie, seguite poi dal codice delle comunicazioni elettroniche adottato dal Governo alla fine di luglio (e oggi in corso di pubblicazione); dall'altro, alla nascita nel sistema televisivo satellitare criptato di una situazione di monopolio, ancorchè condizionata al rispetto di precise prescrizioni imposte dalla Commissione europea al momento della vendita di Telepiù e Stream, prescrizioni su cui la nostra Autorità è chiamata a vigilare.

Per quanto concerne il primo aspetto, il punto da rilevare è che le nuove direttive, rappresentano ormai, ai sensi della riforma del Titolo V della Costituzione, e, in particolare, della nuova formulazione dell'art. 117, 1° comma, uno specifico parametro dotato di valore costituzionale.

Da qui l'esigenza di una considerazione molto attenta del loro contenuto ai fini di un confronto con il contenuto della legislazione nazionale che stiamo adottando. Ora, se valutiamo questa prospettiva, vediamo che la disciplina posta dalla direttiva quadro n. 21/2002 appare suscettibile di incidere sui contenuti della legge di sistema almeno per due aspetti: per l'aspetto attinente alla disciplina dei mercati di cui agli art. 15 e 16 (anche in riferimento all'art. 7 della stessa direttiva) e per l'aspetto attinente alla gestione dello spettro delle radiofrequenze (di cui all'art. 9 della direttiva).

Per quanto concerne la definizione dei mercati rilevanti - affidata alla competenza dell'Agcom - vediamo che la legge di sistema, all'art. 14, 2°comma, richiama espressamente gli artt. 15 e 16 della direttiva quadro. Se a questa si aggiunge il contenuto della Raccomandazione della commissione dell'11.02.2003, che ha integrato sul punto la direttiva-quadro indicando come mercato rilevante quello dei "servizi di diffusione radiotelevisiva per la trasmissione di contenuti agli utenti finali", si prospetta oggi chiaramente l'esigenza di valutare la compatibilità di questa nuova disciplina (ormai, come si diceva, dotata di valore costituzionale), con la definizione espressa all'art. 2 lettera g) del testo unificato in ordine "sistema integrato delle comunicazioni", una definizione che, come è stato ripetutamente osservato, supera non solo i confini del settore radiotelevisivo, ma anche quelli più estesi del comparto della "comunicazione elettronica", che è stato posto a base delle nuove direttive comunitarie.

Questo problema - a nostro avviso - presenta profili di particolare complessità tecnico - giuridica, data la non piena coincidenza tra la materia toccata dalla direttiva - quadro (che investe la disciplina delle reti e dei servizi, ma non dei contenuti) e la materia della legge di sistema (che investe, invece, in prevalenza, la sfera dei contenuti). In ogni caso, si tratta di un problema da considerare con attenzione.

Osservazioni analoghe possono, a nostro avviso, essere fatte anche con riferimento al tema della gestione dello spettro frequenziale nel corso della fase transitoria, una gestione che, alla luce dei principi posti dalla legge di sistema in tema di sperimentazione digitale e di trading, sembra consolidare l'assetto esistente, ponendo alcune barriere all'ingresso dei nuovi operatori. Anche su questo piano va ricordato che la direttiva - quadro, all'art. 9, impone agli Stati membri, ai fini della gestione efficiente dello spettro elettromagnetico, di allocare e assegnare le radio frequenze secondo "criteri obbiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati".

Il secondo evento sopravvenuto che vorremmo richiamare riguarda, invece, come si diceva, l'ingresso nel mercato della pay tv satellitare di un operatore unico. Su questo terreno, i nuovi problemi che si vanno delineando (penso, in particolare,alla vicenda in corso del campionato di calcio) investono, in particolare, la configurazione del "diritto di accesso" alla piattaforma unitaria, che è un diritto non ancora ben definito nei suoi contenuti, ma che andrà precisato al fine di garantire a tutti gli operatori terzi condizioni eque e non discriminatorie nell'uso della piattaforma.

La disciplina sinora posta in sede comunitaria (nonché le condizioni aggiuntive fissate dalla Commissione europea in sede di autorizzazione all'acquisto da parte di Sky), non sembrano ancora sufficienti a dare una risposta sicura ai vari problemi che, sul terreno pratico, si vanno delineando. Troppo resta, infatti, ancora affidato soltanto alla buona volontà delle parti. Su questo terreno, un intervento del legislatore nazionale, anche a supporto della disciplina regolamentare sul "diritto di accesso" che l'Autorità si è impegnata ad adottare entro l'aprile del prossimo anno, parrebbe quindi estremamente opportuna e auspicabile.

Non ci soffermiamo ulteriormente su altri profili problematici richiamati nelle precedenti memorie, ma vogliamo soltanto accennare brevemente al tema cruciale del rapporto tra la disciplina transitoria formulata dal Capo V, ai fini del passaggio della tecnologia analogica a quella digitale, e i contenuti della sentenza della Corte Costituzionale n. 466/2002.

Questa sentenza, come è noto, dopo aver riconosciuto la legittimità del regime transitorio fissato all'art. 3, co. 7 della legge n. 249/1997, ha condizionato la legittimità di tale regime alla previsione di un termine finale che la stessa Corte definisce come "assolutamente certo, definitivo e comunque non eludibile", termine che, come sappiamo, è stato puntualmente indicato, con una pronuncia di tipo "additivo", nel 31 dicembre di questo anno.

È vero che la stessa sentenza riserva al legislatore la determinazione "delle modalità della definitiva cessazione del regime transitorio di cui al co. 7 dell'art. 3", ma di fronte alla perentorietà dell' indicazione espressa nel dispositivo della sentenza, non sembra che tali modalità, finché risultino circoscritte al settore delle trasmissioni analogiche, possano in alcun modo comportare la possibilità di un superamento di tale limite.

Questa possibilità la Corte pare, invece, consentirla ai sensi dell'ultimo inciso del par. 11 della motivazione, soltanto nel caso in cui - cito testualmente - "dallo sviluppo della tecnica di trasmissione digitale terrestre" venga a derivare un "aumento delle risorse tecniche disponibili". Questa è la via imboccata dal testo che state esaminando dove, all'art. 25, si stabilisce che, entro il 31 dicembre 2003, saranno attivate "reti digitali terrestri con un offerta di programmi in chiaro accessibili mediante decoder o ricevitori digitali". Questa norma, introdotta dal Senato, rappresenta certamente un passo in avanti nella soluzione del problema, anche se resta evidente che, ai fini del rispetto del giudicato espresso nella sentenza n. 466, l'arricchimento del pluralismo mediante l'offerta digitale dovrà essere effettivo e non solo potenziale, dal momento che dovrà comportare un ampliamento nell'offerta di programmi in chiaro da parte di operatori diversi, programmi agevolmente accessibili ad una larga fascia di utenti.

Tutto questo, naturalmente, comporta una non facile corsa contro il tempo perché questa offerta alternativa di programmi effettivamente accessibili al pubblico dovrà avvenire prima della scadenza del termine finale fissato dalla stessa Corte. Ora è vero che lo stesso art. 25, al comma 3, affida all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il compito di verificare il realizzarsi entro l'anno delle condizioni per un'offerta digitale effettiva, ma resta l'inconveniente che tale verifica viene a compiersi ben oltre la scadenza del termine indicato dalla Corte e senza, d'altro canto, comportare alcuna sanzione in caso di accertata inosservanza dello stesso termine.

Anche su questo aspetto della disciplina transitoria appare, quindi, opportuno un approfondimento ulteriore. Un ultimo profilo cui vorremmo accennare riguarda le nuove competenze che la legge di sistema affida all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Da una prima analisi, che abbiamo effettuato, risulta che all'Autorità vengono assegnate ventisei nuove competenze, in gran parte del tutto indipendenti dalle competenze esistenti e legate a percorsi istruttori di particolare delicatezza e complessità. È appena il caso di accennare al fatto che per rendere effettivo l'esercizio di competenze di questo tipo occorrono risorse adeguate, anche in termini di nuove e specifiche professionalità da acquisire sul mercato. Ma le risorse economiche e di

personale di cui oggi l'Autorità dispone si presentano assolutamente sottodimensionate anche rispetto alle competenze in atto.

Questo problema l'Autorità ha già avuto modo di segnalarlo con due lettere inviate, nel giugno scorso, al Presidente della Camera ed al Presidente del Senato, lettere che hanno avuto pronto riscontro e che sono state trasmesse alle Commissioni competenti. Riteniamo doveroso, in questa sede, rinnovare la segnalazione, dal momento che dalla soluzione di questo problema viene in gran parte a dipendere l'effettiva operatività (e, pertanto, la credibilità) del nuovo impianto garantistico che le legge di sistema intende tracciare.

## CAMERA DEI DEPUTATI - COMMISSIONI RIUNITE VII E IX SEDUTA 8 GENNAIO 2004

### AUDIZIONE INFORMALE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL PROGETTO DI LEGGE RECANTE "NORME DI PRINCIPIO IN MATERIA DI ASSETTO DEL SISTEMA RADIOTELEVISIVO E DELLA RAI - RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.P.A., NONCHÉ DELEGA AL GOVERNO PER L'EMANAZIONE DEL TESTO UNICO DELLA RADIOTELEVISIONE"

**1.** Desidero innanzitutto ringraziare queste Commissioni riunite (VII e IX) per l'invito odierno che ci consente di aggiornare le valutazioni già espresse dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni sulla legge in tema di assetto del sistema radiotelevisivo, tenendo conto anche dei rilievi formulati dal Presidente della Repubblica nel messaggio di rinvio alle Camere del 15 dicembre scorso.

A questo proposito vorrei ricordare che l'Autorità ha già avuto modo di esprimere le proprie valutazioni sulla disciplina in questione in due precedenti audizioni, svoltesi rispettivamente il 19 dicembre 2002 e il 10 settembre 2003, nella fase di avvio del primo e del secondo passaggio dinanzi alle Camere del disegno di legge in esame. In queste occasioni l'Autorità potè illustrare le proprie posizioni, oltre che verbalmente, anche attraverso la presentazione di due memorie scritte (la prima memoria corredata da una nota tecnica), allegando anche, il 10 settembre, una terza memoria presentata il 15 maggio 2003 alla Commissione trasporti del Senato.

In tali audizioni e in tali memorie l'Autorità esprimeva il proprio apprezzamento sull'impianto generale del disegno di legge (e in particolare sui principi generali formulati nel Capo I) - riconoscendo tale impianto ispirato a criteri di organicità e ad una visione anticipatrice dei processi tecnologici in atto - ma formulava anche alcuni rilievi critici riferiti, in particolare, a tre aree concernenti, rispettivamente, la disciplina antitrust contenuta nel Capo II; le modalità di privatizzazione della concessionaria pubblica definite nel Capo IV; il regime transitorio regolato nel Capo V. Tali valutazioni restano, a nostro avviso, - nonostante il tempo trascorso e le variazioni (alcune sicuramente migliorative) introdotte nel progetto iniziale - ancora attuali e vengono qui preliminarmente richiamate in quanto tuttora in grado di rispecchiare gli orientamenti maturati dall'Autorità in ordine alla nuova disciplina.

**2.** Ma in questa sede occorre anche darsi carico delle novità che sono sopravvenute dopo la definitiva approvazione della legge, novità che si riassumono nel rinvio operato dal Presidente della Repubblica il 15 dicembre scorso e nella successiva emanazione, il 24 dicembre, del D.L. n.

352, concernente le modalità di definitiva cessazione del regime transitorio di cui all'art. 3 , 7° comma, della legge n 249 del 1997. Ciascuno di questi due interventi - che vanno indubbiamente considerati nella loro stretta concatenazione sia logica che temporale - merita una riflessione attenta, per gli effetti che potranno determinare sulla definitiva messa a punto della "legge di sistema".

**3.** Vediamo, in primo luogo, il messaggio di rinvio.

Questo messaggio, com'è noto, risulta motivato con riferimento a tre profili, che attengono alla cessazione del regime transitorio e alla distribuzione delle risorse e che investono, in particolare, gli artt. 2 lett. g, 15 e 25 della legge approvata (del tutto secondario e formale resta, invece, il richiamo all'avvenuta caducazione del D.lg. n. 198 del 2002 in conseguenza della sentenza n. 202 del 2003 della Corte Costituzionale).

Ai profili concernenti la cessazione del regime transitorio, così come regolata dall'art. 25 del testo approvato, ha dato una prima risposta, con disposizioni di carattere urgente, il D.L. n. 352 del 24 dicembre ora sottoposto a conversione.

Il profilo concernente la distribuzione delle risorse (e riferito in particolare alla composizione del "sistema integrato delle comunicazioni") dovrà essere affrontato, invece, in primo luogo, in occasione del riesame del testo della legge che ha determinato l'esito del rinvio.

**4.** Ora, con riferimento al regime transitorio delle concessioni analogiche regolato dall'art. 25 il Capo dello Stato, richiamando i contenuti della sentenza della Corte costituzionale n. 466 del 2002, ha rilevato che, per poter considerare realizzate le condizioni di un diverso futuro assetto derivante dall'espansione della tecnica di trasmissione digitale terrestre - condizioni in grado di giustificare il superamento del limite temporale fissato nel dispositivo della sentenza - "deve necessariamente ricorrere la condizione che sia intervenuto un effettivo arricchimento del pluralismo derivante da tale espansione".

La "legge di sistema", all'art. 25, terzo comma, ha affidato alla nostra Autorità il compito di verificare queste condizioni attraverso un esame della offerta complessiva dei programmi televisivi digitali terrestri da effettuare entro 12 mesi dal 31.12.2003 e diretta ad accertare: a) la quota di popolazione raggiunta dalle nuove reti digitali terrestri; b) la presenza sul mercato di decoder a prezzi accessibili; c) l'effettiva offerta al pubblico su tali reti anche di programma diversi da quelli diffusi dalle reti analogiche.

Con riferimento a tale disciplina il messaggio presidenziale formula due rilievi. Il primo per segnalare che il lasso di tempo indicato per l'esame dell'Autorità, data la sua eccessiva ampiezza, "si traduce di fatto in una proroga del termine finale del 31.12.2003 indicato dalla Corte Costituzionale". Il secondo per lamentare che l'art. 25 non prevede "alcuna conseguenza certa" in caso di accertamento negativo, mancando indicazioni "in ordine al tipo ed agli effetti dei provvedimenti che dovrebbero seguire all'eventuale esito negativo dell'accertamento".

Concludendo su questo punto il messaggio segnala, infine, la mancanza di un termine finale per l'attuazione delle modalità per la definitiva cessazione del regime transitorio, dal momento che "il 1° gennaio 2004 può essere considerato come il dies a quo non di un nuovo regime transitorio , ma dell'attuazione delle modalità di cessazione di tale regime", attuazione per cui risulta necessario indicare anche un dies ad quem.

A tali rilievi - come si diceva- ha dato risposta il decreto legge del 24 dicembre riducendo, da un lato, il termine per l'accertamento dell'Autorità da 12 a 4 mesi, e attribuendo, dall'altro, alla stessa Autorità, in caso di accertamento negativo sulle condizioni richiamate, il potere di adottare i provvedimenti indicati nell'art. 2 , comma 7, della legge 249 del 1997.

Così operando il Governo ha adottato una nuova disciplina che - pur nella sua provvisorietà - può ritenersi allineata con i rilievi espressi in ordine all'art. 25 del messaggio presidenziale, dal momento che tale disciplina individua - ai sensi della sentenza n. 466 - nell'effettivo arricchimento del pluralismo mediante la tecnica digitale la condizione idonea a giustificare il possibile superamento del termine perentorio del 31 dicembre 2003.

Detto questo non si può, d'altro canto, trascurare che il decreto legge n. 352, nella formulazione attuale, suscita anche - forse in ragione della sua eccessiva laconicità - alcuni problemi interpretativi che - prima di passare alla fase della sua applicazione - sarebbe opportuno chiarire in sede di conversione.

Queste difficoltà interpretative investono sia le condizioni che l'Autorità dovrà verificare che i provvedimenti da applicare in conseguenza di tale verifica.

Sul piano delle condizioni da verificare il decreto-legge non definisce, infatti, alcuna soglia, né minima né massima, alla luce della quale valutare i dati che l'Autorità dovrà raccogliere, così da poter accertare l'effettivo ampliamento delle offerte disponibili e del pluralismo radiotelevisivo. Né dalla disciplina espressa nel decreto emergono, sia pure indirettamente, linee guida in grado di orientare la discrezionalità della valutazione tecnica che è stata affidata all'Autorità.

Restano, di conseguenza, aperti alcuni interrogativi, che mi limito ad accennare.

Ai fini dell'effettivo arricchimento del pluralismo attraverso il digitale terrestre, quale dovrà essere la quota di popolazione raggiunta dalle nuove reti? E quale il livello di diffusione sul mercato dei nuovi decoder?

Non solo. Dato che è in questione la disciplina antitrust relativa alle emittenti analogiche operanti in ambito nazionale, risulta evidente che l'ampliamento del pluralismo andrà verificato con riferimento alle nuove reti digitali in ambito nazionale, a nulla potendo rilevare eventuali emittenti digitali operanti in ambito locale. Ma non essendo stata promulgata la "legge di sistema" - dove si prevede in ambito nazionale la copertura almeno del 50% della popolazione - e in mancanza di criteri diversi fissati nel decreto legge, a quale parametro di copertura si dovrà fare riferimento? Occorrerà ancora riferirsi all'art. 3, comma 5, della legge n. 249 del 1997, dove si pone la condizione della copertura dell'80% del territorio come requisito per il rilascio di una concessione per operare in ambito nazionale? E ancora: quando l'offerta al pubblico su reti digitali di programmi diversi da quelli diffusi dalle reti analogiche può considerarsi effettiva?

Altre incertezze sorgono in ordine ai provvedimenti che l'Autorità è chiamata ad adottare.

Su questo piano, il decreto legge si limita a rinviare ai provvedimenti deconcentrativi indicati nel 7° comma dell'art. 2 della legge n. 249. Ma questo significa che l'Autorità potrà soltanto adottare le misure espressamente richiamate in quel comma (in grado, al limite, di incidere sulla struttura delle aziende, mediante dismissioni), o anche - secondo la logica propria della legge Maccanico - misure dirette a imporre alle reti private eccedenti di trasferirsi sul satellite, rilasciando le frequenze analogiche occupate, e alla concessionaria pubblica di rinunciare, per una rete, alle risorse pubblicitarie?

Un ulteriore motivo di incertezza riguarda, infine, la chiusura del regime transitorio, cioè il dies ad quem per la definitiva cessazione di tale regime richiamato nel messaggio presidenziale sulla scorta della sentenza n. 466.

Su questo piano il decreto legge non chiarisce se il periodo transitorio debba ritenersi concluso con l'invio al Governo ed alle competenti Commissioni parlamentari della relazione che dà conto

all'accertamento effettuato ovvero, successivamente, con l'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 2, 7° comma, che potrebbero anche richiedere lo svolgimento di un'ulteriore istruttoria.

Su questi diversi aspetti, ancora indeterminati, l'esigenza di un chiarimento in sede di conversione del decreto legge appare, oggi, forse più che opportuna, necessaria. E questo anche in relazione alla natura degli interessi costituzionali che entrano in gioco in questa materia e che investono sfere quali quelle regolate dagli artt. 21 e 41 della Costituzione, protette da una "riserva di legge" e, di conseguenza, in gran parte sottratte alla discrezionalità del potere amministrativo.

**5.** Ma il messaggio del Capo dello Stato ha investito, come si diceva, oltre il regime transitorio, anche il tema della distribuzione delle risorse, che non viene toccato dal decreto legge n. 352 del 2003.

Su questo piano il messaggio ha evidenziato che la composizione del "sistema integrato delle comunicazioni" (SIC), assunto dalla legge come base di riferimento, potrebbe consentire, a causa della sua dimensione, a chi ne detenga il 20% di disporre di strumenti di comunicazione in misura tale da dar luogo alla formazione di posizioni dominanti.

Il messaggio, in merito alla raccolta pubblicitaria ha, inoltre, richiamato la giurisprudenza costituzionale che ha sottolineato il pericolo "che la radiotelevisione, inaridendo una tradizionale fonte di finanziamento della libera stampa, rechi grave pregiudizio ad una libertà che la costituzione fa oggetto di energica tutela" (sent. n. 231 del 1985).

Queste osservazioni risultano, a nostro avviso, fondate, così come avevamo avuto modo di accennare nelle precedenti audizioni e nelle memorie allora presentate.

In tali occasioni, infatti, avevamo segnalato alcuni aspetti non convincenti della disciplina posta negli art. 2 lett. g) e 15 della "legge di sistema", aspetti riferibili sia alla eccessiva disomogeneità dei mercati inclusi nel sistema integrato; sia alla conseguente difficile quantificazione del complesso delle risorse riconducibili a tale sistema; sia, infine, alla scarsa coerenza di tale disciplina con le recenti direttive e raccomandazioni comunitarie in tema di mercati rilevanti.

Su questi aspetti una modifica sostanziale appare, dunque, senz'altro auspicabile.

**6.** Infine, una postilla finale.

Dalla data di presentazione alla Camera del disegno di legge governativo (avvenuta il 25 settembre 2002) è trascorso quasi un anno e mezzo. Vediamo che questo arco temporale è stato particolarmente ricco di accadimenti nel settore radiotelevisivo.

Oltre alla sentenza n. 466 della Corte Costituzionale, che sta alla base del rinvio presidenziale, abbiamo assistito, in questi mesi, all'entrata in vigore delle nuove direttive comunitarie in tema di comunicazioni elettroniche; al varo del nuovo Codice delle comunicazioni elettroniche (che ha innovato profondamente l'assetto normativo esistente in tema di telecomunicazioni, con ripercussioni significative anche sul settore televisivo); all'ingresso di Sky Italia come operatore unico del mercato della televisione satellitare a pagamento; all'avvio delle deleghe operate dall'Autorità nei confronti dei Co.re.com.

Per quanto concerne, in particolare, le funzioni di questa Autorità i prossimi mesi saranno molto densi di impegni e di scadenze. Entro il 30 aprile prossimo dovremo, infatti, non solo completare gli accertamenti richiesti dal recente decreto legge, relativi allo sviluppo del digitale terrestre, ma anche definire il regolamento sul diritto di accesso alle piattaforme digitali e concludere l'istruttoria sulle posizioni dominanti nel settore televisivo relativa al periodo 2001 - 2003.

Il riesame della legge di sistema conseguente al rinvio presidenziale potrebbe, dunque, essere l'occasione per allargare lo sguardo anche a queste nuove realtà che sono emerse di recente e che ben presto ci troveremo nella necessità di affrontare.

## SENATO DELLA REPUBBLICA - VIII COMMISSIONE LAVORI PUBBLICI E COMUNICAZIONI - SEDUTA 20 GENNAIO 2004

### AUDIZIONE INFORMALE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DECRETO-LEGGE 24 DICEMBRE 2003, N. 352, RECANTE "DISPOSIZIONI URGENTI CONCERNENTI MODALITÀ DI DEFINITIVA CESSAZIONE DEL REGIME TRANSITORIO DELLA LEGGE 31 LUGLIO 1997, N. 249"

**1.** Ringrazio l'Ufficio di Presidenza integrato di questa Commissione per l'invito che ci è stato rivolto e che ci consente di formulare qualche osservazione sul decreto-legge n. 352 del 24 dicembre 2003, concernente le modalità di definitiva cessazione del regime transitorio di cui all'art. 3, comma 7, della legge n. 249 del 1997, decreto-legge che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è chiamata ad applicare.

In ordine a tale decreto-legge l'Autorità ha già avuto modo di esprimere le proprie valutazioni in occasione dell'audizione informale svoltasi l'8 gennaio scorso innanzi alle Commissioni riunite VII e IX della Camera dei Deputati in sede di riesame della legge di riassetto del sistema radiotelevisivo dopo il rinvio operato, il 15 dicembre scorso, dal Presidente della Repubblica.

Data la brevità del tempo trascorso, in questa sede non potremo che richiamare le osservazioni già espresse in tale precedente occasione, aggiungendo, peraltro, ove possibile, qualche ulteriore riflessione e qualche informazione sulle attività istruttorie che l'Autorità, in attuazione del decreto-legge, ha già avviato.

**2.** Penso che sia utile partire da una breve riflessione sulla ratio che sta alla base del DL 352.

Sappiamo che questo decreto è stato adottato per rispondere, in via di urgenza, ai rilievi espressi nel messaggio di rinvio presidenziale del 15 dicembre scorso in ordine all'art. 25 della "legge di sistema" già approvata dalle Camere, rilievi concernenti il rispetto dei principi fissati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 466 del 2002, con riferimento particolare alla definitiva chiusura del regime transitorio relativo alla televisione analogica regolato dall'art. 3, comma 7, della legge n. 249 del 1997 ed al conseguente passaggio alla televisione in tecnica digitale terrestre.

Per valutare i contenuti del decreto-legge n. 352 risulta, quindi, indispensabile far riferimento sia al messaggio di rinvio del 15 dicembre scorso che alla sentenza n. 466/02 della Corte Costituzionale, che rappresentano i due presupposti diretti dello stesso decreto.

**3.** Il messaggio presidenziale, traendo spunto dai contenuti della sentenza n. 466, ha precisato con molta chiarezza che per poter ritenere superabile il limite del 31 dicembre 2003, fissato nel dispositivo di tale sentenza, "deve necessariamente ricorrere la condizione che sia intervenuto un effettivo arricchimento del pluralismo derivante dall'espansione della tecnica di trasmissione digitale terrestre".

Di questo problema - come lo stesso messaggio rileva - si era dato carico l'art. 25 della "legge di sistema" che, al terzo comma, affidava all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il compito di accertare - entro un anno dal 31 dicembre 2003 - tre condizioni e cioè : a) la quota di popolazione raggiunta dalle nuove reti digitali terrestri; b) la presenza sul mercato di decoder a prezzi accessibili; c) l'effettiva offerta al pubblico su tali reti anche di programmi diversi da quelli diffusi sulle reti analogiche.

In ordine a tale disciplina, tracciata nel testo dell'art. 25 della "legge di sistema", il messaggio presidenziale ha formulato, com'è noto, tre distinti rilievi.

Con un primo rilievo il messaggio ha segnalato che il lasso di tempo attribuito all'Autorità per tale esame risulta troppo ampio rispetto alle presumibili occorrenze della verifica, tanto che esso si tradurrebbe "di fatto in una proroga del termine finale indicato dalla Corte Costituzionale".

Con un secondo rilievo il messaggio ha lamentato che l'art. 25 non prevede "alcuna conseguenza certa" in caso di accertamento negativo da parte dell'Autorità, dato che non fornisce indicazioni "in ordine al tipo ed agli effetti dei provvedimenti" da adottare.

Infine, con un terzo rilievo il messaggio constata la mancata indicazione di un termine finale per l'attuazione delle modalità per la definitiva cessazione del regime transitorio indicato dalla legge n. 249/97, in quanto "il 1° gennaio 2004 può essere considerato come il dies a quo non di un nuovo regime transitorio, ma dell' attuazione delle modalità di cessazione di tale regime", modalità che dovevano essere determinate dal Parlamento entro il 31 dicembre 2003 e per le quali - sottolinea sempre il messaggio - risulta necessario indicare anche il dies ad quem .

**4.** A questi rilievi espressi nel messaggio presidenziale ha dato risposta il decreto-legge n. 352, abbreviando da un lato, il termine per la verifica dell'Autorità da 12 a 4 mesi; attribuendo, dall'altro, alla stessa Autorità, in caso di accertamento negativo, il potere di adottare i provvedimenti indicati nell'art. 2, comma 7, della legge 249, al fine di eliminare o impedire il formarsi di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo.

Così operando il Governo ha adottato una disciplina che - a nostro avviso - appare sostanzialmente allineata con i rilievi espressi nel messaggio di rinvio, dal momento che tale disciplina individua - così come richiesto dalla sent. n. 466 - nell'arricchimento del pluralismo mediante la tecnica digitale l'unica condizione in grado di giustificare il possibile superamento del termine inderogabile del 31 dicembre 2003.

Rilevato questo in termini generali, nell'audizione dell'8 gennaio scorso alla Camera, abbiamo, peraltro, ritenuto di dover segnalare la presenza di alcune incertezze interpretative che il decreto-legge, nella formulazione attuale, suscita e che sarebbe, quindi, opportuno chiarire già in sede di conversione.

Tali incertezze investono - a nostro avviso - sia le condizioni che l'Autorità è chiamata ad accertare, sia i provvedimenti che dovranno essere adottati dalla stessa Autorità in caso di accertamento negativo.

Per quanto concerne le condizioni, la carenza più evidente si constata nella mancanza di un'indicazione sulla soglia minima cui rapportare la quota di popolazione che dovrà essere raggiunta dalle nuove reti digitali al fine di poter giudicare come avvenuto l'effettivo arricchimento del pluralismo. Nella "legge di sistema" tale soglia, com'è noto - con riferimento alla data del 1° gennaio 2004 - era stata indicata nel 50% della popolazione, ma questa indicazione non è stata poi ripresa nel testo del decreto-legge. Da qui l'incertezza in ordine al parametro di riferimento che l'Autorità è tenuta ad applicare nel suo accertamento.

Ma, sempre sul piano delle condizioni da accertare, qualche precisazione, con l'indicazione di alcuni indici di riferimento, potrebbe essere - a nostro avviso - utile e opportuna, ancorché non essenziale, anche in ordine al grado di diffusione dei decoder sul mercato, alla misurazione della accessibilità del prezzo, alla valutazione dell'effettività dell'offerta al pubblico di programmi diversi da quelli diffusi sulle reti analogiche. L'esigenza di tali precisazioni va collegata, in particolare, al fatto che i poteri di accertamento e sanzionatori conferiti dal decreto-legge all'Autorità investono materie coperte dalla "riserva di legge" di cui agli artt. 21 e 41 della costituzione, in quanto pongono

in gioco profili che investono sia la libertà di espressione del pensiero che il diritto di iniziativa privata, profili dove - ai sensi di una consolidata giurisprudenza costituzionale - spetta al legislatore indicare "criteri idonei a delimitare la discrezionalità" del soggetto amministrativo investito del potere di intervento e di sanzione.

Questi criteri, nella attuale formulazione del decreto-legge restano, invece, tuttora in gran parte inespressi e questo potrebbe contribuire a indebolire - di fronte ad un eventuale azione giudiziaria - la base normativa dei provvedimenti che dovranno essere adottati .

**5.** Ulteriori motivi di incertezza sorgono poi in ordine alla tipologia e alla natura dei provvedimenti che l'Autorità è chiamata ad adottare in caso di accertamento negativo.

Su questo piano il decreto-legge si limita, infatti, a rinviare ai provvedimenti deconcentrativi indicati nell'art. 2, comma 7, della legge 249 del 1997. Ma questo non rende chiaro se l'Autorità potrà ricorrere soltanto alle misure espressamente richiamate in tale articolo (misure che prevedono, come sappiamo, nelle ipotesi più gravi, l'ordine di dismissione dell'azienda o di rami di azienda) o anche ad altre misure, quali quelle dirette a imporre alle reti private eccedenti di trasferirsi sul satellite (rilasciando le frequenze analogiche occupate) e alla concessionaria pubblica di rinunciare, per una rete, alle risorse pubblicitarie, così come previsto in altri articoli della "legge Meccanico" diversi dall'art. 2, comma 7.

Infine per quanto concerne la chiusura del regime transitorio - cioè l'individuazione del dies ad quem richiesta nel messaggio presidenziale - il decreto-legge non precisa con sufficiente chiarezza se tale periodo debba ritenersi concluso il 31.5.2004, con l'invio al Governo ed alle Commissioni parlamentari della relazione che dà conto dell'accertamento effettuato e degli eventuali provvedimenti da adottare, ovvero in una fase successiva, con l'effettiva messa in atto di tali provvedimenti, messa in atto che, ai sensi dell'art. 2, 7° comma, della legge n. 249 potrebbe anche richiedere una nuova istruttoria ed un allungamento dei tempi.

È vero che sia il titolo che le premesse del decreto-legge n. 352 - dove si parla di "definitiva cessazione del regime transitorio" - lasciano pensare che il 31 maggio p.v. rappresenti, comunque, il termine finale ed insuperabile del procedimento di chiusura regime transitorio, ma, alla luce del testo attuale, resta pur sempre qualche elemento di incertezza.

Da qui - come si diceva - l'utilità di apportare, in sede di conversione, i chiarimenti opportuni.

**6.** Vorrei, infine, concludere dando qualche informazione sull'attività di accertamento che è stata già avviata. Pur in attesa della legge di conversione, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni si è, infatti, già impegnata nell'avvio delle attività richieste dal decreto-legge.

A tal fine - tenendo conto della complessità dell'istruttoria da svolgere e dell'interferenza della stessa con le competenze di Dipartimenti e Servizi diversi - l'Autorità ha provveduto a costituire - con una delibera di Consiglio del 14 gennaio scorso - un'Unità di coordinamento, che avrà il compito di relazionare al Consiglio dell'Autorità sulle attività svolte con cadenza quindicinale.

Per lo svolgimento degli accertamenti richiesti questa Unità potrà avvalersi del Nucleo della Guardia della Finanza per la tutela della radiodiffusione e della Polizia delle telecomunicazioni. Questa Unità di coordinamento ha già iniziato a operare con l'invio alle emittenti impegnate nell'avvio della tecnologia digitale della richiesta di dare precise informazioni in ordine alle reti esistenti ed ai programmi trasmessi.

Considerato il carattere speciale della disciplina posta dal decreto-legge, segnalo che l'Autorità intende operare in deroga alle procedure ordinarie, fermo restando in ogni caso la salvaguardia delle garanzie in materia di trasparenza e contraddittorio cui comunque l'Autorità verrà a ispirare il proprio operato.

## CAMERA DEI DEPUTATI - COMMISSIONI RIUNITE VII E XI
## SEDUTA 5 FEBBRAIO 2004

### AUDIZIONE INFORMALE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DECRETO-LEGGE 24 DICEMBRE 2003, N. 352, RECANTE "DISPOSIZIONI URGENTI CONCERNENTI MODALITÀ DI DEFINITIVA CESSAZIONE DEL REGIME TRANSITORIO DELLA LEGGE 31 LUGLIO 1997, N. 249"

**1.** Ringrazio anche a nome dei colleghi Pilati e Sangiorgi, che mi accompagnano in questa audizione, le Commissioni riunite VII e IX per questo nuovo invito che ci consente di aggiornare le nostre valutazioni ulteriori sul decreto-legge n. 352/03 sottoposto al vostro esame.

Ricordo che, nel corso dell'ultimo mese, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha già avuto modo di esprimere le proprie valutazioni su questo decreto-legge, in due occasioni, prima nell'audizione informale svoltasi sempre dinanzi a questa Commissione l'8 gennaio scorso e poi nell'audizione informale innanzi all'VIII Commissione del Senato tenutasi il 20 gennaio scorso.

Data l'estrema brevità del tempo trascorso dalle due precedenti audizioni, in questa sede non potremo far altro che richiamare le osservazioni già formulate, limitandoci ad aggiornarle in ordine ai punti del decreto-legge che hanno formato oggetto di emendamenti già approvati dal Senato.

**2.** Le osservazioni formulate il 20 gennaio scorso innanzi alla VIII Commissione del Senato muovevano da una breve riflessione sulla ratio che sta alla base del DL 352.

Come sappiamo, questo decreto è stato adottato per rispondere, in via di urgenza, ai rilievi espressi nel messaggio di rinvio presidenziale del 15 dicembre scorso in ordine all'art. 25 della "legge di sistema" già approvata dalle Camere, rilievi concernenti il rispetto dei principi fissati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 466 del 2002, con riferimento particolare alla definitiva chiusura del regime transitorio relativo alla televisione analogica regolato dall'art. 3, comma 7, della legge n. 249 del 1997 ed al conseguente passaggio alla televisione in tecnica digitale terrestre.

Per valutare i contenuti del decreto-legge n. 352 risulta, quindi, indispensabile far riferimento sia al messaggio di rinvio del 15 dicembre scorso sia alla sentenza n. 466/02 della Corte Costituzionale, che rappresentano i due presupposti diretti dello stesso decreto.

**3.** Il messaggio presidenziale, traendo spunto dai contenuti della sentenza n. 466, ha precisato con molta chiarezza che per poter ritenere superabile il limite del 31 dicembre 2003, fissato nel dispositivo di tale sentenza, "deve necessariamente ricorrere la condizione che sia intervenuto un effettivo arricchimento del pluralismo derivante dall'espansione della tecnica di trasmissione digitale terrestre".

Di questo problema - come lo stesso messaggio rileva - si era dato carico l'art. 25 della "legge di sistema" approvata dalle Camere che, al terzo comma, affidava all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il compito di accertare - entro un anno dal 31 dicembre 2003 - tre condizioni e cioè : a) la quota di popolazione raggiunta dalle nuove reti digitali terrestri; b) la presenza sul mercato di decoder a prezzi accessibili; c) l'effettiva offerta al pubblico su tali reti anche di programmi diversi da quelli diffusi sulle reti analogiche.

In ordine a tale disciplina, tracciata nel testo dell'art. 25 della "legge di sistema", il messaggio presidenziale ha formulato, com'è noto, tre rilievi diversi.

Con un primo rilievo il messaggio segnalava che il lasso di tempo attribuito all'Autorità per tale esame risultava troppo ampio rispetto alle presumibili occorrenze della verifica, tanto che esso si sarebbe tradotto "di fatto in una proroga del termine finale indicato dalla Corte Costituzionale".

Con un secondo rilievo il messaggio lamentava che l'art. 25 non prevedesse "alcuna conseguenza certa" in caso di accertamento negativo da parte dell'Autorità, dato che non forniva indicazioni "in ordine al tipo ed agli effetti dei provvedimenti" da adottare.

Infine, con un terzo rilievo il messaggio constatava la mancata indicazione di un termine finale per l'attuazione delle modalità per la definitiva cessazione del regime transitorio indicato dalla legge n. 249/97, in quanto "il 1° gennaio 2004 può essere considerato come il dies a quo non di un nuovo regime transitorio, ma dell' attuazione delle modalità di cessazione di tale regime", modalità che dovevano essere determinate dal Parlamento entro il 31 dicembre 2003 e per le quali - sottolinea sempre il messaggio - risulta necessario indicare anche il dies ad quem .

**4.** A questi rilievi espressi nel messaggio presidenziale ha dato risposta il decreto-legge n. 352, abbreviando, da un lato, il termine per la verifica dell'Autorità da 12 a 4 mesi; attribuendo, dall'altro, alla stessa Autorità, in caso di accertamento negativo, il potere di adottare i provvedimenti indicati nell'art. 2, comma 7, della legge 249, al fine di eliminare o impedire il formarsi di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo.

Così operando il Governo ha adottato una disciplina che - a nostro avviso - appare, nel suo impianto, sostanzialmente allineata con i rilievi espressi nel messaggio di rinvio, dal momento che tale disciplina individua - così come richiesto dalla sent. n. 466 - nell'arricchimento del pluralismo mediante la tecnica digitale terrestre l'unica condizione in grado di giustificare il possibile superamento del termine del 31 dicembre 2003, dichiarato dalla Corte Costituzionale come inderogabile.

Rilevato questo con riferimento all'impostazione generale del decreto-legge, sia nell'audizione dell'8 gennaio scorso alla Camera che in quella del 20 gennaio al Senato, ritenevamo, peraltro, di dover segnalare la presenza di alcune incertezze interpretative che il decreto-legge, nella sua formulazione originaria, veniva a suscitare e che riconducevano ad auspicare alcuni chiarimenti da apportare in sede di conversione.

Tali incertezze interpretative venivano rilevate sia con riferimento alle condizioni che l'Autorità è chiamata ad accertare, sia con riferimento ai provvedimenti che dovranno essere adottati dalla stessa Autorità in caso di accertamento negativo.

Per quanto concerne le condizioni, la carenza più evidente veniva constatata nella mancanza di un'indicazione sulla soglia minima cui rapportare la quota di popolazione che dovrà essere raggiunta dalle nuove reti digitali al fine di poter giudicare come avvenuto l'effettivo arricchimento del pluralismo.

L'emendamento introdotto al Senato in ordine alla copertura delle nuove reti, che non deve essere inferiore al 50%, ha accolto questo rilievo ed ha ovviato alla carenza rilevata.

Ma, sempre sul piano delle condizioni da accertare, nell'audizione del 20 gennaio si segnalava l'opportunità di qualche maggiore precisazione da apportare anche in ordine al grado di diffusione dei decoder sul mercato, alla misurazione della accessibilità del prezzo, alla valutazione dell'effettività dell'offerta al pubblico di programmi diversi da quelli diffusi sulle reti analogiche. L'esigenza di tali precisazioni veniva motivata, in particolare, con riferimento al fatto che i poteri di accertamento e sanzionatori conferiti dal decreto-legge all'Autorità investono materie strettamente coperte dalla "riserva di legge" di cui agli artt. 21 e 41 della costituzione, in quanto tali da porre in gioco profili che investono sia la libertà di espressione del pensiero che il diritto di iniziativa privata: profili dove - ai sensi di una consolidata giurisprudenza costituzionale - spetta al legislatore indicare "criteri idonei a delimitare la discrezionalità" del soggetto amministrativo investito del potere di intervento e di sanzione.

Nel testo emendato queste precisazioni si limitano soltanto alla qualifica di "nazionale" riferita al mercato dei decoder. Si tratta indubbiamente di un passo avanti, ma, per il resto, permangono i

dubbi sul rispetto della riserva di legge di cui agli art. 21 e 41 della costituzione e, conseguentemente, sulla tenuta - di fronte ad un eventuale azione giudiziaria - dei provvedimenti che l'Autorità dovrà adottare.

**5.** Ulteriori motivi di incertezza venivano poi segnalati in ordine alla tipologia e alla natura dei provvedimenti che l'Autorità è chiamata ad adottare in caso di accertamento negativo.

Questi motivi di incertezza permangono anche alla luce del testo emendato che rinvia ai provvedimenti deconcentrativi indicati nell'art. 2, comma 7, della legge 249 del 1997. Questo non rende, infatti, chiaro se l'Autorità possa ricorrere soltanto alle misure espressamente richiamate in tale articolo (misure che prevedono, come sappiamo, nelle ipotesi più gravi, l'ordine di dismissione dell'azienda o di rami di azienda) o anche ad altre misure, quali quelle dirette a imporre alle reti private eccedenti di trasferirsi sul satellite (rilasciando le frequenze analogiche occupate) e alla concessionaria pubblica di rinunciare, per una rete, alle risorse pubblicitarie, così come previsto in altri articoli della "legge Meccanico" diversi dall'art. 2, comma 7.

Infine, per quanto concerne la chiusura del regime transitorio - cioè l'individuazione del *dies ad quem* richiesta nel messaggio presidenziale - nella precedente audizione si rilevava come il decreto-legge non precisasse con sufficiente chiarezza se tale periodo debba ritenersi concluso il 31.5.2004, con l'invio al Governo ed alle Commissioni parlamentari della relazione che dà conto dell'accertamento effettuato e degli eventuali provvedimenti da adottare, ovvero in una fase successiva, con l'effettiva messa in atto di tali provvedimenti, messa in atto che, ai sensi dell'art. 2, 7° comma, della legge n. 249 potrebbe anche richiedere una nuova istruttoria ed un allungamento dei tempi.

È vero che sia il titolo che le premesse del decreto-legge n. 352 - dove si parla di "definitiva cessazione del regime transitorio" - lasciano pensare che il 31 maggio p.v. rappresenti, comunque, il termine finale ed insuperabile del procedimento di chiusura da regime transitorio, ma, alla luce del testo attuale, resta pur sempre qualche margine di incertezza.

Considero, invece, utili ai fini dell'accertamento che l'Autorità è chiamata ad effettuare, gli altri emendamenti espressi nel primo comma dell'art. 1 sia con riferimento alla contestualità delle tre condizioni da verificare, sia con riferimento alla considerazione delle tendenze in atto nel mercato. Il passaggio dalla tecnologia analogica a quella digitale avviene, come è naturale, attraverso un processo che va considerato nella sua complessità, tenendo anche conto delle sue possibili prospettive di sviluppo.

**6.** Vorrei, infine, concludere dando qualche informazione sull'attività di accertamento che è stata già avviata. Pur in attesa della legge di conversione, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni si è, infatti, già impegnata nell'avvio delle attività richieste dal decreto-legge.

A tal fine - tenendo conto della complessità dell'istruttoria da svolgere e dell'interferenza della stessa con le competenze di Dipartimenti e Servizi diversi - l'Autorità ha provveduto a costituire - con una delibera di Consiglio del 14 gennaio scorso - un'Unità di coordinamento, che avrà il compito di relazionare al Consiglio dell'Autorità sulle attività svolte con cadenza quindicinale. La prima relazione è già stata effettuata nella riunione di Consiglio della scorsa settimana.

Per lo svolgimento degli accertamenti richiesti questa Unità si avvale dei Nuclei della Guardia della Finanza per la tutela della radiodiffusione e della Polizia delle Telecomunicazioni operanti presso l'Autorità. L' Unità ha già iniziato a operare con l'invio alle emittenti impegnate nell'avvio della tecnologia digitale della richiesta di dare precise informazioni in ordine alle reti esistenti ed ai programmi trasmessi.

Considerato il carattere speciale della disciplina posta dal decreto-legge, l'Autorità sta oggi operando in deroga alle procedure ordinarie, fermo restando, in ogni caso, la salvaguardia delle garanzie in materia di trasparenza e contraddittorio cui comunque l'Autorità verrà a ispirare il proprio operato.

## CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA
## COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI - SEDUTA 5 APRILE 2004

## AUDIZIONE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

I lavori hanno inizio alle ore 16,10.

*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.

*Procedure informative*

Audizione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

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

È presente il Presidente dell'Autorità, professor Enzo Cheli, accompagnato dal segretario generale, dottor Alessandro Botto, dai commissari dell'Autorità, dottori Paola Maria Manacorda, Alfredo Meocci e GiuseppeSangiorgi, il direttore del servizio relazioni istituzionali, avvocato Pier-Luigi Mazzella, e il direttore dell'ufficio stampa, dottor Angrisani.

Ringrazio tutti gli intervenuti per la loro disponibilità e senza ulteriori indugi cedo la parola al presidente Cheli, che ci esporrà gli aspetti essenziali dello schema di regolamento elaborato dall'Autorità. Il documento è a disposizione dei membri della Commissione.

CHELI, *presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Signor Presidente, in riferimento alle consultazioni elettorali del 12 e13 giugno, l'Autorità ha elaborato tre schemi di regolamento dedicati rispettivamente alle elezioni del Parlamento Europeo, alle elezioni del Consiglio e del Presidente della Regione sarda e alle elezioni dei Comuni e delle Province che saranno convocati per la consultazione elettorale. In questi tre schemi di regolamento l'Autorità per quanto era possibile ha ricalcatola disciplina che era già stata adottata in precedenza per elezioni dello stesso tipo, in particolar modo per le elezioni regionali e per quelle comunali e provinciali, disciplina che nel complesso, nell'esperienza che ne abbiamo fatto, ha dato buona prova di sé. Questo in riferimento sia ai programmi di comunicazione politica che ai messaggi gratuiti e a pagamento autogestiti ed ai programmi d'informazione, cui si aggiunge la disciplina relativa alla stampa e ai sondaggi.

Nei regolamenti che dopo questa consultazione ci apprestiamo ad approvare vanno tuttavia segnalati, rispetto al passato, due profili di novità.

Un primo aspetto concerne la nuova disciplina in tema di emittenti radiofoniche e televisive locali introdotta con la legge n. 213 del 2003, una legge ispirata al criterio della semplificazione che ha notevolmente modificato per l'emittenza locale la normazione relativa alla par condicio contenuta nella legge n. 28 del 2000. La medesima legge n. 213 del 2003 sta ora trovando la sua

attuazione nel codice di autoregolamentazione che è stato elaborato dalle organizzazioni rappresentative delle emittenti locali, codice che, dopo i pareri richiesti dalla legge, la scorsa settimana (nei tempi previsti) è stato approvato della nostra Autorità. Tale codice, che da dichiarazioni di stampa appare condiviso dalle associazioni delle emittenti locali, è sottoposto alla sottoscrizione dei rappresentanti delle associazioni di categoria per essere poi emanato dal Ministro delle comunicazioni; riteniamo che tutto ciò avverrà nel giro di pochi giorni. L'Autorità, quindi, per questo primo aspetto che riguarda l'emittenza locale, si trova impegnata, in tutti e tre i regolamenti che hanno un capitolo dedicato all'emittenza locale, ad adattare queste nuove discipline al quadro della disciplina speciale della legge n. 213. La semplificazione per il lavoro preparatorio che è stato effettuato sarà resa operante nei confronti di tutte le emittenti locali, sia radiofoniche che televisive, e di tutti i diversi tipi di messaggi, di comunicazione politica, di messaggi autogestiti e di programmi informativi.

Il secondo aspetto di novità è stato già affrontato, mi pare, da questa Commissione e riguarda il regolamento relativo alle elezioni europee, elezioni che come sappiamo si svolgono per la prima volta nel regime della legge n. 28 del 2000; si tratta di un profilo di novità che investe non soltanto il nostro regolamento, ma anche quello in corso di approvazione presso questa Commissione. Vorremmo segnalare, in particolare, che nell'individuazione dei soggetti politici ammessi alla ripartizione degli spazi nella prima fase della campagna elettorale (cioè dall'indizione dei comizi alla presentazione delle liste) l'Autorità ha adottato un criterio del tutto identico a quello che si desume dallo schema di regolamento che ci è stato inviato e che è in corso di elaborazione da parte di questa Commissione; tale criterio fa riferimento alle forze politiche presenti nell'assemblea da rinnovare, cioè nel Parlamento europeo, con almeno un rappresentante (quindi, un criterio diverso da quello seguito per le elezioni politiche nelle precedenti occasioni), o comunque alle forze politiche che costituiscano un autonomo Gruppo almeno in un ramo del Parlamento nazionale. Su questo punto la bozza di regolamento in corso di elaborazione presso l'Autorità è assolutamente allineata al testo elaborato dalla Commissione per l'emittenza pubblica.

Per quanto riguarda poi il riparto degli spazi in questo primo periodo della campagna elettorale, l'Autorità ha ritenuto di dover conservare il criterio che già veniva seguito in precedenza per le elezioni politiche, prevedendo una ripartizione del tempo nei termini seguenti: per il 90 per cento ai soggetti presenti nell'assemblea da rinnovare e per il 10 per cento, come diritto di tribuna, a tutti gli altri soggetti. Qui vi è una diversità con il criterio che risulta dalla bozza del vostro regolamento.

PRESIDENTE. Mi scusi: questo avviene nella prima fase, con tutti i vecchi soggetti.

CHELI, *presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Nella prima fase sono presenti i vecchi soggetti e anche altri soggetti non presenti nell'Assemblea. Noi abbiamo adottato il criterio del 90 e del 10 per cento, mentre nel vostro regolamento si parla di una ripartizione al 50 per cento.

PRESIDENTE. Quindi, il 10 per cento riguarda solo chi è presente nel Parlamento nazionale.

CHELI, *presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. È esattamente questo il criterio che abbiamo adottato per la prima fase (che peraltro per le elezioni europee è brevissima, veramente di pochi giorni) e che è presente nell'articolo 3, comma 1, della nostra bozza di regolamento.

Da ultimo vorrei poi segnalare che l'Autorità avrebbe intenzione di riservare, alla luce dell'esperienza fatta nelle precedenti elezioni, una maggiore attenzione ai programmi di informazione, in particolare a quelli di approfondimento informativo. Alla luce di decisioni che l'Autorità in questa materia ha già avuto modo di adottare con riferimento alle precedenti consultazioni elettorali e politiche, l'orientamento sarebbe quello di inserire nell'articolo 8 del nostro regolamento (che attua l'articolo 5 della legge n. 28 del 2000) un richiamo diretto ad assicurare anche in tali programmi un equilibrato contraddittorio tra tutti i soggetti che partecipano alle elezioni. Tale criterio era finora più

implicito che esplicito; alla luce dell'esperienza fatta e delle decisioni prese in passato l'Autorità sarebbe orientata ad introdurre questo tipo di precisazione in modo esplicito.

Signor Presidente, nei termini più generali, sono questi i criteri cui vorremmo ispirarci per la definizione di tali regolamenti, le cui bozze definitive non possiamo oggi consegnare in quanto condizionate alla sottoscrizione per la parte dell'emittenza locale del codice di autoregolamentazione attualmente giacente presso il Ministero delle comunicazioni per l'emanazione.

Per completare il quadro che mi sono limitato ad esporre nei suoi termini più generali, vorrei pregarla, signor Presidente, di dare la parola al dottor Sangiorgi, che è relatore nei procedimenti relativi a questi regolamenti e che potrà fornire qualche ulteriore precisazione.

PRESIDENTE. All'intervento del dottor Sangiorgi, seguiranno le domande di approfondimento da parte dei membri della Commissione.

Quella odierna è un'audizione di coordinamento, dopodiche' la Commissione e l'Autorità decideranno nelle loro sedi autonome e diverse; in questa sede, quindi, non dobbiamo arrivare ad una conclusione, dobbiamo solo spiegare la nostra posizione (peraltro, lo abbiamo già fatto in diverse occasioni informali) e capire bene che cosa l'Autorità ha in animo di fare.

Cedo quindi la parola al dottor Sangiorgi.

SANGIORGI, *commissario dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Ho sempre considerato assai utili questi incontri con la Commissione che peraltro sono previsti dalla legge. Lo sono in particolare in questa occasione giacché, in vista delle prossime elezioni del 12 e 13 giugno e delle relative campagne elettorali, sia la Commissione che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sono chiamate a stilare quelli che definirei due codici della strada (la Commissione per quanto riguarda la RAI, l'Autorità per ciò che attiene al settore radiotelevisivo privato), alla presenza però di un solo vigile che è la stessa Autorità. È opportuno quindi che questi due codici siano il più possibile in sintonia tra loro, per evitare che rispetto a comportamenti analoghi vengano tenuti atteggiamenti diversi da parte dei due soggetti regolatori.

PRESIDENTE. Anche se - mi sia consentita la battuta - gran parte dei problemi nasce quando il vigile ferma qualcuno che gli risponde: «Lei non sa chi sono io!»

SANGIORGI, *commissario dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Forse però in questo caso tutti sono in grado di dire chi è il fermato.

Ricordo, fra l'altro, come aspetto peculiare della nostra disciplina generale, il particolare accento che l'Autorità ha sempre posto sulla verifica dei sondaggi effettuati durante le campagne elettorali. Non è infatti permesso pubblicare e diffondere tali sondaggi nei giorni a ridosso delle elezioni e, nei periodi in cui è invece consentito farlo, essi vanno pubblicati nel rispetto di una serie di precise garanzie nei confronti dei cittadini proprio per fare in modo che i sondaggi anche di carattere politico-elettorale rispondano alla loro effettiva funzione, che è quella di riflettere degli orientamenti e non di indurre comportamenti, evitando così che vengano utilizzati in modo diverso e strumentale rispetto alle finalità loro assegnate.

Ogni qual volta veniamo chiamati in questa sede riscontriamo che l'argomento che viene discusso con più frequenza e che desta il maggiore interesse a livello parlamentare è quello della disciplina dei programmi di informazione. Sotto questo profilo la legge n. 28 del 2000 è una delle pochissime leggi dello Stato che interviene sui programmi di informazione, tema delicatissimo anche rispetto al disposto dell'articolo 21 (della Costituzione) e va rilevato che tutte le volte che si affronta tale questione sia da parte della Commissione che dell'Autorità si tenta un affinamento di quello che è il comune modo di regolamentare l'aspetto dell'informazione che ha luogo durante il periodo della campagna elettorale. Pertanto, quando rileggiamo l'articolo 5 della legge