

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. I, n. 2

Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica

A NORMA DELL'ARTICOLO 87, SECONDO COMMA, DELLA COSTITUZIONE

*Trasmesso alla Presidenza il 23 luglio 2002
annunciato nella seduta del 23 luglio 2002*

Il Presidente della Repubblica

Roma, 23 luglio 2002

Onorevole Presidente,

ho l'onore di trasmetterLe il messaggio che, avvalendomi della facoltà conferitami dall'articolo 87, secondo comma, della Costituzione, invio alle Camere in materia di pluralismo e imparzialità dell'informazione.

Voglia accogliere, Onorevole Presidente, i sensi della mia più alta considerazione.

Carlo Azeglio Ciampi

Senatore
Professor Marcello Pera
Presidente del Senato della Repubblica
ROMA

MESSAGGIO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Onorevoli Parlamentari,

la garanzia del pluralismo e dell'imparzialità dell'informazione costituisce strumento essenziale per la realizzazione di una democrazia compiuta; si tratta di una necessità avvertita dalle forze politiche, dal mondo della cultura, dalla società civile.

Il principio fondamentale del pluralismo, sancito dalla Costituzione e dalle norme dell'Unione europea, è accolto in leggi dello Stato e sviluppato in importanti sentenze della Corte costituzionale.

Il tema investe l'intero sistema delle comunicazioni, dalla stampa quotidiana e periodica alla radiotelevisiva e richiede un'attenta riflessione sugli apparati di comunicazione anche alla luce delle più recenti innovazioni tecnologiche e della conseguente diffusione del sistema digitale. Il mondo appare sempre più un insieme di mezzi e di reti interconnesse, che abbracciano l'editoria giornalistica, la radiotelevisione, le telecomunicazioni.

Per quanto riguarda il settore della stampa, la legge 5 agosto 1981, n. 416, fissa limiti precisi alle concentrazioni e detta norme puntuali per la loro eliminazione ove esse vengano a costituirsi. Secondo i dati forniti dal Presidente della Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nella sua Relazione annuale sull'attività svolta, presentata il 12 luglio scorso, i limiti posti dalla legge alle concentrazioni in materia di stampa risultano rispettati.

Per quanto concerne l'emittenza televisiva, dopo la sentenza n. 826 del 1988, nella quale la Corte costituzionale affermava che il pluralismo «non potrebbe in ogni caso considerarsi realizzato dal concorso tra un polo pubblico e un polo privato», il Parlamento approvò la legge 6 agosto 1990, n. 223, per disciplinare il sistema radiotelevisivo pubblico e privato. Si tratta della prima legge organica che, nel suo articolo 1, dopo aver affermato il preminente interesse generale della diffusione di programmi radiofonici e televisivi, definisce i principi fondamentali del sistema: «il pluralismo, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione, l'apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose, nel rispetto della libertà e dei diritti garantiti dalla Costituzione».

La successiva legge 31 luglio 1997, n. 249, ha istituito l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e ha dettato norme con le quali ha percorso, con lungimiranza, il tema della cosiddetta «convergenza multimediale», tra telecomunicazioni e radiotelevisione, attribuendo all'Autorità indipendente competenza su entrambi i settori.

Dato essenziale della normativa in vigore è il divieto di posizioni dominanti, considerate di per sé ostacoli oggettivi all'effettivo esplicarsi del pluralismo.

La giurisprudenza costituzionale, sviluppatasi nell'arco di un quarto di secolo, ha trovato la sua sintesi nella sentenza n. 420 del 1994, nella quale la Corte ha richiamato il vincolo, imposto dalla Costituzione al legislatore, di assicurare il pluralismo delle voci, espressione della libera manifestazione del pensiero, e di garantire, in tal modo, il fondamentale diritto del cittadino all'informazione.

Questi principi hanno avuto conferma nell'aprile scorso nella sentenza n. 155 del 2002 della stessa Corte che, richiamando i punti essenziali delle precedenti decisioni, ha ribadito l'imperativo costituzionale, secondo cui il diritto di informazione garantito dall'articolo 21 della Costituzione deve essere «qualificato e caratterizzato, tra l'altro, sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie – così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti – sia dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti, sia infine dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata».

Tale sentenza è particolarmente significativa là dove pone in rilievo che la sola presenza dell'emittenza privata (cosiddetto pluralismo «esterno») non è sufficiente a garantire la completezza e l'obiettività della comunicazione politica, ove non concorrano ulteriori misure «sostanzialmente ispirate al principio della parità di accesso delle forze politiche» (cosiddetto pluralismo «interno»).

I principi e i valori del pluralismo e dell'imparzialità dell'informazione nel settore delle comunicazioni elettroniche sono stati richiamati e hanno trovato sistemazione organica in quattro recenti Direttive del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, che dovranno essere recepite dai paesi membri entro il luglio del 2003. Il contenuto di queste Direttive è in sintonia con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che, nel secondo comma dell'articolo 11, sancisce espressamente il rispetto del pluralismo e la libertà dei *media*.

Nelle premesse di tali Direttive sono indicate le finalità di una politica comune europea in materia di informazione. Viene, in particolare, definito il concetto di libertà di espressione, precisando che questa «comprende la libertà di opinione e la libertà di trasmettere informazioni e idee, nonché la libertà dei mezzi di comunicazione di massa e il loro pluralismo».

In particolare, nella Direttiva denominata «Direttiva quadro»:

– viene specificato che «la politica audiovisiva e la regolamentazione dei contenuti perseguono obiettivi di interesse generale, quali la libertà di espressione, il pluralismo dei mezzi di informazione, l'imparzialità, la diversità culturale e linguistica, l'inclusione sociale, la protezione dei consumatori e la tutela dei minori»;

– si fa obbligo agli Stati membri di «garantire l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione in modo da assicurare l'imparzialità delle loro decisioni»;

– è riservato grande spazio all'assetto del mercato e all'esigenza di assicurare un regime concorrenziale.

* * *

Nel volgere di pochi anni anche l'Italia disporrà delle nuove possibilità che l'evoluzione della tecnologia mette a disposizione dell'emittenza radiotelevisiva. Questo sviluppo produrrà un allargamento delle occasioni di mercato e rappresenterà un freno alla costituzione o al rafforzamento di posizioni dominanti, pur nella necessaria considerazione delle dimensioni richieste dalle esigenze della competizione nell'ambito del più ampio mercato europeo e mondiale.

La legge 20 marzo 2001, n. 66, prevede, in proposito, che «le trasmissioni televisive dei programmi e dei servizi multimediali su frequenze terrestri devono essere irradiate esclusivamente in tecnica digitale entro l'anno 2006».

E, tuttavia, il pluralismo e l'imparzialità dell'informazione non potranno essere conseguenza automatica del progresso tecnologico. Saranno, quindi, necessarie nuove politiche pubbliche per guidare questo imponente processo di trasformazione. È questo un problema comune a tutti i paesi europei, oggetto di vivaci dibattiti e di proposte innovative.

* * *

Onorevoli Parlamentari,

la prospettiva della nuova realtà tecnologica, il quadro normativo offerto dalle recenti Direttive comunitarie e le chiare indicazioni della Corte costituzionale richiedono l'emanazione di una legge di sistema, intesa a regolare l'intera materia delle comunicazioni, delle radiotelediffusioni, dell'editoria di giornali e periodici e dei rapporti tra questi mezzi.

Nel redigere tale legge occorrerà tenere presente, per quanto riguarda la radiotelevisione, il ruolo centrale del servizio pubblico. Il Trattato di Amsterdam, che vincola tutti i paesi dell'Unione europea, muove dal presupposto «che il sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri è direttamente collegato alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società, nonché all'esigenza di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione».

Nell'atteso testo normativo dovrà trovare coerente sistemazione la disciplina della tutela dei minori, troppo spesso non tenuta nella dovuta considerazione nelle programmazioni delle emittenti televisive.

È fondamentale, inoltre, che la nuova legge sia conforme al Titolo V della Costituzione, che all'articolo 117 ha assegnato alle Regioni un preciso ruolo nella comunicazione, considerando questa materia ricompresa nella legislazione concorrente insieme a quella della promozione e dell'or-

ganizzazione di attività culturali, che ne costituisce un logico corollario. Secondo la riforma costituzionale, spetta allo Stato di determinare i principi fondamentali in dette materie, mentre alle Regioni è conferito il compito di sviluppare una legislazione che valorizzi il criterio dell'articolazione territoriale della comunicazione come espressione delle identità e delle culture locali.

Nella definizione di tali principi fondamentali, lo Stato svolge la sua essenziale funzione di salvaguardia dell'unità della Nazione e della identità culturale italiana. Essi costituiscono la più valida cornice, entro la quale trova esplicazione il pluralismo culturale, ricchezza inestimabile del nostro paese, sorgente di libera formazione della pubblica opinione.

La cultura - questo è mio convincimento profondo - è il fulcro della nostra identità nazionale; identità che ha le sue radici nella formazione della lingua italiana e che, negli ultimi due secoli, si è sviluppata in una continuità di ideali e di valori dal Risorgimento alla Resistenza, alla Costituzione repubblicana.

Nel preparare la nuova legge, va considerato che il pluralismo e l'imparzialità dell'informazione, così come lo spazio da riservare nei mezzi di comunicazione alla dialettica delle opinioni, sono fattori indispensabili di bilanciamento dei diritti della maggioranza e dell'opposizione: questo tanto più in un sistema come quello italiano, passato dopo mezzo secolo di rappresentanza proporzionale alla scelta maggioritaria.

Quando si parla di «statuto» delle opposizioni e delle minoranze in un sistema maggioritario, le soluzioni più efficaci vanno ricercate anzitutto nel quadro di un adeguato assetto della comunicazione, che consenta l'equilibrio dei flussi di informazione e di opinione.

Anche a tal fine, la vigilanza del Parlamento, in coordinamento con l'Autorità di garanzia, potrebbe estendersi all'intero circuito mediatico, pubblico e privato, allo scopo di rendere uniforme ed omogeneo il principio della *par condicio*.

Parametri di ogni riforma devono, in ogni caso, essere i concetti di pluralismo e di imparzialità, diretti alla formazione di una opinione pubblica critica e consapevole, in grado di esercitare responsabilmente i diritti della cittadinanza democratica.

* * *

Riassumo le considerazioni fin qui svolte, dalle quali emergono alcuni obiettivi essenziali:

- specificazione normativa - tenendo conto delle variazioni introdotte dalle innovazioni tecnologiche in continua evoluzione - dei principi contenuti nella legislazione vigente e nella giurisprudenza della Corte costituzionale;

- attuazione delle Direttive comunitarie che l'Italia dovrà recepire entro il luglio del 2003;

- definizione di un quadro normativo per l'attivazione della competenza concorrente delle Regioni nel settore delle comunicazioni, se-

condo quanto previsto dall'articolo 117 del nuovo Titolo V della Costituzione;

– perseguimento dello scopo fondamentale di meglio garantire, attraverso il pluralismo e l'imparzialità dell'informazione, i diritti fondamentali dell'opposizione e delle minoranze.

Onorevoli Parlamentari,

ho voluto sottoporre ai rappresentanti eletti della Nazione queste riflessioni, perché avverto che sta a noi tutti provvedere per il presente e, al tempo stesso, guardare al futuro, prefigurando e preparando con lungimiranza un sistema di valori e di regole che salvaguardi e sostenga la vita e l'azione delle nuove generazioni.

Lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e delle reti di comunicazione è qualcosa di più di un avanzamento tecnico: configura un salto di qualità; muta il contesto nel quale si esplica la vita culturale e politica dei popoli; apre straordinarie possibilità di conoscenza, di nuovi servizi, di partecipazione, di crescita individuale e collettiva.

Dobbiamo vivere questo momento di transizione con consapevolezza e fiducia. Un processo di innovazione affidato alle forze della società, promosso e accompagnato dall'azione pubblica in una appropriata cornice normativa, è la base per una nuova stagione di sviluppo morale e materiale della Nazione.

È questa una sfida che coinvolge tutte le istituzioni: saper tradurre l'innovazione in una grande opportunità di formazione per i cittadini.

* * *

Non c'è democrazia senza pluralismo e imparzialità dell'informazione: sono fiducioso che l'azione del Parlamento saprà convergere verso la realizzazione piena di questo principio.

Roma, 23 luglio 2002

CARLO AZEGLIO CIAMPI

BERLUSCONI, *Presidente del Consiglio dei ministri*

