

---

**XIII LEGISLATURA**

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA  
DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI**

## **RESOCONTO STENOGRAFICO**

**97.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 6 MARZO 2001**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA  
DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

97.

**SEDUTA DI MARTEDÌ 6 MARZO 2001**

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **MASSIMO BALDINI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<i>Cheli Enzo, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni</i> .....	3, 9, 14
<i>Baldini Massimo, Presidente</i> .....	3	<i>De Guidi Guido Cesare (DS)</i> .....	12
		<i>Falomi Antonio (DS)</i> .....	7
<b>Audizione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni:</b>		<i>Rogna Manassero di Costigliole Sergio (D-U)</i> .....	11
<i>Baldini Massimo, Presidente</i> .....	3, 4, 9, 14, 15	<i>Romani Paolo (FI)</i> .....	6
<i>Bergonzi Piergiorgio (Misto-Comunista)</i> ..	12	<i>Sangiorgi Giuseppe, Commissario dell'Au- torità per le garanzie nelle comunicazioni</i> .	4, 9, 15
<i>Bosi Francesco (CCD)</i> .....	13	<i>Semenzato Stefano (Verdi)</i> .....	7



**La seduta comincia alle 13.30.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

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

**Audizione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Saluto i nostri interlocutori, che sono il professor Cheli, presidente dell'Autorità, ed i commissari dottor Giuseppe Sangiorgi, la dottoressa Paola Manacorda ed il dottor Alfredo Meocci, che lo accompagnano.

Ricordo che l'audizione odierna è riferita agli orientamenti ed ai possibili contenuti dei provvedimenti di disciplina della programmazione radiotelevisiva nella prossima campagna elettorale, che saranno esaminati dalla Commissione e dall'Autorità ai sensi della legge 22 febbraio 2000, n. 28.

ENZO CHELI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Grazie, presidente. Vorrei innanzitutto ricordare che l'Autorità lo scorso anno, previa consultazione con questa Commissione

parlamentare, ha adottato misure attuative della legge n. 28 in quattro occasioni: la prima, per disciplinare la campagna per le elezioni regionali e locali del 12 aprile dello scorso anno; la seconda, per disciplinare la campagna relativa ai referendum indetti per la primavera del 2000; la terza, per l'elezione suppletiva per la Camera dei deputati, tenutasi il 18 giugno nel collegio n.6 della Sardegna; la quarta, per attuare i principi contenuti nella predetta legge, con riferimento ai periodi non compresi nella campagna elettorale. Quattro interventi in parallelo con quelli di questa Commissione.

In tutti questi interventi, la linea allora concordata in questa Commissione, e poi di fatto seguita e applicata, è stata quella di favorire al massimo l'omogeneità fra la disciplina adottata da questa Commissione per il servizio pubblico radiotelevisivo e quella posta dall'Autorità per l'emittenza privata.

Ritengo - credo sia questa la posizione della commissione prodotti e servizi e dell'intera Autorità - che questa linea debba essere proseguita anche in questa occasione, anzi direi a maggior ragione in questa occasione nella quale, per la prima volta, ci troviamo ad affrontare, dopo un anno di esperienza, i problemi connessi a una campagna elettorale politica di livello nazionale.

Vorrei anche ricordare che le soluzioni ai problemi fondamentali posti dalla legge n. 28 sono state già tracciate, direi con sufficiente chiarezza, nei quattro regolamenti adottati lo scorso anno, rispettivamente, dalla Commissione e dall'Autorità. In particolare, vorrei sottolineare i principi e le norme contenuti nel regolamento

che lo scorso anno formulammo in tema di campagna elettorale per l'elezione suppletiva in Sardegna.

Rispetto alla disciplina che allora ritenemmo di adottare, non mi sembra siano emersi nel frattempo problemi nuovi di particolare rilevanza. Già allora affrontammo il tema delle elezioni politiche e demmo una soluzione a tutti i problemi: comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione politica. Perciò ritengo che la linea che allora seguimmo possa essere ripresa e reiterata almeno nei suoi principi di massima.

Vorrei inoltre accennare, sempre sul piano delle premesse generali, a un'altra esigenza: quella dell'organicità, della completezza e dell'unitarietà della disciplina. Sono questi i principi che lo scorso anno abbiamo sempre seguito, sia la Commissione sia l'Autorità, cioè quelli di varare un'unica disciplina riferita a tutti i mezzi (comunicazione politica, messaggi e informazione) e a tutti i periodi presi in considerazione dalla legge n. 28: sia al primo periodo, che va dalla convocazione dei comizi alla presentazione delle liste e sia al secondo periodo, alla fascia più protetta, che va dalla convocazione alla chiusura della campagna elettorale.

Accennato così alle linee generali che riprendono il percorso sviluppato lo scorso anno con risultati favorevoli, perché poi il contenzioso è stato abbastanza contenuto, vorrei chiedere al dottor Sangiorgi, che segue specificamente questa materia per conto dell'Autorità, di illustrare più in dettaglio alcuni punti particolari sui quali l'esperienza dello scorso anno ha fatto emergere qualche difficoltà d'interpretazione o di applicazione.

**PRESIDENTE.** D'accordo, presidente Cheli.

**GIUSEPPE SANGIORGI,** *Commissario dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.* Ritengo che il problema del nuovo regolamento vada affrontato in coerenza con quanto fatto finora, sulla base quindi dell'esperienza di quest'ultimo anno, facendo tesoro di questa esperienza per

migliorare il regolamento stesso laddove questo sia possibile.

Vorrei qui ricordare i maggiori problemi dalla cui soluzione dipenderà poi l'efficacia del regolamento. Il primo ordine dei problemi è di natura più tecnica; può sembrare un aspetto minore, ma non lo è. Si tratta, infatti, di rendere il più agevole e il più semplice possibile tutto quell'insieme di meccanismi che pongono in relazione tra loro i soggetti politici, le emittenti televisive, i CORERAT, i CORECOM e l'Autorità, al fine di stabilire i contenitori della comunicazione politica, i messaggi autogestiti gratuiti dei soggetti politici, quelli a pagamento che si possono fare in rapporto alla durata dei messaggi autogestiti gratuiti, insomma tutto il corpo dell'articolo 4 della legge.

Per sveltire tali procedure e per favorire queste relazioni l'Autorità immagina questa volta di elaborare due semplici modelli, uno a disposizione dei soggetti politici, l'altro delle emittenti, da compilare anche via Internet. I soggetti politici dichiarano la loro volontà di fare messaggi e comunicazione, le emittenti dichiarano la loro disponibilità; a questo punto, in modo omogeneo tutti (CORERAT, CORECOM e Autorità) hanno un quadro della situazione, fatto di domande e disponibilità, tutte rilasciate allo stesso modo; questo dovrebbe evitare problemi interpretativi di vario genere.

Se questo meccanismo funzionerà ci sarà minor contenzioso, soprattutto con gli uffici periferici dei CORERAT e dei CORECOM, che sono uno snodo organizzativo importante per tutte le TV locali quanto lo è l'Autorità nei rapporti con le TV nazionali.

Un secondo ordine di problemi ha natura più politica e interpretativa. Si tratta sempre dell'articolo 4, comma 2, lettere a) e b): come regolare i primi quindici giorni, come regolare i secondi trenta giorni. Ricordo che la volta scorsa ci fu, tra Vigilanza ed Autorità una lieve differenza per quanto riguarda i primi quindici giorni; voi avevate elaborato un criterio di tipo ponderato fra la rappresentanza parlamentare e quella europea;

noi eravamo ricorsi ad un criterio per cui il 90 per cento del tempo era dedicato alle forze politiche che venivano dalle assemblee da rinnovare ed era poi previsto una sorta di diritto di tribuna del 10 per cento per le forze che invece avevano avuto una rappresentanza europea; questo immaginando che nei primi quindi giorni di campagna elettorale si facesse un bilancio di quanto avvenuto in precedenza e che quindi questo fosse soprattutto a carico delle forze politiche che più direttamente erano state protagoniste di quella fase politica.

Mi auguro che anche per questi quindici primi giorni riusciremo ad arrivare ad una soluzione comune. Se essa fosse fatta attraverso un criterio di ponderazione, quello che ci chiedono soprattutto le emittenti televisive (ricordo che quelle private, soprattutto le locali, hanno minori strutture professionali al loro interno, hanno minori attrezzature per calcoli così sofisticati), una volta stabilito l'eventuale criterio della ponderazione, è di definire insieme l'elenco dei soggetti politici che possono partecipare a questa forma di comunicazione politica dei primi quindici giorni in modo che non ci sia un contenzioso che si riapre ogni volta e che obbliga ad una sorta di interpretazione autentica di un criterio che, una volta definito, va poi in qualche modo attualizzato.

Per quanto riguarda i secondi trenta giorni, la legge dà un'indicazione che sembra abbastanza pacifica: pari opportunità tra coalizioni e liste, anche tenendo presente il meccanismo elettorale di riferimento. « Pari opportunità » probabilmente può significare anche questa volta un tempo diviso a metà: metà alle coalizioni e metà alle singole liste.

Problema aperto resta la definizione delle coalizioni. Ricordo che la volta scorsa la parola « coalizione » fu intesa in senso ampio, cioè anche alcune liste fatte da un solo partito (poiché il riferimento era alle regionali dove comunque veniva presentato un candidato alla presidenza della regione) furono considerate come coalizioni; era il caso dei Radicali e del partito umanista. Questa volta il mecca-

nismo elettorale è diverso, cioè nella scheda elettorale non c'è il riferimento ad un candidato *premier*; allora il problema si pone in rapporto alla nuova legge elettorale: mantenere quel concetto largo di coalizioni o restringerlo questa volta a quelle ufficiali che effettivamente si presenteranno nelle prossime settimane sulla scena elettorale?

Accennerò ora rapidamente ad altri problemi. Tengo a sottolineare innanzitutto il rilievo, non tanto e non solo ai fini della legge n. 28 sulla *par condicio*, ma proprio come dato di civiltà dell'informazione, dell'articolo 8 della legge, che riguarda i sondaggi. Mi auguro che questa volta anche la Commissione di vigilanza faccia un riferimento esplicito ai sondaggi nel regolare l'attività in questo senso dell'emittente pubblica. Perché? Perché l'esperienza di questo anno ci dice che, come Autorità, siamo intervenuti diverse decine di volte, obbligando soprattutto i giornali a rettificare e completare la serie di indicazioni che debbono dare a garanzia del cittadino sul committente del sondaggio, su quando è stato effettivamente realizzato, quali le domande poste e quale quindi la verità del sondaggio, per fare in modo che vengano pubblicati sondaggi veri e non si adoperi impropriamente il termine « sondaggio » come una tecnica un po' capziosa della comunicazione che voglia orientare dei comportamenti invece che registrare degli orientamenti.

Sottolineo questo che è un aspetto di rilievo, unito al fatto più generale, con cui concludo, che sulla pista della prossima campagna elettorale avremo molte macchine, ed io farò di tutto perché il codice della strada sia il più possibile unico e non ci siano due codici per cui nel servizio pubblico alcuni comportamenti sono consentiti e non in quello privato o viceversa. Si tratta di un dato di omogeneità molto utile, soprattutto per l'Autorità che deve poi vigilare sulle macchine che corrono sull'intero circuito, alcune sono macchine pubbliche, altre sono private.

Con questo riterrei di aver concluso. Grazie.

PAOLO ROMANI. Stiamo parlando con l'Autorità, per cui in questa occasione possiamo ampliare il raggio delle analisi che abitualmente lasciamo riservate in questa sede alla competenza specifica della Commissione, cioè del servizio pubblico.

Abbiamo detto e ripetuto in più di un'occasione, ma penso che anche voi abbiate i dati al riguardo, che alla fine l'applicazione della legge sulla *par condicio* sull'emittenza locale, che è da voi regolata, ha avuto una scarsissima evidenza nel senso che la percentuale di emittenza locale che poi ha mandato il famoso regolamento ed ha applicato la *par condicio* è in termini quantitativi relativamente bassa, intorno al 25 per cento, ma poi chi l'ha fatto effettivamente è una percentuale ancora più bassa, misurando le emittenti in base alla loro consistenza in termini di *audience*; siamo intorno al 10 per cento. Fatto 100 il totale di contatti che l'emittenza locale può colpire, solo il 10 per cento di coloro che abitualmente vengono colpiti come ascolti dall'emittenza locale ha potuto usufruire dell'applicazione di questa normativa. Quindi, dal nostro punto di vista, è stata un fallimento; ovviamente non è colpa dell'Autorità; a nostro avviso, lo abbiamo ripetuto in più di un'occasione, è colpa della legge fatta in modo così complicato ed ingarbugliato per cui anche la buona volontà che la stessa Autorità ha messo in quell'occasione non ha consentito al cittadino elettore di usufruire del servizio della comunicazione politica e dei messaggi autogestiti.

La domanda è se vi siete posti questo problema - ed io mi auguro che lo abbiate fatto - e se, sia pure nei limiti ristretti che sicuramente la legge vi consente, perché voi dovete fare sostanzialmente un regolamento applicativo, avevate immaginato qualcosa. Qualche atto di coraggio lo abbiamo già intravisto; nei famosi quindici giorni avete, ad esempio, introdotto, con qualche difficoltà, il me-

canismo della proporzionalità, che nella legge tutto sommato non esisteva. Inoltre - altro punto che abbiamo sempre sostenuto - in questo paese abbiamo istituite tante autorità e se queste avessero più competenze e ne avesse meno il legislatore (forse molte materie andrebbero normate con una legge-quadro per lasciare poi libero gioco della competenza delle autorità), probabilmente molte cose andrebbero meglio. Siccome nel recente passato abbiamo avuto modo di stimare, proprio nella vostra sede, questo piccolo atto di coraggio, vorrei capire se almeno su questo punto avete immaginato qualcosa, visto - ripeto - il pessimo risultato che l'applicazione della legge ha generato nel settore.

Lei, dottor Sangiorgi, ha fatto una affermazione importante, che sottolineo, quando ha ricordato che rimarrà da esaminare il problema della definizione delle coalizioni. Giustamente lei ha anche rilevato come allora, in occasione delle regionali, fosse complicato farlo, come tutto sommato buonsenso vorrebbe (dare parità di condizioni al partito umanista rispetto alle grandi coalizioni nazionali non ha avuto granché senso, visti anche i risultati che hanno ottenuto dopo) ma questo vale a maggior ragione per le politiche. Su questo punto, però, la legge elettorale tutto sommato vi dà la possibilità di immaginare un percorso diverso, visto che prevede un 75 per cento di voto maggioritario ed un 25 per cento di voto di lista. Già il meccanismo elettorale introduce una diversità di valutazione rispetto alla coalizione, che è espressione del voto maggioritario, ed al voto di lista, che è espressione del voto proporzionale, per cui può darsi che la ripartizione 50/50 non sia un risultato ottimale e si possa introdurre una novità, anche a semplificazione del meccanismo elettorale perché questa partita elettorale si gioca sulla competizione fra le due grandi coalizioni. Mi chiedo se almeno su questo punto state immaginando o pensando di introdurre una novità, perché questa sarebbe sicuramente una chiarificazione.

Questi i due punti centrali su cui vorrei un chiarimento. Grazie.

ANTONIO FALOMI. Io penso che le difficoltà attuative della legge sulla *par condicio* più che nella legge stessa abbiano origine nella complessità del sistema politico italiano. Un conto è garantire condizioni di parità in un sistema politico di tipo presidenziale o proporzionale, con due-tre soggetti politici, altra cosa è quando questi sono venti e più, come abbiamo visto in varie occasioni. Quando il sistema politico è molto complesso, è evidente che il principio fondamentale, che nessuno del resto contesta, della parità di condizioni per tutti i competitori è in termini attuativi assai complesso da realizzare ed obbliga ad interventi complessi. Per cui io non credo che il problema sia la legge sulla *par condicio*. Non si può scaricare sul principio della *par condicio* una complessità che invece ha a che fare con la natura del sistema politico italiano, sistema politico peraltro rimasto a mezza strada con leggi che per alcuni versi sono andate avanti e per altri no, con leggi che sono dei compromessi.

Credo che l'esperienza della legge sulla *par condicio* dimostri come, al di là delle difficoltà incontrate, dei risultati di accrescimento del confronto e della comunicazione politica basata sul confronto li abbia prodotti, perché in fondo quello che poi interessa molto è la possibilità di confrontare tra loro le diverse posizioni.

Per quanto riguarda le questioni poste dai colleghi, vorrei chiedere chiarimenti su due punti. Il primo è il problema della collocazione dei messaggi autogestiti nei palinsesti televisivi. Mi rendo conto che la questione è abbastanza complicata ma il rischio cui stiamo andando incontro è quello di messaggi autogestiti trasmessi in fasce orarie con scarsissima possibilità di ascolto e scarsissima *audience*. Non so se voi, anche alla luce dell'esperienza fatta, abbiate pensato di dare qualche indicazione un po' più precisa sotto questo profilo.

Un altro aspetto, fonte di non poche complicazioni nel corso delle precedenti

esperienze, è la definizione di criteri più chiari per i programmi di informazione. Il confine tra informazione e comunicazione politica è stato spesso varcato, creando non pochi problemi. Ricordo la stessa deliberazione dell'Autorità a proposito di *Porta a porta*, la cui configurazione ad un certo punto è andata assumendo le caratteristiche di una trasmissione di comunicazione politica e non più di informazione ed approfondimento giornalistico. Il problema di dare indicazioni sotto questo profilo naturalmente esiste anche per noi per quanto riguarda il sistema pubblico. Nella logica, che io condivido, di costruire regolamenti che siano il più possibile coincidenti ed omogenei tra loro, il punto importante è che ci sia anche da questo punto di vista una indicazione.

Altro aspetto che desidero ancora sottolineare, già sollevato dal collega Romani, è quello degli spazi tra coalizioni e liste. Alla fine si tratta di una scelta politica, però la questione di una percentuale di spazio e di tempo tra coalizioni e liste il più vicina possibile, non dico coincidente, con il meccanismo previsto dalla legge elettorale, credo sia abbastanza ragionevole. Si può trovare naturalmente un punto di mediazione, credo però che la questione si ponga perché effettivamente la competizione per la gran parte dei seggi avviene tra coalizioni.

Per quanto riguarda la definizione di coalizione, è chiaro che la mancanza di un collegamento formale con un candidato presidente del Consiglio implica che la definizione di coalizione sia abbastanza legata alla presentazione nei collegi uninominali, perché quella è la sede nella quale le diverse liste in competizione assumono, almeno formalmente, questa veste.

Un'ultima considerazione riguarda il meccanismo di accertamento e le sanzioni nel caso di violazioni. Alla luce dell'esperienza fatta, avete qualche suggerimento ulteriore, oppure in fondo il meccanismo identificato rimane valido?

STEFANO SEMENZATO. Anch'io vorrei iniziare dal problema di come ci si



possa orientare per arrivare ad un'ipotesi normativa che risolva quella che l'altra volta è emersa come una contraddizione nella vicenda di *Porta a porta*.

Allora da parte della Commissione di vigilanza si è ritenuto utile lasciare un'articolazione di modalità informative che potessero avere un livello di elasticità maggiore; alla prova dei fatti, però, quella formulazione e quella tesi non hanno retto e l'Autorità è intervenuta con una regolamentazione più rigida. Su questo mi chiedo e vi chiedo se non si possano elaborare fin dall'inizio per programmi di quel tipo delle formulazioni più rigide in termini di tempi e di soggetti che partecipano, più elastiche nella scelta dei partecipanti da parte dei conduttori.

Vi sono in genere due aspetti che possono essere tenuti divisi: uno è il diritto a partecipare ed i tempi di partecipazione; l'altro è che nei contenitori di comunicazione politica è il soggetto che viene chiamato che designa anche il proprio rappresentante. Mi chiedo cioè se non si possa lavorare su questa parte per trovare una soluzione che possa soddisfare esigenze non tanto giornalistiche ma di comunicazione in generale, nel senso di trovare un rapporto più forte con i cittadini per comunicare contenuti e messaggi della campagna elettorale.

Un secondo nodo riguarda la Vigilanza in rapporto a RAI TRE, ma credo riguardi molto anche l'Autorità, in materia di emittenza locale: si tratta dell'intreccio probabile tra la campagna per le elezioni politiche generali e quella per le elezioni amministrative in tutta una serie di comuni, anche importanti. A me pare vada salvaguardata, nel tipo di comunicazione, una forte autonomia delle due campagne elettorali e che quindi vada evitato, attraverso conteggi e modalità separate (anche se mi rendo conto che questo per un'emittente locale diventa un problema diventa ancora più complicato), che le due campagne interferiscano l'una con l'altra dal punto di vista della possibilità di acquistare spazi, acquisire ruoli, eccetera.

Mi sembra questo un criterio generale che andrebbe studiato, rispetto a quello

che vedo nel concreto come uno dei problemi più rilevanti, a livello delle regioni e del lavoro dei CORECOM, nonché sotto altri profili.

Un'ultima questione riguarda la vicenda proporzionale/maggioritario. In realtà non ci troviamo di fronte ad elezioni in cui siano previsti ruoli di coalizione, se non per il fatto che è contemplata la presentazione di soggetti nella quota proporzionale, assolutamente minoritaria rispetto all'insieme del Parlamento, oppure nella quota maggioritaria, con differenze anche tra Camera e Senato: 75 per cento alla Camera, 100 per cento al Senato.

Su questo punto, soprattutto per quanto riguarda la fase degli ultimi trenta giorni, mi sembra vi sia un problema che possiamo definire come quello dei nuovi entranti, che allo stato si configurano come un pacchetto di liste che si presentano al maggioritario, un pacchetto consistente che non ha al momento una rappresentanza formale diretta in Parlamento e che quindi non è solo il partito umanista, ma anche Di Pietro, D'Antoni, oltre alla stessa Rifondazione. Avremo cioè uno specchio piuttosto ampio di rappresentazioni politiche e mi pare difficile in questo quadro non muoversi con forte criterio di pari opportunità per tutti, anche se su questo grava la vicenda che tutti vivemmo malamente della presentazione delle liste del partito umanista l'altra volta e quindi con un evidente scompenso dal punto di vista generale.

Non mi pare che allo stato la legislazione vigente preveda effettive scappatoie da questa situazione. Allora la discussione che credo deve essere fatta riguarda molto la valorizzazione della prima fase di campagna, quella precedente la presentazione, in cui ci sono meno vincoli, e poi la previsione di un criterio fortemente ugualitario, muovendosi all'interno del parametro delle pari opportunità che la legge prevede.

Mi sembra che da parte nostra si debba in qualche modo partire da questo dato per articolare poi un disegno; vorrei però sottolineare che, al contrario delle

stesse elezioni regionali in cui vi era la formulazione di *leader* e di coalizione, e quindi avevamo anche spazi istituzionali maggiori, in questo quadro mi sembra che il problema sia abbastanza più complesso.

PRESIDENTE. Prego i nostri interlocutori di rispondere a questo primo giro di domande.

ENZO CHELLI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Ringrazio per le osservazioni e i suggerimenti, che ci saranno utili nelle prossime decisioni. Io mi limito a rispondere su tre punti di carattere generale, chiedendo poi sempre al commissario Sangiorgi di sviluppare altri punti più specifici.

Il primo punto riguarda l'impatto della disciplina a livello locale. Al riguardo, vorrei rilevare che non abbiamo dati statistici precisi per misurare un successo o un insuccesso in termini di applicazione e rispetto della disciplina. Un'Autorità di garanzia non è chiamata a misurare questi dati (spetta al potere politico), ma ad applicare le norme per quello che sono. Lo scorso anno abbiamo fatto un grosso sforzo organizzativo (i dettagli vi potranno essere esposti, se lo ritenete, dal dottor Sangiorgi) per aprire un canale diverso con l'emittenza locale, uno sportello che ha funzionato in termini quantitativi anche molto rilevanti: le chiamate erano continue. Chiaramente era il primo passo e perciò problemi interpretativi e anche di conoscenza delle norme erano molto seri e questo può aver ritardato la diffusione e l'applicazione a livello locale della disciplina.

Il modello organizzativo aveva dato in partenza buoni risultati e quest'anno lo riprenderemo con l'intento di rafforzarlo. Ricordo che il primo regolamento è stato varato pochi giorni prima delle elezioni e non più di quindici giorni dopo l'entrata in vigore della legge: era una situazione nuova e l'emittenza locale, a mio giudizio, ha dato una reazione positiva di ottemperanza. Quest'anno c'è più respiro e le norme sono più note. C'è stata una giurisprudenza applicativa dell'Autorità e

sarà nostra cura svilupparne al massimo la conoscenza e valorizzare al massimo lo sportello che apriremo con l'emittenza locale.

Secondo problema di ordine generale è quello delle « definizioni » e investe due punti: la definizione della coalizione, rispetto a quella della lista, e la definizione di comunicazione politica rispetto all'informazione. Noi riteniamo che questi punti, che erano stati lasciati un po' in sospeso e che poi hanno dato luogo a contenzioso, risolto con alcune decisioni dell'Autorità su *Porta a porta*, come quella richiamata, debbano essere prevenuti attraverso una disciplina *ex ante* che dia, appunto, le « definizioni ».

La linea di confine, anche se difficile da tracciare, tra comunicazione politica e informazione, una traccia regolamentare deve, a nostro avviso, averla. Come devono averla i problemi che il dottor Sangiorgi poneva all'inizio, relativi alla definizione delle coalizioni in rapporto alle liste.

Terzo e ultimo punto riguarda la domanda sulla validità del meccanismo sanzionatorio. Lo scorso anno abbiamo aperto molte procedure e applicato molte sanzioni. Esprimo un'opinione personale: a mio avviso, lo avevo già detto qui e in altre sedi parlamentari, il meccanismo è troppo rigido e proceduralmente troppo complesso. Per vicende come quelle del rispetto della *par condicio* in una campagna elettorale occorre pensare a una maggiore agilità, a una connotazione più arbitraria. Il meccanismo dell'articolo 10 crea problemi, anche in termini temporali: le quarantotto ore, molte volte, scattano il venerdì sera e ci sono emergenze alle quali è difficile rispondere. Ripeto, esprimo un'opinione personale: se il meccanismo potesse essere in prospettiva rivisto, per renderlo più agile, meno ingessato e proceduralmente più utilizzabile da parte di un'Autorità di garanzia, sarebbe sicuramente un risultato auspicabile.

GIUSEPPE SANGIORGI, *Commissario dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Per quanto riguarda il coinvolgimento delle emittenti locali, problema

posto dall'onorevole Romani, la risposta che do tocca anche il tema posto dal senatore Falomi della collocazione dei messaggi nei palinsesti. Lo scorso anno, onorevole Romani, le associazioni delle emittenti avevano forti pregiudizi nei confronti di questa legge, soprattutto quelle locali. Quindi non spinsero nei confronti dei loro associati per un largo coinvolgimento sulla legge.

Ciò che abbiamo fatto in tutto questo anno, dal primo regolamento in poi, è stato proprio finalizzato a coinvolgere sempre di più le associazioni delle emittenti, nelle revisioni del regolamento fatto per le diverse esperienze elettorali che ci sono state dopo le regionali, che furono il primo bagno di attuazione della normativa. Ora il clima è notevolmente cambiato. I regolamenti sono frutto di una collaborazione molto intensa con le associazioni delle emittenti e ciò lascia credere che questa volta, da parte delle emittenti stesse, ci sarà un maggiore coinvolgimento. Per questo, come ho detto, prepareremo una serie di facilitazioni organizzative e di tecniche di comunicazione, in modo da superare il più possibile i problemi che allora infastidivano maggiormente gli operatori di emittenti che non hanno grandi strutture a disposizione, per cui non hanno l'informatico, l'impiegato o comunque il personale da assegnare per ventiquattr'ore al giorno ad un tema come quello della comunicazione per un periodo di diverse settimane.

Spero quindi che attraverso questo coinvolgimento possa venire fuori anche una maggiore generosità delle emittenti in termini di fasce orarie, all'interno delle quali dare sia i programmi di comunicazione politica sia i messaggi autogestiti. Questo è un auspicio, comunque stiamo lavorando in questa direzione; vedremo poi i risultati che saranno sotto gli occhi di tutti.

Per quanto riguarda l'intreccio con le amministrative, a norma di legge, se la data delle elezioni sarà la stessa, ci sarà il regolamento attuativo delle politiche e, da parte nostra e credo da parte della Vigilanza, ci sarà un regolamento specifico

per le amministrative. Qui nascono problemi anche di rapporti con il Ministero delle comunicazioni al quale ho già rivolto una sorta di quesito formale. Della somma che è stata stabilita quest'anno per il rimborso dei messaggi autogestiti, in quale percentuale è da destinare alla campagna per le politiche ed in quale alle amministrative che coinvolgeranno città di grandissima importanza in tutto il paese? Questo punto va definito perché poi i CORERAT ed i CORECOM, in base ai finanziamenti che hanno regione per regione, stabiliscono l'entità dei messaggi possibili, tenuto conto di tutte le emittenti e di tutti i soggetti politici che ne fanno richiesta.

Si tratta di aspetti organizzativi piuttosto complessi, su cui però stiamo lavorando, come anche sul dato riferito al sommerso di questa attività che ogni tanto è bene ricordare. Alla comunicazione si accede con un filtro, cioè il cosiddetto 25 per cento; quante delle liste che si presentano in tutto il paese superano, sul piano regionale e su quello nazionale, questa soglia? Solo quelle hanno diritto a fare i messaggi. I messaggi sono concentrati negli ultimi trenta giorni, le liste vengono presentate al trentesimo giorno; per non perdere tempo abbiamo messo in piedi un raccordo con il Ministero dell'interno perché attraverso le prefetture in tempi il più possibile reali ci faccia sapere quante di queste liste sono effettivamente in condizione di poter accedere alla comunicazione politica, altrimenti ci sono le domande, si fa la ripartizione dei messaggi tra i soggetti che lo hanno richiesto, ma poi alcuni di questi non risultano titolari e bisogna rifare tutti i conteggi.

Si tratta di una gestione molto complessa da questo punto di vista; ce ne facciamo carico e cercheremo di risolverla come facemmo l'anno scorso, anche con un arco lavorativo molto più lungo su tutti e sette i giorni della settimana. Il professor Cheli ricordava l'attività dello sportello; l'anno scorso abbiamo risolto telefonicamente, via fax o in tanti altri modi, alcune migliaia di quesiti che ci vennero da diverse parti; sulla base di quell'espe-

rienza e con la semplificazione consentita dalla legge cercheremo di ovviare a tutte queste difficoltà organizzative, che sono poi il vero problema perché è l'impatto organizzativo del regolamento quello che fa il successo o il non successo del regolamento stesso.

Vi è poi un ultimo tema di grande impatto politico: la differenza tra la comunicazione e l'informazione. Al riguardo credo che occorra da un lato richiamare con grandissima forza l'emittente pubblica, ma anche quelle private, ad agire in termini di effettivo equilibrio nel raccontare i fatti politici della giornata. Naturalmente si tratta di un potere più di *moral suasion* che non un potere cui risponda una capacità dell'Autorità di imporre, ad esempio, misure coercitive. Le emittenti sono molto gelose di quella che resta comunque l'autonomia della linea editoriale, che va riconosciuta e salvaguardata perché bene prezioso. Io riterrò molto importante se la Vigilanza, con riferimento alle trasmissioni che abitualmente la RAI riconduce sotto una testata giornalistica in prossimità delle elezioni, dicesse che questa è una condizione necessaria ma non sufficiente perché quel programma resti sempre informazione politica; se la sua articolazione, se il tipo di persone invitate o l'oggetto trattato continuativamente sono tipicamente da comunicazione politica, allora dovrà essere comunicazione politica, ma questo dipenderà un po' da come i direttori ed i conduttori di queste trasmissioni le imposteranno.

Ricordo che la visibilità di una forza politica è data dall'insieme di queste componenti, ma non dalla loro somma, perché per quanto riguarda la comunicazione politica sono i partiti a decidere chi partecipa ai diversi programmi, mentre per quanto riguarda l'informazione è in genere l'editore dell'emittente che ha una sua politica e privilegia un interlocutore piuttosto che un altro. È quindi un problema piuttosto complicato rispetto al quale bisogna impegnare il massimo di obiettività, di professionalità, di pluralismo, e al tempo stesso garantire margini

di autonomia e di libertà alle emittenti. Su questo, nel concreto, si lavorerà con il regolamento.

SERGIO ROGNA MANASSERO di COSTIGLIOLE. Il bilancio relativo al settore della comunicazione politica della scorsa campagna elettorale non è poi così negativo. Guardando gli indici di ascolto si può infatti rilevare che non c'è stata quella crisi di rigetto che da qualche parte si profetizzava; vi è il problema, straordinariamente difficile da risolvere, dell'individuazione dei soggetti, ma al di là di questo il sistema ha funzionato. Il vero problema rimane quello dell'area grigia tra comunicazione e informazione, in cui qualcuno, come per esempio il presidente Zaccaria, ipotizza l'esistenza di un *tertium genus* (che effettivamente abbiamo visto realizzato in *Porta a porta* o nella trasmissione di Maurizio Costanzo), un'area nella quale c'è un modo effettivamente interessante di dibattere i problemi di attualità - nella campagna elettorale questo diventa un elemento di attualità - senza le strette regole della comunicazione politica. Nella scorsa campagna elettorale quest'area è stata confinata a questi due soli programmi e ciò ha determinato una serie di insofferenze poiché, sulla base della lettera della normativa (in particolare l'articolo 6 delle disposizioni dell'autorità), è stata fatta sparire dai notiziari anche la semplice presenza di candidati, esponenti di partito, membri del Governo, conferendo in tal modo una vera esclusiva ai programmi prima citati.

Credo che questo non sia un bene e forse, con una più precisa definizione, si può arrivare a salvare il criterio della pari opportunità mantenendo però più spazi che, senza avere la rigidità della comunicazione, riescano a rendere interessante l'argomento del giorno, cioè il confronto elettorale. Non credo che questo problema sia di facile soluzione sulla base della legislazione vigente ed è forse più complicato per quanto riguarda il resto dell'emittenza televisiva che non per quanto riguarda la RAI, dove in fondo la responsabilità delle testate giornalistiche diventa

un elemento dirimente. In proposito tutti ricordiamo che vi è stato il passaggio alla testata parlamentare proprio per garantire un migliore controllo dell'obiettività; ciò significa che, oltre ai conduttori, vi è il direttore responsabile che si deve porre il problema della valutazione complessiva di come stanno andando le cose, verificando quali siano le presenze, a che parti si riferiscano, in che modo siano trattate. A tal fine occorre però una maggiore specificazione perché, per come è attualmente formulato l'articolo 6, nei programmi di informazione sembra non essere ammesso questo elemento di discussione politica.

Per quanto riguarda il resto dell'audiovisivo, vi è un mezzo che non è stato granché utilizzato nelle precedenti campagne elettorali ma che probabilmente lo sarà in questa; mi riferisco al cinema, che mi pare non sia stato in alcun modo preso in considerazione tra i mezzi audiovisivi. Forse anche su questo occorre una riflessione per valutare la possibilità, nel caso fosse impossibile imporre un divieto di utilizzo, di introdurre una regolamentazione, come avviene per i manifesti da più di vent'anni. Per il cinema non c'è niente del genere, quindi è forse opportuna una riflessione per valutare se sia opportuno intervenire su questo punto in relazione alla parte finale della campagna elettorale.

GUIDO CESARE DE GUIDI. In materia di comunicazione politica non è stato qui evocato il metodo del faccia a faccia, che pure in questi ultimi tempi ha suscitato alcune discussioni. Credo che prevedere trasmissioni nelle quali vi sia un confronto diretto tra i *leader* delle diverse coalizioni, naturalmente regolamentandone i tempi, possa essere previsto nell'ambito dei mezzi di comunicazione politica; si dirà che è difficile individuare quali sono le coalizioni ed i rispettivi leader, ma ritengo che facendo riferimento alle presenze nel maggioritario tale individuazione sia abbastanza semplice, anche tenendo conto del fatto che il numero delle liste è maggiore rispetto a quello delle coalizioni.

Per quanto riguarda le sanzioni nel caso di infrazioni, credo che la penalizzazione più diretta ed immediata possa essere una riduzione dei tempi ancora rimasti alle coalizioni o ai soggetti che violino le regole della *par condicio*.

PIERGIORGIO BERGONZI. Nella precedente riunione della Commissione di vigilanza, alla presenza della presidente della RAI Zaccaria, posi un problema che preoccupa seriamente la forza politica cui appartengo, un problema che ho poi riproposto insieme al collega Rizzo con una lettera inviata al presidente dell'Autorità; mi riferisco alla parzialità dell'informazione sulle reti private. Sono stato molto colpito dai dati del 2000 relativi alle presenze di Berlusconi e delle forze dell'opposizione sulle reti Mediaset che dimostrano uno squilibrio forte e palese ed una mancanza di obiettività nell'informazione su quelle reti. Abbiamo posto la questione con forza all'Autorità perché riteniamo vi sia il serio rischio che il problema si proponga durante la campagna elettorale e nella fase precedente ad essa.

Non rivolgo critiche all'Autorità, ma mi limito a constatare i fatti: in sostanza nel 2000 non si è stati in grado - uso l'impersonale - di impedire la parzialità dell'informazione sulle reti private. Ritengo pertanto che si debbano individuare, in questo caso da parte dell'Autorità, gli strumenti per evitare che questo accada in questi mesi e durante la campagna elettorale. Mi rendo conto che non è una questione semplice perché per questo non sono sufficienti le regole abbastanza rigide che si riferiscono alla comunicazione in quanto con riferimento all'informazione vi è un notevole margine di discrezionalità; stando così le cose, non ci si può che affidare da un lato a chi presenta ricorsi e dall'altro alla sensibilità dell'Autorità, perché oggi come oggi per quanto riguarda l'informazione non esistono, ed è difficile stabilirle, regole rigide che possano «costringere» alla obiettività.

In questa sede mi limito a porre il problema: quello che non siamo riusciti a

fare nel 2000, dobbiamo riuscire a farlo durante la campagna elettorale, perché credo sia una garanzia per la democrazia che durante la campagna elettorale vi siano pari opportunità per tutte le forze politiche. Possiamo perciò vedere se riusciamo ad individuare alcune regole minime per quanto riguarda l'informazione, naturalmente guardandoci bene dal toccare la libertà di informazione.

Quanto alla proposta avanzata dai colleghi Romani e Falomi sulle percentuali da attribuire alle coalizioni, voglio dire con molta chiarezza che sono decisamente contrario. Se passasse la proposta che divide il tempo in due parti, rispettivamente del 75 e del 25 per cento, si annullerebbe la visibilità di alcuni partiti minori, tra cui il Girasole e il mio partito oltre ad alcuni gruppi dell'opposizione, ed a mio avviso questo sarebbe estremamente sbagliato oltre che incostituzionale. La Costituzione, infatti, prevede la presenza dei partiti politici nella società ed attribuisce a loro, non alle coalizioni, un ruolo essenziale nella democrazia. Non voglio usare parole grosse; ritengo però che in questo modo non si rispetterebbe lo spirito della Costituzione, nella quale non si parla di coalizioni. Questo ragionamento, poi, vale ancora di più se si considera la realtà obiettiva; in questa tornata elettorale, infatti, a differenza che nelle regionali, non voteremo per delle coalizioni ma per dei simboli nei quali un certo numero di partiti si riconoscono ma che non rappresentano i vari partiti. Quella di D'Antoni, per esempio, non è una coalizione ma un partito politico che si presenta alle elezioni.

A mio avviso, quindi, dovremmo addirittura procedere in senso contrario, aumentare cioè la percentuale di spazio che attribuiamo alle forze politiche (nelle elezioni precedenti mi pare che le proporzioni fossero del 50 per cento) nell'ambito del quale il discorso del maggioritario e della coalizione può rientrare molto più facilmente di quanto il discorso del partito possa entrare nello spazio attribuito alle coalizioni - che tra l'altro non

possiamo definire vere e proprie coalizioni - quando la massima visibilità venga data a queste ultime.

Voglio infine riproporre una questione, che avevo già posto in altra occasione e che oggi è stata sottolineata dal collega Semenzato, che mi pare dirimente: le pari opportunità per tutti. Credo che durante tutta la campagna elettorale, quindi anche prima dei trenta giorni precedenti le elezioni, debbano essere garantite pari opportunità a tutti, quindi gli stessi tempi a tutti i partiti ed a tutte le coalizioni, indipendentemente dalla loro rilevanza politica e dalla percentuale di voti già acquisiti.

FRANCESCO BOSI. Non voglio entrare in tutte le questioni che sono state trattate dai colleghi che ripropongono più lo spirito di una discussione generale su un provvedimento che la Commissione deve adottare che il merito del rapporto tra la Commissione e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Tra l'altro, non credo che l'Autorità abbia molta discrezionalità, come qualcuno ha detto; essa valuta, vigila, sanziona a seconda delle normative stabilite dal Parlamento, quindi molti ragionamenti, degli auspici, delle osservazioni che sono stati fatti a mio giudizio appartengono più alla fase della produzione normativa del Parlamento che al normale rapporto con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Ciò non sta a significare che quella di oggi sia un'audizione inutile: è utile comunque perché l'apporto tecnico e giuridico che i membri dell'Autorità possono fornire serve a noi per arrivare alla regolamentazione sugli accessi nella fase della campagna elettorale che dobbiamo produrre nei prossimi giorni.

Per testimonianza di posizione politica, mi limito semplicemente ad osservare che siamo in un regime di *par condicio* e di pari opportunità, quindi dovremo valutare con attenzione eventuali modificazioni dei rapporti degli spazi riservati ai partiti ed alle coalizioni, poiché un eccessivo gonfiamento della parte riservata alle coalizioni potrebbe rappresentare una mo-

difica surrettizia della normativa che affidava a criteri precisi di rappresentatività la definizione della pari opportunità per i soggetti che intervengono nella campagna elettorale. Non siamo in una fase di revisione legislativa, ma in una fase di regolamentazione, il nostro ruolo è quindi quello di interpretare e dare applicazione alla legge, non di modificarla.

Ho voluto dirlo a futura memoria per gli adempimenti che aspettano la Commissione e che riguardano davvero molto marginalmente il rapporto con l'autorità. Non vorrei che la mia considerazione apparisse in qualche modo riduttiva del rapporto con l'Autorità, perché questo non è lo spirito che la anima; ritengo, al contrario, che dobbiamo salvaguardare il ruolo che la legge assegna all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e non scaricare su di essa i problemi che il Parlamento non è riuscito a risolvere nell'ambito delle proprie competenze.

PRESIDENTE. Do la parola al presidente Cheli per le risposte a questa seconda serie di domande.

ENZO CHELI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Rispondo rapidamente su alcuni punti toccati, ribadendo il nostro impegno a far tesoro dei suggerimenti avanzati.

La linea di confine tra informazione e comunicazione è un argomento toccato più volte. Concordo sul fatto che esista una «zona grigia», quasi un *tertium genus*, che si colloca tra le due categorie, e questo è probabilmente il tema più difficile da affrontare. Lo sforzo che dovremo compiere è quello di tentare di cominciare a definire questa linea di confine.

Per quanto riguarda il cinema, la legge n. 28 non tocca questa materia. Il problema esiste, ma in assenza di norme primarie non mi sembra che esista spazio per fonti secondarie, come i regolamenti, per intervenire in una materia che coinvolge diritti fondamentali.

Quanto ai «faccia a faccia», essi sono previsti dalla legge n. 28, laddove parla di

presentazioni in contraddittorio di candidati e programmi: quindi esistono parametri di intervento su questa materia. Naturalmente non si possono imporre o misurare le scelte che ad essi si collegano: sono previsti come strumenti di comunicazione politica e perciò vanno ricondotti alla disciplina generale.

Il tema posto dal senatore Bergonzi, in merito all'uso parziale dell'informazione da parte delle emittenti private, forse supera i confini e le possibilità di intervento di un'Autorità. Quel che posso dire è che quando il tema generale è stato sollevato con ricorsi specifici che denunciano squilibri sia nella comunicazione che nell'informazione, ne stiamo esaminando due arrivati in questi giorni, l'Autorità ha avviato la sua istruttoria e poi ha applicato i provvedimenti del caso. Finora, invece, ci siamo mossi con molta cautela su iniziative d'ufficio, anche perché abbiamo potuto disporre di un nostro autonomo apparato di monitoraggio solo a partire dallo scorso autunno. Adesso disponiamo di dati costantemente aggiornati sulle emittenti nazionali e, in parte, sull'emittenza locale pubblica e privata, che abbiamo già portato a conoscenza della Commissione parlamentare e dei presidenti delle Camere. Sulla scorta di questi dati, credo che l'Autorità potrà intervenire efficacemente anche in via d'ufficio.

In relazione al tema posto dal senatore Bosi sui margini di discrezionalità di un'Autorità amministrativa indipendente, vorrei dire che cerchiamo di interpretare il nostro ruolo nel senso più naturale. Siamo un'Autorità che finora si è preoccupata di applicare le leggi evitando le interpretazioni estensive e analogiche (in proposito, si possono richiamare diverse pronunce) e partendo dalla premessa che sono in gioco diritti fondamentali di libertà collegati al disegno costituzionale. In questa materia, mentre il legislatore ha spazi di manovra nell'interpretazione della Costituzione, l'Autorità deve essere rispettosa di quanto affermano la Costituzione e le fonti primarie. Pertanto sono

da evitare, in ogni caso e per quanto possibile, le interpretazioni estensive e analogiche.

GIUSEPPE SANGIORGI, *Commissario dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Vorrei fare una breve considerazione sulla questione assai complicata delle coalizioni. È sempre difficile far diventare imposizione una scelta politica, soprattutto da parte di un'autorità amministrativa come la nostra; quello che abbiamo inserito nei regolamenti, a partire da quello sui tempi ordinari, è di invitare i partiti a comunicare attraverso la forma della coalizione, cercando di favorire questa scelta. È però difficile che questa sollecitazione diventi un'imposizione da parte nostra.

PRESIDENTE. Faremo oggetto di un'attenta riflessione quanto è emerso nel corso di questa audizione e terremo contatti informali costanti per scambiarci

informazioni e valutazioni reciproche nel lavoro di preparazione delle deliberazioni che dovremo assumere, tenendo conto delle questioni complesse che anche oggi sono state sottolineate. Ringrazio il presidente Cheli, il dottor Sangiorgi e gli altri membri dell'Autorità e dichiaro conclusa l'audizione.

Ricordo che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, è convocato al termine della seduta.

**La seduta termina alle 14.45.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
il 22 marzo 2001.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



*Stampato su carta riciclata ecologica*

STC13-RAI-97  
Lire 500