
XIII LEGISLATURA

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

68.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 MARZO 2000

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

68.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 MARZO 2000

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MASSIMO BALDINI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Baldini Massimo, <i>Presidente</i>	3	Cheli Enzo, <i>Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni</i>	4, 13
Comunicazioni del Presidente sul calendario dei lavori della Commissione:		De Guidi Guido Cesare (DS-U)	13
Baldini Massimo, <i>Presidente</i>	3	Falomi Antonio (DS-U)	11
Comunicazioni del Presidente:		Rogna Manassero di Costigliole Sergio (D-U)	10
Baldini Massimo, <i>Presidente</i>	3	Paissan Mauro (misto-verdi-U)	8, 14, 15
Audizione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni:		Sangiorgi Giuseppe, <i>Componente della Commissione servizi e prodotti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni</i>	7, 14, 15
Baldini Massimo, <i>Presidente</i>	4, 13, 15		

La seduta comincia alle 14.

(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.

Comunicazioni del Presidente sul calendario dei lavori della Commissione.

PRESIDENTE. Informo che, nella riunione di martedì 7 marzo scorso, l'ufficio di presidenza della Commissione, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha predisposto unanimemente il calendario dei lavori della Commissione, prevedendo per la seduta di oggi l'audizione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in vista dei provvedimenti attuativi della legge n. 28/2000 riferiti alla prossima campagna referendaria.

Nella medesima riunione l'ufficio di presidenza aveva altresì convenuto di calendarizzare per la prossima settimana l'esame di tali provvedimenti attuativi. È stata successivamente segnalata l'opportunità di ascoltare, sullo stesso argomento, anche i Comitati promotori per i referendum oggetto della prossima consultazione.

Su tale richiesta si esprimerà l'ufficio di presidenza, nella riunione già convocata al termine della seduta plenaria di oggi. È pertanto possibile che il calendario predisposto sia soggetto a modifiche.

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. Informo che nella riunione di martedì 7 marzo scorso l'ufficio di presidenza ha assunto alcune deliberazioni applicative ed interpretative della delibera approvata dalla Commissione plenaria il 1° marzo 2000, relativamente alla disciplina della prossima campagna elettorale.

In particolare, l'ufficio di presidenza ha convenuto di interpretare tale delibera nel senso di intendere i riferimenti alle coalizioni, di cui all'articolo 3, commi 4, 5 e 7, e all'articolo 4, commi 2, 3 e 4, come comprensivi di tutte le formazioni politiche che esprimono un proprio candidato alla presidenza della regione, o della provincia, o a sindaco, sia che tale candidatura sia riferibile a coalizioni di più liste, sia che essa sia riferibile ad un'unica lista. L'ufficio di presidenza ha altresì autorizzato la trasmissione dello *spot* illustrativo delle modalità di votazione, predisposto dalla RAI; ha approvato il calendario delle tribune, nonché la temporanea riconduzione di alcune trasmissioni della RAI alla responsabilità dei direttori di testata.

Il deputato Paissan è stato incaricato di riferire alla Commissione sul provvedimento, attuativo della legge n. 28/2000,

relativo alla prossima campagna referendaria; il senatore Jacchia è stato incaricato di predisporre un testo relativo alla programmazione di tribune tematiche per il periodo successivo a tale campagna. Quest'ultimo testo è già stato presentato.

L'ufficio di presidenza ha altresì preso atto di una lettera indirizzatami dal presidente della Commissione, onorevole Francesco Storace.

Informo, infine, che sono pervenuti i seguenti atti e documenti:

da parte del consiglio d'amministrazione della RAI, la Relazione annuale per il 1999 sull'andamento del servizio pubblico radiotelevisivo, indirizzata ai Presidenti delle Camere (Doc. CXXX n. 3);

dal consiglio d'amministrazione della RAI, nuove norme per la regolamentazione degli spazi dedicati dalla RAI alle pubbliche raccolte di fondi, alle campagne «RAI per il sociale» e alle iniziative di sensibilizzazione;

dal consiglio d'amministrazione della RAI, la Relazione bimestrale sull'attuazione del Piano editoriale per il periodo novembre-dicembre 1999, indirizzata alla Commissione.

Audizione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Sono presenti il presidente, professor Enzo Cheli, e il componente della commissione prodotti e servizi, dottor Giuseppe Sangiorgi.

Do senz'altro la parola al professor Cheli.

ENZO CHELI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Con il suo consenso, presidente, intendo adottare lo stesso metodo seguito nella precedente audizione, nel senso che mi limiterò a qualche osservazione di carattere preliminare sulla disciplina che dobbiamo varare e poi vorrei chiedere al commissario

Sangiorgi che, come sapete, è relatore nella procedura attuativa regolamentare per la *par condicio*, di completare la mia esposizione entrando anche in dettagli maggiori rispetto a quelli che potrò fornire io.

Vorrei partire da una prima osservazione di carattere generale. La legge n. 28 del 2000 in tema di disciplina delle campagne elettorali si limita a formulare soltanto due principi contenuti nell'articolo 4. Il primo principio è che gli spazi devono essere ripartiti in misura uguale tra favorevoli e contrari; la legge non dice nulla di più sulla qualificazione di questi soggetti. Il secondo principio è che la disciplina relativa alla comunicazione ed ai messaggi autogestiti nelle campagne referendarie si applica dalla data di indizione dei referendum. Questi sono i soli principi che la legge enuncia, perciò siamo davanti ad una disciplina molto limitata e ridotta che lascia uno spazio molto ampio all'interpretazione e all'attuazione in via regolamentare, uno spazio molto più ampio di quello che ci era consentito nel momento in cui ha abbiamo affrontato il primo passaggio dei regolamenti per le campagne elettorali regionali.

Di fronte ad una disciplina così limitata e ridotta, vi sono a nostro avviso tre criteri d'opportunità preliminari che dovrebbero ispirare questa disciplina sulle campagne referendarie. La prima scelta di opportunità dovrebbe essere quella che, disponendo come nel precedente regolamento di tempi molto ristretti per varare la disciplina, che è in una fase di prima applicazione e quindi in un certo senso sperimentale, convenga in questo caso seguire la stessa linea che abbiamo adottato nella prima attuazione regolamentare, cioè non tanto percorrere la strada di varare la disciplina generale delle campagne referendarie con le varie tipologie di referendum che la Costituzione prevede, ma concentrare la normativa sui referendum che si celebreranno il prossimo 21 maggio, rinviando ad una fase successiva il varo della disciplina generale.

Il secondo criterio di opportunità che la limitatezza di questa normativa primaria impone, a nostro avviso, è quello di stabilire un raccordo particolarmente stretto tra la disciplina che farete voi e che quella che dobbiamo fare noi, proprio per evitare il rischio che la vaghezza del dettato normativo primario possa portare a scostamenti molto rilevanti, che sarebbero difficilmente giustificabili di fronte all'esercizio di diritti fondamentali come quelli in gioco.

Il terzo punto è che le lacune della normativa relativa ai referendum possono essere integrate ricorrendo ai principi contenuti nella disciplina relativa alle campagne elettorali, quindi nella stessa legge n. 28; in secondo luogo, si può ricorrere alla giurisprudenza costituzionale, che ha posto principi di un certo rilievo in questa materia; infine, se partiamo dal presupposto che questa norma non è stata abrogata nella sua totalità (ci può essere un problema di temperamento tra le due discipline, ma credo che le due normative vadano interpretate come coordinabili tra loro), si può richiamare la legge n. 352 del 1970, in particolare l'articolo 52, che stabilisce una disciplina per la propaganda referendaria.

Detto questo sul metodo e sui criteri, riteniamo che i problemi da affrontare in questa sede regolamentare siano fondamentalmente tre. Il primo è chi siano i soggetti legittimati a intervenire nella campagna referendaria; il secondo è quali siano i requisiti e le modalità di verifica di questa legittimazione; il terzo è come si ripartiscano gli spazi, in attuazione del criterio paritario stabilito dall'articolo 4, comma 2, della legge n. 28 una volta individuati i soggetti legittimati.

Per quanto riguarda il primo punto, credo che la via naturale da seguire sia di pensare a soggetti collettivi; partiamo infatti dall'idea che la legge, anche se non lo specifica, quando distingue tra favorevoli e contrari probabilmente fa riferimento a soggetti collettivi. Si potrebbe anche percorrere la strada dei soggetti individuali, ma in quel caso l'individuazione dei cri-

teri di legittimazione diventerebbe molto più complessa. Nell'ambito dei soggetti collettivi, poi, credo si debba distinguere tra i soggetti tradizionali, cioè quelli che hanno sempre partecipato alla campagna referendaria in base alla legge n. 352, ed i soggetti nuovi, cioè che nascono in questa occasione, rispetto ai quali dobbiamo individuare le condizioni minime di ammissibilità.

Se è ancora valida la legge n. 352 - come noi riteniamo - i soggetti tradizionali sono i partiti, i gruppi rappresentati in Parlamento nonché i comitati promotori; per quanto riguarda i soggetti nati in questa occasione la legge parla genericamente di favorevoli e contrari, ma bisogna che questi emergano dall'indistinto e assumano una fisionomia - che probabilmente potrebbe essere quella dei comitati per il sì o per il no - e vanno individuati alcuni criteri minimi di serietà. Mi sembra che non sia un campo del tutto nuovo perché questa Commissione nel corso delle precedenti campagne ha già indicato normative in merito (anche se ci sono variazioni tra le normative riguardanti i referendum del 1995 e del 1999); quando ha voluto individuare questi soggetti nuovi, che nascono in relazione alla campagna specifica di cui si discute, ha stabilito che debbono avere alcuni requisiti di oggettiva serietà e li ha individuati nel rilievo nazionale della rappresentanza degli interessi e nel fatto che non siano fluidi, ma nel momento in cui si presentano alla Commissione per il settore pubblico o all'Autorità per il settore privato siano formalmente costituiti (si deve poi valutare se stabilire nel regolamento che tipo di formalizzazione si ritiene necessaria). Riteniamo quindi si debbano introdurre nei regolamenti dei criteri minimi di verifica della serietà volti ad accertare che si tratti di un soggetto collettivo, che abbia una rappresentatività nazionale di interessi, che al momento in cui formula la domanda di partecipazione abbia avuto un momento di costituzione formale.

Ci vorranno poi requisiti procedurali. Per esempio potremmo indicare un ter-

mine molto stretto dall'indizione dei referendum da parte del Capo dello Stato (5-7 giorni) per presentare la domanda di ammissione alla campagna referendaria. Poiché però, accanto ai soggetti tradizionali previsti dalla legge sui referendum, entrano in gioco questi soggetti nuovi (per i quali dobbiamo individuare criteri di serietà e di rappresentatività), mi pare inevitabile che ci debba essere una fase di verifica da parte della Commissione parlamentare e dell'Autorità, per le rispettive competenze, sull'esistenza dei requisiti per essere ammessi alla ripartizione degli spazi.

Il terzo problema è come interpretare la ripartizione al 50 per cento tra i favorevoli al sì e i favorevoli al no. In proposito dalla prima riflessione che abbiamo cominciato a fare sono emersi due sottoproblemi. Il primo è come collocare i comitati per l'astensione, che è molto probabile si formino. Se si trattasse di un *tertium genus* la legge non ne consentirebbe l'ingresso, pertanto la soluzione più corretta è probabilmente quella di collocare questi comitati nell'area del 50 per cento riservata al no, interpretando la Costituzione nel senso che quella per l'astensione è una propaganda per un no rinforzato. Questa, quindi, è da considerare la via naturale per risolvere questo problema, nel caso si presentasse.

Il secondo sottoproblema, già posto in una serie di dichiarazioni all'opinione pubblica, è la collocazione da riconoscere al comitato promotore. In proposito bisogna far riferimento alla giurisprudenza costituzionale secondo la quale il comitato promotore è da considerarsi qualcosa di diverso per la mobilitazione di risorse economiche e umane e l'impegno profuso nel procedimento referendario, per cui gli viene riconosciuta una soggettività particolare analoga a quella riconosciuta ad un potere dello Stato. Anche a questo proposito siamo ai primi orientamenti; in linea di massima comunque, una volta identificata una particolarità del comitato promotore nell'ambito dei favorevoli al sì per le sue caratteristiche specifiche, le vie

da percorrere sono due: riservargli una quota minima nell'ambito del 50 per cento dei favorevoli; riservargli una quota distinta da quel 50 per cento per dare informazione istituzionale. Il comitato, cioè, potrebbe esser legittimato, in apertura della campagna, ad esporre i contenuti del referendum spiegando l'intenzione dei promotori, un elemento che ha acquisito molto rilievo nella giurisprudenza costituzionale. Un'informazione istituzionale sui contenuti, sulla tipologia normativa messa in gioco e sulle intenzioni dei promotori potrebbe essere una soluzione adeguata alle caratteristiche particolari del comitato, considerato come potere dello Stato quindi in modo diverso rispetto ai soggetti con altra legittimazione.

Questi, a nostro giudizio, sono i problemi più importanti che dovremo sciogliere in sede di regolamento; ad essi si aggiungono due problemi non secondari ma certamente meno rilevanti. Il primo è come regolare la fase anteriore all'indizione del referendum, posto che in proposito la legge n. 28 non dice nulla: da questo si deve desumere che i messaggi autogestiti e la comunicazione politica in quella fase sono vietati o sono consentiti?

Probabilmente anche in questo caso la soluzione più ragionevole in base ai principi della legge n. 28 andrebbe ricercata nel senso del consenso, non in quello del divieto. In sostanza, si può leggere la legge n. 28 là dove essa non dice nulla in una forma di interpretazione analogica o estensiva della disciplina sulle campagne elettorali: pur nel silenzio della legge, nella fase precedente l'indizione del referendum, piuttosto che parlare di una zona di buio, si possono applicare i criteri che la legge n. 28 ha previsto per le campagne elettorali.

L'ultimo punto è quello che dal punto di vista congiunturale è forse il più problematico, almeno a nostro giudizio (può darsi che poi all'atto pratico non lo sia): si tratta della sovrapposizione delle campagne elettorali. Se si determina una sovrapposizione tra campagna per le ele-

zioni regionali e campagna referendaria, quali criteri bisogna adottare? La materia va disciplinata nel regolamento o va ignorata e poi risolta in sede di contenzioso, che inevitabilmente nascerà? È nostra opinione che bisognerebbe fare tutto il possibile per evitare la sovrapposizione, anche per ovvi motivi di eccessivo affollamento rispetto ad una disciplina nuova come questa, del carico informativo che andrebbe sulle reti pubbliche e private. Tuttavia, se questo non è possibile, e può darsi che in quest'occasione non lo sia, allora più che ignorare e dar vita ad un contenzioso difficilmente gestibile, bisognerebbe porre qualche norma di incompatibilità tra soggetti che si presentano come candidati in una campagna e presenza nei canali informativi relativi all'altra campagna elettorale.

Non ho altro da aggiungere e, se il presidente lo consente, pregherei il professor Sangiorgi di fornire ulteriori dettagli.

GIUSEPPE SANGIORGI, *Componente della Commissione servizi e prodotti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Il complesso normativo di riferimento è davvero ampio: si tratta della legge n. 28, della legge sui referendum, delle sentenze, delle ordinanze e della giurisprudenza sia della Consulta sia della Corte di Cassazione sui profili di ammissibilità e di legittimità; infine, vi sono altre due fonti: quanto la Commissione di vigilanza ha fatto negli anni scorsi e quanto l'antico garante per l'editoria ha stabilito in passato con riferimento alle scadenze referendarie.

Per quanto riguarda la sovrapposizione, una soluzione pragmatica della questione può essere intanto quella di fare in modo che i candidati alle elezioni regionali non appaiano anche come sostenitori del sì o del no e viceversa, evitando anche che nelle trasmissioni dedicate ai referendum appaiano singoli partiti che, nell'immaginario del telespettatore, facciano riferimento ad un'altra vicenda elettorale come quella che sarà contemporaneamente in corso.

L'altro aspetto, che riguarda soltanto due giorni, ma che pure andrà regolato, è costituito dalla disciplina per le giornate del 15 e 16 aprile: sono due giorni nei quali, in base alle disposizioni generali, tutto si ferma perché vi è un momento solenne prima di riflessione e poi di voto o il confronto sui temi referendari può aver ugualmente corso? Noi saremmo orientati ad immaginare che in questi due giorni tutto si fermi e si riprenda immediatamente dopo.

Per quanto riguarda ancora la questione della sovrapposizione, essa va collegata ad una serie di scadenze tecniche di rilievo. Il professor Cheli ha fatto riferimento alla manifestazione di volontà che dovrà esserci da parte dei soggetti interessati per apparire in queste trasmissioni. Dal momento dell'indizione dei referendum bisognerà quindi avere un margine, sia pure tecnico, sia pure soltanto quello strettamente necessario perché questa manifestazione di volontà vi sia e nei confronti della Commissione di vigilanza e nei confronti dell'Autorità. Contemporaneamente c'è l'obbligo della comunicazione politica anche per le emittenti private nazionali, le quali però, a differenza della RAI, hanno poi la facoltà di trasmettere messaggi autogestiti a titolo gratuito. Quindi, bisogna che questo termine di pochi giorni durante i quali i soggetti interessati chiedono di poter partecipare coincida con il termine di 5 giorni previsto dalla legge per le emittenti nazionali perché comunichino, in questo caso all'Autorità, la loro disponibilità a trasmettere messaggi autogestiti. Da tale momento comincia materialmente la campagna della comunicazione, fatti salvi anche in questo caso dei tempi tecnici, sia pure i più stretti possibili che di comune accordo si possono indicare, perché questi contenitori di comunicazione politica vengano inseriti nei palinsesti, tenendo presente che nell'arco di tempo, non sappiamo quanto breve o lungo, costituito dai primi 15 giorni di aprile, possono coinci-

dere con una serie di contenitori che sono già in essere per la tematica relativa ai rinnovi dei consigli regionali.

Per quanto riguarda i soggetti, bisogna concordare con quanto è stato detto finora: il combinato disposto della legge sui referendum e la legge n. 28 individuano tali soggetti nel comitato promotore, nei gruppi parlamentari e poi nei soggetti che si schierano per il sì, per il no o per l'astensione, i quali probabilmente debbono costituire appositi comitati attraverso i quali intervenire. Teniamo presente che anche all'interno di diversi gruppi parlamentari vi è un'articolazione delle posizioni, perché lo stesso gruppo può aderire al sì per alcuni dei quesiti referendari, al no per altri e quindi parteciperà « cambiando il proprio cappello » ad alcune trasmissioni per il sì e ad altre per il no. Teniamo presente, inoltre, che la legge pone poi un problema di disciplina per ogni referendum, espressione contenuta nell'articolo 1 della legge n. 28: significa forse per ogni tornata di referendum, consentendo quindi la possibilità di accorpate i sette quesiti referendari sul tappeto adesso per i tre filoni che li collegano tra loro in un certo modo o si intende invece riferirsi a contenitori specifici per ciascuno dei sette referendum, che quindi vanno programmati in condizioni di pari dignità tra loro e di pari dignità con i contenitori eventualmente ancora in corso della comunicazione politica che si riferisce alla consultazione elettorale del 16 aprile?

C'è una massa notevole di problemi che deve trovare un suo precipitato in una regolamentazione che di nuovo si giocherà tutta sul suo impatto applicativo perché, più sarà perfetta e minuziosa, meno sarà applicabile e quindi difficilmente raggiungerà l'obiettivo che si è posto.

Questo è l'insieme dei problemi ed anche degli interrogativi, alcuni ancora aperti, altri sui quali abbiamo già maturato una prima riflessione e che credo nei prossimi giorni, nel rapporto che avremo con il relatore designato dalla Commissione sulla stessa materia, cercheremo di

definire nel concreto perché mai come questa volta, rispetto alla binarietà così semplice dei quesiti posti dal referendum, la regolamentazione stabilita da noi e dal Parlamento dovrà essere più che omogenea, direi coincidente al 90 per cento sui criteri di identificazione dei soggetti, sulla loro legittimità, sul riparto degli spazi e quant'altro.

MAURO PAISSAN. Penso che come Commissione di vigilanza - lo dico anche in qualità di relatore sulla delibera sul referendum - sia particolarmente importante questa volta definire, concertare non dico un orientamento comune, ma quasi un testo unico in modo da evitare interpretazioni difformi. Abbiamo alle spalle l'esperienza della regolamentazione delle tribune della comunicazione politica per le elezioni regionali, esperienza tutto sommato positiva al 90 per cento; cerchiamo di eliminare anche il residuo 10 per cento di difformità rimasto nella normativa precedente. Ovviamente taluni aspetti dovranno essere disciplinati in modo diverso, trattandosi di fonti comunicazionali di tipo diverso: per noi si tratta del servizio pubblico, per voi dell'emittenza privata.

Riprenderò alcuni temi toccati dal presidente Cheli e dal professor Sangiorgi per rilanciare alcuni dubbi e verificare se via via possiamo approssimarci a soluzioni. Parto dalla questione forse più semplice: la legge stabilisce che dobbiamo ripartire gli spazi in misura uguale tra favorevoli e contrari al quesito referendario; mi pare totalmente accoglibile la proposta del presidente Cheli di considerare la dichiarazione di astensione come facente parte dell'area del no. D'altronde, posso portare una testimonianza personale: nella scorsa tornata elettorale ero per l'astensione dal voto, ho partecipato a varie trasmissioni e sono stato sempre considerato nella quota del no, visto che abbiamo sempre adottato la suddivisione *fifty fifty* in occasione di referendum. È quindi una questione che si è già posta e che abbiamo sempre risolto in modo univoco, perché è vero, come diceva il presidente Cheli, che

l'astensione è un no rafforzato, come si è visto anche agli effetti pratici nella precedente consultazione referendaria.

Sempre in riferimento a questo problema si pone la questione di come considerare i comitati promotori. Penso che la soluzione stia nel conferire a questi ultimi uno *status* particolare all'interno dell'area del sì, prevedendo ad esempio una partecipazione più o meno costante ai confronti plurimi, dove il sì potrebbe esser rappresentato da alcuni dei suoi sostenitori, uno dei quali espresso dai comitati promotori. Vedo meno percorribile la seconda opzione prospettata dal professor Cheli, perché ovviamente ogni presentazione informativa sulle motivazioni della raccolta di firme per la proposta abrogativa ha in sé una forte connotazione politica e pertanto il comitato promotore va comunque considerato all'interno dell'area del sì.

Un'altra questione sollevata dal presidente Cheli riguarda gli aventi diritto, i soggetti legittimati ad essere presenti nella comunicazione politica. Qui sorge un problema riguardo a quelli che sono stati definiti soggetti collettivi di tipo tradizionale, cioè le forze politiche: si tratta delle forze politiche, dei gruppi parlamentari e, in quest'ultimo caso, solo di quelli del Parlamento italiano? Avendo noi una situazione politica in febbrile evoluzione, ad ogni tornata elettorale abbiamo la comparsa sulla scena di soggetti politici anche rilevanti: cito per tutti la lista Bonino e i democratici nella scorsa consultazione europea; riguardo ai democratici, solo casualmente sono riusciti a formare un gruppo parlamentare in una Camera, ma potrebbero entrambi non essere rappresentati nel Parlamento italiano perché la loro esplosione in termini di consenso è avvenuta in una consultazione successiva. Pertanto, forse considererei l'opportunità di adottare anche per la tornata referendaria quei criteri d'individuazione che noi, come Commissione di vigilanza, abbiamo stabilito per le elezioni europee: o un gruppo parlamen-

tare Camera-Senato, o due parlamentari europei, cosa che già segnala una soglia di consenso effettivo.

Il presidente Cheli ha parlato di comitato del sì e del no: la verità è che noi avremo comitati del sì e del no sia di natura politica sia soprattutto di natura sociale. Ad esempio, sul quesito riguardante i licenziamenti sia i sindacati rappresentativi dei lavoratori dipendenti sia quelli delle imprese non è detto che debbano mettersi insieme per formare comitati unitari, potremmo trovarci di fronte ad una serie di comitati e a quel punto si porrebbe il problema di chi stila una sorta di graduatoria di serietà e o di rappresentatività nazionale.

Non credo che un organismo parlamentare possa fare questa operazione: nel nostro caso tutta una serie di procedure devono essere delegate all'azienda del servizio pubblico e poi, forse, formalizzate da noi; voi avete il problema di stabilire se queste volontà debbano essere dichiarate alle emittenti o a voi.

Per quanto riguarda i partiti c'è un problema supplementare. Soprattutto nel primissimo periodo della campagna referendaria, potremmo trovarci di fronte a forze politiche che non si collocano né tra i favorevoli né tra i contrari; cito per tutte Forza Italia e CCD che hanno già dichiarato che prenderanno posizione dopo il voto regionale; essendo noi vincolati ad attribuirli comunque al sì o al no, in questo periodo non potremo prenderli in considerazione. Non saprei però come risolvere questo problema, se non con una sollecitazione a queste forze politiche a prendere posizione prima possibile. Sono comunque d'accordo con il dottor Sangiorgi che dalla data di indizione formale dei comizi bisogna lasciare un breve intervallo (quattro-cinque giorni) per dare tempo ai partiti di comunicare il loro atteggiamento di voto sui singoli quesiti e ai comitati costituiti di comunicarci la loro costituzione.

Mi pare di ricordare che la legge stabilisca che si devono disciplinare la comunicazione politica ed i messaggi au-

togestiti a partire dall'indizione dei referendum, termine che però non corrisponde esattamente all'inizio delle trasmissioni ad essi dedicate; noi dobbiamo regolamentare l'intero periodo, dall'indizione al voto, ma possiamo disciplinare uno scadenario di trasmissioni che tenga conto anche di altri elementi, per esempio del fatto che ci sono di mezzo le elezioni regionali. Vorrei sapere se anche l'Autorità sia di questo avviso, anche perché è inutile nascondersi l'assoluta incompatibilità tra *par condicio* relativa alle elezioni regionali e *par condicio* relativa ai referendum per cui la sovrapposizione delle due campagne elettorali comporta la negazione di uno dei due termini, in quanto i soggetti partecipanti alla campagna referendaria del tutto legittimamente potrebbero usare quella tribuna per interferire nella campagna per le elezioni regionali anche solo attraverso la semplice presenza di determinate persone fisiche.

Si pone poi anche un problema di rispetto nei confronti delle emittenti televisive in relazione all'impenetrabilità dei palinsesti: non possiamo cioè sovraccaricarli di comunicazione politica o di messaggi autogestiti di tipo diverso, perciò dobbiamo forse differenziare i tempi.

Il dottor Sangiorgi sottolineava la necessità di capire bene come debba intendersi l'espressione « ogni referendum ». Non credo che questo significhi che la RAI debba riservare lo stesso minutaggio per ogni quesito referendario; considerato che la Costituzione prevede diversi tipi di referendum (quello confermativo delle modificazioni costituzionali accanto a quello abrogativo di leggi), si potrebbe ritenere che « ogni » sia riferito al tipo di referendum, o, più realisticamente, potrebbe essere inteso come riferito ad ogni quesito referendario. Poiché, però, ci sono referendum di minore e di maggiore rilievo politico, le emittenti potrebbero trattarli in modo cumulativo per materia; quelli relativi alla giustizia, per esempio, potrebbero essere considerati insieme.

Il problema del silenzio del 15 e 16 aprile si pone soprattutto per voi, perché

la RAI il sabato e la domenica comunque non fa trasmissioni di comunicazione politica. A questo proposito bisogna però chiamare in campo il ministro dell'interno, poiché mi pare di ricordare che la legislazione preveda sanzioni per chi viola le 48 ore di silenzio preelettorale. Il ministro dell'interno deve dire se, in caso di sovrapposizione, per quei due giorni vi sia l'obbligo di sospensione anche per la campagna referendaria.

SERGIO ROGNA MANASSERO di COSTIGLIOLE. Voglio ringraziare il presidente Cheli per la chiarezza con cui ha esposto dei nodi che sono comuni; se questo porterà a discipline non dico identiche ma coerenti fra loro, vi saranno grandi vantaggi per la loro applicazione.

Uno dei quesiti fondamentali è cosa voglia dire la lettera d) del comma 2 dell'articolo 4 della legge che stabilisce la ripartizione dei tempi in misura uguale tra i favorevoli ed i contrari al quesito referendario. Questo punto nel corso dell'esame della legge è stato oggetto di una lunga discussione, ma alla fine si è cercata un'ipotesi semplificatrice, che potesse essere anche innovativa rispetto alle discipline precedenti, proprio perché si riteneva che più semplice è la norma, più facili sono le conseguenze da trarne. Questa disciplina sulla ripartizione consente un approccio più drastico per quanto riguarda il problema dell'astensione, che è evidentemente un no rinforzato, come diceva il presidente Cheli, mentre il comitato promotore non può che essere a favore. Un altro elemento da introdurre nella normativa riguarda la possibilità che a quest'ultimo possano essere riservati spazi particolari, sempre però nell'ambito di una bipartizione dell'universo che questo comma vorrebbe stabilire in modo chiaro.

Credo sia necessario anche che tutti i soggetti prendano posizione, altrimenti non possono avere voce; pertanto le forze politiche che sostenessero di non avere un'opinione, non possono ritenersi soggetti in relazione a questo referendum; non si

vede, infatti a che titolo potrebbe interloquire una forza politica che non prenda posizione a favore del sì o del no.

La questione del 15 e 16 aprile è effettivamente piuttosto delicata e non dobbiamo dimenticare che esistono anche sanzioni penali per chi faccia propaganda elettorale nei giorni in cui è vietata; quindi è sicuramente utile che il Ministero dell'interno fornisca una precisazione, come chiedeva il collega Paissan. Ritengo comunque che in questo caso dovrebbe prevalere la norma proibitiva. È assolutamente legittimo che si parli di referendum durante gli spazi dedicati alla propaganda per le elezioni regionali, potrebbe invece essere molto sgradevole se succedesse il contrario. Questa ragione, unita all'esigenza di non confondere le idee alla gente, mi porta ad esprimere un'opinione contraria alla sovrapposizione; riterrei quindi del tutto logico che anche gli spazi dedicati all'informazione istituzionale sui referendum partano da dopo la chiusura delle urne e la diffusione dei risultati delle elezioni regionali. Dubito anche che informare sulle differenti modalità di votazione per i referendum prima che si svolgano le elezioni del 16 aprile produca un effetto utile ed è forse una questione di lana caprina considerare questo periodo come utile ai fini della formazione delle opinioni per quanto riguarda i referendum, perché queste probabilmente si formeranno solo a ridosso della data di votazione. Non mi sembra quindi una grande privazione se gli spazi vengono programmati a partire dal 17 aprile.

Naturalmente questo può essere più semplice per quanto riguarda il rapporto con la RAI, mentre è più complesso per quanto riguarda un'eventuale iniziativa in senso opposto da parte di privati; anche qui, però, dovrebbe prevalere ai fini l'efficacia finale il parlare da una posizione terza. Ritengo quindi che il problema della sovrapposizione, essendo tutto sommato le due consultazioni sufficientemente distanziate, possa essere risolto in questo modo. In passato, tra l'altro, sostanzialmente non ci sono state campagne

elettorali più lunghe di 30 giorni, perché proprio per l'efficacia della comunicazione si tendeva a concentrarsi verso la parte finale e più prossima alla consultazione referendaria. In più, in questo modo avremo anche maggiore tempo a disposizione. Ho sentito parlare anche di spostare i referendum per evitare questa sovrapposizione, ma poiché il vero problema è quello della propaganda, credo che Autorità e Commissione di vigilanza siano chiamate a risolverlo con la massima ragionevolezza.

ANTONIO FALOMI. Mi sembra che l'impianto che ci è stato proposto dal presidente Cheli e dal dottor Sangiorgi sia largamente condivisibile e che quindi vi siano le condizioni per arrivare da parte delle due istituzioni ad una presa di posizione largamente convergente, anche e più di quanto non siamo riusciti a fare - e abbiamo già fatto molto - in sede di definizione delle norme per la campagna elettorale delle regionali.

Vorrei ora proporre alcune riflessioni su alcune delle questioni che qui sono state sollevate. Mi sembra giusta l'idea che nello spazio dei contrari possano trovare sede le posizioni sia del no sia delle astensioni. Il punto sul quale, invece, ho qualche perplessità è che si possano ammettere veri e propri comitati per l'astensione: un conto è che nel dibattito, come peraltro è accaduto e accade, tra i contrari si manifestino posizioni che invitano all'astensione, un conto è l'ammissione formale di comitati per l'astensione. A tale proposito vi sono alcuni elementi di riflessione che vanno tenuti presenti: in primo luogo, ritengo che una lettura attenta delle norme costituzionali fornisca una chiara indicazione riguardo al fatto che l'esercizio del diritto di voto è un dovere civico; dall'altro lato, il riferimento alla maggioranza degli aventi diritto al voto per far scattare i referendum è posto a tutela della rappresentatività del risultato, non certo della posizione astensionista. D'altra parte, anche in passato la Commissione di vigilanza si è sempre

orientata a non ammettere comitati per l'astensione; altro è che nella discussione all'interno dello spazio dei contrari sia rappresentata anche questa posizione. Dico questo anche perché va tenuto presente un elemento non risolvibile, ma di cui bisogna tener conto, cioè una sorta d'ingiusto vantaggio di cui gode la posizione astensionista: infatti, essa somma condizioni d'astensionismo motivato a condizioni di astensionismo non motivato da posizioni politiche. Penso al tema, che è stato oggetto di ampia discussione, del voto agli italiani all'estero, che vengono conteggiati fra gli aventi diritto (si tratta di qualcosa come due milioni e 600 mila persone) e che però non sono, se non in minima parte, in condizione di poter esercitare questo diritto di voto. Quindi, ho seri dubbi sul fatto di attribuire uno *status* specifico alla posizione d'astensione.

Concordo con l'osservazione svolta dal collega Paissan sui comitati promotori perché considerarli una sorta di terzo genere tra i comitati dei sì e i comitati del no significherebbe nei fatti una complicazione nell'operare questo tipo di distinzione, che pure può avere una sua *ratio* istituzionale, ma che nei fatti diventa davvero molto difficile. Forse sarebbe più giusto, come proponeva Paissan, garantire una presenza dei comitati promotori in determinati tipi di confronti che li metta in condizione di poter dire la loro ed esporre le loro motivazioni. Però, mi sembra complicato dare ad essi uno *status diverso*, anche se lo hanno, nel confronto tra favorevoli e contrari.

Quanto ai soggetti aventi diritto, forse il riferimento più semplice è quello che abbiamo già adottato per le recenti elezioni europee: si tratta dei gruppi parlamentari o della presenza di almeno due eletti al Parlamento europeo come forze politiche. Riguardo a quest'ultimo tema delle forze politiche, anche in rapporto all'osservazione che faceva Paissan circa il fatto che alcune forze politiche dichiarano di voler esplicitare solo dopo le elezioni regionali la loro posizione di voto sui

referendum, vorrei far presente che le norme contenute nella legge chiariscono in modo netto che noi dobbiamo garantire la parità delle condizioni alle posizioni favorevoli e contrarie; non esiste certamente l'obbligo di garantire la parità tra tutte le forze politiche in quanto, tra l'altro, si distribuiranno tra il sì ed il no in maniera differenziata, per non parlare del fatto che alcune hanno una posizione su determinati quesiti e la posizione opposta su altri. Quindi, non dobbiamo certo costruire un meccanismo tale da garantire a tutte le forze politiche una condizione di pari presenza: l'importante è che sia garantita la parità tra i favorevoli e i contrari, questo mi sembra il punto fondamentale.

In merito ai comitati per il no, credo che si debba fare riferimento, secondo la legislazione vigente, non soltanto alle forze politiche ma anche alle forze sociali interessate, che abbiano naturalmente sufficiente rappresentatività su scala nazionale. Non so quali criteri verranno adottati per stabilire l'esistenza di elementi di rappresentatività, ma anche i comitati per il no devono avere sufficiente rappresentatività generale, per evitarne il proliferare, cosa che finirebbe per renderli non particolarmente significativi.

Da ultimo, vorrei soffermarmi sul periodo di sovrapposizione perché comunque, al di là di quando materialmente saranno pubblicati i decreti sulla *Gazzetta Ufficiale*, ciò deve avvenire non oltre il 6 aprile. Spero che usciranno alla data limite, in modo tale da ridurre al minimo il periodo di sovrapposizione. In base alle norme di legge, abbiamo l'obbligo di definire entro quella data la disciplina sia come l'Autorità sia come Commissione di vigilanza; abbiamo però la facoltà, sulla base di valutazioni di opportunità, di scaglionare l'inizio effettivo delle trasmissioni televisive o radiofoniche. Peraltro, disponiamo anche di illustri precedenti: ricordo che come Commissione di vigilanza RAI fummo contestati da parte e dei comitati promotori di un referendum perché la RAI iniziò le trasmissioni non al

momento formale dell'indizione del referendum ma successivamente, nel senso che trascorsero alcuni giorni prima dell'inizio ufficiale. La questione finì alla Corte costituzionale, la quale riconobbe l'esistenza di un elemento di opportunità nella scelta dei tempi. Quindi, nello scaglionare l'avvio delle trasmissioni, a maggior ragione siamo forti anche di questa sentenza che evita problemi di sovrapposizione. Certo, comunque un problema di incompatibilità di presenza dei candidati nelle trasmissioni dedicate ai referendum effettivamente si pone.

GUIDO CESARE DE GUIDI. Auspicio che i criteri che verranno assunti sia dalla Commissione di vigilanza sia dall'Autorità siano il più possibile omogenei, direi quasi tali da potersi sovrapporre; non vedo perché dovrebbero esservi delle differenziazioni e questi incontri penso che abbiano lo scopo di raggiungere quest'obiettivo.

In secondo luogo, penso che l'astensione vada considerata come modalità di espressione del no e che quindi vada trattata allo stesso modo dell'area del no; pertanto, pur convenendo sull'opportunità di non dare evidenza al comitato per l'astensione, perché ciò potrebbe creare dei problemi di costituzionalità, non credo vi siano dubbi sul fatto che le posizioni di astensione vadano inserite nella percentuale del no.

Per quanto riguarda il comitato promotore, penso che esso dovrebbe avere, al di fuori dei tempi suddivisi al 50 per cento, un accesso iniziale per illustrare i contenuti dei referendum. Certo che il comitato promotore esprime una posizione di parte, però penserei di dargli spazio solo in una prima fase, destinata ad illustrare i motivi che per cui questi referendum sono stati presentati e poi non entrare più nell'agone della propaganda elettorale, che deve svolgersi opportunamente, com'è stato detto, tra gli comitati per il sì e i comitati per il no.

A questo proposito credo che in opportune trasmissioni vada affrontata la

tematica referendum per referendum, per non creare confusione in coloro che andranno a votare. Si dà il caso, com'è stato detto, che si potranno presentare comitati o gruppi politici a favore di alcuni referendum e contrari ad altri, cosa che potrebbe aumentare la confusione creata da sette referendum così diversi. Pertanto, sarebbe opportuno limitare la presentazione agli elettori referendum per referendum e su ognuno di essi fare esprimere in modo equo i comitati per il sì e per il no.

Credo che nei giorni 15 e 16 aprile il silenzio vada comunque rispettato e penso che si potrebbe definire, tramite una normativa particolare, la non sovrapposizione delle due campagne elettorali, tenendo conto della difficoltà delle elezioni regionali per le modalità nuove di questa tornata elettorale. Stante la complessità della materia referendaria, sovrapporre due temi significherebbe creare confusione. Credo, invece, che la campagna pubblicitaria dovrebbe essere tale da mettere l'elettore nelle condizioni migliori per operare una scelta; eviterei comunque ogni tipo di sovrapposizione, anche a rischio di restringere di qualche giorno la campagna elettorale referendaria, per esempio al giorno dopo l'esito delle elezioni regionali.

PRESIDENTE. Non essendovi altri interventi, do la parola al presidente Cheli.

ENZO CHELI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Desidero registrare due significativi punti di convergenza che possono orientare il nostro lavoro in questa fase di avvio. Il primo è un punto di metodo: mi sembra che tutti concordino sul fatto che bisogna orientare le discipline nel senso più omogeneo, cioè evitare divaricazioni e costruire discipline il più possibile simili. Il secondo punto di contenuto riguarda la collocazione da dare agli astensionisti e se si possa riferire loro la legittimazione a costituire un comitato. In questo ambito non si inventa nulla di nuovo, ma si segue

una linea già consolidata, come ci è stato ricordato.

Sugli altri aspetti concordo pienamente (esprimo un'opinione personale, perché tutte le decisioni dell'Autorità devono passare dalla sede collegiale della Commissione prodotti e servizi) con l'indicazione dell'onorevole Paissan il quale, pur parlando dei soggetti legittimati, richiamava anche la rappresentanza al Parlamento europeo. Nonostante la legge n. 352 non faccia riferimento a questa categoria, la possibilità di riferirsi anche alla rappresentanza al Parlamento europeo con i criteri che sono stati adottati nella campagna elettorale per le recenti elezioni europee può trovare una forte base di legittimazione in quel criterio di interpretazione estensiva di cui si parlava all'inizio: l'articolo 1 della legge n. 28 si riferisce ai gruppi parlamentari non solo del Parlamento nazionale ma anche di quello europeo.

Poiché è sempre l'articolo 1 che fa richiamo all'estensione della disciplina generale della legge n. 28 alla campagna referendaria, proprio in esso troviamo l'aggancio per dare questa lettura estensiva rispetto alla legge n. 352 del 1970, che ci consente di risolvere il problema nel senso indicato dall'onorevole Paissan.

Per quel che riguarda la collocazione speciale dei comitati promotori, prendiamo atto dell'indicazione che viene data di metterli in condizione di parità con gli altri nell'ambito del 50 per cento riservato ai favorevoli o di dare loro una collocazione particolare ma sempre in questo ambito; è un punto su cui conviene riflettere ancora, ma probabilmente questa seconda strada è quella più praticabile per riconoscere evidenza particolare a questi soggetti.

Rispetto ai partiti che prendano posizione con ritardo, credo che il problema possa essere risolto con l'indicazione di un termine entro cui i soggetti che aspirano all'esercizio della propaganda referendaria devono farsi avanti; se stabiliamo, come mi sembra sia giusto fare, un termine per presentare le domande molto stretto ri-

spetto all'indizione della campagna referendaria, questa decisione dell'ultimo momento, dopo i risultati elezioni regionali, si può agevolmente superare.

L'ultimo punto cui vorrei accennare riguarda il problema della sovrapposizione. Mi sembra che le indicazioni che vengono dalla Commissione siano nel senso che nella norma primaria c'è una flessibilità tale da non far coincidere la data dell'indizione con quella della partenza della disciplina, che può essere graduata nel tempo in modo da consentire una partenza ritardata. Su questo punto ho qualche perplessità, anche se è una strada che si può valutare, perché il comma 10 dell'articolo 4 è molto preciso nello stabilire che la disciplina sulla comunicazione politica e sui messaggi autogestiti si applica dal momento dell'indizione dei referendum; questa disciplina fa scattare un meccanismo di legittimazione che difficilmente può essere rinviato usando degli spazi temporali e rimessi all'elasticità della fissazione del calendario. È comunque un punto sul quale si deve ulteriormente riflettere.

GIUSEPPE SANGIORGI, *Componente della Commissione servizi e prodotti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Per quanto riguarda la questione delle astensioni, credo sia la legge ad aiutarci perché stabilisce chiaramente che i soggetti devono essere favorevoli o contrari; quindi i soggetti che vorranno partecipare ai programmi di comunicazione politica o vorranno fare messaggi autogestiti potranno dichiarare soltanto se sono favorevoli o contrari, poi saranno loro a spiegare perché, essendo contrari, invitano all'astensione. Credo però non vi sia dubbio che il titolo in base al quale si può prendere parte alle trasmissioni è quello di indicare se si è favorevoli al sì o al no.

MAURO PAISSAN. Forse si potrebbero usare proprio le parole della normativa che parla di « favorevoli » o « contrari » al quesito referendario.

GIUSEPPE SANGIORGI, *Componente della Commissione servizi e prodotti del-*

l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Per questo aspetto non credo che nasceranno problemi in termini di regolamento, rimane invece aperta la questione della sovrapposizione in relazione alla quale sappiamo che è in corso un'iniziativa del ministro dell'interno. Pregherei infine il relatore della Commissione di vigilanza di mantenere i contatti anche in rapporto all'evoluzione della situazione esterna, che ci potrà aiutare a definire meglio una disciplina che comunque spero sarà il più omogenea possibile in entrambi i regolamenti

MAURO PAISSAN. Cercherei di concertare tra Autorità di vigilanza e Commissione parlamentare anche la data di uscita dei rispettivi regolamenti; da parte nostra vi è l'orientamento a prevedere la relativa deliberazione intorno al 29 marzo.

GIUSEPPE SANGIORGI, *Componente della Commissione servizi e prodotti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Noi abbiamo solo un problema tecnico legato alla necessità della pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, per cui abbiamo bisogno di 48 ore.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Cheli ed il professor Sangiorgi e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 24 marzo 2000.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Stampato su carta riciclata ecologica

STC13-RAI-68
Lire 500