

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

## GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

---

## 29° RESOCONTO

SEDUTE DI MARTEDÌ 1° SETTEMBRE 1992

---

## INDICE

### Commissioni permanenti

8<sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni ..... Pag. 3

---

CONVOCAZIONI ..... Pag. 14

**LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8ª)**

MARTEDÌ 1° SETTEMBRE 1992

**12ª Seduta***Presidenza del Presidente*

FRANZA

*Interviene il ministro delle poste e delle telecomunicazioni Pagani ed il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero Casoli.*

*La seduta inizia alle ore 16.*

**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

(R 33 004, C 8ª, 4º)

Il presidente FRANZA avverte che da parte dei senatori del gruppo di Rifondazione comunista e dalla senatrice Maisano Grassi è pervenuta la richiesta, ai sensi dell'articolo 33 del Regolamento, di attivazione dell'impianto audiovisivo, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta ivi prevista. Il presidente Franza avverte anche che, ove la Commissione aderisca a tale richiesta, il Presidente del Senato ha già preannunciato il suo assenso. La Commissione si esprime favorevolmente e, di conseguenza, tale forma di pubblicità viene adottata per il prosieguo dei lavori.

**COMUNICAZIONI DEL GOVERNO****Comunicazioni del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni sulla procedura di rilascio delle concessioni per l'emittenza radiotelevisiva**

(R 46, C 8ª, 5º)

Il presidente FRANZA dà la parola al ministro Pagani per lo svolgimento delle comunicazioni in titolo.

Il Ministro, premesso che le comunicazioni costituiscono un'occasione utile per dissipare equivoci in relazione ai recenti provvedimenti sull'emittenza radiotelevisiva, ricorda in primo luogo come il limitato numero di concessioni da rilasciare non dipende da una volontà politica, bensì da una necessità fisica connessa al numero totale delle frequenze disponibili. Al riguardo ricorda anche che in sede di piano di assegnazione delle radiofrequenze si sono adottate soluzioni volte a garantire il più elevato livello di pluralismo nell'ambito dei bacini locali compatibile con uno standard qualitativo di trasmissione pari a quello

degli altri paesi europei, consentendo la sopravvivenza di emittenti che operano su parti limitate dei bacini di utenza. Attualmente il numero delle emittenti è superiore a quello fisicamente consentito da un corretto uso delle risorse disponibili: pertanto è da ritenersi inevitabile, anche se ovviamente spiacevole, pervenire alla chiusura di un certo numero di emittenti.

Non volendosi sottrarre ai doveri e alle responsabilità che derivano dall'attuazione della legge n. 223 e ritenendo che il protrarsi della situazione attuale danneggi il sistema nel suo complesso soprattutto a causa delle reciproche interferenze tra le emittenti, il Ministro afferma che, non potendosi escludere errori nella formazione delle graduatorie, è stata appositamente prevista la possibilità di un ricorso in opposizione al fine di poterli tempestivamente correggere con la collaborazione dei soggetti interessati. Fa altresì presente che al momento non è stata assentita alcuna concessione, bensì sono state approvate graduatorie formate sulla base della documentazione presentata ma suscettibili di ulteriori verifiche e correzioni.

La materia dell'emittenza radiotelevisiva - egli prosegue - costituisce attualmente terreno di scontro fra interessi contrapposti estremamente agguerriti (concessionaria pubblica ed emittenza privata, gruppi diversificati di emittenti private, mondo dell'editoria e televisioni in genere): tali interessi sono tutti meritevoli di attenzione e occorre quindi adottare soluzioni di equo temperamento attenendosi alla legge vigente e non ostacolandone l'attuazione senza che vi siano prospettive concrete di una nuova disciplina.

Per quanto riguarda le modalità di formazione delle graduatorie, il Ministro comunica che l'amministrazione ha proceduto separatamente alla determinazione della graduatoria delle reti nazionali e a quella delle reti locali (tenendo conto del diverso procedimento previsto per il rilascio delle concessioni) applicando i criteri previsti dalla legge, tra i quali sono da sottolineare quelli della potenzialità economica e della presenza di personale dipendente. I punteggi e i metodi di calcolo adottati per le emittenti locali sono stati fissati nel decreto ministeriale del 13 giugno 1992, che ha modificato il precedente decreto del 29 maggio determinando un punteggio massimo uguale per ciascuno dei criteri previsti dalla legge, attenuando il rilievo dato all'anzianità delle emittenti e prevedendo per ogni bacino di utenza graduatorie distinte, una per le emittenti aventi una copertura non inferiore al 70 per cento del territorio del bacino, l'altra per le emittenti che operano su parti assegnate del bacino, proprio nell'intento di assicurarne la sopravvivenza del maggior numero possibile. Sempre a tale scopo si è stabilito di assicurare ad ogni emittente locale l'area di servizio già coperta, compatibilmente con la disponibilità di frequenze: ciò ha comportato conseguenze denunciate come cause di illegittimità delle graduatorie che possono identificarsi ad esempio in un numero maggiore di concessioni rilasciabili in zone montuose rispetto a zone pianeggianti (nelle prime infatti è possibile assegnare piccole aree di servizio non interferenti fra loro), nella possibilità di assegnare concessioni ad emittenti di media potenza operanti su parti di bacino poco richieste (mentre altre emittenti, pur meglio collocate in graduatoria, non potranno ottenerla in quanto operano su parti di bacino più affollate).

nonchè ad emittenti con impianti di debolissima frequenza non interferenti con altri e operanti su parti limitatissime dei bacini.

Dopo aver osservato che l'elemento preferenziale costituito dall'esercizio di impianti alla data di entrata in vigore della legge n. 223 opera a parità di punteggi nell'ambito della medesima graduatoria (e che pertanto non si pone il problema di raffrontare i soggetti nazionali e quelli locali, compresi in graduatorie diverse), afferma che è tuttora in corso l'acquisizione di documenti riguardanti le emittenti locali non già ai fini della graduatoria e del punteggio, ma solo a quello del rilascio della concessione.

In ordine alle «*pay-TV*», sottolineato come l'intendimento a trasmettere in codice risulti già espresso nelle domande di concessione, il Ministro fa presente che il regolamento di attuazione della legge n. 223 del 1990 esplicitamente contempla le emittenti in forma codificata, stabilendo che ad esse si applicano tutti i divieti e gli obblighi previsti dalla legge citata: il Governo si è altresì riservato di stabilire ulteriori vincoli (limiti rigorosi per la pubblicità, divieto di trasmissione in codice di eventi sportivi di generale interesse, prescrizione di trasmissioni gratuite), allo scopo di ridurre la pressione sulle risorse pubblicitarie e di utilizzare anche a fini generali, attraverso trasmissioni in chiaro, reti che altrimenti sarebbero destinate a servire esclusivamente il pubblico degli abbonati. Quanto alle accuse formulate da un tecnico in ordine alla copertura territoriale delle emittenti a pagamento, il Ministro dichiara che l'amministrazione non ha ancora ricevuto i dati annunciati e che comunque procederà alle necessarie verifiche, salva la possibilità per gli interessati del ricorso al giudice amministrativo per l'illegittimità della graduatoria delle reti nazionali.

Circa il problema sollevato da alcune forze politiche in ordine alla continuazione delle trasmissioni da parte dei soggetti non utilmente collocati in graduatoria, il Ministro afferma che, in attesa dei ricorsi in opposizione, si provvederà anche d'ufficio ad adeguate misure cautelari nei confronti di quei soggetti che presenteranno reclami contenenti precise deduzioni in ordine a possibili errori nella formazione delle graduatorie e tali da non risultare manifestamente infondati: pertanto la disattivazione degli impianti non sarà disposta per le emittenti che dimostrino eventuali errori dell'amministrazione e per quelle che integrino opportunamente la documentazione, dimostrando di aver titolo a migliore punteggio. Per quanto concerne i soggetti che hanno chiesto, ma non ottenuto, la concessione in ambito nazionale, non sembra possibile interpretare la domanda come se fosse rivolta ad ottenere in via subordinata una o più concessioni in ambito locale. In risposta poi ad alcune osservazioni tendenti ad evidenziare che l'esclusione di alcuni soggetti dalla concessione nazionale dipenderebbe dalle soluzioni che si adotteranno sulle «*pay-TV*», il Ministro dichiara che la definizione di una particolare disciplina da inserire nelle concessioni per tali emittenti costituisce una condizione per il rilascio delle medesime, non dipendendo tuttavia la collocazione in graduatoria delle società richiedenti dal tipo di trasmissione (in codice o in chiaro), sicchè non potrebbe neppure escludersi la possibilità di rilasciare a queste società concessioni per ordinarie trasmissioni in chiaro. Di conseguenza la posizione dei richiedenti concessioni nazionali non

utilmente collocati in graduatoria dipende da eventuali rinunce da parte di soggetti che le precedono.

Per quanto riguarda infine il dilazionamento dell'entrata in vigore del comma 7 dell'articolo 15 della legge n. 123, concernente la disciplina della raccolta pubblicitaria, fa presente che la norma, inserita nel decreto-legge n. 361 del 14 agosto 1992, tende ad assicurare alle emittenti meno forti sul mercato (soprattutto le locali) la possibilità di continuare ad avvalersi delle più importanti imprese concessionarie di pubblicità. Tale misura è stata richiesta insistentemente dalle emittenti locali e pertanto sorprende che sia stata qualificata da alcuni come strumento inteso a favorire la concentrazione nella raccolta pubblicitaria.

Segue il dibattito.

Il senatore LIBERTINI sottolinea come la seduta odierna costituisca una prima parziale risposta alle richieste avanzate dal Gruppo di Rifondazione comunista al Presidente del Senato, che hanno per oggetto anche la discussione in Assemblea di una mozione presentata dal Gruppo, nonché la convocazione della Commissione di vigilanza sui servizi radiotelevisivi, criticando al riguardo il ritardo con il quale taluni Gruppi stanno designando i rispettivi membri.

Afferma quindi che la questione alla base delle comunicazioni del Ministro riguarda la libertà di stampa ed informazione, che nel paese sta morendo per effetto di un processo di concentrazione in non più di quattro gruppi dell'insieme completo dei mezzi di comunicazione, con una situazione che vede un peggioramento anche rispetto ai tenui vincoli posti dalla legge n. 223 del 1990.

Dopo aver ricordato che la posizione della sua parte politica non è ispirata ad un primato preconcepito della televisione pubblica, che ha invece gravi colpe per i fenomeni di rigida lottizzazione degli spazi tra i grandi partiti, osserva altresì che si sta verificando una sostanziale omologazione del modo di operare di tutti i soggetti impegnati nel settore dell'informazione, con la chiusura dei residui spazi di dibattito e con una selezione distorta delle notizie.

La procedura di rilascio delle concessioni si situa pertanto nel contesto politico appena delineato, introducendo sostanzialmente un allargamento dell'area di influenza del gruppo Fininvest attraverso il rilascio delle concessioni alle tre «pay-TV» che peraltro, secondo quanto affermato dal Ministro, potrebbero anche ricevere la concessione in chiaro. Tale soluzione appare inaccettabile, aggirandosi tra l'altro i limiti posti dalla legge n. 223 del 1990: il decreto-legge n. 361 che sanziona tale scelta si pone quindi in linea di continuità con i cosiddetti «decreti Berlusconi» adottati significativamente da altri Governi a guida socialista.

Per quanto riguarda le concessioni alle emittenti locali afferma che sta emergendo un cumulo di irregolarità dovute a spinte di carattere finanziario e politico: tale situazione rischia di chiudere ulteriori spazi di libertà. Al riguardo ricorda che talune emittenti locali, nel contesto della procedura di rilascio delle concessioni, intendono non più consentire spazi a forze di opposizione quali anche il Gruppo di

Rifondazione comunista il quale, tra l'altro, dispone di modeste risorse finanziarie anche in virtù di decisioni assolutamente criticabili assunte dai Consigli di presidenza delle Camere e concernenti il calcolo dei contributi spettanti ai Gruppi per il 1992.

Affermato pertanto che i senatori della sua parte politica intendono porre una questione di verità e libertà dell'informazione senza rivendicare piccoli spazi soprattutto nel servizio pubblico, fa presente che la materia dell'emittenza radiotelevisiva deve essere riconsiderata globalmente e dichiara che il Gruppo di Rifondazione comunista adotterà al riguardo tutti gli strumenti parlamentari disponibili, non esclusa la costituzione di una Commissione d'inchiesta sull'attuazione della legge n. 223 del 1990. Al riguardo fa presente che occorre rinvigorire una funzione di controllo parlamentare sull'Esecutivo, in un contesto che vede ridursi le assemblee legislative ad una mera registrazione della volontà del Governo.

Il senatore VISIBELLI ricorda anzitutto che le precedenti fasi di attuazione della legge n. 223 hanno dato luogo ad equivoci e a fenomeni oscuri: ad esempio ricorda come alcuni organi di stampa abbiano riportato la notizia secondo la quale il ministro Vizzini avrebbe modificato un decreto ministeriale sotto la minaccia di uno *spot* non più successivamente mandato in onda.

Si sofferma quindi sul tema delle «*pay-TV*», ricordando che in sede di discussione sulla legge n. 223 il tema non fu affrontato ed affermando altresì che tali emittenti non sottostanno ai rilevanti obblighi previsti anche per la più piccola stazione locale. Sottolinea inoltre come, essendo l'etere una risorsa naturale limitata, non è opportuna la concessione delle frequenze alle «*pay-TV*», a vantaggio in definitiva di pochi cittadini, in quanto tali emittenti dovrebbero sfruttare altri mezzi tecnici, quali ad esempio il cavo o i segnali via satellite. Fa presente quindi che anche nell'intervista rilasciata in data odierna al «Il Messaggero» il Ministro sembrerebbe concordare sul fatto che tali emittenti hanno iniziato a trasmettere con le modalità attuali successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 223.

Nel prendere atto delle dichiarazioni del Ministro circa una non generalizzata disattivazione delle emittenti non utilmente collocate in graduatoria, propone che si pervenga, in attesa dell'espletamento dei ricorsi in opposizione, ad una proroga della facoltà di trasmettere quanto meno fino al 28 febbraio 1993 per tutte le emittenti e che si esaminino i ricorsi non da parte dei medesimi uffici che hanno formulato le graduatorie, bensì ad opera di una commissione della quale facciano parte anche rappresentanti delle associazioni di emittenti.

In relazione alle dichiarazioni del Ministro sulla necessità di applicare la legge n. 223 senza riguardi per nessuno, chiede se agli obblighi da essa previsti debba quanto prima sottostare anche lo Stato che, oltre a tre reti televisive nazionali ed una partecipazione del 50 per cento nell'emittente di San Marino, possiede anche sette reti radiofoniche nazionali ed il quotidiano «Il Giorno», in presenza di precisi limiti di concentrazione multimediale posti dal comma 1 dell'articolo 15 della legge citata, l'applicazione dei quali non è stata finora prorogata.

Il senatore RADI ricorda che la Democrazia cristiana è sempre stata favorevole ad una piena e puntuale applicazione della legge n. 223, senza escluderne possibili perfezionamenti, tenuto conto della continua evoluzione della materia. In particolare, l'introduzione di nuovi mezzi di comunicazione di massa rappresenta un fenomeno che deve essere disciplinato in modo tale da consentire un arricchimento del pluralismo dell'informazione.

Dopo aver espresso apprezzamento per il lavoro compiuto in questi mesi dal ministro Pagani, osserva che la graduatoria delle reti nazionali scaturisce dal piano di assegnazione delle radiofrequenze approvato nel gennaio di quest'anno. Dal punto di vista tecnico, non è facile mettere in discussione i criteri adottati dall'amministrazione nella redazione della graduatoria, ma appare opportuno impedire che le emittenti non utilmente collocate nella graduatoria delle reti nazionali siano definitivamente escluse dalla possibilità di ottenere la concessione, potendo esse operare come emittenti locali nei limiti consentiti dall'articolo 19 della legge n. 223.

Per quanto concerne le televisioni a pagamento, occorre senz'altro l'adozione di una specifica normativa, previo accertamento del rispetto delle norme *antitrust*. A tale riguardo, fa notare che non è chiaro quale tipo di indagine abbia effettuato fin qui la Guardia di finanza, nè si può dimenticare una recente affermazione del Garante, secondo cui non è possibile allo stato accertare o comunque escludere eventuali influenze della *Fininvest* sulle *pay-TV*.

Ora, l'articolo 1, comma 2 del decreto-legge 14 agosto 1992, n. 361 afferma che si procederà al rilascio delle concessioni per le *pay-TV* solo dopo l'approvazione di un apposito disciplinare. Ebbene, il senatore Radi ritiene che, in tale attesa, non debbano essere oscurate le prime tre emittenti nazionali non utilmente collocate in graduatoria.

Inoltre, la disciplina delle televisioni a pagamento dovrebbe essere affidata ad uno strumento normativo - quale il regolamento governativo - da emanarsi previo parere delle Commissioni parlamentari. Sotto tale profilo, la citata disposizione del decreto-legge appare insufficiente, in quanto l'espressione «apposito disciplinare» sembra alludere all'adozione non di un atto normativo, bensì di un atto meramente amministrativo.

Non condivide, inoltre, l'opinione secondo cui le tre televisioni a pagamento potrebbero ottenere automaticamente la concessione anche ove decidessero di passare dalla trasmissione in codice a quella in chiaro, perchè, in quest'ultimo caso, dovrebbe più correttamente essere attivata una nuova procedura per il rilascio della concessione.

Per quanto concerne le emittenti locali, il senatore Radi raccomanda particolare attenzione ad eventuali anomalie o errori compiuti dall'amministrazione nella compilazione della graduatoria. Ritiene, comunque, che non si possa procedere a provvedimenti di oscuramento prima della definizione dei ricorsi, considerato anche che, se questi dovessero essere poi accolti, le emittenti oscurate avrebbero titolo ad agire per il risarcimento dei danni nei confronti dell'amministrazione.

Il senatore Radi giudica quindi urgente il varo delle assegnazioni delle frequenze per la radiofonia, nonché una riforma della legge n. 103

del 1975 e della stessa struttura e dei compiti della Commissione di vigilanza.

Assolutamente improcrastinabile appare poi un provvedimento volto a dare certezza alla RAI in merito alle sue risorse finanziarie, anche se essa dovrà dare garanzie effettive in direzione del superamento delle lottizzazioni.

Concludendo, pur esprimendo la solidarietà politica del Gruppo democristiano al ministro Pagani, lo invita ad intervenire tempestivamente per eliminare eventuali errori nella applicazione della legge n. 223.

Il senatore GIUNTA fa osservare che, nonostante l'introduzione del sistema radiotelevisivo misto avesse dovuto portare ad effetti positivi sulla qualità dei programmi televisivi, si assiste oggi ad un affollamento di reti che trasmettono programmi tra loro non differenziati. Questa è la prova della crisi del sistema radiotelevisivo italiano, passato da un regime di monopolio ad uno di oligopolio o di duopolio non certo in linea con le esigenze dell'utenza ed ispirato essenzialmente a criteri di mera concorrenzialità fondata su interessi pubblicitari o di *audience*.

Il Governo, lungi dall'interessarsi del problema della definizione delle risorse RAI (che deve essere risolto non oltre il 31 dicembre prossimo) si è impegnato con eccessiva solerzia a rispettare la scadenza del 23 agosto per il rilascio delle concessioni, nonostante gli uffici tecnici del Ministero non fossero neppure preparati a redigere le graduatorie. Ciò ha prodotto inevitabili errori e discrasie, che accrescono la caoticità del settore.

Il Governo non è stato poi in grado di dare un assetto definitivo alla radiofonia (che certo meritava maggiore attenzione) e neppure si è sentito di assumere una decisione sulle concessioni alle *pay-TV*, che, peraltro, considerato il numero di utenti assai limitato, non dovrebbero essere considerate reti di tipo nazionale.

Il senatore Giunta osserva quindi che il Governo non è stato in grado di esprimere indirizzi di fondo coerenti e si è limitato all'adozione di provvedimenti tra loro contraddittori sfociati poi nell'approvazione di graduatorie che hanno scontentato tutte le emittenti interessate, comprese quelle locali utilmente collocate in graduatoria.

Infatti, anche le televisioni non escluse non potranno continuare ad operare secondo le loro possibilità in sede locale se non sarà risolto il problema dell'assegnazione delle frequenze.

Clamorosa, inoltre, appare l'esclusione di emittenti siciliane che si sono contraddistinte nella lotta alla mafia.

Il senatore Giunta, giudicata nel complesso poco trasparente l'attività dell'amministrazione nel settore, annuncia quindi che il Gruppo repubblicano intende presentare un disegno di legge per l'istituzione di una Commissione d'inchiesta che indaghi sulle procedure seguite dal Governo in sede di attuazione della legge n. 223, allo scopo di accertare se esso abbia correttamente utilizzato la propria discrezionalità ed individuare eventuali responsabilità.

Il senatore ROGNONI, dopo aver dichiarato di condividere i rilievi al comportamento del Governo mossi dagli oratori che lo hanno

preceduto, fa notare che l'intendimento di quest'ultimo a voler rispettare comunque la scadenza del 23 agosto ha determinato una situazione di ulteriore confusione, ha giovato esclusivamente al gruppo *Fininvest* (che, oggi, oltre alle tre reti nazionali può contare su tre *pay-TV* che, secondo quanto affermato dal Ministro, potrebbero addirittura mutare le loro trasmissioni dal sistema in codice a quello in chiaro) e, più in generale, ha penalizzato gli interessi dell'utenza.

Egli ritiene che occorra voltare radicalmente pagina, muovendo dalla revisione del piano delle frequenze che, secondo le intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto essere adottato in modo tale da consentire un ampio pluralismo dell'informazione e che invece, nei fatti, si è tradotto in un sistema volto a privilegiare un solo gruppo, sotto la spinta di potenti *lobbies*.

L'attività dell'Esecutivo nel settore appare poi assai poco trasparente, se si tiene conto che, in materia di adozione dei criteri per la redazione della graduatoria, sono intervenuti nel giro di pochi giorni due decreti tra loro contraddittori.

È necessario, quindi, che il Parlamento sia informato nei dettagli delle procedure seguite affinché esso si riappropri del suo preminente ruolo di controllo dell'attività del Governo.

Ricorda poi la pesante situazione di penalizzazione in cui versa il servizio pubblico radiotelevisivo, che continua a sopravvivere senza certezze imprenditoriali, non essendo la RAI in condizioni di programmare neppure i prossimi mesi di attività, visto che non è stata ancora definita la questione delle sue risorse finanziarie.

Condivide l'esigenza di riformare la Commissione di vigilanza (che però deve essere subito messa in condizioni di operare) e chiede infine quale influenza potrà avere sulla RAI la trasformazione dell'IRI in società per azioni.

Il senatore DE MATTEO, dopo aver espresso particolare apprezzamento per l'intervento del senatore Radi, lamenta il fatto che l'esigenza di rispettare talune scadenze di legge abbia indotto il Governo ad emanare provvedimenti amministrativi e decreti-legge alla vigilia del ferragosto. Ciò può creare, infatti, notevoli disagi sia all'utenza che alle emittenti interessate e rischia di alimentare nell'opinione pubblica sospetti di scarsa trasparenza del sistema politico.

Se poi sono stati commessi errori nella compilazione delle graduatorie, occorre correggerli tempestivamente seguendo criteri precisi e validi per tutti e, soprattutto, astenendosi da provvedimenti di oscuramento nei confronti delle emittenti che hanno proposto ricorso e di quelle che non hanno avuto tale possibilità o che, addirittura, hanno interrotto le trasmissioni in ossequio alle decisioni del Governo.

Il senatore COVELLO ricorda che la legge n. 223 è stata approvata dal Parlamento per garantire il più ampio pluralismo dell'informazione. Nei fatti, però, il sistema di esasperata competitività che si è instaurato ha finito con il penalizzare proprio questa esigenza.

Occorre quindi che il Ministro intervenga in primo luogo per dare una corretta programmazione al polo pubblico radiotelevisivo, che, attualmente, è persino privo di caratteristiche manageriali di gestione.

Per far ciò, ovviamente, dovrà essere preventivamente superato ogni aspetto di lottizzazione, che non consente di recuperare adeguata professionalità.

Per quanto concerne le concessioni, ritiene che, a livello nazionale, meriti di essere utilmente reinserita in graduatoria l'emittente Rete Capri, mentre, per quanto concerne l'ambito locale, giudica assolutamente urgente un riequilibrio della graduatoria nell'area tirreno-cosentina, dove sono state commesse palesi ingiustizie.

Conclude, esprimendo pieno consenso all'intervento del senatore Radi e raccomandando al Ministro di non adottare provvedimenti di oscuramento in pendenza dei ricorsi.

Il senatore CONTI esprime apprezzamento per l'operato del Ministro, volto a mettere ordine in una situazione, quale quella delle emittenze radiotelevisive, finora caratterizzata da estreme indeterminazione di criteri ed eccessiva sregolatezza di comportamenti. Procedere alla prima attuazione della legge Mammi rappresenta quindi una priorità ineludibile, evitando categoricamente ulteriori rinvii che penalizzerebbero l'intero mercato radiotelevisivo.

L'esigenza di non penalizzare le emittenti escluse, in pendenza di ricorsi, può essere soddisfatta non già con l'istituzione di una Commissione d'inchiesta, bensì con l'estensione del contraddittorio a tecnici di tutte le parti interessate. Occorre poi garantire la managerialità della gestione dell'azienda pubblica radiotelevisiva, nella quale il pluralismo informativo e culturale costituisce un patrimonio di risorse umane ed intellettuali troppo elevato per essere degradato da pratiche di lottizzazione partitica.

È necessario procedere ad una valorizzazione delle emittenti radio mediante la tempestiva formulazione del piano generale della radiofonia; quanto alla Commissione di vigilanza, la necessità di riformarne i compiti contrasta con l'obiettivo di insediarla tempestivamente, per cui occorre che le forze politiche si pongano realisticamente una scala di priorità in merito.

Il senatore BOSCO condivide il malcontento emerso nei riguardi del piano di concessioni predisposto dal Ministro: esse rappresentano un abbandono di precedenti trincee della libertà di espressione, nei confronti del quale è opportuna la proposta di costituire una Commissione d'inchiesta.

Replica agli intervenuti il Ministro PAGANI, ricordando che il rispetto della scadenza del 23 agosto 1992 è connesso ad esigenze di certezza del diritto assai più che a questioni politiche volte a riaprire le scelte operate con la legge n. 223 del 1990.

Le rimostranze veementemente formulate dalle emittenti televisive locali ignorano, talora volutamente, la natura stessa di bene limitato tipica delle frequenze radiotelevisive: su 1.832 domande pervenute, si sono potute accogliere soltanto 811 in ragione della fisica impossibilità di occupare ulteriori frequenze, secondo il piano generale che le ha definite e che era stato approvato il primo gennaio scorso con decreto del Presidente della Repubblica. Nell'attribuzione delle concessioni il

ministero delle poste e telecomunicazioni ha perciò agito senza insipienza nè malafede, avendo a mente soprattutto la decisa volontà di attuare una legge dello Stato e la corrispondente normativa conseguenziale; si sarebbe potuto forse procedere con rinvii, riaprendo nelle sedi parlamentari le scelte politiche di fondo proprie della legge Mammi, senza per questo mantenere quelle posizioni privilegiate che solo nell'assenza di regolamentazione possono sopravvivere ed alimentarsi?

Al contrario, si è agito con senso di responsabilità, evitando sanatorie che avrebbero minato alla radice la certezza del diritto e la credibilità di una legge che ha ingenerato aspettative nei cittadini: se errori possono essere ravvisati in taluna delle scelte operate, ciò può essere avvenuto solo per l'inadeguatezza dei mezzi di controllo dell'etere, considerata l'estrema difficoltà di determinare i parametri radioelettrici di individuazione delle frequenze. Comunque il Ministro non ha alcuna obiezione all'eventuale audizione dei tecnici che hanno proceduto all'elaborazione del piano delle frequenze ed alle conseguenziali istruttorie delle richieste di concessioni; tutte le operazioni sono state ispirate al criterio della trasparenza, stimolando il contraddittorio anche allo scopo di far pervenire osservazioni e proposte dalle parti interessate. Neppure la richiesta di una commissione d'inchiesta incontra l'ostilità del Governo, certo della fondatezza giuridica e dell'opportunità politica delle scelte compiute: i decreti emessi non stravolgono affatto il sistema, come taluno ha sostenuto, bensì recepiscono anche le osservazioni di alcune associazioni di emittenti.

L'approvazione delle graduatorie ed il rilascio delle concessioni, del resto, non compromettono nè pregiudicano le questioni di più vasta portata sul riordino del sistema delle emittenze radiotelevisive: la volontà del legislatore, nel 1990, tendeva ad una differenziazione dell'offerta televisiva, ma anche a causa del grande numero di emittenti nazionali previste (ben 12) si è determinata una crisi del sistema che porta invece all'accentramento ed all'uniformità dell'offerta; un ruolo fondamentale dovrebbe perciò essere svolto dalla RAI, allo scopo di ripristinare le normali condizioni di competitività nel mercato. Quest'ultimo, d'altro canto, registra tuttora un'ipertrofia tale da lasciar prevedere futuri ridimensionamenti: la possibilità giuridica di procedere al rilascio delle concessioni per 811 emittenti non coincide con la materiale disponibilità di risorse sul mercato pubblicitario, che non dovrebbe superare i 400 miliardi annui.

Critiche sono state rivolte alla mancata applicazione, in taluni casi, del criterio *prior in tempore, potior in iure*: va però rilevato che esso sarebbe stato di applicazione difficoltosissima nei casi di emittenti derivanti dall'unificazione di più reti locali preesistenti; quanto alle televisioni che trasmettono in codice, è sì vero che esse sono state attivate dopo l'agosto 1990, ma è altresì vero che la legge Mammi non considerava condizione necessaria per la concessione l'esistenza di impianti attivi al momento dell'entrata in vigore. L'articolo 27 del regolamento di attuazione della legge n. 223 del 1990, sancendo l'equiparazione alle altre emittenti delle televisioni che trasmettono in codice, ha proceduto forse in forma sommaria e non esaustiva, ma rappresenta un punto fermo sulla cui legittimità ha convenuto anche un recente parere del Consiglio di Stato. In ragione delle inevitabili lacune

normative implicite nella genericità del citato rinvio, il Ministro ritiene che, almeno fino a quando la legge Mammi non sarà modificata, l'unico modo di procedere nei confronti delle televisioni che trasmettono in codice dovrà essere quello fondato sulla figura giuridica del disciplinare; nella sua elaborazione potrà essere ricercato anche il conforto delle competenti Commissioni parlamentari, nelle debite forme. Ulteriore problematica, rispetto alla quale la ricerca delle soluzioni è tutta ancora da esperire, è quella connessa alla particolare richiesta di concessione formulata dalle società titolari di emittenze in codice: le relative domande, infatti, prevedono la possibilità alternativa di richiedere l'autorizzazione a trasmettere «in chiaro», quali normali emittenze commerciali di livello nazionale.

Quanto alla posizione della Fininvest, i rilievi formulati dal Garante si limitavano a dichiarare che i bilanci societari non consentivano di affermare o di negare l'esistenza di posizioni dominanti nel mercato; il Garante auspicava altresì, per fugare ogni dubbio, quegli accertamenti della Guardia di Finanza che il Ministro ha poi disposto, acquisendo i relativi risultati ai fini delle istruttorie sulle concessioni. La collaborazione di tecnici messi a disposizione dalle singole emittenti, ai fini istruttori, non si è limitata ai dipendenti Fininvest, ma è stata richiesta anche alle altre emittenti; segnatamente, l'associazione «Terzo Polo» ha messo a disposizione i propri tecnici, salvo poi contestare la mancata consultazione, secondo un costume di dubbia correttezza. Il principio generale dell'ordinamento secondo cui *nemo iudex in re sua* non consente di accedere alla richiesta di presenza delle parti interessate nella decisione dei ricorsi, ferma restando la possibilità del contraddittorio in sede di ricorso, nonchè della proroga di concessioni per le richieste che integrino la fattispecie della non manifesta infondatezza.

Alla luce dei mutamenti verificatisi nella partecipazione azionaria della RAI, per la trasformazione in società per azioni dell'IRI, il Ministro si riserva infine di investire il Presidente del Consiglio dei Ministri circa la necessità di una riunione interministeriale in materia: occorre infatti chiarire politicamente se si intende mantenere - pur nell'astratta configurabilità di un ingresso sul mercato delle partecipate dell'IRI - il fondamentale requisito secondo cui lo Stato resta l'unico titolare della concessione pubblica di emittenza radiotelevisiva, per il tramite di una società a prevalente od esclusivo capitale pubblico.

Il Ministro conclude assicurando l'estremo interesse con cui segue la vicenda del piano generale per la radiofonia; ricorda altresì che la riserva di spazi per le associazioni di volontariato era prevista espressamente solo per le emittenti radiofoniche ed auspica infine che il maggiore apporto informativo attualmente esistente possa evitare la ripetizione delle lacune verificatesi nelle domande per le concessioni televisive.

Il presidente FRANZA dichiara infine conclusa l'audizione del ministro Pagani.

*La seduta termina alle ore 19,25.*

## **CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI**

### **BILANCIO (5ª)**

*Mercoledì 2 settembre 1992, ore 10 e 16*

*In sede referente*

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463).



