

Fiuggi, 20 ottobre 2005

Ordine Nazionale Giornalisti

Seminario scuola di giornalismo

**L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni:
struttura e compiti**

di Giuseppe Sangiorgi

Sala congressi Hotel Bristol

INDICE

<i>INTRODUZIONE</i>	<i>2</i>
<i>DOMANDE D'ESAME</i>	<i>8</i>
<i>MESSAGGIO ALLE CAMERE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA CARLO AZEGLIO CIAMPI IN MATERIA DI PLURALISMO E IMPARZIALITÀ DELL'INFORMAZIONE</i>	<i>15</i>

INTRODUZIONE

Quando, ancora oggi, sui mezzi di informazione si parla dell'Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni, la si definisce spesso "*l'Authority delle TLC*". Le semplificazioni giornalistiche non sono mai casuali. In questi anni, evidentemente, l'Autorità, operativa dal 1998, si è fatta conoscere, o almeno così è stata percepita all'esterno, più come soggetto regolatore di un singolo settore di attività, che non dell'insieme dei settori di sua competenza: quello delle tlc, ma anche quelli dell'audiovisivo, dell'editoria tradizionale e dei nuovi media.

Da questo complesso di competenze e di attribuzioni, peraltro, trae origine quella qualificazione di Autorità *convergente* che caratterizza, fin dalla sua costituzione, l'organo di garanzia del settore delle comunicazioni in Italia. Autorità *convergente*, in quanto destinata ad esercitare i propri compiti di istituto nei mercati delle telecomunicazioni, dell'informatica, dell'audiovisivo e della stampa, fino a ieri distinti e oggi invece, grazie allo sviluppo delle nuove tecnologie, sempre più collegati ed interconnessi.

Le Autorità indipendenti, istituti di origine anglosassone, costituiscono un innesto recente nella tradizione amministrativa e nel corpus legislativo del nostro Paese. Anche questo è un motivo della scarsa conoscenza, tra i cittadini, della loro natura e della loro missione. E' assai diffuso, ad

esempio, il convincimento che si tratti di articolazioni degli apparati ministeriali o comunque di organismi governativi, pregiudizio che smarrisce il tratto distintivo e più peculiare di questi nuovi istituti, che è proprio la loro indipendenza da altre istanze amministrative; il forte grado di autogoverno che le contraddistingue; il loro rispondere, sostanzialmente, alla sola legge dello Stato, senza altri rapporti di subordinazione di tipo amministrativo e funzionale.

Per questo da più parti si invoca oramai una “copertura” costituzionale di tali organismi. Nel caso dell’Agcom, essa si presenta come una sorta di quarto potere istituzionale. L’Autorità non fa leggi, ma la sua attività regolamentare la fa assomigliare al potere legislativo; non emette sentenze, ma la sua attività paragiurisdizionale la fa somigliare al potere giudiziario; non è un organo dipendente dall’Esecutivo, ma le funzioni che esplica sono tipiche della pubblica amministrazione.

Ecco perché le Autorità amministrative indipendenti costituiscono un nuovo capitolo del nostro diritto amministrativo; esse aprono nuove strade all’esercizio ed alla tutela di diritti costituzionali sia per i singoli cittadini (il diritto all’informazione, il diritto alla privacy, il pluralismo dei mezzi), sia per le imprese (il diritto della concorrenza e la libertà dei mercati).

Per ciò che riguarda in particolare l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni non può sfuggire infine la circostanza che essa opera in un contesto sociale, politico ed economico sempre più intrecciato e, per così dire, dominato dal rapporto con la comunicazione. Viviamo in quella che si definisce ormai, con un'immagine ricorrente, la *Società dell'Informazione*. Una società che non può costruirsi e mantenersi senza regole, senza garanzie per i cittadini, senza obiettivi di crescita compatibili con le condizioni di democrazia e di libertà della collettività: pensiamo solo al tema del pluralismo informativo radiotelevisivo. E' da questa esigenza di regole e di salvaguardia di diritti fondamentali costituzionalmente tutelati, che trova la propria ragion d'essere e il proprio certificato di nascita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Pensiamo alla situazione di oggi rispetto a quella di 25 anni fa. Alla fine degli anni '70 la parola *Internet* era pressoché sconosciuta al grande pubblico. Nei dizionari enciclopedici dell'epoca la voce *Internet* non esisteva o era di poche righe. In questo arco di tempo abbiamo assistito al fulmineo compiersi di una rivoluzione che non ha precedenti nella storia recente dell'umanità: al mondo reale se ne è aggiunto un altro, quello virtuale, all'economia reale se ne è aggiunta un'altra, quella immateriale, tutto in un'incredibile duplicazione di rapporti, di processi di sviluppo, di identità personali e collettive.

Ognuno di noi ormai è il proprio essere fisico ma è anche un'identità incorporea: ha acquisito una seconda dimensione che si è affiancata a quella tradizionale. Ciò apre problemi e pone sfide completamente inedite in tutti i settori delle attività umane. Internet ha assunto il carattere di una rivoluzione planetaria destinata, più che a sostituire, a riconvertire e trasformare profondamente i mezzi di comunicazione sorti dall'inizio del Novecento. Stiamo assistendo al cosiddetto effetto "killer" di internet sulla televisione, sull'informazione tradizionale, sull'editoria, adesso è cominciato quello sulla telefonia fissa e mobile.

Questo mondo virtuale esprime una continua necessità di espandersi. Internet diventa internet veloce, ossia la connessione a larga banda. La telefonia mobile diventa Umts, cioè anche tv e terminale internet. La televisione analogica diventa televisione digitale, interattiva e in grado di fornire servizi del tutto diversi oltre ai tradizionali prodotti dell'audiovisivo. Insomma il mondo virtuale ha fretta di crescere e chiede per questo supporti che permettano una sempre maggiore capacità di trasporto dei suoi contenuti e una sempre maggiore velocità di trasporto di questi contenuti. Per andare dove, è ciò che scopriremo insieme e che determineremo insieme nei prossimi anni.

Questo mondo, visto dall'ottica di una autorità di garanzia come quella della quale stiamo parlando, ha dato vita

oramai a una nuova grande area di diritto della Comunicazione che progressivamente sta assorbendo in sé, superandoli, i tradizionali, e fino a ieri distinti, diritti d'origine: quelli delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo, dell'editoria e dei nuovi media. In questo contesto vanno esaminate la struttura e le finalità dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Di fronte ai cambiamenti epocali che il mondo della comunicazione sta avendo il Capo dello Stato, con il suo messaggio alle Camere del luglio 2002, ha inteso richiamare solennemente il Parlamento alla necessità di una costante politica legislativa che coniughi in modo armonico le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie con la salvaguardia del pluralismo e della libertà informativa del Paese.

Vediamo adesso, da un punto di vista concreto, in quale modo e per quali aspetti l'attività dell'Autorità delle comunicazioni riguarda la professione del giornalista, e dunque ciò che occorre sapere dell'Autorità perché il giornalista possa svolgere correttamente il suo lavoro.

Autorità peraltro che è organo collegiale a differenza del vecchio Garante dell'editoria che era organo monocratico, ed ha una struttura complessa, formata da un presidente (che attualmente è il magistrato Corrado Calabrò) e da otto commissari i quali fanno parte tutti insieme del Consiglio dell'Autorità, e si dividono poi in due Commissioni (ciascuna

composta da 4 commissari più il presidente) che si chiamano rispettivamente Commissione per i servizi e prodotti e Commissione per le infrastrutture e reti.

Le funzioni del Consiglio e delle Commissioni sono individuate dalla legge istitutiva dell'Autorità, la 249/97. Certamente, di questi tre organi è la Commissione per i servizi e prodotti ad avere le competenze che più da vicino, e sotto molteplici aspetti, riguardano il mondo dell'informazione.

Alla Commissione servizi e prodotti è affidata tutta la gestione della par condicio e del pluralismo radiotelevisivo secondo il triplice schema della regolamentazione della materia, della vigilanza sul suo rispetto e delle sanzioni nei casi di mancato rispetto. Questa commissione si occupa anche della pubblicità, dei sondaggi, della tutela dei minori, degli indici di ascolto, delle "quote europee" di programmazione.

Una materia molto vasta e importante per chi abbia voglia di approfondirla. Per averne un'idea ecco di seguito alcuni quesiti che potrebbero essere materia d'esame. Essi riguardano non tanto obblighi, imposizioni, divieti, tutte espressioni che fanno di limiti all'informazione, ma più semplicemente buone regole di giornalismo che è chiamato ad applicare chi vuole fare correttamente questo mestiere.

DOMANDE D'ESAME

- *Che cosa vuol dire "Autorità per le garanzie nelle comunicazioni?"*

Per Autorità si intende l'organo costituito per lo svolgimento di funzioni pubblicistiche atipiche, dotato di un particolare grado di indipendenza. Questo organo tende a superare la tradizionale tripartizione tra i poteri dello Stato, dal momento che esso esercita contemporaneamente poteri amministrativi (di controllo e di vigilanza), poteri di normazione e di regolamentazione (cioè legislativi di secondo grado) e poteri arbitrari (quasi di tipo giurisdizionali).

Per Garanzie si intende l'insieme di tutele che riguardano il cittadino, ma anche gli operatori del mercato della comunicazione per assicurare una competizione corretta al suo interno.

Per Comunicazioni si intende l'insieme delle attività esercitate nei settori delle telecomunicazioni della radiotelevisione, dell'editoria e della multimedialità.

- *Un giornalista a cui viene chiesto di rettificare una inesattezza che ha scritto, che deve fare?*

Il giornalista (o eventualmente il direttore responsabile) è tenuto a fare inserire gratuitamente nel quotidiano, o nel periodico o nell'agenzia di stampa le dichiarazioni o le rettifiche (articolo 8 della legge 47/1948, come modificato dall'articolo 42 della legge 416/81)

- *Le regole della rettifica dove stanno scritte? Sono le stesse per carta stampata, radio e tv? E se la notizia da rettificare è su un telefonino, o su Internet?*

Le regole sull'esercizio del diritto di rettifica non sono uguali per stampa e radio-tv. Nel settore della stampa la sede di tutela è direttamente quella giurisdizionale. Nel settore televisivo, invece, è esperibile un tentativo di risoluzione anche richiedendo l'intervento dell'Autorità. Il diritto di rettifica è stato introdotto nell'ordinamento per il settore della stampa con l'art. 8 della legge 47/1948, poi modificato dall'art. 42 della legge per l'editoria (416/81). Esso è stato esteso al settore radiotelevisivo dall'art. 10 della legge 223/90. Non esistono attualmente regole in materia nei settori dei nuovi media (internet o telefonino).

- *Un giornalista che vuole pubblicare i risultati di un sondaggio che regole particolari deve seguire? I sondaggi possono essere pubblicati sempre?*

Deve osservare le disposizioni contenute nella delibera 153/02/CSP dell'Autorità in vigore dall'8 ottobre 2002 (modificata con delibera 237/03/CSP), il cui obiettivo è di rendere trasparenti le procedure di rilevazione e di garantirne le caratteristiche di rappresentatività e scientificità. Il regolamento prevede l'obbligo di pubblicazione, assieme ai risultati del sondaggio, di una nota informativa redatta secondo uno standard preciso, ed in cui siano indicati il soggetto committente, il numero delle persone intervistate, l'universo di riferimento, il testo delle domande, ed altre informazioni di garanzia. Tutto ciò per garantire i lettori che i sondaggi diffusi siano effettivamente la registrazione di una tendenza e non il tentativo di orientare un comportamento.

I sondaggi possono essere pubblicati sempre, salvo che si tratti di sondaggi politici ed elettorali, ossia sulle preferenze politiche e sugli orientamenti di voto dei cittadini. Questi ultimi, infatti, non possono essere pubblicati o comunque diffusi nei 15 giorni che precedono una consultazione elettorale (articolo 8 della legge 22 febbraio 2000, n. 28).

- *La "par condicio", la legge 28 del 2000, detta regole da seguire durante le campagne elettorali soltanto?*

No. Esiste anche una disciplina della comunicazione politica (tribune elettorali, tavole rotonde) fuori dai periodi elettorali, prevista nell'articolo 2 della legge.

Naturalmente anche le regole di pluralismo dell'informazione, obiettività, completezza, imparzialità, ecc. valgono sempre, a prescindere dalle campagne elettorali (cfr. al riguardo l'articolo 3 della legge 112/04).

- *La legge 28 detta regole valide allo stesso modo per carta stampata e radio e tv? E rispetto alla "par condicio" emittenti radio e tv nazionali e locali sono assoggettate alla stessa disciplina?*

La legge sulla par condicio si rivolge soprattutto all'emittenza radiotelevisiva nazionale. Per la stampa è previsto solo un generico obbligo a consentire la comunicazione politica (presentazione di programmi, avvisi di iniziative, confronti fra candidati) a tutti i soggetti in condizioni di parità tra loro (ossia offerta pubblica di spazi a tutti i soggetti ed alle medesime condizioni economiche). Non esistono quindi nell'ordinamento norme speciali in tema di pluralismo che riguardino la stampa. A sua volta la par condicio delle emittenti

locali è regolata oggi da un codice di autodisciplina elaborato dalle stesse emittenti, approvato dall'Autorità ed emanato dal Ministero delle Comunicazioni (in base alla legge 313 del 2003).

- *Si può interrompere con la pubblicità una funzione religiosa?*

No. È vietato (art. 3 comma 5, legge 122/98).

- *Un giornalista che conduce un telegiornale, può interromperlo con la pubblicità? E se sì quando?*

I telegiornali ed i notiziari radiofonici possono essere interrotti dalla pubblicità solo se di durata superiore ai 30 minuti. Al di sotto di questo limite temporale le interruzioni pubblicitarie sono vietate (articolo 3, comma 5, legge 122/98).

- *Un giornalista che sta facendo la cronaca diretta di una partita di calcio in tv quando e come può interrompere la sua cronaca con spot pubblicitari?*

La trasmissione di partite di calcio, al pari di tutte le altre competizioni sportive i cui regolamenti prevedono intervalli, può essere interrotta dalla pubblicità solo negli intervalli regolamentari. Ove l'inserimento del messaggio pubblicitario non interrompa l'azione sportiva esso è consentito - fino a un massimo di sei mini spot durante ciascuna partita - purché venga trasmesso negli arresti di gioco suscettibili di essere aggiunti alla durata regolamentare del tempo (nuovo articolo 4, comma 5, del regolamento Agcom come modificato nell'ottobre 2004 e nel luglio 2005).

- *Il conduttore di un programma giornalistico televisivo in quali ore della giornata ha obblighi particolari verso i minori, e quali sono questi obblighi?*

Esiste una fascia oraria protetta, espressamente dedicata ai minori, che va dalle 16,00 alle 19,00. All'interno di questa fascia oraria devono essere adottate specifiche misure di tutela e salvaguardia dei minori, anche sotto il profilo delle immagini pubblicitarie o dei linguaggi nelle trasmissioni sportive (articolo 10, comma 2, legge 112/04). C'è inoltre una fascia oraria molto più ampia, che esclude solo le ore notturne, e che va dalle 7,00 alle 22,30, all'interno della quale è vietata la trasmissione di film cinematografici vietati ai minori di anni 14. Sono inoltre sempre vietate le trasmissioni suscettibili di

nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori, che contengono scene di violenza gratuita o pornografiche, che inducano ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di razza sesso, religione o nazionalità (articolo 15, comma 10 della legge 223/90) ed i film cinematografici privi di nulla osta per la visione o vietati ai minori di anni 18 (articolo 15, comma 11 della legge 223/90).

- *Quali sono oggi i rapporti di forza in termini di risorse pubblicitarie, tra i diversi media?*

Le cifre ci dicono come, anno dopo anno, la forbice delle risorse pubblicitarie si allarghi a favore della televisione, fino ad aver reso l'Italia un caso a sé nel panorama europeo. In termini di quote di mercato, nel 2004 la tv è salita oltre il 54 per cento, mentre la stampa è scesa sotto il 38 per cento.

In valori assoluti questo significa 4,5 miliardi di euro per la tv contro 2,8 miliardi per la stampa, a loro volta ripartiti in 1,7 miliardi per i quotidiani e 1,1 miliardi per i periodici. Seguono l'outdoor con 700 milioni di euro, la radio, incredibilmente sottostimata, con 500 milioni, Internet con 100, il cinema con 75. E' un totale di 9 miliardi di euro l'anno, paragonati ai 10 della Francia, ai 15 della Gran Bretagna, ai 18 della Germania. Ma in Francia, alla stampa vanno 5 miliardi di euro di pubblicità contro i 3 destinati alla tv, in Gran Bretagna 8 contro 4,5, in Germania 12 contro 4,5. è un rapporto esattamente rovesciato rispetto a quello italiano, anche se l'Italia è il fanalino di coda europeo in quanto a diffusione di quotidiani: 6 milioni di copie al giorno contro numeri quasi doppi degli altri paesi.

- *Che cosa vuol dire, e che cosa sta producendo la cosiddetta convergenza tecnologica nel settore delle comunicazioni?*

Una possibile definizione di "convergenza" è quella secondo cui per convergenza tra telecomunicazioni, televisione e informatica si intende la capacità di differenti piattaforme di rete di gestire servizi di tipo fondamentalmente simile [Commissione Europea, Libro Verde sulla convergenza tra i settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e delle tecnologie dell'informazione e sulle sue implicazioni normative, Bruxelles, 1997].

La disciplina della convergenza ha trovato applicazione nelle quattro direttive del 2002 della Commissione e del Parlamento europeo in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica. Queste direttive disciplinano le reti trasmissive in maniera omogenea ed indipendentemente dai contenuti da

queste veicolati. In Italia le direttive UE sono state recepite con il codice delle comunicazioni elettroniche (decreto legislativo 259/2003).

- *La trasmissione televisiva in tecnica digitale in che cosa è diversa da quella analogica?*

Sotto il profilo tecnologico l'aspetto profondamente innovativo che si determina con l'avvento della tecnologia digitale è la moltiplicazione delle risorse frequenziali che si determina in virtù della compressione del segnale. All'equivalenza frequenza-canale, si sostituisce un rapporto frequenza canale da 1/4 a 1/6 a seconda del tipo di canale supportato (contenuti audiovisivi o servizi interattivi). Da un punto di vista giuridico il vecchio regime concessorio è sostituito da un regime amministrativo più leggero fondato sulle licenze per chi trasporta il segnale e su autorizzazioni per chi fornisce i contenuti. Se supportato da adeguati mezzi (in primis l'apparecchio televisivo) il segnale digitale offre una qualità di immagine più elevata. Inoltre, la possibilità di disporre di un canale di ritorno consente alla tv digitale di essere interattiva. In questo modo il telecomando della televisione diventa un accessorio con il quale si possono effettuare attività quali prenotazioni di servizi, giochi, telebanking, ecc. A tutto oggi la legge prevede che entro il 31 dicembre 2006 le trasmissioni televisive debbano avvenire nel nostro Paese solo con il digitale. Sempre con maggiore insistenza si parla però di uno slittamento di tale termine, che dovrà essere comunque fissato da una nuova legge.

- *Che cosa vuol dire posizione dominante nel settore televisivo? E in quello della carta stampata?*

Le posizioni dominanti nel settore globale della comunicazione sono disciplinate dalla legge 112/04. Essa ha istituito il sistema integrato delle comunicazioni (il cosiddetto Sic, che comprende editoria, radio e televisione, pubblicità, cinema, libri, annuaristica, internet, ecc.) e previsto un limite del 20% alla raccolta di risorse in quel sistema da parte di un solo soggetto. In aggiunta a ciò si applicano gli strumenti del diritto della concorrenza nei singoli mercati della comunicazione (definizione dei mercati, analisi dei mercati e verifica del grado di concorrenza, individuazione di eventuali misure di regolamentazione proconcorrenziale). Nella stampa quotidiana è ancora vigente, inoltre, il vecchio meccanismo dei limiti alle tirature stabilito dall'articolo 4 della legge 416/81, come modificato dall'articolo 3 della legge 67/87 (in particolare uno stesso soggetto non può controllare giornali quotidiani la cui tiratura sia superiore al 20% della tiratura annua complessiva

in ambito nazionale ed al 50% della tiratura annua complessiva in ambito interregionale).

- *Che cosa è il ROC rispetto ai problemi di garanzia del cittadino rispetto ai mezzi di informazione?*

Il registro degli operatori di comunicazione è la prima anagrafe nazionale integrata dei mezzi di comunicazione prevista dal legislatore. Esso succede ai vecchi registri della stampa e della radiotelevisione tenuti dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria. Per la prima volta esso censisce tutti i mezzi di comunicazione (ivi compresa le imprese di editoria elettronica e di telecomunicazioni) secondo modalità omogenee. Vi sono registrati i dati anagrafici, societari, contabili e statistici di tutte le imprese iscritte (circa 10mila soggetti), tra cui oltre 7000 imprese editrici, circa 1200 imprese radiofoniche locali e 600 imprese televisive locali. L'iscrizione costituisce un obbligo per tutti gli operatori. La registrazione avviene in capo all'impresa (e non alla testata o all'emittente).

- *Cosa significa che "l'attività di informazione radiotelevisiva, da qualsiasi emittente esercitata, costituisce un servizio di interesse generale"? (art. 6 comma 1 legge 112/04)*

Significa, ad esempio, l'obbligo di fornire l'informazione d'emergenza. Al riguardo il 28 settembre del 2004 a Palazzo Chigi, alla presenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, è stato costituito ufficialmente il Circuito nazionale dell'informazione d'emergenza (CNIE) che coinvolge la Rai, le emittenti radiotelevisive nazionali private e locali e gli operatori di telefonia mobile. Scopo del CNIE è quello di avvertire con immediatezza il cittadino, anche interrompendo la normale programmazione radiotelevisiva, di eventuali calamità interessanti l'intero territorio nazionale o specifiche aree geografiche locali.

- *Che cos'è e a quando risale il testo unico della radiotelevisione? .?*

Il testo unico della radiotelevisione è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale il 7 settembre 2005. Esso raccoglie e coordina l'ordinamento in materia radio televisiva con riferimento in particolare ai seguenti aspetti:

- *-disciplina della pubblicità;*
- *-tutela dei minori;*

- *-disposizioni per la transizione dal sistema di trasmissione analogico a quello digitale;*
- *-tutela della concorrenza e del pluralismo;*
- *-tutela della diffusione delle opere audiovisive europee;*
- *-disciplina generale del servizio pubblico radiotelevisivo*

Il testo unico non comprende nei suoi 56 articoli il riferimento alla legge che tutela la par condicio perché la normativa istitutiva di tale regime di garanzia, riguardando anche l'editoria tradizionale, viene considerata un riferimento legislativo "misto" e quindi non solo radiotelevisivo.

- *Esiste un analogo testo unico per l'editoria tradizionale?*

Ancora no e questa è certamente una lacuna da colmare. L'articolo 21 della Costituzione ha dato l'avvio a un regime di ampia libertà informativa che ha prodotto nel corso ormai di oltre mezzo secolo una serie di interventi legislativi che sarebbe opportuno riepilogare in un testo unico analogo a quello radiotelevisivo. Un tale compendio sarebbe di grande utilità anche per la visione d'insieme dei vari tipi di provvidenze e di sostegni finanziari riservati alle aziende editoriali

MESSAGGIO ALLE CAMERE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
CARLO AZEGLIO CIAMPI IN MATERIA DI PLURALISMO E
IMPARZIALITA' DELL'INFORMAZIONE

Palazzo del Quirinale, 23 luglio 2002

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

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

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

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

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

La successiva legge 31 luglio 1997, n. 249, ha istituito l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e ha dettato norme con le quali ha precorso, con lungimiranza, il tema della

cosiddetta "convergenza multimediale", tra telecomunicazioni e radiotelevisione, attribuendo all'Autorità indipendente competenza su entrambi i settori.

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

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

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

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

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

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

In particolare, nella Direttiva denominata "Direttiva quadro": - viene specificato che "la politica audiovisiva e la regolamentazione dei contenuti perseguono obiettivi di interesse generale,

quali la libertà di espressione, il pluralismo dei mezzi di informazione, l'imparzialità, la diversità culturale e linguistica, l'inclusione sociale, la protezione dei consumatori e la tutela dei minori"; - si fa obbligo agli Stati membri di "garantire l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione in modo da assicurare l'imparzialità delle loro decisioni"; - è riservato grande spazio all'assetto del mercato e all'esigenza di assicurare un regime concorrenziale.

* * *

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

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

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

* * *

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

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

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

E' fondamentale, inoltre, che la nuova legge sia conforme al Titolo V della Costituzione, che all'articolo 117 ha assegnato alle Regioni un preciso ruolo nella comunicazione, considerando questa materia ricompresa nella legislazione concorrente insieme a quella della promozione e dell'organizzazione di attività culturali, che ne costituisce un logico corollario. Secondo la riforma costituzionale, spetta allo Stato di determinare i principi fondamentali in dette materie, mentre alle Regioni è conferito il compito di sviluppare una legislazione che valorizzi il criterio dell'articolazione territoriale della comunicazione come espressione delle identità e delle culture locali.

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

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

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

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

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

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

* * *

Riassumo le considerazioni fin qui svolte, dalle quali emergono alcuni obiettivi essenziali: - specificazione normativa - tenendo conto delle variazioni introdotte dalle innovazioni tecnologiche in continua evoluzione - dei principi contenuti nella legislazione vigente e nella giurisprudenza della

Corte Costituzionale; - attuazione delle Direttive comunitarie che l'Italia dovrà recepire entro il luglio del 2003; - definizione di un quadro normativo per l'attivazione della competenza concorrente delle Regioni nel settore delle comunicazioni, secondo quanto previsto dall'articolo 117 del nuovo Titolo V della Costituzione; - perseguimento dello scopo fondamentale di meglio garantire, attraverso il pluralismo e l'imparzialità dell'informazione, i diritti fondamentali dell'opposizione e delle minoranze.

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

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

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

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

* * *

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