

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3007

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE COMUNICAZIONI
(GASPARRI)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI
(LA LOGGIA)

Disposizioni per l'attuazione del principio del pluralismo
nella programmazione delle emittenti radiofoniche
e televisive locali e di quelle nazionali di televendita

Presentato l'11 luglio 2002

ONOREVOLI DEPUTATI! — La materia della parità di accesso ai mezzi di informazione e della propaganda elettorale a mezzo stampa e radiotelevisiva è attualmente disciplinata dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante disposizioni per la parità di accesso ai mezzi d'informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica.

Con il presente disegno di legge ci si propone di innovare, semplificandola, la normativa limitatamente alle emittenti locali ed a quelle nazionali la cui programmazione prevalente consista in televendite.

A ciò si perviene dopo aver analizzato l'eccessivo peso degli obblighi imposti dalla citata legge n. 28 del 2000, anche in periodo non elettorale, per quelle emittenti

che non rivestono una dimensione adeguata agli oneri imposti, quali l'obbligo di organizzare programmi di comunicazione politica e di informazione politica, nelle forme indicate dalla legge stessa (tribune politiche, dibattiti, tavole rotonde, presentazione in contraddittorio di programmi politici); di collocare i messaggi politici autogestiti in appositi contenitori e di comunicare all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con almeno quindici giorni di anticipo, la collocazione nel palinsesto; di praticare uno sconto del 50 per cento rispetto alle tariffe normalmente in vigore per i messaggi pubblicitari ed offrire, al tempo stesso, spazi di comunicazione politica gratuiti per un tempo pari a quello dei messaggi effettivamente diffusi

nell'ambito di contenitori previsti al massimo in un numero di quattro.

Per quanto riguarda, invece, i periodi di campagna elettorale (il cui inizio è dato dalla data di convocazione dei comizi elettorali) le regole alle quali le emittenti radiotelevisive devono attenersi diventano ancor più numerose ed articolate, soprattutto per quanto riguarda quelle che operano in ambito locale. Oltre all'osservazione dei precisi riparti tra i vari soggetti politici degli spazi per i messaggi politici operati dall'Autorità, rilevano le regole sulle modalità di trasmissione (è previsto, fra l'altro, che i messaggi abbiano una autonoma collocazione nei palinsesti e siano trasmessi in appositi contenitori — fino ad un massimo di sei — per ogni giornata di programmazione, anche con riferimento alle fasce orarie di trasmissione ed il loro numero complessivo deve essere fissato, tra i soggetti politici richiedenti, in relazione alle risorse disponibili in ciascuna regione).

Le emittenti radiofoniche e televisive locali hanno poi l'obbligo di comunicare all'Autorità, entro il quinto giorno successivo alla data di convocazione dei comizi elettorali, la collocazione dei contenitori nel palinsesto e, fino al completamento delle operazioni elettorali, ogni successiva modificazione deve essere comunicata all'Autorità medesima con almeno cinque giorni di anticipo.

Anche per i programmi d'informazione l'*Authority* definisce criteri specifici ai quali, fino alla chiusura delle operazioni di voto, debbono conformarsi le emittenti radiotelevisive locali.

Quanto esposto dimostra l'estrema complessità e la difficile applicabilità alle emittenti locali della normativa recata dalla legge n. 28 del 2000.

Presso il Ministero delle comunicazioni, nel corso di più riunioni presiedute dal Sottosegretario senatore Massimo Baldini, sono stati uditi tutti i soggetti interessati ad un progetto di riforma, dagli esponenti delle forze politiche di maggioranza ed opposizione ai rappresentanti delle emittenti nazionali e locali e delle associazioni dei consumatori.

Tutti gli intervenuti si sono detti concordi, con diverse motivazioni, nel ritenere che l'attuale legge abbia fallito i suoi scopi sia per il mancato raggiungimento degli obiettivi d'imparzialità e completezza dell'informazione politica prefissi, sia per quel che concerne la tutela degli interessi degli operatori economici del settore.

Nel corso dei lavori è emerso infatti che molte emittenti locali hanno preferito astenersi dal trasmettere programmi di informazione o di propaganda politica, nel corso delle ultime consultazioni politiche, per evitare di correre il rischio di non rispettare appieno la complessa normativa in vigore e di vedersi comminare sanzioni dall'Autorità.

Particolarmente lesi sono risultati, di conseguenza, gli interessi dei cittadini dei collegi periferici e dei relativi candidati che non hanno potuto, rispettivamente, usufruire di una adeguata informazione durante la campagna elettorale e svolgere un'attiva partecipazione all'attività di propaganda tramite il mezzo radiotelevisivo.

Pertanto, è soprattutto in relazione all'applicazione della disciplina della *par condicio* nei confronti delle emittenti locali che l'intervento di riforma si dimostra particolarmente urgente.

Si osserva, inoltre, che in relazione a numerosi articoli della legge n. 28 del 2000, il Tribunale amministrativo regionale (TAR) del Lazio ha sollevato (con l'ordinanza n. 943 del 2001) questione di legittimità costituzionale, per contrasto con i principi costituzionali desumibili dagli articoli 3 (principio di eguaglianza), 21 (libertà di informazione) e 42 (indenizzabilità degli atti espropriativi) della Costituzione. Per quel che concerne, in particolare, la possibile lesione dei diritti tutelati dall'articolo 21 della Costituzione, il TAR ha precisato che è opportuno distinguere tra propaganda elettorale e comunicazione politica, posto che mentre nella propaganda elettorale la diffusione del messaggio avviene direttamente da parte del candidato o del partito e l'emittente costituisce solo il tramite attraverso il quale tale messaggio viene esplicitato, nella comunicazione politica, invece, il

messaggio proviene direttamente dall'emittente e fa capo alla sua libertà di opinione ed informazione garantita dall'articolo 21 della Costituzione.

La Corte costituzionale si è in merito pronunciata con la sentenza n.155 in data 7 maggio 2002. Nel respingere i rilievi di incostituzionalità sollevati dal TAR, la Corte ha riconosciuto come legittimi gli interventi legislativi diretti a garantire il pluralismo delle fonti di informazione e conoscenza, l'obiettività e l'imparzialità dei dati forniti, la completezza, la correttezza e la continuità dell'informazione.

In tale ottica, i « limiti modali » imposti alle emittenti per le trasmissioni di comunicazione politica, oltre che ricollegarsi all'applicazione dei principi sopra indicati, deriverebbero dal principio della concessione, al quale si ispira l'attuale sistema radiotelevisivo pubblico e privato, che legittima l'imposizione di obblighi per il concessionario. Né appare, secondo la Corte, fondata la prospettata violazione dell'articolo 3 della Costituzione sul presupposto del diverso trattamento riservato alle emittenti radiotelevisive ed alla stampa periodica, attesi i regimi giuridici nettamente diversi dei due *media*.

Di indubbio rilievo, ai fini del presente disegno di legge, è l'affermazione contenuta nella sentenza circa la « rilevante differenza di ordine fattuale e giuridico tra emittenti ad ambito nazionale ed emittenti ad ambito locale, in considerazione della limitatezza delle risorse finanziarie disponibili per queste ultime ». Ciò legittima indubbiamente una disciplina differenziata tra i due tipi di emittenza che tenga conto delle maggiori difficoltà che il regime attualmente in vigore impone alle emittenti locali.

Il presente disegno di legge introduce una disciplina più snella e concisa, in luogo della farraginosa normativa in vigore, che assicuri nel contempo piena libertà di espressione ed opinione, nell'assoluto rispetto dell'articolo 21 della Costituzione, richiamato in specie in relazione ai programmi d'informazione, e del pluralismo, principio quest'ultimo che deve costituire il fondamento della programma-

zione sia d'informazione che di comunicazione politica.

Il provvedimento prevede, quale principale elemento di novità, che si demandi alle organizzazioni maggiormente rappresentative delle emittenti locali e di quelle nazionali di televendita la predisposizione di uno schema di codice di autoregolamentazione che, dopo essere stato sottoposto ai pareri della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e delle competenti Commissioni parlamentari, venga sottoscritto da parte delle stesse organizzazioni ed approvato con decreto del Ministro delle comunicazioni.

Viene dunque lasciata ampia libertà alle emittenti locali nell'elaborazione del codice, pur nel rigoroso rispetto del pluralismo, della parità di trattamento, dell'imparzialità e dell'equità, che vengono enunciati, nel provvedimento in esame, quali principi fondamentali e regole insopprimibili della programmazione d'informazione e della comunicazione politica.

Il demandare la predisposizione di un codice di autoregolamentazione direttamente alle emittenti pone il nostro Paese in linea con le scelte di politica legislativa adottate dalle principali Nazioni europee nell'intento di realizzare il principio di pari opportunità dei soggetti politici competitori, in base alle quali la determinazione delle regole di dettaglio viene sempre affidata a soggetti diversi dal legislatore, sebbene assai diversa sia la gamma degli stessi: dagli organi di governo del sistema radiotelevisivo, agli organi giurisdizionali (in Germania), agli organi di garanzia del processo elettorale (in Spagna).

Ma il modello che più si avvicina a quello proposto con il presente disegno di legge è senz'altro quello inglese, ove, a parte qualche scarna norma di principio contenuta nel *Broadcasting Act*, la normativa di dettaglio è lasciata ad appositi codici di autoregolamentazione sia nel settore pubblico (contenute nel *B.B.C.'s Guidelines*), sia nel comparto privato (dettate nel cosiddetto *Programme Code*, approvato dalla I.T.C., quale autorità amministrativa indipendente), nello spirito dell'antiforma-

lismo giuridico che notoriamente caratterizza il mondo anglosassone.

La scelta di ricorrere allo strumento dell'autoregolamentazione presenta inoltre il vantaggio di coinvolgere soggetti che conoscono per esperienza diretta i problemi e l'ambito nel quale la normativa di dettaglio dovrà andare ad incidere, con conseguenti positivi risultati anche nel campo dell'analisi di impatto della regolamentazione.

Altro obiettivo del provvedimento è quello di semplificazione degli adempimenti a carico delle emittenti, al cui diritto di informare non devono frapporsi meri ostacoli burocratici ma che, nello stesso tempo, devono essere tenute alla stretta osservanza di regole sostanziali, più che formali.

Ne consegue che le regole dettate — ed in gran parte rimesse all'autodisciplina — nonché le sanzioni previste rispondono pienamente al principio di proporzionalità, in base al quale i mezzi adoperati non devono eccedere quanto è opportuno e necessario per il perseguimento dello scopo prefisso.

Nella previsione del regime sanzionatorio, inoltre, si è data preferenza a misure che garantiscano un immediato ripristino della posizione lesa, in luogo della sola sanzione pecuniaria che l'esperienza ha dimostrato non avere sufficiente efficacia dissuasiva.

Di qui la previsione dell'emanazione da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni — nei confronti delle emittenti responsabili di comportamenti illegittimi — di un provvedimento, anche in via d'urgenza, che elimini gli effetti della condotta lesiva, o l'obbligo della programmazione di trasmissioni a carattere compensativo, quale reale ed immediato ristoro in forma specifica.

Solo in caso di inottemperanza ai provvedimenti dell'Autorità viene previsto il ricorso alla sanzione amministrativa pecuniaria.

Venendo ora all'esame dell'articolato si osserva quanto segue.

L'articolo 1 concerne l'ambito di applicazione della disciplina, che è limitato

all'emittenza locale ed a quella nazionale che svolga attività prevalente di televidita, con esplicita esclusione della programmazione regionale o locale della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.

Sancisce inoltre espressamente l'inapplicabilità alle stesse emittenti della legge 22 febbraio 2000, n. 28, e dell'articolo 1, comma 5, della legge 10 dicembre 1993, n. 515 (che non era stato abrogato dall'articolo 13 della legge n. 28 del 2000).

L'entrata in vigore della nuova disciplina è riconnessa al decreto ministeriale di approvazione del codice di autoregolamentazione previsto dall'articolo 3.

L'articolo 2 contiene la definizione dei termini adoperati nel testo.

L'articolo 3 contiene i principi fondamentali della legge, che devono essere osservati dalle emittenti nelle trasmissioni dei programmi di informazione e di comunicazione politica, preordinati alla garanzia del pluralismo.

Allo stesso scopo, viene imposto alle emittenti di predisporre, tramite le proprie associazioni, un codice di autoregolamentazione da trasmettere al Ministro delle comunicazioni, sul quale devono essere acquisiti i pareri della Conferenza permanente Stato-Regioni e delle competenti Commissioni parlamentari.

Ottenuto il parere, il codice viene sottoscritto dalle organizzazioni maggiormente rappresentative delle emittenti ed approvato con decreto del Ministro delle comunicazioni.

L'articolo 4 assegna all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il potere — allo stato, già in capo all'Autorità — di vigilare sull'osservanza degli obblighi stabiliti dalla legge e dal codice e di comunicare le relative sanzioni anche d'urgenza.

Esse consistono in un ordine di eliminazione degli effetti pregiudizievoli, attuabile anche attraverso una trasmissione compensativa, la quale costituisce una forma di reintegrazione in forma specifica del diritto sacrificato del soggetto politico interessato.

Ove il destinatario dell'ordine non ottemperi, è prevista l'irrogazione di una sanzione pecuniaria variabile tra un minimo di 5.000 euro ed un massimo di 50.000 euro.

Per la tutela giurisdizionale contro i provvedimenti dell'Autorità, ad evitare ogni ambiguità e per una maggiore trasparenza si richiama espressamente la giurisdizione esclusiva prevista in via generale dall'articolo 23-*bis* della legge 6 dicembre 1971,

n. 1034, introdotto dalla legge 21 luglio 2000, n. 205, abbandonando la peculiare disciplina più gravosa che risulta prescritta dalla legge n. 28 del 2000.

L'articolo 5 prevede che l'Autorità adegui i propri regolamenti alla nuova normativa, mediante l'adozione di apposite disposizioni regolamentari ed attuative.

Il disegno di legge non comporta oneri per il bilancio dello Stato e, pertanto, non si provvede a redigere la relazione tecnica.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

1. *Aspetti tecnico-normativi.*

L'intervento normativo si rende necessario a seguito dei negativi effetti registrati, fin dalle sue prime applicazioni, dalla legge n. 28 del 2000, sull'emittenza locale.

Ed invero, gli obblighi imposti dalla citata legge n. 28 del 2000 e gli eccessivi limiti alla programmazione avente contenuto politico, oltre ai disagi connessi con i ritardi nei rimborsi a favore delle emittenti delle somme dovute dallo Stato per la trasmissione di messaggi autogestiti hanno portato le emittenti locali a preferire la pressoché totale astensione dalla trasmissione di messaggi politici.

La nuova disciplina, liberalizzando, ma nello stesso tempo imponendo, obblighi di imparzialità, anche contenuti in un codice di autodisciplina, comporta la totale disapplicazione della legge n. 28 del 2000, dell'articolo 1, comma 5, della legge n. 515 del 1993 e dei relativi regolamenti attuativi dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni alle emittenti locali.

La materia non è regolata dall'ordinamento comunitario.

2. *Elementi di drafting e linguaggio normativo.*

Non sono individuabili nuove definizioni normative introdotte dal testo.

Le definizioni sono in linea con il linguaggio normativo usato nella legge 6 agosto 1990, n. 223, nella legge 31 luglio 1997, n. 249 e nella legge 22 febbraio 2000, n. 28.

3. *Questioni costituzionali pendenti.*

La Corte costituzionale, con sentenza n. 155 del 7 maggio 2002, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge n. 28 del 2000 sollevate dal TAR del Lazio con ordinanza n. 943 del 2001.

4. *Altri progetti di legge in corso.*

Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Caparini, Bianchi Clerici recante modifiche alla legge 22 febbraio 2000, n. 28, concernente l'abolizione dell'obbligo di comunicazione politica per le emittenti radiotelevisive locali (atto Camera n. 1377).

Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Lusetti, Merlo recante nuove disposizioni in materia di comunicazione politica da parte delle emittenti radiotelevisive locali (atto Camera n. 2200).

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

A) *Ambito dell'intervento.*

Destinatario della disciplina sono tutte le emittenti locali e nazionali di televendita, cui le nuove norme si applicano.

La portata dell'atto è tuttavia molto ampia, coinvolgendo il diritto dei soggetti politici a partecipare ai programmi di informazione e comunicazione politica trasmessi dalle emittenti locali e di tutti i cittadini ad essere informati, in base al principio del pluralismo.

Gli obiettivi consistono nella semplificazione delle regole ed in una maggiore disponibilità, rispetto a quella finora registrata delle emittenti locali, ad ospitare programmi di informazione e di comunicazione politica.

B) *Impatto sull'attività delle pubbliche amministrazioni.*

L'alleggerimento dei vincoli e delle procedure finora vigenti dovrebbe comportare una semplificazione dei regolamenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, finora improntati su schemi complessi, tali da costituire un serio elemento dissuasivo dal libero svolgimento dei programmi considerati, nonché all'attività di monitoraggio e sanzionatoria, destinata a concentrarsi nella vigilanza del rispetto di poche e fondamentali regole sancite, *in primis*, dalla legge e, secondariamente, dal codice di autoregolamentazione.

C) *Impatto sui destinatari.*

I soggetti che maggiormente dovrebbero trarre beneficio dalla nuova legge sono le emittenti locali, finora prevalentemente astenutesi dal diffondere trasmissioni politiche in quanto soggette ad obblighi sproporzionati alle finalità prefisse dalla legge n. 28 del 2000.

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

(Ambito di applicazione).

1. Le disposizioni della presente legge si applicano alle emittenti radiofoniche e televisive locali ed a quelle nazionali di televendita.

2. La presente legge non si applica alla programmazione regionale o comunque locale della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.

3. Alle emittenti di cui al comma 1 la disciplina prevista dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28, e dall'articolo 1, comma 5, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, e successive modificazioni, cessa di applicarsi dalla data del decreto del Ministro delle comunicazioni di cui all'articolo 3, comma 4.

ART. 2.

(Definizioni).

1. Ai fini della presente legge si intende:

a) per « emittente radiofonica e televisiva locale », ogni soggetto destinatario di autorizzazione o concessione per l'esercizio della radiodiffusione sonora o televisiva in ambito locale;

b) per « emittente nazionale di televendita », l'emittente autorizzata a trasmettere in ambito nazionale esclusivamente o prevalentemente programmi di televendita, per tali intendendosi le offerte fatte direttamente al pubblico attraverso il mezzo radiofonico o televisivo allo scopo di effettuare la fornitura di beni o la prestazione di servizi da parte di impresa diversa dalla concessionaria;

c) per « programma d'informazione », il telegiornale, il giornale radio e comunque il notiziario o altro programma di contenuto informativo, a rilevante presen-

tazione giornalistica, caratterizzato dalla correlazione ai temi dell'attualità e della cronaca;

d) per « programma di comunicazione politica », ogni programma in cui assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche manifestate attraverso tipologie di programmazione che comunque consentano un confronto dialettico tra più opinioni, anche se conseguito nel corso di più trasmissioni;

e) per « Autorità », l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di cui all'articolo 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249, e successive modificazioni.

ART. 3.

(Tutela del pluralismo).

1. Le emittenti radiofoniche e televisive locali e quelle nazionali di televendita devono garantire il pluralismo, attraverso la parità di trattamento, l'obiettività, l'imparzialità e l'equità nella trasmissione sia di programmi di informazione, nel rispetto della libertà di informazione, sia di programmi di comunicazione politica.

2. Al fine di garantire il rispetto del principio del pluralismo, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge le organizzazioni maggiormente rappresentative delle emittenti locali e di quelle nazionali di televendita presentano al Ministro delle comunicazioni uno schema di codice di autoregolamentazione sul quale devono essere acquisiti i pareri della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

3. Le Commissioni parlamentari esprimono il loro parere entro trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta.

4. Entro i successivi trenta giorni le organizzazioni maggiormente rappresentative delle emittenti di cui al comma 2, tenuto conto dei pareri di cui ai commi 2

e 3, sottoscrivono il codice di autoregolamentazione, che è approvato con decreto del Ministro delle comunicazioni.

ART. 4.

(Vigilanza e poteri dell'Autorità).

1. L'Autorità vigila sul rispetto dei principi espressi nella presente legge e di quanto disposto nel codice di autoregolamentazione di cui all'articolo 3, nonché delle disposizioni regolamentari ed attuative emanate dall'Autorità medesima.

2. In caso di accertamento, d'ufficio o su denuncia da parte di soggetti politici interessati, di comportamenti in violazione della presente legge, l'Autorità adotta nei confronti dell'emittente ogni provvedimento, anche in via d'urgenza, idoneo ad eliminare gli effetti di tali comportamenti e può ordinare, se del caso, la programmazione di trasmissioni a carattere compensativo.

3. L'Autorità verifica il rispetto dei propri provvedimenti e, in caso di inottemperanza, irroga nei confronti dell'emittente la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 50.000.

4. I provvedimenti dell'Autorità di cui al presente articolo possono essere impugnati dinanzi agli organi di giustizia amministrativa in sede di giurisdizione esclusiva, ai sensi dell'articolo 23-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034. La competenza di primo grado è attribuita in via esclusiva ed inderogabile al tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

ART. 5.

(Norme regolamentari ed attuative dell'Autorità).

1. L'Autorità adegua le proprie disposizioni regolamentari e attuative alle disposizioni della presente legge.

€ 0,26



14PDL0030460