

clusione. Nella nostra esperienza, invece, posso dirvi - senza fare i nomi - che alcune delle maggiori testate di quotidiani e settimanali italiani, che nei 15 giorni precedenti le elezioni hanno pubblicato i risultati di sondaggi omettendo alcuni dati di chiarezza nei confronti degli elettori che noi avevamo specificamente richiesto (chi era il committente, a quando risaliva il sondaggio e di che tipo era, qual era esattamente la domanda posta) sono stati raggiunti dalla nostra delibera e tutti nell'arco di massimo tre giorni hanno pubblicato, con notevole evidenza, la notizia che l'Autorità li pregava di fornire le informazioni mancanti relativamente a quei sondaggi. Sono piccoli ma importanti segni di civiltà democratica, trasparenza, correttezza nei confronti dei cittadini.

Questa legge ha al suo interno tante potenzialità che sul piano del merito si potranno misurare da qui ad un po' di tempo quando sarà entrata pienamente a regime e sarà condivisa dal mondo dell'informazione che è il principale soggetto chiamato ad applicarla quotidianamente.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,20.

Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

Audizione del 6 marzo 2001

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRESIDENTE. D'accordo, presidente Cheli.

GIUSEPPE SANGIORGI, Commissario dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Ritengo che il problema del nuovo regolamento vada affrontato in coerenza con quanto fatto finora, sulla base quindi

dell'esperienza di quest'ultimo anno, facendo tesoro di questa esperienza per migliorare il regolamento stesso laddove questo sia possibile.

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

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

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

Un secondo ordine di problemi ha natura più politica e interpretativa. Si tratta sempre dell'articolo 4, comma 2, lettere a) e b): come regolare i primi quindici giorni, come regolare i secondi trenta giorni. Ricordo che la volta scorsa ci fu, tra Vigilanza ed Autorità una lieve differenza per quanto riguarda i primi quindici giorni; voi avevate elaborato un criterio di tipo ponderato fra la rappresentanza parlamentare e quella europea; noi eravamo ricorsi ad un criterio per cui il 90 per cento del tempo era dedicato alle forze politiche che venivano dalle assemblee da rinnovare ed era poi previsto una sorta di diritto di tribuna del 10 per cento per le forze che invece avevano avuto una rappresentanza europea; questo immaginando che nei primi quindi giorni di campagna elettorale si facesse un bilancio di quanto avvenuto in precedenza e che quindi questo fosse soprattutto a carico delle forze politiche che più direttamente erano state protagoniste di quella fase politica.

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

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

Problema aperto resta la definizione delle coalizioni. Ricordo che la volta scorsa la parola «coalizione» fu intesa in senso ampio, cioè anche alcune liste fatte da un solo partito (poiché il riferimento era alle regionali dove comunque veniva presentato un candidato alla presidenza della regione) furono considerate come coalizioni; era il caso dei Radicali e del Partito Umanista. Questa volta il meccanismo elettorale è diverso, cioè nella scheda elettorale non c'è il riferimento ad un candidato *premier*; allora il problema si pone in rapporto alla nuova legge elettorale: mantenere quel concetto largo di coalizioni o restringerlo questa volta a quelle ufficiali che effettivamente si presenteranno nelle prossime settimane sulla scena elettorale?

Accennerò ora rapidamente ad altri problemi. Tengo a sottolineare innanzitutto il rilievo, non tanto e non solo ai fini della legge n. 28 sulla *par condicio*, ma proprio come dato di civiltà dell'informazione, dell'articolo 8 della legge, che riguarda i sondaggi. Mi auguro che questa volta anche la Commissione di vigilanza faccia un riferimento esplicito ai sondaggi nel regolare l'attività in questo senso dell'emittente pubblica. Perché? Perché l'esperienza di questo anno ci dice che, come Autorità, siamo intervenuti diverse decine di volte, obbligando soprattutto i giornali a rettificare e completare la serie di indicazioni che debbono dare a garanzia del cittadino sul committente del sondaggio, su quando è stato effettivamente realizzato, quali le do-

mande poste e quale quindi la verità del sondaggio, per fare in modo che vengano pubblicati sondaggi veri e non si adoperi impropriamente il termine «sondaggio» come una tecnica un po' capziosa della comunicazione che voglia orientare dei comportamenti invece che registrare degli orientamenti.

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

Con questo riterrei di aver concluso. Grazie.

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

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

La domanda è se vi siete posti questo problema - ed io mi auguro che lo abbiate fatto - e se, sia pure nei limiti ristretti che sicuramente la legge vi consente, perché voi dovete fare sostanzialmente un regolamento applicativo, avevate immaginato qualcosa. Qualche atto di coraggio lo abbiamo già intravisto; nei famosi quindici giorni avete, ad esempio, introdotto, con qualche difficoltà, il meccanismo della proporzionalità, che nella legge tutto sommato non esisteva. Inoltre - altro punto che abbiamo sempre sostenuto - in questo paese abbiamo istituite tante autorità e se queste avessero più competenze e ne avesse meno il legislatore (forse molte materie andrebbero normate con una legge-quadro per lasciare poi libero gioco della competenza delle autorità), probabilmente molte cose andrebbero meglio. Siccome nel recente passato abbiamo avuto modo di stimare, proprio nella vostra sede, questo piccolo atto di coraggio, vorrei capire se almeno su questo punto avete immaginato qualcosa, visto - ripeto - il pessimo risultato che l'applicazione della legge ha generato nel settore.

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

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

ANTONIO FALOMI. Io penso che le difficoltà attuative della legge sulla *par condicio* più che nella legge stessa abbiano origine nella complessità del sistema politico italiano. Un conto è garantire condizioni di

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

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

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

Un altro aspetto, fonte di non poche complicazioni nel corso delle precedenti esperienze, è la definizione di criteri più chiari per i programmi di informazione. Il confine tra informazione e comunicazione politica è stato spesso varcato, creando non pochi problemi. Ricordo la stessa deliberazione dell'Autorità a proposito di *Porta a porta*, la cui configurazione ad un certo punto è andata assumendo le caratteristiche di una trasmissione di comunicazione politica e non più di informazione ed approfondimento giornalistico. Il problema di dare indicazioni sotto questo profilo naturalmente esiste anche per noi per quanto riguarda il sistema pubblico. Nella logica, che io condivido, di costruire regolamenti che siano il più possibile coincidenti ed omogenei tra loro, il punto importante è che ci sia anche da questo punto di vista una indicazione. Altro aspetto che desidero ancora sottolineare, già sollevato dal collega Romani, è quello degli spazi tra coalizioni e liste. Alla fine si tratta di una scelta politica, però la questione di una percentuale di spazio e di tempo tra coalizioni e liste il più vicina possibile, non dico coincidente, con il meccanismo previsto dalla legge elettorale, credo sia abbastanza ragionevole. Si può trovare naturalmente un punto di mediazione, credo però che la questione si ponga perché effettivamente la competizione per la gran parte dei seggi avviene tra coalizioni.

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

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

STEFANO SEMENZATO. Anch'io vorrei iniziare dal problema di come ci si possa orientare per arrivare ad un'ipotesi normativa che risolva quella che l'altra volta è emersa come una contraddizione nella vicenda di *Porta a porta*.

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

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

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

Mi sembra questo un criterio generale che andrebbe studiato, rispetto a quello che vedo nel concreto come uno dei problemi più rilevanti, a livello delle regioni e del lavoro dei Corecom, nonché sotto altri profili.

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

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

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

Mi sembra che da parte nostra si debba in qualche modo partire da questo dato per articolare poi un disegno; vorrei però sottolineare che, al contrario delle stesse elezioni regionali in cui vi era la formulazione di *leader* e di coalizione, e quindi avevamo anche spazi istituzionali maggiori, in questo quadro mi sembra che il problema sia abbastanza più complesso.

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

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

Il primo punto riguarda l'impatto della disciplina a livello locale. Al riguardo, vorrei rilevare che non abbiamo dati statistici precisi per misurare un successo o un insuccesso in termini di applicazione e rispetto della disciplina. Un'Autorità di garanzia non è chiamata a misurare questi dati (spetta al potere politico), ma ad applicare le norme per quello che sono. Lo scorso anno abbiamo fatto un grosso sforzo organizzativo (i dettagli vi potranno essere esposti, se lo ritenete, dal dottor Sangiorgi) per aprire un canale diverso con l'emittenza locale, uno sportello che ha funzionato in termini quantitativi anche molto rilevanti: le chiamate erano continue. Chiaramente era il primo passo e perciò problemi interpretativi e anche di conoscenza delle norme erano molto seri e questo può aver ritardato la diffusione e l'applicazione a livello locale della disciplina. Il modello organizzativo aveva dato in partenza buoni risultati e quest'anno lo riprenderemo con l'intento di rafforzarlo. Ricordo che il primo regolamento è stato varato pochi giorni prima delle elezioni e non più di quindici giorni dopo l'entrata in vigore della legge: era una situazione nuova e l'emittenza locale, a mio giudizio, ha dato una reazione positiva di ottemperanza. Quest'anno c'è più respiro e le norme sono più note. C'è stata una giurisprudenza applicativa dell'Autorità e sarà nostra cura svilupparne al massimo la conoscenza e valorizzare al massimo lo sportello che apriremo con l'emittenza locale.

Secondo problema di ordine generale è quello delle «definizioni» e investe due punti: la definizione della coalizione, rispetto a quella della lista, e la definizione di comunicazione politica rispetto all'informa-

zione. Noi riteniamo che questi punti, che erano stati lasciati un po' in sospeso e che poi hanno dato luogo a contenzioso, risolto con alcune decisioni dell'Autorità su *Porta a porta*, come quella richiamata, debbano essere prevenuti attraverso una disciplina *ex ante* che dia, appunto, le «definizioni».

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

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

GIUSEPPE SANGIORGI, *Commissario dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Per quanto riguarda il coinvolgimento delle emittenti locali, problema posto dall'onorevole Romani, la risposta che do tocca anche il tema posto dal senatore Falomi della collocazione dei messaggi nei palinsesti. Lo scorso anno, onorevole Romani, le associazioni delle emittenti avevano forti pregiudizi nei confronti di questa legge, soprattutto quelle locali. Quindi non spinsero nei confronti dei loro associati per un largo coinvolgimento sulla legge.

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

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

Per quanto riguarda l'intreccio con le amministrative, a norma di legge, se la data delle elezioni sarà la stessa, ci sarà il regolamento attuativo delle politiche e, da parte nostra e credo da parte della Vigilanza, ci sarà un regolamento specifico per le amministrative. Qui nascono problemi anche di rapporti con il Ministero delle comunicazioni al quale ho già rivolto una sorta di quesito formale. Della somma che è stata stabilita quest'anno per il rimborso dei messaggi autogestiti, in quale percentuale è da destinare alla campagna per le politiche ed in quale alle amministrative che coinvolgeranno città di grandissima importanza in tutto il paese? Questo punto va definito perché poi i Corerat ed i Corecom, in base ai finanziamenti che hanno regione per regione, stabiliscono l'entità dei messaggi possibili, tenuto conto di tutte le emittenti e di tutti i soggetti politici che ne fanno richiesta.

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

Si tratta di una gestione molto complessa da questo punto di vista; ce ne facciamo carico e cercheremo di risolverla come facemmo l'anno scorso, anche con un arco lavorativo molto più lungo su tutti e sette i giorni della settimana. Il professor Cheli ricordava l'attività dello sportello; l'anno scorso abbiamo risolto telefonicamente, via fax o in tanti altri modi, alcune migliaia di quesiti che ci vennero da diverse parti; sulla base di quell'esperienza e con la semplificazione consentita dalla legge cercheremo di ovviare a tutte queste difficoltà organizzative, che sono poi il vero problema perché è l'impatto organizzativo del regolamento quello che fa il successo o il non successo del regolamento stesso.

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

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

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

Credo che questo non sia un bene e forse, con una più precisa definizione, si può arrivare a salvare il criterio della pari opportunità mantenendo però più spazi che, senza avere la rigidità della comunicazione, riescano a rendere interessante l'argomento del giorno, cioè il confronto elettorale. Non credo che questo problema sia di facile soluzione sulla base della legislazione vigente ed è forse più complicato per quanto riguarda il resto dell'emittenza televisiva che non per quanto riguarda la Rai, dove in fondo la responsabilità delle testate giornalistiche diventa un elemento dirimente. In proposito tutti ricordiamo che vi è stato il passaggio alla testata parlamentare proprio per garantire un migliore controllo dell'obiettività; ciò significa che, oltre ai conduttori, vi è il direttore responsabile che si deve porre il problema della valutazione complessiva di come stanno andando le cose, verificando quali siano le presenze, a che parti si riferiscano, in che modo siano trattate. A tal fine occorre però una maggiore specificazione perché, per come è attualmente formulato l'articolo 6, nei programmi di informazione sembra non essere ammesso questo elemento di discussione politica.

Per quanto riguarda il resto dell'audiovisivo, vi è un mezzo che non è stato granché utilizzato nelle precedenti campagne elettorali ma che probabilmente lo sarà in questa; mi riferisco al cinema, che mi pare non

sia stato in alcun modo preso in considerazione tra i mezzi audiovisivi. Forse anche su questo occorre una riflessione per valutare la possibilità, nel caso fosse impossibile imporre un divieto di utilizzo, di introdurre una regolamentazione, come avviene per i manifesti da più di vent'anni. Per il cinema non c'è niente del genere, quindi è forse opportuna una riflessione per valutare se sia opportuno intervenire su questo punto in relazione alla parte finale della campagna elettorale.

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

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

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

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

In questa sede mi limito a porre il problema: quello che non siamo riusciti a fare nel 2000, dobbiamo riuscire a farlo durante la campagna elettorale, perché credo sia una garanzia per la democrazia che durante la campagna elettorale vi siano pari opportunità per tutte le forze politiche. Possiamo perciò vedere se riusciamo ad individuare alcune regole minime per quanto riguarda l'informazione, naturalmente guardandoci bene dal toccare la libertà di informazione.

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

A mio avviso, quindi, dovremmo addirittura procedere in senso contrario, aumentare cioè la percentuale di spazio che attribuiamo alle forze politiche (nelle elezioni precedenti mi pare che le proporzioni fossero del 50 per cento) nell'ambito del quale il discorso del maggioritario e della coalizione può rientrare molto più fa-

cilmente di quanto il discorso del partito possa entrare nello spazio attribuito alle coalizioni - che tra l'altro non possiamo definire vere e proprie coalizioni - quando la massima visibilità venga data a queste ultime.

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

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

Per testimonianza di posizione politica, mi limito semplicemente ad osservare che siamo in un regime di *par condicio* e di pari opportunità, quindi dovremo valutare con attenzione eventuali modificazioni dei rapporti degli spazi riservati ai partiti ed alle coalizioni, poiché un eccessivo gonfiamento della parte riservata alle coalizioni potrebbe rappresentare una modifica surrettizia della normativa che affidava a criteri precisi di rappresentatività la definizione della pari opportunità per i soggetti che intervengono nella campagna elettorale. Non siamo in una fase di revisione legislativa, ma in una fase di regolamentazione, il nostro ruolo è quindi quello di interpretare e dare applicazione alla legge, non di modificarla.

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

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

ENZO CHELI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Rispondo rapidamente su alcuni punti toccati, ribadendo il nostro impegno a far tesoro dei suggerimenti avanzati. La linea di confine tra informazione e comunicazione è un argomento toccato più volte. Concordo sul fatto che esista una «zona grigia», quasi un *tertium genus*, che si colloca tra le due categorie, e questo è probabilmente il tema più difficile da affrontare. Lo sforzo che dovremo compiere è quello di tentare di cominciare a definire questa linea di confine.

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

Quanto ai «faccia a faccia», essi sono previsti dalla legge n. 28, laddove parla di presentazioni in contraddittorio di candidati e programmi: quindi esistono parametri di intervento su questa materia. Naturalmente non si possono imporre o misurare le scelte che ad essi si collegano: sono previsti come strumenti di comunicazione politica e perciò vanno ricondotti alla disciplina generale.

Il tema posto dal senatore Bergonzi, in merito all'uso parziale dell'informazione da parte delle emittenti private, forse supera i confini e le possibilità di intervento di un'Autorità. Quel che posso dire è che quando il tema generale è stato sollevato con ricorsi specifici che denunciano squilibri sia nella comunicazione che nell'informazione, ne stiamo esaminando due arrivati in questi giorni, l'Autorità ha avviato la sua istruttoria e poi ha applicato i provvedimenti del caso. Finora, invece, ci siamo mossi con molta cautela su iniziative d'ufficio, anche perché abbiamo potuto disporre di un nostro autonomo apparato di monitoraggio solo a

partire dallo scorso autunno. Adesso disponiamo di dati costantemente aggiornati sulle emittenti nazionali e, in parte, sull'emittenza locale pubblica e privata, che abbiamo già portato a conoscenza della Commissione parlamentare e dei Presidenti delle Camere. Sulla scorta di questi dati, credo che l'Autorità potrà intervenire efficacemente anche in via d'ufficio.

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

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

PRESIDENTE. Faremo oggetto di un'attenta riflessione quanto è emerso nel corso di questa audizione e terremo contatti informali costanti per scambiarsi informazioni e valutazioni reciproche nel lavoro di preparazione delle deliberazioni che dovremo assumere, tenendo conto delle questioni complesse che anche oggi sono state sottolineate. Ringrazio il presidente Cheli, il dottor Sangiorgi e gli altri membri dell'Autorità e dichiaro conclusa l'audizione.

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

La seduta termina alle 14.45.

Commissione V – Bilancio, tesoro e programmazione economica

Audizione del 23 maggio 2000

Indagine conoscitiva sulla competitività del sistema paese di fronte alle sfide della moneta unica e della globalizzazione dei mercati

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla competitività del sistema paese di fronte alle sfide della moneta unica e della globalizzazione dei mercati, l'audizione del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Enzo Cheli.

Saluto il professor Cheli e lo ringrazio per aver accolto l'invito della Commissione bilancio.

Come i colleghi ricorderanno, l'audizione del presidente Cheli era stata programmata nell'ambito della seduta dedicata all'incontro con i soggetti attivi nel settore delle telecomunicazioni e dell'informatica. Per una serie di ragioni (la crisi di Governo ed il riordino del calendario dei lavori della Commissione) ciò non è stato possibile, per cui ci apprestiamo oggi ad ascoltare il Presidente dell'Autorità dopo aver già svolto l'audizione dei rappresentanti di Telecom Italia, di Tiscali, di Ibm Italia e di Ericsson Italia.

Avverto che il professor Cheli ha informato che farà pervenire alla Commissione in tempi brevi una documentazione scritta, che sarà messa a disposizione dei colleghi.

Cedo subito la parola al professor Cheli per la sua esposizione introduttiva.

ENZO CHELI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Signor Presidente, ringrazio la Commissione bilancio per la gradita occasione di incontro che mi è stata offerta. Nella lettera di convocazione sono state poste alcune domande sulle caratteristiche e sulle potenzialità di sviluppo del mercato delle telecomunicazioni, con riferimento all'evoluzione complessiva dell'economia nazionale. Cercherò di rispondere tenendo conto in particolare della regolazione dei mercati, partendo cioè dall'ottica propria di un'Autorità di garanzia e di regolazione come quella che sono stato chiamato a rappresentare.

Durante le precedenti audizioni, la Commissione bilancio si è specificamente soffermata sul tema della società dell'informazione e sugli sviluppi dei mercati dell'informazione e della comunicazione. Nell'ambito di questa riflessione sono stati messi in luce alcuni aspetti particolari che tendono a caratterizzare la realtà italiana rispetto al contesto europeo, aspetti che mi sembra possano essere sintetizzati in quattro punti. In primo luogo, l'Italia si è mossa con forte ritardo nell'avvio dei processi di ammodernamento e di liberalizzazione dei mercati della comunicazione, avvenuto anche attraverso il recepimento delle direttive comunitarie - negli anni ottanta e novanta - dedicate ai settori dell'audiovisivo e delle telecomunicazioni. In secondo luogo, il nostro paese ha impresso una notevole accelerazione a questi processi a partire dalla metà degli anni novanta: nel corso dell'ultimo biennio, dal 1998 ad oggi, essa ha condotto a trasformazioni profonde nei vari comparti della comunicazione (telecomunicazioni, audiovisivo, informatica). In terzo luogo, l'Italia ha di recente assunto una posizione di guida in taluni segmenti delle telecomunicazioni, in particolare nella telefonia mobile: con oltre 30 milioni di abbonati, rappresentiamo oggi il maggiore mercato europeo, con un indice di penetrazione pari al 52 per cento (superiore a quello che si registra nella telefonia fissa). Infine, il sistema italiano presenta forti potenzialità di crescita, che si manifestano sotto la spinta dell'innovazione tecnologica legata ai processi di convergenza in atto tra telecomunicazioni, audiovisivi e informatica.

Gli utenti di internet in Italia sono saliti da 3.200.000 del 1998 a 8.200.000 nel 1999, con una crescita superiore al 150 per cento nell'arco di un anno. Negli altri paesi europei sta accadendo qualcosa di analogo, ma ciò che si è verificato da noi nell'ultimo anno mostra un'accelerazione ancora maggiore e quindi potenzialità molto elevate. Questo elemento di accelerazione sarà destinato a incentivarsi quando internet sarà collegato alla telefonia mobile attraverso la tecnologia UMTS: in quella fase potrà saldarsi l'attuale propensione del mercato italiano con la diffusione della telefonia mobile.

Sempre sul tema delle potenzialità del nostro mercato con riferimento alla convergenza multimediale, sulla quale si giocherà certamente il futuro della comunicazione, unidirezionale e interattiva, vorrei sottolineare le opportunità offerte oggi dallo sviluppo delle tecnologie digitali nei sistemi cellulari e nelle trasmissioni radiotelevisive terrestri e satellitari, nonché dallo sviluppo della banda larga, delle connessioni resi-

denziali ad alta velocità (mi riferisco a «*fast internet*», che è il più forte motore di diffusione di questo strumento) e dalla progressiva sostituzione delle tecnologie «*wireline*» con quelle «*wireless*».

Sempre sul terreno della convergenza vorrei anche accennare al fatto che l'Italia - pur muovendosi con ritardo nel processo di ammodernamento e di liberalizzazione del mercato delle comunicazioni - ha poi finito per giocare d'anticipo rispetto agli altri paesi europei quando, con la legge n. 249 del 1997, ha adottato un modello di disciplina fondato proprio sulla convergenza tra telecomunicazioni, audiovisivo e informatica e ha istituito per la prima volta in Europa (un precedente si era verificato in Finlandia, ma si trattava di un contesto più ristretto) un'unica Autorità di garanzia e di regolazione per questi tre settori fondamentali: la prima Autorità sulla convergenza che si manifesta oggi nello spazio europeo. Mi sembra che anche questa scelta di carattere legislativo e istituzionale concorra ad aumentare il potenziale di crescita dei nostri mercati della comunicazione verso una reciproca integrazione tra fornitori di reti e fornitori di servizi, favorendo la costituzione di piattaforme di rete in grado di offrire servizi tradizionali e servizi nuovi in voce, in immagini e in dati.

Ciò premesso, vorrei richiamare rapidamente le azioni regolatorie fin qui realizzate dalla nostra Autorità, ricordando quanto è stato fatto e quanto resta ancora da fare al fine di favorire sia una maggiore competizione tra le imprese nei mercati fondamentali della comunicazione, sia una migliore tutela degli utenti.

Le strategie regolatorie che l'Autorità ha perseguito dalla sua costituzione nel 1998 sono sempre state ispirate al perseguimento dei tre obiettivi fondamentali indicati dalla legge n. 249: accompagnare e stimolare il processo di liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni, fornendo regole in grado di favorire la tutela degli utenti attraverso una corretta competizione tra le imprese (*fair competition*); garantire il pluralismo nel settore radiotelevisivo attraverso una corretta distribuzione delle risorse tecnologiche (frequenze) e delle risorse economiche (risorse pubblicitarie e canone); promuovere l'innovazione tecnologica proprio in direzione dello sviluppo della convergenza tra telecomunicazioni, audiovisivo e informatica.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, cioè la liberalizzazione delle telecomunicazioni, l'azione dell'Autorità si è articolata sostanzialmente su due piani, in un certo senso pregiudiziali all'avvio di un mercato veramente competitivo: il piano dell'apertura e dell'accesso alla rete dell'operatore dominante da parte dei nuovi entranti e il piano del riequilibrio delle tariffe, cioè la creazione delle condizioni economiche per un mercato veramente competitivo (abbassando le tariffe troppo elevate ed elevando quelle sotto costo) al fine di un progressivo allineamento dei prezzi al costo effettivo dei servizi, secondo un'indicazione fondamentale contenuta nelle direttive comunitarie. Circa le aree da tutelare, si deve tener conto che in questo settore gli utenti sono cittadini che esercitano diritti fondamentali legati alla libertà di comunicazione e al diritto all'informazione, aspetti che determinano una forte valenza costituzionale della materia.

Per l'apertura della rete di Telecom Italia i provvedimenti adottati dall'Autorità - a partire dall'autunno 1998 e fino alla scorsa settimana - in tema di numerazione, di tariffe di interconnessione, di accesso disaggregato alla rete locale (il cosiddetto «*unbundling*» nel «*local loop*»: un tema che ricorre negli ultimi mesi in tutti i paesi europei), di preselezione dell'operatore («*carrier preselection*») e di portabilità del numero hanno segnato le tappe fondamentali di un percorso regolatorio che sta portando all'apertura completa della rete di Telecom Italia ai nuovi entranti. Su questo terreno si può ritenere che la regolazione sia oggi praticamente completata, anche se resta l'impegno di tradurre le regole in una realtà operante (un conto è emanare la disciplina, altro è applicarla in concreto), impegno non certo di lieve entità ove si pensi alle difficoltà e alle resistenze che un processo di liberalizzazione di questa portata è destinato a incontrare in un contesto condizionato e improntato alla presenza di consolidate tradizioni monopolistiche. L'implementazione della nuova disciplina incontra quindi (e potrà incontrare in futuro) difficoltà di ordine tecnico e di ordine economico.

Sul piano del riequilibrio tariffario, fra il 1998 e il 1999, l'Autorità ha adottato quattro manovre tariffarie (due sulla telefonia fissa e due sulla telefonia fisso-mobile), che hanno comportato una sensibile riduzione delle tariffe interurbane e internazionali, con un progressivo allineamento ai costi. Secondo una recentissima rilevazione, si calcola che - in riferimento all'utenza affari - le tariffe interurbane siano state ridotte del 42 per cento e quelle internazionali del 43 per cento: una delle flessioni più consistenti registrata in Europa nei due anni richiamati. Sono state invece sostanzialmente confermate le tariffe urbane, ritenute già allineate ai costi. Parallelamente, al fine di compensare il cosiddetto *deficit* sull'accesso denunciato dall'operatore dominante (Telecom Italia), sono stati disposti due successivi aumenti del canone, in misura peraltro piuttosto contenuta. L'insieme di queste manovre ha già determinato, rispetto alla cosiddetta bolletta telefonica nazionale, riferita al complessivo carico di spesa per l'utenza, una riduzione complessiva del 20-25 per cento - che sarà completata nell'arco del prossimo biennio -, corrispondente a un risparmio di circa 6.500 miliardi.

Con la fine del regime tariffario, avvenuta nel luglio 1999, l'Autorità ha inoltre attivato un regime di *price cap* di durata triennale, suscettibile di essere rivisto alla fine del 2000 in base all'evoluzione del mercato. Contestualmente, l'Autorità ha adottato una serie di misure destinate a modificare la struttura delle tariffe in direzione di una maggiore semplificazione e trasparenza: si pensi in particolare al passaggio dalla tariffa a scatti alla tariffa a tempo e alla semplificazione delle fasce orarie, che sono state ridotte.

Nel mercato della telefonia mobile, oltre a adottare una serie di misure per l'assegnazione delle frequenze di banda 900 e di banda 1.800, l'Autorità nel 1999 si è impegnata insieme con il Governo (poiché si tratta di un procedimento «misto») nel rilascio della quarta licenza GSM. Sempre insieme con il Governo, cioè con il Comitato dei Ministri, siamo impegnati nell'attuazione delle procedure per il rilascio delle cinque licenze destinate alla telefonia mobile di terza generazione a tecnologia UMTS. Come è noto, il procedimento è già in fase avanzata e, secondo le previsioni, dovrebbe concludersi entro il prossimo autunno.

In conseguenza del quadro di interventi che ho sommariamente richiamato, il mercato della telefonia fissa e mobile si è profondamente modificato sotto la spinta crescente della concorrenza, determinando sensibili riduzioni nei prezzi e un aumento, nella quantità e nella qualità, dei servizi offerti: un dato che possiamo verificare quotidianamente. Al 30 aprile 2000 il numero di licenze complessivamente rilasciate ha raggiunto le 109 unità, con 85 operatori legittimati a operare nel settore della telefonia fissa.

Se è vero che in questa prima fase della liberalizzazione la maggioranza dei nuovi operatori risulta in prevalenza orientata verso l'utenza affari (e di conseguenza la maggiore offerta si rivolge a questo segmento di mercato), va anche sottolineato che nel 1999 sei nuovi licenziatari hanno aperto nuove offerte anche per l'utenza residenziale. Fino ad allora, inoltre, le offerte concorrenziali erano limitate solo alle chiamate interurbane, internazionali e verso i mobili: nel 2000 sono state estese alle chiamate urbane (in conseguenza dei provvedimenti sull'«*unbundling*» nel «*local loop*» e sulla *carrier preselection*), anche se per il momento la liberalizzazione delle chiamate urbane è in fase di assestamento e dovrà essere completata nel corso dell'anno, perché solo alcuni centri hanno oggi la possibilità di utilizzare l'avvio del processo di liberalizzazione.

Per quanto riguarda il secondo obiettivo della legge n. 249, cioè il pluralismo nel mercato radiotelevisivo, vorrei ricordare le misure adottate dall'Autorità per una corretta distribuzione delle risorse tecnologiche ed economiche. Fa parte di queste misure il piano delle frequenze analogiche approvato alla fine del 1998: il primo di carattere generale attivato nel nostro paese, a cui sono seguiti interventi pianificatori di secondo livello. Ricordo inoltre la definizione di un *decoder* unico per la *pay-tv*, che diventerà operante a partire dal prossimo luglio, e l'avvio di un'azione di monitoraggio riguardante la distribuzione dei messaggi pubblicitari nei palinsesti dell'emittente pubblica e delle emittenti private, nonché il rispetto delle quote di produzione europea fissate nelle direttive comunitarie. Infine vorrei ricordare che è stato avviato il procedimento di verifica delle posizioni dominanti nella raccolta delle risorse relative al settore televisivo; il procedimento è ormai prossimo alla conclusione, prevista nei primi di giugno.

Per quanto riguarda il terzo obiettivo della legge n. 249, cioè la promozione dell'innovazione tecnologica, le azioni intraprese dall'Autorità (anche attraverso sollecitazioni rivolte al Governo) sono state dirette in primo luogo ad accelerare il passaggio dalla tecnologia analogica a quella digitale nella radiotelevisione terrestre e satellitare. Nel 1998 è stato istituito un Comitato per lo sviluppo delle trasmissioni televisive digitali, con la partecipazione delle imprese private, della Rai e dei rappresentanti del Governo. Il Comitato ha concluso i propri lavori la scorsa settimana e ha presentato un *Libro bianco* che dovrebbe fungere da guida per identificare modi e tempi del passaggio dall'analogico al digitale.

Sempre su questo terreno vanno ricordate le azioni poste in essere per aumentare la diffusione delle reti a larga banda, promuovendo l'offerta da parte di Telecom Italia anche ai nuovi operatori delle tecnologie ADSL e XDSL, che sono essenziali per lo sviluppo di internet. Vanno inoltre richiamate le misure dirette ad accelerare il passaggio alla terza generazione di telefonia mobile (gara per l'UMTS), orientate verso l'individuazione di un percorso che, nel rispetto della disciplina comunitaria e nazionale vigente, consenta di contemporaneamente il controllo sulla diffusione e sulla qualità del servizio offerto dagli aspiranti licenziatari con il migliore risultato economico della gara a cui essi dovranno concorrere. Le procedure sono in corso di definizione nell'ambito della concertazione in atto tra Comitato dei Ministri, Autorità e *advisor* scelto dal Comitato all'inizio di maggio.

Sono questi, in estrema sintesi, i percorsi regolatori che l'Autorità ha attivato durante i due primi anni di attività, percorsi che risultano oggi in gran parte conclusi sul piano della previsione delle regole, ma che devono essere ancora completati sul piano della loro implementazione, nonché su quello della trasparenza

delle offerte. In proposito, va rilevato che l'attuale mercato tumultuoso (e anche un po' turbolento) può disorientare gli utenti chiamati a compiere le proprie scelte; ecco perché uno degli obiettivi al quale l'Autorità sta lavorando - come del resto tutte le Autorità europee - è rappresentato proprio dalla trasparenza delle offerte. Questi percorsi, infine, devono essere completati sul piano dell'arbitraggio dei conflitti tra operatori e tra operatori e utenti. Sono questi i terreni che oggi impegnano maggiormente il lavoro dell'Autorità e, credo, continueranno ad impegnarla ancora.

Per il forte dinamismo manifestato in taluni segmenti, e in particolare nella telefonia mobile, il mercato italiano delle telecomunicazioni non rappresenta più, come fino a pochi anni fa, una realtà marginale rispetto al contesto europeo: oggi è una realtà centrale e integrata, anzi rappresenta una sorta di campo sperimentale per le nuove tendenze che stanno emergendo nell'area allargata della comunicazione elettronica. Tanto più ove si consideri che, sul piano della regolazione, le istituzioni comunitarie appaiono oggi orientate a percorrere, attraverso la revisione in atto del complesso delle direttive dedicate alla comunicazione elettronica (già in fase avanzata di elaborazione), la strada della convergenza che il legislatore italiano ha già imboccato fin dal 1997.

Per dovere di obiettività vorrei, però, anche segnalare che l'azione regolatoria sviluppata dall'Autorità, richiamata nei suoi aspetti sommari, ha formato oggetto di critiche da parte di alcuni operatori, in particolare dell'operatore dominante. Le critiche hanno investito non tanto il merito dei provvedimenti adottati, quanto più in generale il metodo e la strategia di intervento che l'Autorità ha inteso seguire nei suoi primi due anni di vita. Si è parlato di una sorta di eccesso di regolazione in cui l'Autorità sarebbe incorsa, dal momento che avrebbe manifestato una certa inclinazione a costringere il mercato entro maglie troppo strette e troppo condizionanti. Ricordo che in una recente audizione il rappresentante di Telecom Italia ha avuto modo di ribadire una posizione favorevole a una limitazione degli interventi regolatori ai soli aspetti della violazione della concorrenza, cioè dell'abuso di posizioni dominanti affidati alla legislazione *antitrust*, negando l'utilità di una normazione specifica di settore e sottolineando l'opportunità sia di una continua revisione - almeno biennale - del quadro regolatorio definito dall'Autorità, sia di una pianificazione preventiva degli interventi in grado di dare certezza agli operatori nelle loro previsioni di entrata sul mercato.

Su queste valutazioni, affiorate negli ultimi mesi, mi sembra sia giusto spendere alcune parole.

L'Autorità è stata istituita con ritardo rispetto agli altri paesi europei, fatto che ha inciso sui tempi con i quali ha potuto iniziare la propria attività; conseguentemente ha dovuto affrontare il campo della disciplina del processo di liberalizzazione delle telecomunicazioni in un tempo estremamente concentrato e sotto la sollecitazione di procedimenti di infrazione già avviati dalla Comunità europea nei vari campi, partendo da una realtà economica e istituzionale tendenzialmente ostile all'ingresso di nuovi operatori e alla nascita di un vero mercato. Tuttavia, considerando le parallele esperienze degli altri paesi europei, sempre tenute presenti, l'Autorità si è preoccupata di adottare soltanto le misure strettamente necessarie all'apertura del mercato, secondo l'ordine degli adempimenti che la normativa nazionale e quella comunitaria imponevano. Nessun atto regolatorio - tra tutti quelli che ho richiamato e che potranno essere ritrovati nei bollettini dell'Autorità - è stato deciso al di fuori di specifici obblighi e di precise scadenze. Senza questi interventi regolatori (ovviamente intensi, perché ravvicinati nel tempo) è certo che l'apertura del mercato, più che difficile, sarebbe stata del tutto impossibile, per la presenza di insuperabili barriere giuridiche, ma anche economiche e tecniche, all'ingresso di nuovi operatori. La nostra linea è stata del resto condivisa dalla Commissione europea: nel suo quinto Rapporto annuale sullo stato delle comunicazioni (presentato alla fine del 1999) si afferma che l'Autorità italiana «ha adottato un approccio favorevole alla concorrenza, che ha incentivato gli operatori ad investire sul mercato nazionale», con la conseguenza che «il bilancio dell'attività svolta dall'Autorità italiana deve ritenersi sostanzialmente positivo alla luce delle numerose decisioni assunte sui diversi piani, decisioni che hanno contribuito alla effettiva implementazione della struttura regolamentare nonché all'apertura del mercato alla concorrenza».

Ora che le regole fondamentali, nella sostanza, sono state completate, l'azione regolatoria dovrà indubbiamente rallentare e tendere gradualmente verso lo zero (fatte salve le novità che dovessero presentarsi), così come indicato dalla stessa Commissione europea nel documento preparatorio sulle nuove direttive in materia di telecomunicazioni. In quella sede la Commissione ha accennato all'esigenza di sviluppare una normazione limitata ai profili essenziali, leggera e flessibile, secondo il modello della *soft law* di tradizione anglosassone, così da favorire al massimo lo sviluppo spontaneo del mercato una volta avviato. In proposito - ribadita la necessità di una regolazione di settore, stante la specificità di un mercato caratterizzato dal forte impatto tec-

nologico (che rende impraticabile la sola applicazione di una disciplina generale sulla concorrenza e impone regole specifiche) - credo che si possa convenire pienamente tanto sull'utilità di una revisione periodica della regolazione per garantire l'adattamento e la flessibilità del mercato rispetto alla rapida evoluzione delle tecnologie - esigenza espressa dal rappresentante di Telecom Italia in questa Commissione -, quanto sull'opportunità di una pianificazione preventiva degli interventi regolatori in grado di orientare e di offrire la massima certezza agli operatori. D'altra parte, sono state proprio queste le linee che l'Autorità ha finora cercato di seguire quando, prevedendo l'istituzione di un *price cap* e l'accesso disaggregato alla rete locale (cioè l'*unbundling*), ha stabilito all'interno di questi provvedimenti clausole di rivedibilità. In ordine alla pianificazione va poi detto che nelle manovre tariffarie la strategia dell'Autorità è stata unitaria, secondo le linee generali enunciate nel primo provvedimento del dicembre 1998: nelle premesse della delibera del dicembre 1998 è già indicato con chiarezza il percorso che sarà sviluppato dall'Autorità nei mesi successivi, con gli ulteriori provvedimenti.

Per quanto riguarda le future prospettive della regolazione, vorrei segnalare che proprio in questi giorni la Commissione europea si appresta a varare gli schemi delle cinque direttive comunitarie che - secondo i principi enunciati nel documento sulla comunicazione elettronica adottato nell'autunno 1999 (la cosiddetta «Review 99») - dovranno porre le nuove basi di una disciplina comunitaria costruita nell'ottica della convergenza tra i diversi mezzi della comunicazione elettronica. Tali direttive, oltre a prevedere una disciplina di carattere generale sulle finalità della nuova regolazione e sul ruolo assegnato alle Autorità nazionali, saranno dedicate ai temi dell'interconnessione e dell'accesso, del servizio universale, delle licenze, della significativa forza di mercato (con notevoli novità rispetto al passato), della sicurezza delle reti e dei dati personali. Si tratterà quindi di una direttiva quadro, con quattro direttive di settore.

Penso che attorno a questi temi si dovrà sviluppare il lavoro futuro di tutte le Autorità nazionali dei paesi europei: un lavoro che, per dare frutti adeguati sul piano dell'armonizzazione dei mercati e della costruzione di una rete unica europea (obiettivo di partenza della liberalizzazione) richiederà uno sforzo di coordinamento più intenso di quello sviluppato fino a oggi: all'interno degli spazi nazionali mi riferisco al coordinamento tra soggetti politici (Parlamento e Governo) e regolatori tecnici (Autorità generali e di settore); nell'ambito europeo penso alla previsione di nuovi anelli di collegamento, a cui le nuove direttive accennano, tra istituzioni nazionali e comunitarie.

Ho concluso, signor Presidente. Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Cheli, che ci ha illustrato il quadro degli interventi sviluppati dall'Autorità in tempi piuttosto ristretti, considerata la recente istituzione dell'organismo. Mi pare che la situazione descritta dal presidente Cheli con riferimento alle funzioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sia sostanzialmente positiva per quanto concerne sia l'attività di regolazione - che è stata fondamentalmente completata - sia le prospettive, per le quali sono state accolte le sollecitazioni alla programmazione ed alla revisione periodica della regolamentazione a fini di aggiornamento.

Stando alle dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio in Parlamento, verosimilmente il prossimo documento di programmazione economico-finanziaria si soffermerà prioritariamente sui temi dell'*information and communication technology*, della formazione e della nuova economia in senso lato, che rappresentano punti fondamentali del programma di Governo. Vorrei quindi domandare al presidente Cheli di prendere in considerazione nella sua replica in particolare gli interventi o le aree di intervento sui quali occorrerebbe - a parere dell'Autorità - concentrare le iniziative.

Per quanto riguarda l'UMTS, vorrei domandare al presidente Cheli quali livelli di investimenti l'Autorità riterrebbe necessari nel settore.

Nell'ambito della telefonia il professor Cheli ha parlato di «operatore dominante» riferendosi a Telecom Italia. In questo come in altri settori nei quali è stata operata una liberalizzazione ed in gran parte una privatizzazione si pone il problema del passaggio da una fase di monopolio ad una fase di libera concorrenza; il tema dell'UMTS è tipico in proposito. Si tratta di un passaggio delicato, perché occorre creare concorrenza e mettere in condizione di parità tutti i soggetti che si affacciano sul mercato, bisogna favorire la pluralità e l'energia dei *new comer*; ma al tempo stesso è necessario non vanificare gli investimenti degli *old comer*, cioè non disperdere gli investimenti dei soggetti che si trovano già sul mercato. Anche su questo punto vorrei conoscere l'opinione del presidente Cheli.

Chiederei infine all'Autorità di esporci i suggerimenti ritenuti più opportuni con riferimento al settore di sua competenza.