

## INTERVENTO DEL DOTT. LUIGI FABII DELL'UFFICIO DEL GARANTE PER LA RADIODIFFUSIONE E L'EDITORIA

Tirrenia, 4 giugno 1993

1. Il Garante per la radiodiffusione e l'editoria ha più volte sottolineato l'esigenza che alla radio - antesignana dei mass media - venga riconosciuto il ruolo di importanza primaria che le spetta affrancando tale mezzo di comunicazione dal "sottodimensionamento" che lo ha caratterizzato e che ancora oggi lo contraddistingue.

Il tema del Convegno, come messo in evidenza dalla stessa Associazione che ne ha curato l'organizzazione, offre lo spunto per guardare al settore della radiofonia sotto il duplice punto di vista della sua regolamentazione, anche in termini latamente "agevolati", e della sua collocazione nell'ambito del fenomeno della pubblicità degli enti pubblici.

2. Orbene, avendo riguardo al primo degli angoli di visuale prospettati dall'oggetto di questo incontro sembra potersi affermare che il processo di "recupero" della radiofonia debba svolgersi contemporaneamente o parallelamente lungo i profili sia oggettivi che gli sono propri.

2.1 Quanto all'aspetto soggettivo si rileva che la coesistenza, nel versante pubblico, di un unico ente gestore delle due attività medialità radiofoniche e televisive, da una parte, e la morfologia molto frazionata che caratterizza il versante privato, dall'altro (gli operatori del comparto sono circa 4.000 secondo il censimento operato dal Ministero delle Poste) hanno costituito elementi certamente non equilibratori del sistema nel suo complesso.

E' indubbio, tuttavia che la disciplina organica in materia di sistema misto della radiodiffusione introdotta dalla legge 223/90 ha posto le condizioni per una revisione del piano della coesistenza del soggetto pubblico e di quelli privati. A sua volta la più recente legge 482/92 - che si colloca nell'alveo dell'anzidetta disciplina organica - nel prorogare il termine di cui all'art. 32 della L. 223 fino al 30 novembre 1993, costituisce ulteriore presupposto per una razionalizzazione del comparto nella misura in cui ha previsto che le concessioni siano rilasciate a tutti i soggetti autorizzati ex citato art. 32 purché in possesso di determinati requisiti e altresì che le emittenti radiofoniche che avessero avanzato istanza per la radiodiffusione in ambito nazionale potessero rinunciare a tale domanda presentandone altra per l'ambito locale.

Ulteriore tassello verso processi di razionalizzazione del comparto appare essere anche la norma introdotta dal 5° comma dell'art. 3 del decreto legge 127 del 1993, in corso di conversione, laddove si prevede che la presentazione annuale del bilancio al Garante costituisca requisito essenziale per il rilascio della concessione per la radiodiffusione sonora e televisiva.

Gli strumenti approntati dal delineato contesto normativo che, come noto, vanno ad aggiungersi alla complessa rete di adempimenti ed obblighi anche sul piano comportamentale caratterizzante la disciplina del settore, sembrano idonei ad agevolare un processo che vede il comparto della radiofonia collocarsi adeguatamente nel settore dei "media". Essi, infatti, consentendo a ciascun operatore del comparto di esservi presente sulla base di un titolo legittimo e di una disciplina che, a conclusione dell'iter di definizione dei bacini di utenza e della pianificazione delle frequenze, vedrà individuati gli ambiti di operatività di ciascuno, permetteranno ai medesimi di elaborare strategie e tattiche gestionali più coerenti alle esigenze del mercato, di quanto non sia consentito da un quadro di riferimento che contenga margini di incertezza.

D'altro canto l'esigenza di poter individuare, con un maggior grado di definizione di quanto non sia stato possibile in passato, le linee gestionali delle imprese, emerge anche dai risultati delle analisi che è possibile condurre sui relativi bilanci che, già per gli operatori di maggiori dimensioni, evidenziano situazioni spesso negative dal punto di vista reddituale, in presenza, tra l'altro, di livelli di patrimonializzazione diffusamente contenuti.

E sotto questo profilo è possibile che processi concentrativi, anche sotto la forma della creazione di "circuiti" radiofonici - eventualmente sollecitati dalla disciplina concessoria - contribuiscano al superamento o quanto meno all'attenuazione di siffatti profili economico-patrimoniali.

Ma se la definizione della mappa del sistema appare essenziale per il conseguimento di una più equilibrata gestione delle singole imprese e, dunque del sistema medesimo nel suo complesso, non può sottacersi la molteplicità di fattori di diversa natura che possono incidere sul fenomeno.

Ed è nell'ambito di queste pluralità di fattori che si colloca l'altro piano, quello oggettivo, lungo il quale si è operato per il recupero della radiofonia.

2.2 Volendo ripercorrere, ancorché velocemente, i momenti più significativi del processo di formazione che ha interessato il comparto, si può affermare che nel solco tracciato per la “tonificazione” del medesimo si collocano senz’altro le leggi che hanno esteso al mezzo radiofonico i benefici e le agevolazioni previste per la stampa quotidiana: segnatamente le leggi 67/87 e 250/90.

Tuttavia la stessa legge 223, già citata per i profili soggettivi, può includersi nel novero delle norme che hanno inciso anche sul piano oggettivo. Il riconoscimento ivi operato della radiofonia come comparto suscettibile di diversificazioni e caratterizzazioni specifiche rispetto alla televisione testimonia di tale carattere della legge.

Basterà ricordare in questo senso la previsione di concessioni a carattere “comunitario”; le più contenute soglie di capitale per le radio “nazionali” rispetto alle televisioni; le riduzioni degli obblighi di cauzione; il diverso numero di concessioni per la radiofonia assentibili ad un medesimo soggetto.

E’ evidente in tutte queste, ed altre disposizioni dedicate alla “radio”, l’attenzione che il legislatore ha inteso dedicare allo specifico comparto per agevolarne un adeguato sviluppo, nella consapevolezza dell’importante ruolo che il mezzo radiofonico è in grado di svolgere nel contesto sociale, soprattutto locale.

Della relativa sottesa preoccupazione - per accennare ad un provvedimento amministrativo ancora in itinere e che tanto interesse ha concentrato a livello di sistema - si è dato carico lo stesso Garante il quale, nella proposta di regolamentazione delle sponsorizzazioni formulata al Ministro delle Poste ai sensi della legge 483/92, nei limiti in cui la normativa di riferimento lo ha consentito, ha previsto per le radio, appunto, una disciplina diversificata rispetto a quella applicabile al mezzo televisivo, per tenere conto della peculiarità e delle esigenze del comparto in questione.

Né sul piano amministrativo l’azione del Garante, si è esaurita nella citata proposta. Solo per citare alcuni dei problemi che più recentemente si sono posti all’attenzione sul piano ermeneutico, si ricordano l’interpretazione fornita in merito alla non rilevanza dell’ambito territoriale di diffusione (nazionale o locale) delle radio ai fini della pianificazione di campagne pubblicitarie di pubblica utilità, nonché la rilevata discrasia per le imprese radiofoniche soggette all’iscrizione al RNS ai sensi dell’art. 9 della legge 250/90, cui si è proposto di rimediare prospettando l’opportunità di un emendamento governativo al disegno di legge di conversione del decreto 127/93; emendamento che, in ipotesi, potrebbe estendersi anche alla materia agevolativa a ragione del diverso regime che allo stato sembra previsto per le televisioni locali, dall’art. 6 del citato decreto 127 e per le radio, dagli artt. 7 e seguenti della legge 250/90.

3. Il decreto legislativo 127 citato introduce rilevanti novità anche sul piano della pubblicità degli enti pubblici.

L’art. 5 del citato provvedimento sostituisce il comma 1 dell’art. 9 della legge 223/90 stabilendo che “le amministrazioni statali e gli enti pubblici territoriali e non territoriali, compresi gli enti pubblici economici, sono tenuti a destinare alla pubblicità su emittenti televisive locali almeno il 25% delle somme stanziare in bilancio per la promozione e l’informazione sulla propria attività mediante l’acquisto di spazi pubblicitari e ogni altra forma di comunicazione”.

Trascurando in questa sede di riproporre temi che hanno formato oggetto di esame in relazione al dettato dell’art. 9 della legge 223, e che potranno costituire motivo di ulteriori approfondimenti anche in costanza della nuova normativa (quali, per esempio, quelli concernenti la tematica dell’iscrizione in bilancio di apposito capitolo in raccordo con la normativa ex l. 416, o quelli relativi al calcolo delle percentuali “dedicate”) si rileva che gli elementi di novità attengono:

- 1) alla esplicitazione dell’ambito soggettivo di applicazione per quanto concerne la radiofonia;
- 2) alla inclusione nel novero dei soggetti tenuti degli enti pubblici economici;
- 3) alla diversa qualificazione della natura delle “comunicazioni” degli enti pubblici in generale e all’altrettanto diversa individuazione della base di riferimento per il calcolo della quota soggetta a vincolo.

Circa il 1° punto la norma chiarisce definitivamente quanto aveva già formato oggetto dell’interpretazione prospettata dal Garante - di cui si è sopra riferito - in ordine all’estensione della previsione normativa dell’art. 9 della legge 250/90 a tutte le radio indipendentemente dal loro ambito di diffusione, nazionale o locale, in tal modo codificando un regime che anche in questo caso tiene conto delle peculiarità del mezzo radiofonico.

Il secondo aspetto introduce elementi di novità di rilevante portata dei quali non sfuggono all’osservatore le conseguenze sul duplice piano della diversa e più consistente massa di risorse che verranno in tal modo mobilitate.

Il terzo aspetto, infine, direttamente influenzato anche da quello da ultimo considerato, influirà sul tradizionale concetto di “pubblicità di pubblica utilità” che, almeno in parte, abbandonerà la caratteristica di

messaggio “non commercial, non profit, non product”, sin qui avuto a ragione della natura dei soggetti tenuti ai vincoli di legge, per estendersi fino a forme di messaggi commerciali, quando commissionati da enti pubblici economici nell’ambito della loro attività di impresa.

Ciò anche in relazione alla diversa, più ampia formulazione usata dal legislatore per l’individuazione dell’oggetto della comunicazione, identificato come “promozione e informazione sulla attività” dell’ente che, a sua volta, potrà influire anche sul piano di un progressivo adeguamento nelle forme di comunicazione della pubblica amministrazione in generale.

Circa la base di calcolo va poi osservato che, mentre l’art. 9 della ripetuta legge 223/90 ai fini della determinazione dell’ammontare della spesa da destinare alla pubblicità fa riferimento al 25% delle somme stanziare in bilancio “per spese pubblicitarie da effettuare mediante acquisto di spazi sui mezzi di comunicazioni di massa”, il decreto ha riguardo alle spese per “l’acquisto di spazi pubblicitari e ogni altra forma di comunicazione”.

Dal che sembra derivarne un ampliamento del parametro di riferimento che non sarà più limitato al tradizionale concetto di pubblicità di pubblica utilità, con l’aggiunta di quella eventualmente commerciale eseguita da enti economici, ma che comprenderà qualunque spesa degli enti pubblici destinata a tutte le forme di comunicazione dagli stessi usate per informare e promuovere la loro attività, indipendentemente dalla circostanza che le stesse vengano diffuse o meno attraverso mezzi di comunicazione di massa.

Come ogni nuova disciplina anche quella di cui si è sin qui discorso è prevedibile dia luogo a problemi applicativi ed interpretativi. Su questa tematica l’Ufficio del Garante, cui il decreto, ove convertito nei suoi attuali termini, demanda il compito di dettare apposite norme applicative, è attento alle valutazioni degli operatori.