CAMERA DEI DEPUTATI N. 815-A-*bis*

RELAZIONE DELLA VII COMMISSIONE PERMANENTE

(CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE)

(Relatore: **PAISSAN**, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(BERLUSCONI)

DAL MINISTRO DEL TESORO

(DINI)

E DAL MINISTRO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

(TATARELLA)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(PAGLIARINI)

E CON IL MINISTRO DELLE FINANZE

(TREMONTI)

Presentato il 30 giugno 1994

Conversione in legge del decreto-legge 30 giugno 1994, n. 418, recante disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della RAI-S.p.a.

Presentata alla Presidenza il 22 luglio 1994

Relazione di minoranza

SIGNORE COLLEGHE, SIGNORI COLLEGHI ! — Dopo essere stato relatore in Commissione cultura sul decreto in discussione (n. 418 del 1994, « Disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della RAI Spa ») ho rinunciato all'incarico al termine delle votazioni sugli emendamenti. Il testo uscito per volontà della maggioranza governativa dalla Commissione, infatti, non poteva avere il mio consenso, come avevo preannunciato nella mia relazione introduttiva. E ciò in ragione di un dissenso radicale su una norma dell'articolo 1 del decreto, quella che attribuisce di fatto al Governo il potere di revoca degli amministratori della RAI.

Se quella norma fosse stata cancellata, avrei potuto riferire positivamente in aula sull'insieme del decreto. La scelta della maggioranza della Commissione, nonostante il dichiarato imbarazzo dei deputati del gruppo della Lega nord, è stata diversa: una difesa ostinata, blindata, del testo originario.

Ho dunque chiesto di essere relatore di minoranza sul provvedimento. In questa veste, chiedo che il decreto venga depurato della norma contestata. In caso di diniego, chiederò all'Assemblea di respingere il decreto, in modo da costringere il Governo a ripresentare un testo senza quell'abusivo potere di « licenziamento politico » degli amministratori che il Governo si è attribuito.

La nomina del relatore.

Non intendo qui ripercorrere la polemica assai poco tenue (a dir il vero: spropositata nei toni e nei contenuti) che alcuni settori della maggioranza hanno scatenato contro la mia nomina a relatore da parte del presidente della Commissione. Sulla vicenda ho inviato al collega Sgarbi una lettera che è stata pubblicata sul *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* dell'8 luglio 1994. Ad essa, per questo aspetto, rinvio, anche come testimonianza del clima politico in cui operiamo.

Mi limito solo a riportare l'invito da me rivolto in Commissione alla maggioranza, in apertura della mia relazione: « La maggioranza – dicevo – si ricordi ogni tanto che è maggioranza, e che l'essere maggioranza dispensa dall'arroganza gratuita, dalla pretesa dell'uso monocolore e militare delle istituzioni. Alla fine i numeri sono sempre dalla vostra parte, anche quando non stanno dalla vostra parte le ragioni. Solo una coalizione che ha un dubbio esistenziale su se stessa può reagire come alcune sue componenti hanno reagito alla maliziosa (e, *a posteriori*, forse improvvida) scelta del relatore da parte del presidente ».

La tormentata vicenda del decreto.

La mia relazione di minoranza all'Assemblea non farà che ripercorrere e ribadire le valutazioni già offerte in Commissione, sia nell'introduzione che nella replica al dibattito. Mi scuso della ripetitività con i colleghi commissari.

Il provvedimento che stiamo per esaminare reitera, con limitate ma importanti modificazioni, tre precedenti decreti emanati dal Governo Ciampi nel dicembre dello scorso anno e in febbraio e in aprile di quest'anno. Nessun ramo del Parlamento ha mai espresso alcun voto su di essi. La convulsa stagione politica coincisa

con il processo di scioglimento anticipato delle Camere ha impedito l'approvazione di questo come di molti altri decreti. Su questo, in particolare, c'è stata anche una precisa intenzionalità politica diretta a non farlo giungere in porto prima del chiarimento elettorale. E nei giorni scorsi se ne son capiti i motivi.

Il testo al nostro esame è anche il risultato di una concitata vertenza istituzionale tra il Presidente della Repubblica e il Governo, che ha avuto anche momenti di inusuale polemica pubblica di cui si è reso protagonista il Ministro per i rapporti con il Parlamento. Essa ha riguardato la controversa norma, sulla quale dovremo più avanti intrattenerci, che attribuisce al Governo o il potere di far decadere gli amministratori della RAI (prima versione, non firmata dal Capo dello Stato) o il potere di indicare ai Presidenti delle Camere la sostituzione degli stessi amministratori (seconda versione, quella al nostro esame). Cito al riguardo un'intervista del Presidente della Camera, nella quale la collega Irene Pivetti afferma di condividere le riserve del Capo dello Stato: « Mi si consenta di avere dei dubbi che per decreto si possa alterare profondamente una situazione di fatto, soprattutto quando riguarda un organismo importante come il servizio pubblico radiotelevisivo ».

Sono state necessarie due riunioni del Consiglio dei ministri, una nella giornata del 29 e l'altra il 30 giugno per approvare il testo poi pubblicato.

Questo *iter* complicato e per molti versi inedito è stato superato, in quanto a originalità politica ed istituzionale, solo dalla recentissima inquietante vicenda del decreto sulla custodia cautelare, sepolto dal Parlamento e dal paese.

Una scelta politica sul futuro della RAI.

Prima di affrontare, partitamente, i singoli articoli e le singole questioni di merito del decreto in esame, occorre definire una scelta politica in ordine al contenuto più corposo, quello delle disposizioni per il risanamento finanziario dell'azienda del servizio pubblico radiotelevisivo.

Nel corso della precedente legislatura si è trattato, ad un certo punto, di decidere se salvare l'azienda RAI o se abbandonarla al suo destino. Secondo gli stessi vecchi amministratori, quelli precedenti ai cosiddetti « professori », le condizioni finanziarie erano di estrema difficoltà. Lo hanno detto più volte alla Commissione parlamentare di vigilanza. E il consiglio di amministrazione presieduto dal professor Demattè appena nominato ha lanciato l'allarme, anche perché aveva individuato negli ultimi bilanci degli artifici contabili, riconosciuti peraltro legittimi, che nascondevano l'effettiva entità della crisi. Tanto che è stata ventilata la consegna dei libri in tribunale se non fossero sopraggiunti dei provvedimenti di sostegno.

Le cause della crisi sono diverse e diverse appaiono secondo i punti di vista: necessità di affrontare una concorrenza agguerrita (è lo stesso lamento che è venuto dal presidente della Fininvest, Confalonieri), mancata rivalutazione del canone in base all'inflazione, lievitazione dei costi, sperperi, gigantismo, appalti dubbi, effetti perversi (anche di natura economica) della lottizzazione, e molto altro ancora. Sta di fatto che l'azienda veniva pressoché unanimemente ritenuta in grave sofferenza, anche se non in agonia.

Al termine di una difficile trattativa tra la RAI e il Ministero delle poste, parallela alla definizione del rinnovo della convenzione, venivano individuati gli interventi contenuti in questo decreto, che sono di varia natura: adeguamento del canone di abbonamento, riduzione del canone di concessione, autorizzazioni a operazioni contabili, trasformazioni di crediti dello Stato in azioni e altro ancora.

Noi dovremmo, in teoria, valutare in questa sede l'entità e l'efficacia della manovra in relazione a un esame attento delle effettive condizioni economiche dell'azienda pubblica.

A mio parere ciò ci è di fatto precluso, per vari motivi:

1) molte delle disposizioni hanno già dispiegato in tutti questi mesi i propri effetti, che noi siamo chiamati semplicemente a sanare;

2) non esiste in questo momento un interlocutore che a pieno titolo possa illustrarci la reale situazione aziendale, essendosi dimessi gli amministratori e avendo bisogno, quelli appena nominati, di un ragionevole tempo per riferire con conoscenza;

3) non sappiamo in quale logica di risanamento aziendale verranno impiegate queste risorse, essendo stato espresso dal Governo, e sappiamo con quali conseguenze, un giudizio negativo sul piano triennale elaborato dal precedente Consiglio. Perciò nessuno di noi, oggi, può dire se questi interventi siano adeguati o eccessivi o carenti, non potendo sapere a quale assetto industriale e finanziario farà riferimento la nuova gestione che di tali misure fruirà.

Da questo punto di vista, dunque, il nostro parere deve esprimersi al buio. Esso può avere solo una motivazione politica: quella di permettere alla RAI di giungere intatta al traguardo, che io spero molto ravvicinato, della ridefinizione del sistema radiotelevisivo, sia pubblico che privato.

Chi crede nel servizio pubblico, non può oggi che fare questa scelta. E io valuto ancora essenziale dal punto di vista democratico la presenza di un servizio pubblico radiotelevisivo.

Non credo non nella sua « centralità » (termine che richiama la non rimpianta fase del monopolio pubblico) ma nemmeno nella sua « complementarietà » rispetto al maggior concorrente privata (termine infelicemente usato pochi giorni fa davanti alla Commissione di vigilanza dalla nuova presidente della RAI). E perciò, sulla base di questa valutazione complessiva, esprimo consenso verso gli interventi economici previsti nel decreto a favore della RAI. Si deve poterla risanare e rilanciare, per decidere poi che cosa farne, come trasformarla.

E sarà al momento della riforma di sistema, con una seria normativa *antitrust*, che il Parlamento affronterà anche la questione delle dimensioni dell'azienda pubblica e quella delle risorse (quale canone, quale pubblicità, quali finalità delle emittenti pubbliche e di quelle private, quale diversificazione della comunicazione rispetto all'etere, ecc.). Oltre che i suoi assetti proprietari e la nomina dei suoi amministratori.

Sarà in sede di riforma — ripeto — che dovremo definire il futuro del servizio pubblico e il futuro della RAI come dell'emittenza privata. In quella sede spero ci sia un ampio fronte a favore di una presenza pubblica, il che non significa presenza della RAI che conosciamo.

Il potere di revoca.

Prendiamo ora in esame i singoli articoli del decreto. Mi soffermerò più a lungo sul primo articolo, il più controverso, e assai più brevemente sugli altri.

Il primo comma del primo articolo prevede che il consiglio di amministrazione della RAI presenti un piano triennale per il risanamento economico dell'azienda e che il Ministro delle poste lo approvi di concerto con quello del Tesoro. In caso di non approvazione – questa la pesante novità introdotta nel vecchio testo dall'attuale Governo – « il decreto motivato di reiezione è comunicato dal Governo ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati per le determinazioni di loro competenza ». E già così sarebbe fin troppo chiaro. Ma il governo non ha voluto correre rischi e, a scanso di equivoci, il testo dà un'indicazione esplicita ai Presidenti delle Camere: « ivi compresa, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge 25 giugno 1993, n. 206, la nomina dei nuovi componenti del consiglio di amministrazione ».

Detto in chiaro: in seguito al nostro rigetto del piano triennale, siete pregati di licenziare gli amministratori.

Nella mia relazione in Commissione avevo segnalato il fatto che, per eccesso di concitazione politica al momento della stesura da parte di questo Governo, nel testo è rimasto un riferimento al comma 2 dell'articolo 2 della legge 206 che il successivo articolo 7 del decreto abroga. Ma né la maggioranza né il rappresentante del Governo hanno voluto accogliere questa mia

indicazione e proporre un emendamento correttivo. Evidentemente non interessa.

L'importante è portare a casa il malloppo politico, chi se ne frega della forma.

E allora passiamo alla sostanza. Questa norma ha suscitato gravi perplessità e critiche da parte di parecchi costituzionalisti e giuristi. Si veda in particolare il commento del professore Valerio Onida sul *Sole-24 ore* del 2 luglio scorso.

Le anomalie individuate sono diverse. La sostituzione del consiglio è collegata non già a un fatto oggettivo concernente le risultanze della gestione economica della società, bensì a una decisione del tutto discrezionale del governo, il rigetto del piano triennale. Inoltre, tale decisione discrezionale del Governo ha l'effetto di far sostituire amministratori che derivano la propria nomina non dal Governo ma dai Presidenti delle Camere, costringendo questi ultimi ad adeguarsi alla valutazione governativa o a contestarla nel merito. E che succederebbe se gli amministratori non dovessero dimettersi di fronte al rigetto del piano triennale ? E che succederebbe se i Presidenti delle Camere dovessero non prendere in considerazione la comunicazione del Governo ? Questa norma, oltre ad essere inaccettabile, non sta in piedi.

Non c'entra nulla, a questo riguardo, il principio di responsabilità e la possibilità di sanzione. Gli amministratori devono essere giudicati in base agli esiti della loro azione in riferimento agli obiettivi che il Parlamento indica e che il Governo verifica. Non possono essere rimossi sulla base di una sentenza politica inappellabile.

Di fatto, per via traversa (vista l'opposizione del Presidente della Repubblica alla prima versione del decreto, più rozza ma non ipocrita), si introduce un potere di fatto di revoca degli amministratori della RAI. Potere che è paragonabile a quello di nomina. Anzi il potere di revoca è considerato addirittura più forte di quello di nomina. Perché una persona nominata può gestire il suo ruolo in piena autonomia da chi l'ha nominato (è quanto avviene spesso negli Stati Uniti per i designati dal Presidente), mentre chi soggiace alla minaccia di revoca opera sempre sotto condizione.

E allora è d'obbligo richiamare quella sentenza della Corte costituzionale del 1974 che afferma la necessità di evitare che gli organi direttivi della concessionaria del servizio pubblico siano « costituiti in modo da rappresentare direttamente o indirettamente espressione, esclusiva o preponderante, del potere esecutivo ». Quella sentenza afferma l'aggancio della RAI al Parlamento.

La successiva legge di riforma del 1975, infatti, stabilì che dieci membri su sedici del consiglio di amministrazione dovevano essere eletti dalla Commissione parlamentare di vigilanza (gli altri sei dall'IRI), mentre un decreto del 1984, che ebbe i voti favorevoli anche dell'allora gruppo del MSI, conferì al Parlamento il potere di nomina dell'intero consiglio.

È indubbio che quel sistema contribuì alle degenerazioni lottizzatorie che abbiamo conosciuto. Per contrastare le quali nel 1993 si conferì in via eccezionale ed esplicitamente transitoria (fino alla riforma) ai Presidenti delle Camere la nomina di un consiglio ridotto a cinque componenti.

Questo primo comma dell'articolo 1 del decreto in esame viola gravemente questo principio dell'aggancio del servizio pubblico al Parlamento e introduce un potere improprio del Governo.

La valutazione del relatore di minoranza su questa norma (l'ultimo periodo del primo comma) è radicalmente negativa. Ne chiede l'eliminazione.

Anche per un altro motivo. È ancora aperto il problema, che riguarda la persona del Presidente del Consiglio, del conflitto tra interesse privato e funzione di governo anche per quanto riguarda il campo della comunicazione televisiva. Sono al lavoro i cosiddetti tre saggi per affrontare la questione: affidare innovativi poteri all'esecutivo in ordine alla RAI prima ancora che questo nodo venga sciolto o perlomeno affrontato, è doppiamente avventato.

Effetti già prodotti, rischi futuri.

Il fatto che esponenti dell'opposizione difendano oggi il potere di nomina dei Presidenti delle Camere (notoriamente espressi dal solo schieramento governativo) dovrebbe rassicurare la maggioranza. Lasciamo per ora questo potere intatto ai vertici parlamentari (a questi Presidenti) escludendo interventi del Governo, in attesa di affrontare a tempi rapidi l'intera materia nell'ambito del riordino del sistema.

Non è detto, ad esempio, che la proprietà dell'azienda RAI debba rimanere statale. Potremmo, in ipotesi, giungere a definire una proprietà realmente pubblica, cioè socializzata, diffusa. E anche il discorso dei poteri potrebbe a quel punto essere affrontato in modo radicalmente innovativo.

Questa norma contestata ha già prodotto gli effetti politici irreversibili che la maggioranza si attendeva: le dimissioni dei cosiddetti « professori ». La bocciatura del piano – a mo' di pronunciamento inappellabile e senza la possibilità di un'interlocuzione tra RAI e Governo e dunque di eventuali correzioni di impostazione – a questo era finalizzata: un pretesto per il raggiungimento di un obiettivo politico. L'obiettivo è stato raggiunto. Lasciare sopravvivere la norma equivale a mantenere un potere di ricatto anche sul nuovo consiglio. E la moneta di scambio potrebbe essere rappresentata dalle nomine che i nuovi amministratori dovranno fare all'interno dell'azienda: approvazione del piano solo se verranno nominate persone di fiducia dell'esecutivo, cioè di fronte a una nuova lottizzazione.

Spero che il nuovo consiglio di amministrazione si sottragga a questo eventuale ricatto, e lo denunci.

Chiedo dunque alla Camera di eliminare questa parte del comma 1 dell'articolo 1. Ciò permetterebbe il voto favorevole al decreto da parte della stragrande maggioranza dell'Assemblea, anche in Senato presumo.

La sproporzione tra i canoni di concessione.

Il secondo comma dell'articolo 1 riformula le indicazioni per la stipula della convenzione ventennale tra la RAI e il Ministero delle poste. La nuova convenzione è stata sottoscritta nel marzo scorso e sta all'esame della Corte dei conti. La Commissione parlamentare di vigilanza non è stata in grado di esprimere in tempo il previsto parere, a causa della mancanza del numero legale nelle convocazioni in periodo pre-elettorale.

In questo comma sono indicati tra l'altro i criteri per l'adeguamento del canone di abbonamento. Si parla anche del canone di concessione che tutte le emittenti devono pagare allo Stato e si dice che il canone dovuto dalla RAI deve essere « proporzionato a quello sostenuto dalle imprese radiotelevisive private ». Chiedo anche in questa sede al Governo perché la RAI debba pagare un canone più alto della Fininvest, che dispone anch'essa di tre concessioni. Prima era spropositamente più alto: 160 miliardi per la RAI, un miliardo e 200 milioni per la Fininvest. Per il 1994 il canone a carico della RAI è stato ridotto a 40 miliardi, ma la sproporzione (ingiustificata) rimane. Non sarebbe ragionevole e giusta una parificazione ? In Commissione il rappresentante del Governo si è limitato a una risposta burocratica ed evasiva, rinviando a un regolamento che il Governo in base alla legge avrebbe dovuto emanare già qualche mese fa.

L'aggettivo scomparso.

Per i successivi articoli che prevedono vari interventi di natura contabile e finanziaria (tra l'altro, la cessione alla Cassa depositi e prestiti dei crediti vantati dalle amministrazioni statali nei confronti della RAI e la conversione dei crediti ceduti in quote di capitale della società) valgono le valutazioni politiche che ho fatto nella prima parte della relazione.

L'articolo 7 ribadisce il potere di nomina del consiglio di amministrazione da

parte dei Presidenti delle Camere « fino all'entrata in vigore di una nuova disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo, nel quadro di una ridefinizione del sistema radiotelevisivo e dell'editoria nel suo complesso ». Anche se non è detto nella relazione governativa che accompagna il decreto, è stata introdotta in questo articolo un'importante modifica rispetto al testo originario. Gli amministratori « durano in carica per non più di due esercizi sociali », mentre prima si parlava di « non più di due interi esercizi sociali ». Cancellato l'aggettivo, il nuovo consiglio di amministrazione scadrà a fine dell'anno prossimo. Curerà un solo bilancio.

L'ultimo periodo dell'articolo prevede la partecipazione al consiglio di amministrazione del direttore generale della Cassa depositi e prestiti. Una partecipazione fantasma che ha suscitato perplessità nella stessa persona interessata. Una sorta di controllore di emanazione governativa, quando già il collegio sindacale (come prevede l'articolo 8) diventa di nomina ministeriale e dell'IRI.

La trasmissione delle sedute parlamentari.

In Commissione cultura si è discusso molto dell'articolo 9, che prende atto del fatto che la RAI finora non ha voluto o non è stata in grado di garantire la trasmissione radiofonica delle sedute parlamentari (pur prevista dalla legge), e affida tale trasmissione a un concessionario privato dietro pagamento di 10 miliardi annui. Questo articolo è stato chiamato « articolo Radio radicale », anche se quella radio (che in questi anni ha svolto un utile servizio democratico) non vi è citata. La scelta del concessionario avverrà mediante gara, ma dalla lettura del testo si deriva che l'unica radio attualmente rispondente ai criteri indicati è per l'appunto « Radio radicale ».

All'interno della maggioranza sono emersi umori diversi a questo proposito e anche tra le forze di opposizione si sono evidenziati atteggiamenti differenziati.

In particolare si è discusso animatamente sulla possibilità di imporre alla RAI l'obbligo di provvedere in proprio alla trasmissione delle sedute parlamentari, anche senza attendere la realizzazione di una nuova apposita rete radiofonica, attualmente irrealizzabile per la mancata disponibilità delle frequenze.

Secondo alcuni deputati tale trasmissione potrebbe avvenire nell'ambito delle reti radiofoniche o televisive attualmente a disposizione della RAI.

Se si sceglie la strada, in via provvisoria, della concessione a un'emittente privata, condizioni più precise rispetto al testo, a mio parere, vanno poste per garantire un'autonomia dell'ascolto delle trasmissioni dei lavori parlamentari rispetto al resto della programmazione della radio prescelta.

La Commissione ha approvato a larga maggioranza un emendamento che intende garantire l'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico ai dipendenti della radio concessionaria che svolgano attività di tipo giornalistico. Una regolarizzazione, mentre si assegnano 10 miliardi annui di fondi pubblici, che nulla ha a che vedere con la possibilità di lavoro volontario fondato o su un'adesione politica o su una proprietà diffusa dell'impresa.

L'emendamento riguarda i lavoratori dipendenti e non il volontariato politico. La misura è stata accolta positivamente dai redattori di Radio radicale e negativamente dall'editore della stessa radio.

Conclusione.

Queste le valutazioni del decreto che intedevo offrire all'Assemblea come relatore di minoranza. In conclusione, ribadisco la mia disponibilità a sostenere l'approvazione del decreto se emendato dall'impropria intromissione del Governo nella definizione degli organi di gestione della RAI. In caso contrario, permarrà il mio pronunciamento negativo.

MAURO PAISSAN,
Relatore di minoranza

Stampato su carta riciclata ecologica

DDL12-815A*bis*
Lire 500