I – Premessa

L'articolo 4 della legge 14 aprile 1975, n. 103 elenca i poteri e i compiti della Commissione parlamentare d'indirizzo generale e di vigilanza per il servizio pubblico radiotelevisivo. Fra questi, c'è di riferire «con relazione annuale al Parlamento sulle attività e sui programmi della Commissione». L'ultima relazione presentata dalla Commissione alle Camere risale al 1989. Più precisamente, in quell'anno le relazioni sono state due: quella di maggioranza, comunicata alle Presidenze delle Camere il 1º giugno 1989; e una di minoranza presentata dal senatore Guido Pollice e comunicata il successivo 29 giugno.

È utile e istruttivo ricapitolare gli aspetti più importanti di quel documento ormai lontano nel tempo. L'anno di attività al quale la relazione si riferisce è il 1988. «Il ritardo con cui la relazione viene presentata, che si protrae da quasi tre legislature» viene denunciato nelle prime righe del testo ed è attribuito «non a cattiva volontà dei gruppi politici e dei singoli componenti della Commissione» ma «è la riprova di difficoltà di funzionamento che periodicamente contrassegnano l'attività della Commissione e che, per larga convinzione, sono imputabili prevalentemente a ragioni istituzionali e storiche».

Dopo l'illustrazione del lavoro svolto e delle iniziative assunte, si sottolinea che il documento dell'89 vuole avere «un carattere del tutto diverso dai precedenti, che erano soltanto espositivi». La ragione è la seguente: «Non bastano le voci positive indicate a rendere soddisfacente un bilancio che ne allinea altre negative, tanto più che queste sono di una negatività "strutturale" tale da convincere della necessità e urgenza di por mano, nella sede e nel momento appropriati, che sono certamente quelli della disciplina generale del sistema radiotelevisivo, ad un'adeguata revisione della normativa relativa all'indirizzo e alla vigilanza dell'intero sistema radiotelevisivo».

Il documento individua alcuni ostacoli pratici che hanno «impedito il migliore funzionamento» della Commissione; ma giunge poi rapidamente al cuore del problema che vuole mettere in evidenza. «Gli ostacoli maggiori – osserva – sono di carattere normativo». La legge n. 103 del 1975, secondo il documento, non aveva valutato abbastanza che «una Commissione parlamentare, per la sua struttura rappresentativa e per la logica maggioritaria che presiede alle sue decisioni, tende più a riprodurre al suo interno la dialettica e i contrasti del mondo politico, che a svolgere, con distacco e imparzialità, una funzione di vigilanza e di garanzia». E aggiunge: «Nel 1975 il servizio pubblico radiotelevisivo operava in situazione di monopolio, mentre di lì a poco, dentro uno scenario radicalmente mutato, imprevisto e non disciplinato, esso si è trovato a dover fronteggiare la concorrenza di emittenti private, sorte senza alcuna autorizzazione, operanti fuori e spesso contro ogni normativa».

La conclusione è netta: «Svolgere una efficace azione di indirizzo e di vigilanza in una situazione ancor più confusa di quella iniziale è divenuto perciò sempre più difficoltoso e problematico, al punto che è ormai

generale convinzione che il problema dell'indirizzo e della vigilanza vada riaffrontato *ab imis*». Seguono alcune ipotesi e proposte tratte «dall'esperienza fatta e prendendo in considerazione soluzioni date all'estero a problemi consimili, che però tendono tutte ad attribuire agli organi di vigilanza una funzione di garanzia non verso il sistema politico, ma verso l'utenza». Si fanno anche alcuni esempi: «restringere il numero dei componenti della Commissione... prendendo a modello la struttura del Comitato per i servizi segreti»; «dotare la Commissione di necessari strumenti operativi e di supporto»; «non attribuirgli compiti di carattere amministrativo e gestionale..... che devono essere attribuiti ad altri organi dello Stato».

Da qui scaturisce un'ultima questione: se l'indirizzo e la vigilanza debbano fare capo ad un solo organismo o a due, uno parlamentare e uno non parlamentare. Si avvia, così, la discussione che avrà un primo approdo nel 1990 con la creazione del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, e la sua sistemazione nel 1997, con la istituzione della Autorità per le comunicazioni. Nel caso dei due organismi, la relazione dell'89 afferma che «sarebbe quanto mai logico ed opportuno che fra loro ci fosse un opportuno raccordo».

Anche la relazione di minoranza, sia pure con i toni e gli argomenti propri di un punto di vista di netta opposizione, conferma la stessa analisi critica, come risulta chiaramente dalla conclusione cui giunge: «Il Parlamento superi questa impasse; da questa esperienza della Commissione di vigilanza tragga le conseguenze. Imponga all'esecutivo scadenze e regole certe. Sciolga equivoci come possono essere la Commissione stessa così come è strutturata e con i compiti che oggi ancora ha. Apra una seria discussione sull'informazione e sui mezzi di comunicazione di massa e soprattutto vari una nuova legge di disciplina che non chiuda gli occhi sulla realtà così come è andata configurandosi».

La lettura della relazione stesa quattordici anni fa propone dunque al Parlamento, con la massima evidenza, il problema già allora esistente e percepito come bisognoso di rapida risposta: vale a dire la messa a punto di una nuova legge che, regolando l'intero sistema radiotelevisivo, ridefinisse anche le sedi istituzionali e gli strumenti della vigilanza e del controllo. A distanza di tanto tempo quel problema resta ancora irrisolto e si è complicato e appesantito a dismisura. Il Parlamento ha modo di misurare l'ampiezza del proprio ritardo e delle proprie distrazioni e di riflettere criticamente sulle cause che li hanno determinati.

II – I MUTAMENTI LEGISLATIVI INTRODOTTI DAL 1989 A OGGI.

Da quando venne stilata l'ultima relazione della Commissione di vigilanza al Parlamento, il quadro normativo non è rimasto immutato. Gli interventi sono stati, anzi, numerosi; e alcuni di essi hanno inciso in modo diretto sui poteri della Commissione di vigilanza. Poco più di un anno dopo la messa a punto di quella relazione è stata approvata la legge n. 223 del 6 agosto 1990 che contiene molte novità. La prima, e fonda-

mentale, è la fine del monopolio pubblico sulla radio-telediffusione. Per la verità, quella fine era dichiarata, sia pure in modo contraddittorio, già nel decreto legge 6 dicembre 1984, n. 807, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 febbraio 1985, n. 10. All'articolo 1, comma 1, di quel provvedimento che recava «Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive» si affermava, infatti, che «la diffusione sonora e televisiva sull'intero territorio nazionale, via etere o via cavo o per mezzo di satelliti o con qualsiasi altro mezzo, ha carattere di preminente interesse generale ed è riservata allo Stato». Al comma 5 dello stesso articolo si dichiara, però, che «la disciplina dell'attività di radiodiffusione sonora e televisiva dell'emittenza privata, nazionale e locale, le norme dirette ad evitare situazioni di oligopolio e ad assicurare la trasparenza degli assetti proprietari delle emittenti radiotelevisive private, nonchè le norme volte a regolare la pubblicità nazionale e quella locale»; vengono demandate alla «legge generale sul sistema radiotelevisivo»; la quale peraltro, secondo il precedente comma 4, dovrà dettare anche le disposizioni che regolano il servizio pubblico nazionale. Da questo «annuncio» passeranno sei anni prima che esso abbia un seguito legislativo.

Le altre innovazioni di maggior rilievo introdotte con la legge n. 223 del 1990 sono le disposizioni per la pubblicità, quelle per contrastare le posizioni dominanti nell'ambito dei mezzi di comunicazione di massa, e quelle che definiscono gli obblighi dei concessionari. La decisione che incide di più sul sistema dei controlli è la istituzione del *Garante per la radiodiffusione e l'editoria*. I poteri di questo nuovo organo riguardano anche la concessionaria del servizio pubblico, su questioni molto importanti come l'esame dei bilanci, la rilevazione degli indici di ascolto e la pubblicità. Il Garante dispone di strumenti propri per la attuazione dei compiti che la legge gli attribuisce, di un proprio apparato con i relativi stanziamenti finanziari indispensabili a garantirne il funzionamento; oltre a poter chiedere la collaborazione di altre Amministrazioni dello Stato e a poter esercitare poteri previsti da altre leggi (ad esempio la legge 5 agosto 1981, n. 416). Infine ha il potere di emanare sanzioni amministrative in caso di inosservanza delle disposizioni di legge da parte dei soggetti interessati.

E' evidente che la istituzione del Garante per la radiodiffusione e l'editoria muta il quadro nel quale si colloca la Commissione di vigilanza. Fra le due ipotesi considerate nella relazione al Parlamento del 1989 (un solo organismo di vigilanza e di controllo, o due di cui uno parlamentare e uno non parlamentare) la legge n. 223 del 1990 adotta la seconda; ma ignora completamente l'auspicio che la relazione stessa formula nel caso fosse stata imboccata questa strada: che si definissero in modo chiaro i poteri dell'uno e dell'altro e, soprattutto si precisassero le basi normative e le procedure del loro coordinamento e della loro cooperazione, considerati assolutamente necessari.

Come comprensibile e ovvia conseguenza ne deriva un ridimensionamento, se non altro psicologico, della funzione della Commissione parlamentare di vigilanza. Non è possibile affermare in modo documentato che

anche la cessazione della stesura delle relazioni derivi da questo fatto; ma non si può escluderlo. Certo si può rilevare una coincidenza che colpisce. Nella legge del 1990 si affida al Garante di predisporre annualmente «una relazione sull'attività svolta e sullo stato di applicazione della presente legge, che è trasmessa al Parlamento, a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello cui si riferisce». Queste relazioni si sono succedute puntualmente dal 1990; e, dallo stesso anno, la Commissione parlamentare di vigilanza non ha più stilato la sua.

Il secondo intervento legislativo rilevante è la legge 25 giugno 1993, n. 206, che reca disposizioni sulla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. Anche questa è una «legge transitoria» come si desume chiaramente dal suo stesso testo. L'articolo 2 inizia infatti così: «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...». Non solo, dunque, il legislatore avverte la necessità di una nuova disciplina del servizio pubblico che – in effetti – non era stato toccato dalla legge n. 223 del 1990; ma dopo appena tre anni dichiara la obsolescenza delle norme in vigore anche per quanto riguarda il sistema radiotelevisivo e l'editoria nel suo complesso. D'altro canto – al di là di quanto detto nello stesso testo della legge – gli atti parlamentari come le notizie di stampa del tempo attestano in modo univoco come il legislatore intendesse, con quella legge, dettare norme che avrebbero dovuto avere vita assai breve, in attesa della rapida definizione e approvazione di una nuova legge organica.

Con la legge in questione muta la composizione e il criterio di nomina del Consiglio di Amministrazione della RAI. I membri passano da sedici a cinque. Essi non vengono più nominati *pro quota* dalla Commissione parlamentare di vigilanza e dall'azionista, ma dai Presidenti della Camera e del Senato, con atto unico e concorde; sono revocati dagli stessi Presidenti su proposta della Commissione parlamentare di vigilanza adottata a maggioranza di due terzi dei suoi componenti. Inoltre, la legge n. 206 del 1993 definisce meglio i poteri della Commissione parlamentare di vigilanza dopo la istituzione del Garante, concentrandoli sugli aspetti qualitativi concernenti il rispetto del pluralismo da parte della concessionaria del servizio pubblico, e individuando gli strumenti attraverso i quali la vigilanza è esercitata. Si tratta – precisamente – del piano editoriale, che deve rispettare gli indirizzi formulati dalla Commissione stessa, dei piani annuali di assegnazione delle risorse economiche alle diverse aree di attività aziendale, dei criteri di scelta dei vicedirettori generali e dei direttori di rete e testata, dei criteri di formulazione dei piani annuali di trasmissione e produzione; il tutto con verifiche bimestrali oggetto di apposita relazione che la concessionaria inoltra alla Commissione di vigilanza. La quale Commissione può in ogni momento formulare, con il voto della maggioranza assoluta dei suoi componenti, motivate proposte in ordine agli obiettivi del piano editoriale e all'adeguamento del piano stesso anche

nel periodo della sua validità. La legge n. 206 del 1993 rafforza notevolmente i poteri del Direttore generale della RAI.

Il 10 dicembre 1993 viene varata la legge n. 515, nota come quella che inserisce nel nostro ordinamento la cosiddetta «par condicio». Si tratta di un regolamento per le campagne elettorali volto a garantire un trattamento eguale a tutti i concorrenti. La Commissione di vigilanza detta al servizio pubblico la disciplina delle rubriche elettorali, dei servizi e programmi di informazione elettorale, in modo da garantire spazi adeguati, parità di trattamento, completezza e imparzialità per tutte le forze che partecipano alla competizione elettorale. Per tutti i titolari di concessione e autorizzazione valgono gli obblighi alla «parità di trattamento» come stabiliti dalla legge. Sul rispetto di questa legge vigila il Garante per la radiodiffusione e l'editoria che applica le sanzioni amministrative previste dalla stessa legge; sia alla concessionaria del servizio pubblico che ai concessionari privati.

Segue un periodo che si potrebbe definire di «anarchia legislativa» che dura tre anni. Inizia infatti il 30 dicembre 1993 con il decreto legge n. 558 e termina il 23 dicembre 1996 con la approvazione della legge n. 650 che converte il decreto legge n. 545 del 23 ottobre 1996, discendente del lontano decreto legge n. 558 del 30 dicembre 1993. Nell'intervallo ci sono state ben diciotto reiterazioni che coprono esattamente trentasei mesi. Il testo dei successivi decreti legge resta nella sostanza lo stesso; ma incorpora anche norme che risultano, di volta in volta, necessarie. La conclusiva conversione in legge dichiara (articolo 1, comma 3, della legge di conversione) la validità degli atti e dei provvedimenti adottati sulla base del decreto legge originario n. 558 del 1993 e delle successive reiterazioni, e fa salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici scaturiti da quella stessa fonte. Una prescrizione indispensabile, in assenza della quale si sarebbe determinato un disordine inestricabile. Tuttavia il disordine non è del tutto evitato anche con la «sanatoria» conclusiva. Se ne fornisce un esempio significativo più avanti, trattando del contratto di servizio e della convenzione fra Ministero delle comunicazioni e RAI.

Gli interventi della catena di decreti legge e la conclusione tratta dalla legge di conversione finale incidono particolarmente sui controlli inerenti il sistema radiotelevisivo; quindi, di nuovo, anche sui poteri di fatto della Commissione parlamentare di vigilanza. I dati che ne emergono sono essenzialmente due: la ulteriore estensione dei poteri del Garante (in particolare commi 28, 31 e 42 del decreto convertito); e il tentativo di ricondurre ad armonia con i poteri della Commissione parlamentare di vigilanza, l'accresciuto potere – se non altro di informazione – del Ministero delle comunicazioni, verificatosi durante i tre anni di «anarchia legislativa» e di normazione attraverso la reiterazione di decreti. È facilmente comprensibile che la sospensione dell'intervento del Parlamento nella statuizione delle norme per un periodo così lungo (tre anni) abbia alla fine determinato uno spostamento di funzioni dal legislativo all'esecutivo. Il decreto legge convertito cerca di mettere riparo alle aporie che possono derivare dall'incremento dei poteri ministeriali. A ciò è dedicato il comma

4 il quale, nella sostanza, introduce l'obbligo per il Ministero di trasmettere alla Commissione parlamentare di vigilanza tutti i dati e le informazioni che la catena dei decreti ha previsto vengano trasmessi allo stesso Ministero, e fissa termini temporali molto stretti entro i quali la Commissione può emanare sulle materie in questione atti di indirizzo. In tal modo si riafferma il potere originario della Commissione, ma non si eliminano le cause di possibili contenziosi fra la concessionaria del servizio pubblico, la vigilanza parlamentare e il Ministero competente. In questa stessa relazione se ne darà conto più avanti a proposito di richieste di documentazione e di informazione che la vigilanza parlamentare ha inoltrato alla concessionaria (confronta capitolo VIII).

L'ultimo intervento legislativo di rilievo – nel periodo che stiamo considerando – è la legge n. 249 del 31 luglio 1997 che istituisce l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Questa Autorità assorbe le funzioni del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, alle quali ne aggiunge molte altre soprattutto nell'ambito delle telecomunicazioni che stanno conoscendo un impetuoso sviluppo e pongono numerosi problemi di regolamentazione. In tutti i casi nei quali l'Autorità interviene su materie che riguardano anche il servizio pubblico radiotelevisivo la legge stabilisce – in varie forme – il concerto con la Commissione parlamentare di vigilanza.

La parte finale della XIII legislatura è stata segnata dal tentativo di varare una nuova «legge di sistema» che contenesse anche una nuova normativa sul servizio pubblico. Il tentativo è coinciso con l'*iter* del disegno di legge n. 1138 che non ha superato neppure il primo esame presso la Commissione di merito, la 8ª (Lavori pubblici, Comunicazioni) del Senato. La esigenza di questa legge, presente già 14 anni fa, all'atto della stesura dell'ultima relazione della Commissione parlamentare di vigilanza prima della presente, e in quella relazione puntualmente sottolineata, non è dunque ancora soddisfatta dal Parlamento. La legge n. 223 del 1990 ha segnato un passo in questa direzione; ma è stato un passo parziale, come del resto ben sapevano i suoi proponenti e il legislatore all'atto della sua approvazione (Allegato 11).

Nel corso di questa legislatura il Parlamento in data 23 luglio 2002 ha ricevuto un messaggio del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi in materia di pluralismo e imparzialità dell'informazione, In esso si afferma, tra l'altro: «la prospettiva della nuova realtà tecnologica, il quadro normativo offerto dalle recenti Direttive comunitarie e le chiare indicazioni della Corte Costituzionale richiedono l'emanazione di una legge di sistema, intesa a regolare l'intera materia delle comunicazioni, delle radiotelediffusioni, dell'editoria di giornali e periodici e dei rapporti tra questi mezzi». In data 25 settembre 2002 il Governo ha presentato alla Camera dei deputati il suo disegno di legge, numerato 3184. Le Commissioni VII (Cultura) e IX (Trasporti) in sede referente e in sedute congiunte hanno iniziato l'esame di quel disegno di legge e degli altri concorrenti. Il 12 marzo 2003, dopo 27 riunioni plenarie, 5 del Comitato ristretto e alcune sedute dedicate alle audizioni, le due Commissioni hanno sospeso

il loro lavoro senza aver completato l'esame del provvedimento, in quanto dal 13 marzo esso era iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea di Montecitorio. Il 3 aprile 2003 la Camera dei Deputati ha approvato il disegno di legge. Dopo l'esame del Senato, la legge è tornata alla Camera che ha introdotto ulteriori modifiche imponendo così un ulteriore esame anche al Senato che provvederà nei giorni in cui si fornisce la stesura finale di questa relazione.

Accanto alle leggi emanate dal Parlamento, vanno considerate altre due fonti che hanno acquistato col tempo particolare importanza e peso; sia per il valore intrinseco delle loro pronunce e disposizioni, sia in riferimento ai ritardi, le parzialità e le incongruenze della norme legislative in materia. Il riferimento è alla Corte Costituzionale con le sue sentenze e alla Unione europea con le sue direttive. Si ricordano qui solo le più importanti delle prime e delle seconde. Con la Sentenza n. 420 del 7 dicembre 1994, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 4, della legge n. 223 del 1990, ritenendo non conforme alla Costituzione, e in particolare al valore del pluralismo espresso dall'articolo 21, la titolarità per un unico soggetto privato di tre concessioni di reti nazionali su nove disponibili per i privati. Il 20 novembre 2002, con la Sentenza n. 466, la Corte torna sull'argomento e dichiara illegittimo l'articolo 3, comma 7, della legge 31 luglio 1997, n. 249, in quanto non prevede un termine certo e non prorogabile entro il quale i programmi irradiati dalle emittenti che eccedono i limiti di cui al comma 6 dello stesso articolo 3 (limiti volti a soddisfare le disposizioni contenute nella sentenza 420 del 1994) devono essere trasmessi esclusivamente via satellite o via cavo. La stessa sentenza fissa questo limite di tempo al 31 dicembre 2003, in attesa che il Parlamento vari prima di quella data una nuova normativa che sani le attuali carenze. Si tratta, come si vede, della definizione quantitativa e temporale di limiti *antitrust* da applicare alla parte privata del settore televisivo.

Una terza rilevante Sentenza della Corte costituzionale è la 155 del 2002 che si concentra sul pluralismo connesso con il diritto di informazione garantito dall'articolo 21. Da sottolineare la messa a punto contenuta nella sentenza in esame che distingue fra «pluralismo esterno», legato cioè alla pluralità dei soggetti che forniscono comunicazione e informazione, e «pluralismo interno», vale a dire l'obbligo di ciascun soggetto concessionario – pubblico o privato che sia – a garantire nelle sue trasmissioni il rispetto del pluralismo stesso.

Le altre sentenze della Corte nell'ultimo decennio hanno dichiarato la conformità ai principi costituzionali dell'esercizio di impianti radio-televisivi fondato sulla concessione amministrativa. Si sono, inoltre, pronunciate sulla ammissibilità di una serie di quesiti referendari fornendo in tal modo indicazioni su questioni controverse. Inammissibile è stata dichiarata (sentenza 11 gennaio 1995 n. 1) la richiesta di *referendum* popolare diretta a vietare la pubblicità commerciale sulle reti della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. Sono state invece dichiarate ammissibili altre richieste concernenti disposizioni specifiche in materia pubblicitaria,

riguardanti tanto la concessionaria di servizio pubblico quanto i titolari di concessioni ordinarie. Ammissibile, inoltre, è stata ritenuta (sentenza n. 7 dell'11 gennaio 1995) la richiesta di *referendum* popolare diretta a sopprimere l'obbligo di esclusiva proprietà pubblica della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. Il *referendum* svoltosi in conseguenza di tale sentenza ha dato, come si ricorderà, esito favorevole alla richiesta. Infine, proprio a partire dal 1989, l'Europa ha accentuato il suo peso nel settore. È del 3 ottobre di quell'anno, infatti, la direttiva nota come «TV senza frontiere», modificata e integrata successivamente dalla direttiva n. 97/36 CEE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 1997. La direttiva stabilisce innanzi tutto i criteri per assicurare la libertà di ricezione e di ritrasmissione di programmi televisivi provenienti da altri Stati membri, sul territorio di ciascuno Stato. Oltre a questo, reca una serie di disposizioni a favore della trasmissione da parte delle televisioni degli Stati membri di opere audiovisive realizzate in paesi dell'Unione. Ulteriori disposizioni sono sulla pubblicità, con particolare riferimento al divieto di pubblicità subliminale, ingannevole o clandestina, alle trasmissioni nelle quali è vietata, ai limiti delle interruzioni, alla correttezza del contenuto, al divieto della pubblicità dei prodotti da fumo e ai limiti della pubblicità alle bevande alcoliche, ai limiti della pubblicità di prodotti medicinali, alla tutela dei minori. E, ancora, sulle sponsorizzazioni e sulle televendite; per concludere sul pluralismo dell'informazione e sul diritto di rettifica. Ulteriori direttive si sono concentrate su questioni volte a facilitare e stimolare i processi di liberalizzazione e la concorrenza nel settore.

Un sintetico bilancio della attività legislativa dal 1989 ad oggi (integrata dalle sentenze della Corte costituzionale e dalle Direttive comunitarie) suggerisce le seguenti considerazioni:

1. La «legge di sistema» non è stata ancora varata. Si tratta di un *handicap* molto serio, sottolineato con atto solenne anche dal Presidente della Repubblica, che produce effetti negativi in tutto il settore e – in modo particolare – sul servizio pubblico. Inoltre, fino a che non si colma il ritardo esistente si devono registrare inadempienze sia nei confronti delle pronunce della Corte Costituzionale sia nei confronti delle direttive europee. Tutto ciò, insieme alla frequente impossibilità di far fronte con norme adeguate ai problemi posti dalle innovazioni tecnologiche, crea un clima di incertezza, confusione e difficoltà sicuramente dannoso per l'intero settore. Ne deriva l'auspicio che finalmente si giunga alla approvazione definitiva di un testo; e che, in esso ci siano risposte chiare e all'altezza delle questioni in campo.

2. Il sistema dei controlli ha conosciuto una importante evoluzione con la istituzione, accanto all'organo parlamentare (La Commissione di vigilanza) di un organo non parlamentare (prima il Garante, poi l'Autorità). I successivi interventi legislativi hanno progressivamente introdotto – come risulta dalla ricostruzione qui fatta – princìpi e norme di coordinamento fra i due organi. L'auspicio espresso nella relazione del 1989 è

stato, dunque – almeno in parte – soddisfatto. Tuttavia il coordinamento, in assenza di una precisa ridefinizione dei compiti dell'organo parlamentare, rischia di restare sul piano formale: e lo stesso organo parlamentare, di fronte ad una progressiva e inevitabile crescita dei compiti attribuiti all'organo non parlamentare rischia la depressione e il declino. È ormai urgente precisare gli ambiti dei due organismi, distinguendoli anche dal punto di vista di principio. Se l'organo non parlamentare deve avere competenza sugli aspetti tecnici e funzionali (oltre che sulla promozione della concorrenza), quello parlamentare dovrà tutelare il pluralismo, la imparzialità, la correttezza, la qualità della informazione e della comunicazione radiotelevisiva. Ambedue gli organi, poi, pur considerando le diversità fra operatore concessionario del servizio pubblico e operatori titolari di semplici concessioni, sarebbe bene avessero competenza sull'intero settore, per la parte che li riguarda. Il riordino di questa parte della normativa è ormai più che maturo, e dovrebbe far parte della «legge di sistema». In questo quadro va sottoposto a verifica l'incremento di poteri del Ministero che ha segnato in modo silenzioso ma continuo tutto l'ultimo decennio; le attribuzioni che l'esecutivo è venuto conquistando vanno rimesse in ordine sia con la giurisprudenza della Corte Costituzionale – che in materia nega competenza all'esecutivo – sia con nuove e precise attribuzioni degli organi di controllo e vigilanza, parlamentari e non.

3. Le Sentenze della Corte costituzionale e le Direttive comunitarie si sono concentrate in modo particolare sui limiti *antitrust* e sulla concorrenza, con le significative e correlate appendici riguardanti la pubblicità. Sono esattamente i temi sui quali la realtà presenta le più evidenti anomalie e la legislazione non è riuscita a produrre risultati significativi. Tuttavia va sottolineato che, con tutta l'importanza delle suddette Sentenze e Direttive, esse non possono avere da sole esiti risolutivi i quali scaturiscono invece da norme di legge che ne devono applicare e recepire le disposizioni. In assenza di ciò sia le Sentenze che le Direttive restano a segnalare inadempienze e vuoti ma non riescono a colmarli. Alla preconizzata «legge di sistema» spetta dunque il compito di cancellare anche questo *gap*.

III – Il mercato televisivo e pubblicitario nel 1990 e nel 2002

La platea televisiva italiana, nell'ultimo decennio, non ha registrato cambiamenti particolarmente importanti. A parte qualche oscillazione (in basso, a metà del decennio '90) la si può considerare stabile. Quanto alla consistenza del «consumo televisivo» vale a dire il tempo trascorso dagli utenti davanti ad un apparecchio TV acceso, le rilevazioni qualitative alle quali si dedicano l'Istat e il Censis, sono relativamente recenti e non consentono un confronto con la fine degli anni '80. Ci si limita, dunque, a considerare qui le percentuali degli ascolti, per le quali si dispone di serie temporali più lunghe e omogenee.

Il *day-time*, vale a dire le ore che vanno dalle 07:00 di un giorno alle 02:00 del giorno successivo (tabella A) fornisce, dal 1990 al 2002, il seguente andamento. Nel 1990 (il dato è confermato nel 1991) la RAI tocca il punto più alto con un 50% netto. Dodici anni fa, nel corso dell'intera giornata, un ascoltatore su due si sintonizzava sui programmi della concessionaria del servizio pubblico. L'altra metà era distribuita fra Mediaset (35.3%) e altre televisioni (14,7%). Nel 2002 le percentuali corrispondenti sono 47,0% (RAI), 42,6% (Mediaset), 8,7% + 1,7% (rispettivamente altre TV e la 7). Come si vede, il dato più rilevante del periodo è la crescita dell'ascolto per le reti Mediaset le quali, passano dal 35% circa al 42-43%, con un incremento del 20% rispetto alla base del '90. La espansione di Mediaset è pagata quasi in eguale misura dalla RAI e dalla televisioni minori.

Significativa è anche la evoluzione dei dati nel periodo. La RAI, ad esempio, dopo la vetta del biennio 90-91 subisce nei due anni successivi un vero e proprio tracollo, arrivando a perdere più di 5 punti, vale a dire il 10% dei propri ascoltatori; nell'anno 1994 subisce addirittura il sorpasso di Mediaset nel *day time* (45% contro il 44,4%), evento che non trova riscontro in nessun altro anno. Dal 1994 in avanti, con oscillazioni in più e in meno, la RAI si stabilizza fra il 46 e il 48% e Mediaset fra il 42 e il 44%.

Indicazioni meritevoli di attenzione scaturiscono dall'esame dell'andamento delle diverse reti. In particolare colpisce l'andamento degli ascolti per RAI1 e RAI2. Gli anni della grande depressione RAI (1992 e 1993) coincidono con una forte caduta degli ascolti di RAI1, che scendono al 18,3% e poi al 17,3%. Proprio quelli sono gli anni nei quali il primato fra le reti RAI passa a RAI2 che segna rispettivamente il 19,1% e il 18,6%. Dal '94 RAI1 riconquista la testa e non la perde più. Lì si verifica anche un ridimensionamento di RAI2 che, negli ultimi quattro anni assume i ritmi e la evidenza di un vero e proprio declino. L'andamento delle reti Mediaset non presenta fenomeni analoghi. Pur con oscillazioni anche significative, la gerarchia fra le tre reti non si altera mai (Canale 5 ammiraglia, poi Italia 1 e Rete 4) e anche la serie degli ascolti annuali non subisce grandi sbalzi.

Da queste ultime osservazioni si possono ricavare alcune considerazioni generali. La coincidenza della caduta degli ascolti RAI con la crisi di RAI1, autorizza l'ipotesi che una forte rete ammiraglia sia strutturalmente indispensabile al buon andamento della intera azienda. Infatti il *boom* di RAI2 non è riuscito a compensare la perdita registrata da RAI1. In secondo luogo, l'andamento degli ascolti, più ordinato per Mediaset di quanto risulti per la RAI, segnala con ogni probabilità l'importanza di un assetto stabile del vertice e del *management* aziendale. Non può certo essere un caso se la pesante, verticale caduta di ascolti registrata dalla RAI si verifica negli anni '92 e '93, quando è massimo il disordine negli organi di amministrazione, tanto che nel '93 si decide la innovazione legislativa tuttora in vigore con l'attribuzione del potere di nomina del Consiglio di Amministrazione ai Presidenti del Senato e della Camera.

L'andamento degli ascolti nel *prime time* è diverso da quello del *day time*, con scostamenti anche molto significativi. Gli ascolti del *prime time* (tabella B) sono – come è noto – molto importanti perchè sono il metro per la raccolta e il valore della pubblicità. Rispetto al *day time* l'andamento dei dati è molto più omogeneo, senza impennate e cadute brusche; non ci sono, insomma, anni nei quali si manifestano scarti rilevanti come quelli denunciati da RAI1 e RAI2 nel *day time* (con segno opposto: negativo il primo e positivo il secondo). A dimostrazione – si può ipotizzare – che l'attenzione per la programmazione da parte delle direzioni aziendali si concentra in modo molto più costante e impegnativo proprio nelle fascia del *prime time*; per motivi che sono del tutto evidenti; cosicchè i dati del *prime time* sono meno casuali, più significativi.

Assumendo il 1991 come anno base, l'ascolto delle tre reti RAI in questa fascia oraria raggiunge il 48,2%, a fronte di un 41,7% delle tre reti Mediaset. Nel 2002 i 6,5 punti di distanza sono ridotti a 1,4 (rispettivamente 45,5% contro il 44,1%). Se si esclude il picco del 1990, quando la RAI, in coincidenza con i campionati del mondo di calcio svoltisi in Italia raggiunge il 51,3%, la percentuale dei suoi ascolti nel periodo che consideriamo oscilla fra il 47% e il 49%. È nell'ultimo anno, il 2002, che si registra una caduta netta al 45,5%. I dati Mediaset, a loro volta, oscillano all'incirca fra il 42% e il 44%.

Questa che potrebbe apparire una relativa stabilità, comprende invece mutamenti che, proprio in quanto registrati all'interno di serie che non comprendono sconvolgimenti ma mostrano piuttosto tendenze costanti, assumono particolare rilievo se non rivelano addirittura cambiamenti destinati a diventare di lunga durata. Nel 2001, per la prima volta, Canale 5 ha superato – nella speciale competizione fra «ammiraglie» – RAI1 con un 24,1% contro il 23,7%. Nel 2002 il risultato si è ripetuto con un distacco maggiore: 23,8% contro il 23%. Ancora nel 2002, sia pure di un soffio (12,2% contro 12,1%) Italia 1 ha superato RAI2 tradizionalmente e stabilmente insediata al terzo posto con un vantaggio consistente, di 2-4 punti (ancora nel 2001 era di 2,6 punti).

Nel 1990, il mercato della pubblicità (tabella C) assommava a 8.087 miliardi di lire. Nel 2002, a prezzi correnti, ha raggiunto la cifra di 14.628 miliardi di lire. In nove dei tredici anni considerati gli investimenti in pubblicità hanno conosciuto incrementi fra un minimo del 5,3% e un massimo del 14,8% rispetto all'anno precedente. In quattro, invece, c'è stata una contrazione, concentrata in due bienni: 93-94 (rispettivamente –2,3% e –0,2%), e 2001-2002 (rispettivamente – 3,1% e –3,4%). Corretta con il tasso di inflazione, la variazione risulta più significativa. Dopo l'anno «speciale» 1990 (campionati di calcio) che registra un +4,7%, segue una serie di risultati netti negativi fino al 1994. L'anno dopo la tendenza si inverte e inizia un periodo d'oro che culmina con +10,3% nel 1999 e + 12,3% nel 2000; –5,8%, invece, il risultato netto in ciascuno degli ultimi due anni.

La percentuale della pubblicità televisiva sul totale degli investimenti pubblicitari era del 49,4% nel 1991. Nel 1992 supera il 50% e, da allora,

resta sempre al disopra di questa quota, con oscillazioni che non vanno mai oltre il 54%. Sembra essere, questo, un dato ormai consolidato del mercato pubblicitario italiano. Il totale della raccolta pubblicitaria a prezzi correnti registra anno per anno un saldo attivo fino al 2000. Nel 2001 e nel 2002, invece, si verifica una interruzione di questo *trend*. Mediaset registra una stasi; RAI una perdita assoluta di circa 300 miliardi nel 2001 rispetto al 2000, molto parzialmente recuperata (30-40 miliardi) nel 2002.

Per quanto riguarda la distribuzione della pubblicità televisiva fra RAI e Mediaset (tabella D), soccorrono i dati delle rispettive concessionarie, Sipra e Publitalia. Nel 1991 la raccolta della prima (limitata alla pubblicità televisiva) è stata di 1.265 miliardi di lire contro i 2.642 della seconda. Nel 2002 le stime più accreditate danno alla Sipra 2.328 miliardi e a Publitalia 4.780. La variazione, a 12 anni di distanza, mantiene lo stesso rapporto: fatto 100 il dato 1991, nel 2002 Mediaset segna 180 e RAI 184. Naturalmente nel periodo considerato si verificano oscillazioni. Nel 1991 la raccolta per pubblicità televisiva della Sipra è inferiore alla metà della raccolta Publitalia; tocca il 50% nel '94-'95, lo supera nettamente nel quinquennio 1996-2000, torna decisamente al di sotto nel biennio 2001-2002.

Per completare questo rapido quadro sui mutamenti intervenuti nel settore televisivo è utile considerare ancora le risorse di cui dispone la RAI S.p.A. Nel 1989 queste assommavano a 2.416,5 miliardi di lire saliti a 4.666,4 nel 2002 (rapporto da 100 a 193 a fronte di un valore della lira che, nello stesso periodo, passa da 100 a 177,1). La composizione percentuale di queste risorse, tuttavia, è variata in modo considerevole. Nel 1989 al totale il canone contribuiva per il 62% e la pubblicità per il 38%; nel 2002 il canone è al 57% e la pubblicità al 43%. Fatto 100 il gettito del canone nel 1989, nel 2002 esso raggiunge quota 177, in perfetta linea con l'inflazione. Il «di più» è scaturito dall'incremento del gettito pubblicitario.

Dagli elementi qui richiamati si possono trarre due conclusioni. La prima è che in Italia, nel settore radiotelevisivo, si registra la esistenza di un duopolio consolidato fra RAI e Mediaset, in equilibrio praticamente perfetto. Che si consideri la raccolta pubblicitaria o gli ascolti, le grandezze e i rapporti fra i due soggetti restano stabili nel tempo. Quando si verifica una oscillazione, nel giro di un anno o due si recupera la situazione preesistente. In contrasto con questa valutazione potrebbero essere giudicati i dati di ascolto dell'ultimo biennio, in particolare nel *prime time*, con Canale 5 che ha superato RAI1 e Italia 1 che ha fatto la stessa cosa (ma più recentemente e per un'incollatura) con RAI2. Ma solo il tempo ci dirà se si tratta di una nuova oscillazione congiunturale o di una tendenza durevole.

La seconda conclusione è che – anche a causa della struttura duopolistica fortemente controllata – il settore televisivo, in Italia, è poco dinamico e innovativo. La concorrenza, quando c'è, mira a difendere o a ricostituire l'equilibrio esistente. Un equilibrio «concertato» non dovrebbe – in linea teorica – porre al servizio pubblico problemi di compatibilità tra *au-*

dience, raccolta pubblicitaria e qualità della programmazione. L'esperienza insegna, tuttavia, che un'audience inseguita ad ogni costo comporta il rischio di un abbassamento della qualità. In ogni caso, se la competizione viene completamente assoggettata alla logica commerciale, può risultarne compromessa la autonomia e la specificità del servizio pubblico. D'altro canto, la forza degli interpreti del duopolio è tale da impedire o scoraggiare tentativi di ingresso da parte di nuovi soggetti. Il mercato della pubblicità appare piuttosto «soddisfatto», e non sprigiona spinte che facciano prevedere il superamento di una situazione sostanzialmente statica. Ciò non vuol dire che ci si debba rassegnare alla staticità, alla scarsa disposizione alla innovazione che ne deriva; ma bisogna pur valutare che gli ostacoli da affrontare per il rinnovamento del settore e per imprimergli una dinamica maggiore di quella che manifesta oggi, non sono di poco conto.

Una citazione a parte va dedicata alla diffusione delle parabole per la ricezione in digitale e agli ascolti delle *pay-tv*. Da stime ben documentate raccolte presso operatori del settore, gli abbonamenti si collocano fra i 2.500.000 e i 3.000.000. Altrettante sono le parabole installate alle quali non corrisponde un abbonamento; una percentuale non bassa di queste è dunque adibita a ricezioni «pirata». La battaglia per contrastare questo fenomeno si è intensificata negli ultimi tempi; e – sembra – con una certa efficacia. Avendo, inoltre, gli operatori interesse a coinvolgere anche gli utenti irregolari e a ricondurli all'interno del mercato legale, vengono oggi avanzate proposte molto allettanti; cosicchè si può prevedere, entro un tempo non lungo, una sostanziale bonifica della pirateria. La piattaforma materiale conta dunque oggi, in Italia, su più di 5.000.000 di parabole. Non ci sono rilevazioni che consentano di valutare quante di queste siano condominiali. Certamente la percentuale attuale è bassa, anche a causa degli ostacoli che vengono dai regolamenti; ma è certo che questo tipo di installazione sta conoscendo un rapido incremento.

Tenuto conto di ciò, anche se mancano rilevazioni di ascolto specifiche, non è improprio ipotizzare che l'ambito degli utenti che accedono a trasmissioni in digitale attraverso il satellite è già consistente ed è in espansione; con tutti i corollari del caso, incluso quello pubblicitario.

IV – L'INSEDIAMENTO DELLA COMMISSIONE

Il Parlamento della XIV legislatura ha iniziato i suoi lavori il 30 maggio 2001. Sono trascorsi due mesi prima che la Commissione fosse convocata per costituirsi, procedendo alla elezione del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza. La prima seduta si è tenuta il 3 agosto 2001; ma in quella occasione non è stato raggiunto il numero legale. La stessa cosa si è verificata nelle sedute del 4 e del 19 settembre. Solo il 24 settembre è stato possibile procedere a regolari votazioni e all'adempimento degli obblighi regolamentari che consentono alla Commissione di iniziare

la propria attività; erano trascorsi quasi quattro mesi dall'insediamento del nuovo Parlamento.

Il ritardo è significativo e merita di essere messo in evidenza in quanto collegato a una particolare situazione nella quale si trova la Commissione dopo il passaggio dal sistema elettorale proporzionale a quello maggioritario, vale a dire dalla XII legislatura. Il problema di affidare la Presidenza della Commissione stessa a un parlamentare dell'opposizione è stato sollevato dopo le prime elezioni con legge maggioritaria (1994), anche in nome del «conflitto d'interessi». Le ragioni fondamentali, tuttavia si concentravano sulle funzioni di controllo e di garanzia che la legge affida alla Commissione di vigilanza sulla RAI e sulla opportunità che la maggioranza – disponendo già di poteri che la tutelano – le lasciasse ad una più diretta responsabilità della opposizione. Quella discussione non ha prodotto subito gli effetti che si proponeva: presidente della Commissione fu eletto l'onorevole Marco Taradash, appartenente al gruppo parlamentare Forza Italia, della maggioranza. Le vicende politico-parlamentari determinarono tuttavia, dopo pochi mesi, la caduta del primo governo Berlusconi e il varo del governo Dini con relativo mutamento di maggioranza; cosicchè il gruppo di Forza Italia si trovò all'opposizione. Sia pure in modo non «programmato», già durante la prima legislatura «maggioritaria» la Presidenza della Commissione di vigilanza fu dunque nelle mani di un parlamentare che faceva parte, da un determinato momento in avanti, della opposizione.

Questo precedente – che si potrebbe considerare «casuale» – ha aperto la strada, nella XIII legislatura, ad una decisione consapevole e motivata sia sotto l'aspetto politico che sotto quello istituzionale. Presidente della Commissione fu eletto l'onorevole Francesco Storace del gruppo di Alleanza Nazionale, allora all'opposizione. Quando poi, in occasione delle elezioni del 2000, l'onorevole Storace si candidò e venne eletto Presidente della Regione Lazio, fu sostituito dall'onorevole Mario Landolfi, appartenente anch'egli al gruppo di An. Nella XIV legislatura il criterio è stato confermato; fatto particolarmente significativo, visto che i ruoli di maggioranza e di opposizione si sono invertiti rispetto alla legislatura precedente. Si può dunque concludere che, sia pure in via di fatto, senza alcun riferimento formale o normativo, la attribuzione della Presidenza della Commissione di vigilanza ad un parlamentare della opposizione è ormai una prassi consolidata, accettata e applicata da tutte le forze politiche.

Si tratta di una prassi apprezzabile, in quanto scaturisce dalla consapevolezza che in un sistema maggioritario vanno ridefiniti gli ambiti istituzionali ai quali compete la tutela delle garanzie e vanno, anche, rafforzate le tutele per la opposizione. Tuttavia si deve anche verificare se questa misura risulta efficace ai fini che si propone. Essenziale, per questa valutazione, è considerare i poteri del Presidente della Commissione di vigilanza. Nel Regolamento che, a norma di legge (14 aprile 1975, n. 103, articolo 1, comma 5) la Commissione si è data, i compiti del Presidente, stabiliti all'articolo 6, ricalcano quelli indicati per i Presidenti delle Commissioni permanenti all'articolo 21 del Regolamento della Camera dei De-