putati; il regolamento del Senato non prevede un apposito articolo, ma le norme diffuse sono identiche. «Il Presidente della Commissione la rappresenta, la convoca e ne presiede le sedute, regolando le discussioni e le votazioni secondo le norme del presente regolamento e i princìpi generali comuni contenuti nei Regolamenti della Camera e del Senato».

Il Presidente della Commissione di vigilanza non ha, dunque, poteri particolari che gli consentano interventi istituzionalmente significativi nè per quanto riguarda i rapporti con la RAI, nè per quanto riguarda i pronunciamenti della Commissione stessa che, come è ovvio, sono vincolati alla «regola di maggioranza». Certamente, il Presidente della Commissione di vigilanza gode di una visibilità, di una possibilità di accesso ai mezzi di informazione che gli consentono di far conoscere con una certa facilità i suoi giudizi e i suoi punti di vista. Tuttavia, se questi divergono da quelli della maggioranza della Commissione hanno un rilievo politico ma uno scarso o nullo significato istituzionale; nel senso che l'opinione del Presidente non impone, di per sè, nulla alla concessionaria del servizio pubblico sulla quale esercita i poteri che le conferisce la legge la Commissione nella sua maggioranza semplice o – nei casi previsti – qualificata.

Sarebbe necessario verificare i poteri del Presidente alla luce della nuova funzione che ad esso viene attribuita in quanto appartenente alla opposizione. È evidente che non si può ipotizzare che il Presidente abbia poteri di merito a prescindere dalla volontà della Commissione e – quindi – della maggioranza in essa presente. Si potrebbe, però, attribuirgli poteri autonomi in alcuni casi, come l'inserimento di punti all'ordine del giorno anche a prescindere dall'accordo della maggioranza nell'ufficio di presidenza; la possibilità di chiedere e ottenere informazioni e documenti (quindi una sorta di attività ispettiva rafforzata) da parte della concessionaria; e simili.

Questo tipo di «garanzie» potrebbero trovare spazio e risposte anche in sede di regolamento delle assemblee, qualora prendesse piede e giungesse a conclusione il proposito, recentemente ventilato, di definire un vero e proprio «statuto della opposizione». In questo caso la attribuzione del Presidente alla opposizione stessa potrebbe trovare conferma formale o potrebbe anche essere superato da altre potestà riconosciute alla opposizione in quanto tale.

V – Durata del mandato del Consiglio di Amministrazione e sua scadenza

La fase iniziale dei lavori della Commissione è stata dominata dal problema della scadenza del Consiglio di Amministrazione (C.d.A.) della RAI, questione non risolta in modo certo dalle norme in vigore.

La legge 25 giugno 1993, n. 206 stabilisce che il C.d.A. «dura in carica per non più di due esercizi sociali». La formulazione si presta a diverse interpretazioni. Evidentemente, al momento della approvazione della suddetta legge, la precisa definizione della durata del mandato del C.d.A.

non appariva particolarmente importante, in quanto si pensava che entro breve tempo sarebbe dovuta intervenire la legge di riforma del servizio pubblico. Al contrario, le norme lì previste, concepite come *una tantum* e, comunque, come assolutamente transitorie, sono ancora in vigore a dieci anni di distanza.

Anche i «precedenti», ai quali solitamente si ricorre quando le norme di legge non sono chiare, non sono, a loro volta, univoci. I Consigli succedutisi nel periodo di applicazione della legge n. 206 del 1993 sono stati quello presieduto dal professor Demattè, nominato poco dopo la entrata in vigore della legge stessa; quello presieduto dalla dottoressa Brichetto Moratti, nominato nel luglio 1994, quello presieduto dal professor Siciliano, nominato nel luglio 1996; quello presieduto dal professor Zaccaria, nominato nel febbraio 1998, e rinominato, nelle stesse persone del precedente, nel febbraio 2000.

Come si vede, il primo consiglio è durato in carica per un anno, il secondo per due anni «solari» (dal luglio del '94 al luglio del '96), il terzo per diciannove mesi; e, il quarto è stato rinnovato dopo ventiquattro mesi esatti dalla prima nomina.

La prima considerazione da fare è che, a determinare la durata del mandato dei C.d.A. RAI, mantengono un peso determinante le vicende e le valutazioni politiche ed elettorali, come risulta chiaramente dalla ricostruzione delle vicende che hanno accompagnato i passaggi ricordati. La seconda considerazione: sembrerebbe che l'espressione «non più di due esercizi sociali» sia stata intesa come equivalente di «ventiquattro mesi»; tale è infatti la durata del consiglio nei due casi nei quali non se ne è verificata una interruzione anticipata, vale a dire per il Brichetto Moratti e per il primo Zaccaria.

Quest'ultima tesi è stata sostenuta dal professor Zaccaria in veste di Presidente della RAI, anche sulla base di pareri legali. Ad essa se ne sono contrapposte altre. Una richiedeva le dimissioni del C.d.A. in concomitanza con la elezione a Presidente della Commissione di vigilanza di un parlamentare della opposizione; una tesi di cui è evidente la motivazione politica ma che non dispone di adeguati sostegni normativi. Un'altra pretendeva di prolungare il mandato fino alla approvazione formale del bilancio. Un'altra ancora fissava la scadenza del C.d.A. al 31 dicembre del secondo anno di mandato.

Nei primi mesi di lavoro la Commissione ha svolto varie audizioni del Presidente e del Direttore generale della RAI in carica, rispettivamente il professor Roberto Zaccaria e il dottor Claudio Cappon, oltre che di altri dirigenti. Gli argomenti all'origine di tali audizioni erano riferiti alla gestione e alla programmazione della RAI e, in generale, alla conoscenza – da parte di una Commissione appena insediata – della situazione complessiva della concessionaria del servizio pubblico. Particolare rilievo ha avuto la divergenza di valutazioni fra i vertici in carica della concessionaria e il Ministro delle comunicazioni sulla esecuzione di un accordo commerciale per la vendita a privati di una quota della società consociata *Rai-way.* L'accordo, stipulato quando era in carica un precedente esecutivo, prevedeva una ratifica da parte del governo come condizione per la sua esecuzione. L'entità finanziaria del-

l'accordo era consistente, aggirandosi intorno agli 800 miliardi di vecchie lire. Il nuovo governo, e per esso il Ministro delle comunicazioni, non concesse la ratifica, non condividendo la perdita di un integrale controllo sugli impianti di trasmissione da parte della RAI che quell'accordo comportava. I vertici della concessionaria avanzarono ricorso alla giustizia amministrativa ma ne ebbero pronuncia sfavorevole. Il contratto riguardante *Rai-way* non ebbe, dunque, esecuzione. La Commissione discusse – a più riprese – della questione. Si rivelarono due orientamenti molto divaricati: la maggioranza a sostegno della posizione del Governo, le opposizioni favorevoli al perfezionamento del contratto stipulato dalla RAI. Al di là di questi dati, scaturiti dalle discussioni, la Commissione come tale non aveva tuttavia alcun potere di intervenire su una materia sicuramente inerente alla gestione; per cui non si giunse ad alcuna posizione formale.

In genere, comunque, le riunioni svoltesi negli ultimi mesi del 2001, sono state dominate dalla discussione su quando il C.d.A. avrebbe esaurito il proprio mandato o su quando i suoi componenti avrebbero dato le dimissioni. Per questo motivo, la Commissione ha dato mandato al Presidente, su sua proposta, di rivolgersi ai Presidenti della Camera e del Senato per avere da loro una interpretazione univoca della norma di legge. La lettera (allegato 1) è stata spedita il 3 gennaio 2002. I Presidenti della Camera e del Senato hanno risposto il 20 gennaio 2002, con lettera comune. In essa (allegato 2) si dice che il mandato del C.d.A. è da intendersi scaduto il 31 dicembre del secondo anno dalla data di nomina.

Questa pronuncia dei due Presidenti non ha avuto effetti pratici sulla scadenza del secondo consiglio Zaccaria il quale, con lettera del 17 gennaio 2002 (allegato 3) ha dichiarato di considerare concluso il suo mandato in data 16 febbraio 2002. La diversità dei tempi era troppo ridotta per dar luogo a polemiche. Ma, fino a quando resterà la attuale indeterminatezza normativa, la pronuncia contenuta nella lettera dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati del 20 gennaio 2002 è da considerare il riferimento più affidabile, che può impedire il rinnovarsi delle difficoltà conosciute dalla Commissione nell'avvio della XIV legislatura.

A prescindere da ogni altra innovazione che il legislatore voglia introdurre quanto alla composizione e ai criteri di nomina del C.d.A. della RAI, sulla base della esperienza qui riferita, si sottolinea la opportunità di definire esattamente la durata del mandato dello steso C.d.A.; e di regolare esplicitamente cosa deve accadere (o non accadere) al cambio di legislatura. In caso contrario, le polemiche e le difficoltà incontrate in passato si riprodurranno inevitabilmente con discredito per le istituzioni e con danno per l'azienda concessionaria.

VI – Il pluralismo – 1. I casi Biagi e Santoro

Già nelle primissime audizioni con i nuovi vertici aziendali il tema del pluralismo è stato al centro del dibattito della Commissione e oggetto

di riflessione da parte del Presidente e del Direttore generale della RAI. Le audizioni «preliminari» dedicate cioè a un confronto generale sui criteri e gli obiettivi del nuovo C.d.A. nella gestione dell'azienda sono state due. La prima si è svolta nei giorni 12 e 13 marzo 2002 e ha coinvolto solo il presidente Baldassarre; la seconda si è svolta il 3 aprile 2002 e ha coinvolto anche gli altri membri del C.d.A. e il dottor Agostino Saccà, nel frattempo nominato direttore generale.

Il presidente Baldassarre, il 12 marzo, fece una chiara e impegnativa affermazione di principio: «Il pluralismo è una parte essenziale della gestione della RAI, anche se non sempre è stato adeguatamente tutelato. Avrò come compito inflessibile quello di perseguire tale obiettivo con la massima energia e la massima forza». A questa dichiarazione fece seguire due specificazioni. «Il pluralismo è strettamente correlato a un'altra garanzia, quella della imparzialità....il valore del pluralismo deve riflettersi anche nella organizzazione aziendale, affidando secondo un certo equilibrio di differenze politiche e culturali le direzioni e i posti dei dirigenti; non per assicurare a ciascuno uno spazio per farsi portatore del proprio verbo politico, ma tenendo presente quello che è la RAI e i suoi doveri nei confronti della comunità nazionale».

Nella audizione del 3 aprile, dedicata alla discussione dei criteri per le nomine, il tema del pluralismo viene ripreso; come era inevitabile visto l'argomento trattato. Lo stesso presidente Baldassarre specifica quello che considera «essere un fondamento nella gestione del servizio pubblico: il pluralismo inteso sotto il profilo sia sociale sia territoriale, e non già politico-partitico». La *ratio* di questa distinzione risulta evidente, considerando che essa viene posta da Baldassarre a sostegno del – parole sue – «criterio costantemente seguito nell'applicazione della legge sul servizio pubblico, consistente nell'esigenza di un riorientamento culturale delle nomine dei dirigenti di più alto livello in direzione delle preferenze espresse dagli elettori». Il direttore generale Saccà, nel corso della stessa audizione, toccò a sua volta l'argomento dicendo: «L'espressione pluralismo, per me ambigua, significa stare attenti alla politica, alla quale naturalmente con grande rispetto si deve porre attenzione».

Le dichiarazioni citate si prestano a molte riflessioni che non competono tuttavia a questa relazione. Certo è che ne viene confermata la difficoltà di una visione chiara e univoca del concetto di «pluralismo». Le stesse vigenti disposizioni di legge circoscrivono quella difficoltà, ma non la risolvono. La legge n. 103 del 1975 dice: «L'indipendenza, l'obiettività e l'apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali, nel rispetto delle libertà garantite dalla Costituzione, sono princìpi fondamentali della disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo» (articolo 1, comma 2). Il termine «pluralismo» qui non compare. Lo troviamo invece nel decreto legge 6 dicembre 1984, n. 807, convertito dalla legge 4 febbraio 1985, n. 10. All'articolo 1, comma 2, si legge: «Nell'ordinare il sistema radiotelevisivo, lo Stato si informa ai princìpi di libertà di manifestazione del pensiero *e di pluralismo* dettati dalla Costituzione per realizzare un sistema misto di emittenza pubblica e privata». L'argomento trova

la sua sistemazione più precisa nella legge n. 223 del 1990. Lì, al comma 2 dell'articolo 1, si legge: «Il pluralismo, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione, l'apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose, nel rispetto delle libertà e dei diritti garantiti dalla Costituzione, rappresentano i princìpi fondamentali del sistema radiotelevisivo che si realizza con il concorso di soggetti pubblici e privati».

Il tema si impone – come detto – all'attenzione della Commissione, impegnandone il dibattito, già alle prime battute dopo l'insediamento del nuovo C.d.A. Non in astratto o in via teorica, ma a seguito di un intervento pubblico del Presidente del Consiglio e in riferimento al rapporto di due notissimi giornalisti con la RAI. All'origine ci sono le dichiarazioni fatte dal Presidente del Consiglio durante una visita ufficiale a Sofia, in Bulgaria. Il 18 aprile 2002, l'onorevole Berlusconi disse: «Santoro, Biagi e Luttazzi, hanno fatto un uso della televisione pubblica, pagata con i soldi di tutti, criminoso; credo sia un preciso dovere della nuova dirigenza RAI di non permettere più che questo avvenga».

Il 23 aprile, la Commissione riunita per ascoltare il direttore del TG1, estese la convocazione al presidente Baldassarre e al direttore generale Saccà per considerare le ripercussioni di tali dichiarazioni sulla attività della concessionaria del servizio pubblico. L'argomento è stato ripreso nel corso di diverse audizioni, senza riuscire a venirne a capo in modo risolutivo. Da una parte i vertici della RAI hanno reiterato la loro intenzione di fare di tutto per mantenere alla azienda l'apporto di Biagi e Santoro; dall'altra sono insorte sempre nuove difficoltà, ostacoli, imprevisti che hanno prolungato e accentuato la precarietà del rapporto fra i due giornalisti e la RAI.

È diventato sempre più complicato capire dove si potessero e si dovessero prendere le decisioni sui casi aperti. Di volta in volta, i vertici RAI hanno presentato i casi come risolti, o come di competenza dei direttori delle reti, o come legati, in fin dei conti, alle decisioni degli interessati. La Commissione e il suo Ufficio di Presidenza, dopo le ultime, inconcludenti audizioni dell'ottobre 2002, vista la necessità di occuparsi anche di altre questioni, ha deciso di non tornare su argomenti tante volte discussi senza che si riuscisse a venirne a capo. Il Presidente della Commissione, visto che i casi di Biagi e Santoro continuavano a non essere risolti, ha ritenuto opportuno attivare una corrispondenza che viene riportata in allegato (documenti 4 – 5 – 6 – 7). Come si vede dalla lettura dei documenti, le vicende hanno avuto un andamento poco trasparente; sono, inoltre, tutt'altro che concluse, sia per quel che riguarda uno dei due giornalisti, sia per quel che riguarda questioni più generali come quella concernenti le sedi e le procedure di decisione. È intenzione della Commissione completare l'esame di tutta questa materia con i nuovi organismi di amministrazione e di direzione della RAI, per giungere a conclusioni chiare e univoche, cosicchè – in futuro – non si ripetano episodi come quelli sui quali si è qui riferito.

VII – Il pluralismo 2. L'elaborazione e l'approvazione di una nuova risoluzione

Gli eventi di cui al capitolo precedente e le discussioni connesse hanno proposto continui motivi per alimentare polemiche ispirate al pluralismo, al suo rispetto, alla richiesta della sua applicazione. Il peso dei *talk show* e il ruolo dei giornalisti conduttori sono stati al centro dell'attenzione non solo per i casi di Biagi e Santoro; alcune trasmissioni hanno dedicato uno spazio straordinario a fatti di grande impatto emotivo (ad esempio «Porta a porta» con l'infanticidio di Cogne), sulla stampa si è acceso un dibattito sulla opportunità o meno del cosiddetto «conduttore unico». Alcuni gruppi, tanto della maggioranza, quanto della opposizione, hanno presentato alla Commissione proposte di risoluzione su questi argomenti. L'ufficio di Presidenza della Commissione ha considerato l'insieme di questi dati e, ravvisando in essi un denominatore comune che rinviava esattamente al pluralismo, ha accettato la proposta del Presidente di dedicare al tema una sessione nei lavori della Commissione stessa.

La sessione ha preso avvio il 4 giugno 2002 con una relazione svolta dal Presidente Petruccioli (allegato 8) alla quale, nei giorni 5 e 6, è seguita la discussione generale. Sono state, poi, attivate alcune audizioni (l'11 giugno il dottor Mannoni; il 12 giugno il dottor Vespa; il 19 giugno il dottor Costanzo). Il 18 settembre è stato presentato dal relatore un primo testo sul quale sono state proposte alcune modifiche da parte dei gruppi; il che ha portato ad una rielaborazione presentata alla Commissione l'8 ottobre. Sono stati successivamente fissati i termini per la presentazione degli emendamenti, poi discussi e votati. A quel punto mancava soltanto il voto finale; al quale è stato possibile procedere solo l'11 marzo 2003 perchè da parte dei gruppi della opposizione è stata avanzata ed è stata tenuta ferma una obiezione di opportunità. Quei gruppi, infatti, hanno valutato che la approvazione di un atto di indirizzo della Commissione sul pluralismo avrebbe perduto molto del suo significato di fronte a comportamenti dei vertici RAI giudicati del tutto in contrasto con il pluralismo. Dal mese di novembre, poi, si è aperta la crisi del C.d.A. con le dimissioni di due consiglieri e poi di un terzo, e la ostilità della opposizione a varare il provvedimento si è fatta ancora più determinata. Il relatore, considerando il fatto che nel merito della risoluzione c'era un generale accordo, ha preferito non sacrificare questo dato sostanziale e non ha forzato i tempi. Il risultato è stato apprezzabile perchè, sia pure con qualche ritardo, l'atto di indirizzo (allegato 9) è stato approvato alla unanimità.

Trasmesso in un primo tempo al Presidente del Collegio sindacale – visto che ci si trovava in «sede vacante» fra le dimissioni del vecchio consiglio e la nomina ancora non avvenuta del nuovo – il testo della risoluzione è stato comunicato ufficialmente alla dottoressa Lucia Annunziata, nuovo Presidente della RAI il 31 marzo 2003. Il giorno successivo il C.d.A. della RAI ha per parte sua assunto decisioni volte a recepire le raccomandazioni formulate dalla Commissione nel testo in questione.

VIII – Gli strumenti di informazione a disposizione della Commissione

Si considerano qui non tanto i poteri che la legge attribuisce alla Commissione per esercitare le proprie funzioni di indirizzo generale e di vigilanza; quanto gli strumenti attraverso i quali la Commissione viene a conoscenza della situazione della concessionaria del servizio pubblico e le possibilità di acquisire informazioni. Intorno a questo punto, infatti, nel corso del 2002 si sono manifestate difficoltà e ci sono stati contrasti fra la Commissione stessa e i vertici della RAI.

La legge n. 103 del 1975 stabilisce al comma 6 dell'articolo 4 che la Commissione parlamentare di vigilanza «approva i piani di massima della programmazione annuale e pluriennale e vigila sulla loro attuazione; riceve dal Consiglio di amministrazione della società concessionaria le relazioni sui programmi trasmessi e ne accerta la rispondenza agli indirizzi generali formulati». Il comma 13 dello stesso articolo aggiunge: «Per l'adempimento dei suoi compiti, la Commissione può invitare il presidente, gli amministratori, il direttore generale e i dirigenti della società concessionaria e, nel rispetto dei regolamenti parlamentari, quanti altri ritenga utile; può, altresì, chiedere alla concessionaria la effettuazione di indagini e studi e la comunicazione di documenti».

La legge n. 206 del 1993 arricchisce e precisa gli strumenti che consentono il controllo, quindi anche la conoscenza, da parte della Commissione. Lo strumento più importante è il «piano editoriale». Al comma 5 dell'articolo 2 si precisa che il Consiglio di amministrazione «elabora e approva il piano editoriale, nel rispetto degli indirizzi formulati dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi». Questo documento deve essere trasmesso alla Commissione, in quanto lo stesso articolo, al comma 1 prevede che «la Commissione bicamerale può formulare, con delibera assunta con la maggioranza assoluta dei componenti, motivate proposte al Consiglio di amministrazione in ordine al rispetto delle linee e degli obiettivi contenuti nel piano editoriale, nonchè all'adeguamento del piano stesso da parte delle reti e testate nel corso del periodo temporale di validità del piano». Lo stesso comma aggiunge che «il consiglio di amministrazione della società concessionaria procede a verifiche bimestrali sulla attuazione del piano editoriale e ne informa con apposita relazione». Sempre all'articolo 2, comma 7, si prevede che il consiglio di amministrazione riferisca alla Commissione sui piani in base ai quali assegna annualmente le risorse economiche alle diverse aree di attività aziendale. Infine, l'articolo 2-*bis* della stessa legge prevede che siano trasmesse alla Commissione le relazioni del collegio sindacale.

L'articolo 4 della legge in questione è dedicato alla convenzione tra la società concessionaria del servizio pubblico e il Ministero allora delle poste e delle telecomunicazioni, oggi delle comunicazioni. All'ultimo comma si prevede che «prima che sia resa esecutiva, la convenzione è trasmessa alla commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, che esprime il parere entro trenta giorni».

A questa norma è appeso anche il contratto di servizio a causa di un complicato *iter* legislativo che è stato oggetto di analisi della Commissione in occasione del parere reso sul nuovo contratto di servizio 2003-2005 (allegato 11).

Nel 2002 la Commissione ha avuto occasione di misurarsi con tutti e tre gli strumenti di informazione-controllo previsti dalle norme di legge. Le relazioni bimestrali sono state comunicate con uno slittamento di qualche mese anche a causa del ricambio ai vertici della RAI. Comunque, la Commissione ha adempiuto al compito di esaminare le relazioni bimestrali, restaurando così una occasione utile per monitorare l'attività della RAI e per fornire – eventualmente – indicazioni e indirizzi, e riattivando una prerogativa prevista dalla legge, sostanzialmente negletta negli ultimi anni.

Va peraltro notato che le suddette relazioni bimestrali, ufficialmente dedicate alla verifica della «attuazione del piano editoriale» non si capisce bene a quale documento base facciano riferimento. Dalla documentazione fornita dalla RAI, l'unico documento che possa essere definito «piano editoriale», e che ha infatti come oggetto le «linee editoriali dell'azienda» è quello approvato dal C.d.A. nella seduta del 15 settembre 1994. Assimilabili ad un piano editoriale sono le «linee guida per la realizzazione della nuova RAI TRE e dei piani aziendali coordinati», approvate con delibera del C.d.A. il 29 aprile 1998. Il documento, oltre e definire la nuova RAI TRE, espone anche il nuovo modello organizzativo divisionale della RAI, considera i costi della rete e le risorse della RAI. Dopo questo, il solo documento che abbia caratteri generali, ancorchè molto parziali, è la proposta di progetto culturale approvata dal C.d.A. il 16 gennaio 2003, presenti soltanto il presidente Baldassarre e il consigliere Albertoni.

Il «piano editoriale» secondo le norme vigenti, è la chiave di volta del rapporto fra la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e la Commissione parlamentare di vigilanza. È assolutamente necessario che il piano editoriale sia elaborato e approvato con regolarità e a scadenze certe, e sia formulato in modo da consentire una verifica effettiva del suo stato di attuazione e del rispetto degli orientamenti in esso contenuti. L'impegno affinchè ciò avvenga è forse il più importante compito al quale la Commissione deve dedicarsi.

Dopo aver ripristinato l'esame della relazione bimestrale nel febbraio 2002, il 6 marzo la Commissione è passata alla discussione sui criteri di formulazione dei Piani annuali di produzione e trasmissione di RAI1, RAI2 e RAI3, e del Piano di assegnazione delle risorse economiche alle diverse aree di attività aziendali per l'anno 2002. A tal fine la Commissione ha preliminarmente proceduto ad una serie di audizioni del Presidente e del Direttore generale della RAI il 6, 13, 14, 21 novembre ed il 19 dicembre 2001; del Presidente e dell'Amministratore delegato della SIPRA il 5 e l'11 dicembre 2001; del Direttore di RAI1 il 29 gennaio e il 26 febbraio 2002; del Direttore di RAI2 il 23 gennaio 2002 e del Direttore di RAI3 il 30 gennaio 2002.

Alla relazione (allegato 10) svolta il 6 marzo è seguita la discussione che si è conclusa nella seduta del 16 aprile con un accordo sulla relazione stessa. In particolare, la Commissione:

ha sottolineato la necessità di perseguire livelli sempre più alti di qualità nelle trasmissioni di servizio pubblico, giudicandola non in contrasto con l'obiettivo di alti e crescenti livelli di ascolto. La funzione ed il prestigio del servizio pubblico dipendono egualmente da ambedue i parametri: quello qualitativo e quello quantitativo;

ha rilevato che non sono state ancora messe in atto le misure contabili e organizzative che consentano la distinzione fra le attività finanziate dal canone e le attività finanziate dal mercato;

ha richiamato a una più completa valorizzazione e utilizzazione delle autonome capacità produttive riducendo il ricorso agli appalti esterni; non solo per ragioni di economicità ma perchè quel ricorso, se non accompagnato dalla dovuta trasparenza, può limitare la libera concorrenza; preoccupazione rafforzata dalla presenza ricorrente di una particolare società nella produzione delle trasmissioni di intrattenimento;

ha chiesto di recedere dalla decisione di non acquistare i diritti per la Coppa Italia e per il Campionato 2002-2003; la richiesta è stata accolta dalla RAI;

ha sollecitato una maggiore attenzione alla programmazione per i minori e, più complessivamente per le famiglie; e un maggiore impegno della RAI per realizzare programmi che tengano conto delle esigenze e della sensibilità della prima infanzia e dell'età evolutiva riconoscendo la priorità del diritto prevalente alla tutela dello sviluppo fisico, psichico e morale dei minori. Particolare attenzione critica è stata auspicata nell'evitare messaggi di violenza e intolleranza;

ha deplorato che resti disattesa la destinazione dell'8 per cento della quota destinata alla produzione di film e opere di fantasia e cartoni animati appositamente realizzati per la RAI; come – per altro – la destinazione di una percentuale minima del 20% dei proventi complessivi del canone a investimenti finalizzati alla produzione di opere italiane ed europee;

ha auspicato un crescente impegno della RAI nella promozione e diffusione della conoscenza della lingua e della cultura italiana nel mondo attraverso la rappresentazione dei diversi aspetti delle realtà imprenditoriali, culturali e sociali del Paese valorizzando le identità culturali e sociali locali;

ha indicato, infine, come priorità del servizio pubblico, l'informazione e l'educazione del consumatore sulle norme nazionali e comunitarie che lo tutelano.

Il 26 novembre 2002 il Presidente del Senato ha trasmesso alla Commissione la bozza del nuovo contratto di servizio per il triennio 2003-2006, messa a punto tra RAI e Ministero. Peraltro, il ministro Gasparri aveva illustrato alla Commissione le intenzioni del Governo in materia nel corso di una audizione svoltasi già il 29 maggio 2002. La Commis-

sione, impegnata nel corso di più sedute nell'esame e nella discussione della situazione creatasi ai vertici della concessionaria a seguito delle dimissioni di tre consiglieri su cinque, ha iscritto il 17 dicembre all'ordine del giorno dei propri lavori l'inizio della discussione per la definizione del parere previsto dalla legge. All'argomento sono state dedicate le sedute del 18 dicembre 2002, del 14, 15 e 21 gennaio 2003 che hanno esaminato anche una «nota aggiuntiva» dedicata agli aspetti legislativi connessi con il «contratto di servizio» (allegato 11). Il parere è stato approvato a maggioranza. Trasmesso al Ministero è stato accolto parzialmente (allegati 12 e 13).

Complessivamente, le possibilità di conoscenza e – quindi – di controllo che derivano alla Commissione dai succitati strumenti, non sono molto numerose e – soprattutto – non sono affatto raffinate. Il livello di precisione, attinente soprattutto alla tipologia e alla qualità della programmazione, offerto tanto dalle periodiche relazioni sulla attuazione del piano editoriale quanto dalle indicazioni del contratto di servizio è, nel complesso, grezzo; i controlli e le valutazioni consentite su quelle basi sono aleatori. Uno dei problemi da affrontare (qualora si voglia tenere conto, eventualmente anche in sede legislativa, della esperienza di cui qui si riferisce), è proprio il miglioramento delle capacità di conoscenza e documentazione di cui la Commissione può disporre. Nessun organo di vigilanza e di controllo può svolgere una funzione efficace se non dispone di conoscenze ampie e precise e se non è messo nelle condizioni di poter acquisire dati dei quali possa aver bisogno per la propria attività. Non a caso, le autorità terze che sono state istituite, comprese quelle che incidono sul settore delle comunicazioni e dell'informazione (prima il Garante, poi l'Autorità) dispongono tutte di strumenti autonomi di conoscenza, rilevazione e indagine, e delle risorse per attivarli; cui si aggiungono poteri che le autorizzano a ricorrere all'ausilio di settori della pubblica amministrazione.

Il problema è tradizionalmente presente alla esperienza e alla attenzione della Commissione. I suoi atti sono punteggiati da frequenti richieste di informazioni rivolte alla concessionaria; richieste che non sempre hanno ottenuto soddisfazione. Anche considerando il comprensibile riserbo della RAI, come di qualunque società per azioni, si deve tuttavia osservare che ne possono nascere ostacoli alla Commissione stessa nell'espletamento delle sue funzioni. Non disponendo infatti essa di autonome fonti e strumenti per l'acquisizione di dati, dipende interamente da quanto le viene trasmesso dalla concessionaria. In passato, da ciò sono nate discussioni che hanno riguardato tanto i poteri della Commissione quanto la tutela della *privacy*. In realtà, è stato verificato che polemiche su questi argomenti non hanno fondamento. Le informazioni sono necessarie per esercitare quei poteri di vigilanza e di indirizzo generale che la legge le attribuisce. Quanto alla *privacy*, tutti gli atti amministrativi della RAI vengono trasmessi alla Corte dei conti la quale – sia pure a distanza di qualche tempo – li rende pubblici; non ha dunque senso invocare la riserva-

tezza verso altri soggetti, in particolare verso la Commissione parlamentare di vigilanza.

La complessità – e l'importanza – del tema è stata messa in luce nel corso di uno scambio di lettere fra la Commissione e la concessionaria durante l'ultimo periodo della presidenza Baldassarre. Il Presidente della Commissione, con lettera in data 29 novembre, ha chiesto al Presidente della RAI copia dei verbali del C.d.A. seguenti alle dimissioni dei consiglieri Zanda e Donzelli e, successivamente, Staderini. Il 5 dicembre Baldassarre ha risposto opponendo obiezioni e motivandole (allegato 14).

La Commissione al fine, comunque, di superare ostacoli impropri e di evitare polemiche infondate di fronte a proprie richieste di documenti, aveva già ritenuto di predisporre una risoluzione sull'argomento. La relativa discussione era iniziata nella seduta dell'8 ottobre 2002 e si è conclusa con l'approvazione unanime del testo (allegato 15) nella seduta del 18 dicembre 2002. Anche sulla base di questa risoluzione, il Presidente della Commissione, il 28 gennaio 2003, rinnovava la richiesta (allegato 16). Il Presidente della RAI confermava il suo punto di vista con un testo ampio e approfondito, al quale replicava a sua volta il Presidente della Commissione. I due testi (allegati 17 e 18) contengono elementi utili a comprendere come la materia presenti aspetti se non controversi certamente ambigui, che consigliano chiarimenti di carattere legislativo fondati su norme univoche che eliminino o riducano al minimo gli spazi di interpretazione. Come si coglie alla lettura, la questione non si limita alla acquisizione di informazioni e documenti, ma investe la definizione sostanziale della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e, di conseguenza, la possibilità stessa di esercitare da parte del Parlamento o di autorità terze funzioni di vigilanza, controllo e indirizzo.

Il 10 ottobre la Commissione ha concluso positivamente l'esame delle modifiche allo Statuto della RAI conseguenti alla delibera dell'Assemblea generale degli azionisti per un aumento gratuito del capitale sociale da 100 a 500 milioni di €, attuato attraverso la utilizzazione delle riserve di patrimonio netto. Il parere è stato richiesto dal Ministro delle comunicazioni e reso dalla Commissione a norma del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 3 aprile 1947, n. 428 (articolo 5).

IX – Le nomine

Fra i compiti che la legge attribuisce con maggiore precisione alla Commissione di vigilanza c'è la discussione dei criteri che devono sovrintendere alle nomine di direttori e vicedirettori di reti e testate (legge n. 206 del 1993, articolo 2, comma 7). È da tempo instaurata la prassi secondo cui all'insediamento di un nuovo C.d.A. RAI segue un ricambio generale degli incarichi interni all'azienda. Si tratta di una prassi opinabile, e comunque rivelatrice di una dipendenza molto stretta dell'assetto della concessionaria dagli equilibri politici. Questa prassi è venuta assumendo aspetti perfino vincolanti – nei fatti – con il passaggio dal sistema propor-

zionale a quello maggioritario. Fino ai primi anni '90, infatti, la nomina di un nuovo C.d.A. non comportava affatto il mutamento degli equilibri «politici» al suo interno; cosa che, invece, è certa da quando vige il maggioritario, in particolare quando l'insediamento del nuovo C.d.A. segue a elezioni politiche che hanno registrato un cambio di maggioranza. È quanto è avvenuto con il passaggio dal C.d.A. Zaccaria al C.d.A. Baldassarre.

La Commissione, all'indomani dell'insediamento del nuovo C.d.A., in previsione di un avvicendamento molto ampio nei ruoli di direzione della RAI, si è dedicata all'esame previsto dalla legge. All'argomento è stata dedicata in particolare la audizione del 3 aprile 2002 con il Presidente, i Consiglieri di amministrazione e il Direttore generale.

In quella occasione, il Presidente Baldassarre elencò, in ordine i seguenti criteri: «Il Consiglio di amministrazione ritiene prioritario nella definizione delle scelte per le nomine dei direttori di testata e delle reti garantire il massimo di pluralismo...così da rappresentare correttamente le numerose e varie componenti della società italiana, tenendo conto del quadro complessivo delle emittenti pubbliche e private che operano nel nostro Paese. In secondo luogo, il Consiglio di amministrazione ritiene che sia preferenziale nominare professionalità provenienti dall'azienda....si richiede poi un'alta professionalità nella gestione editoriale e manageriale, preferibilmente nel settore radiotelevisivo; trasparenza ed eticità nei comportamenti professionali; capacità di guidare l'azienda nella sua missione di servizio pubblico e di assicurarle capacità e competitività sul mercato radiotelevisivo; un elevato grado di indipendenza e imparzialità; un'attitudine alla discrezione e alla riservatezza nei rapporti aziendali e nelle relazioni esterne.....quando parliamo di alta professionalità dobbiamo pensare all'alta professionalità dimostrata sul campo....un direttore di rete o di testata che abbia fatto aumentare l'*audience* e gli introiti della sua rete o della sua testata ha operato bene, ha dato esempio di un'alta professionalità e, perciò, non può non essere considerato all'atto delle nomine».

Nella sua introduzione, il presidente Baldassarre, oltre e ricordare come criterio generale la corrispondenza delle scelte sulle nomine alla politica aziendale, ne aggiunge un altro «implicito perchè costantemente seguito nell'applicazione della legge sul servizio pubblico, consistente nell'esigenza di un riorientamento culturale delle nomine dei dirigenti di più alto livello in direzione delle preferenze espresse dagli elettori». Durante la replica ribadiva: «Nella mia introduzione ho parlato di un criterio implicito e di un riorientamento culturale nell'azienda sulla base delle preferenze espresse dai cittadini, perchè è uno dei criteri che si è sempre seguito e che non si può non seguire. Usciamo fuori dall'ipocrisia: quale altro criterio si può applicare se non quello di dare alla dirigenza della RAI una rappresentanza in qualche modo proporzionale alle preferenze di tutti i cittadini?»

Questo stesso criterio ritorna nelle dichiarazioni del presidente Baldassarre durante l'audizione del 9 luglio 2002: «Dal punto di vista dell'equilibrio delle componenti culturali le nostre nomine rappresentano un progresso rispetto a tutto il precedente passato. Infatti la percentuale rela-

tiva alle posizioni ricoperte da dirigenti che fanno riferimento agli orientamenti culturali della opposizione è più che doppia rispetto a quella della passata consiliatura, che era quella più equilibrata».

È facile comprendere come il criterio della «appartenenza alle diverse aree culturali» o «politico-culturali» sia difficile innanzitutto da giustificare; e, poi, da accettare e accertare. È vero, infatti, che da gran tempo – si potrebbe sostenere che si tratti di una caratteristica consustanziale – nella concessionaria del servizio pubblico si attua una distribuzione di posti rigorosamente calibrata sulle appartenenze o sulle «vicinanze» politiche e partitiche. Nella sua vita, che tocca ormai il mezzo secolo, la RAI-Radiotelevisione ha conosciuto diverse fasi che vanno da un monopolio pressochè assoluto gestito dall'allora partito di maggioranza relativa, alla cosiddetta «lottizzazione», vale a dire alla distribuzione di spazi e incarichi ai diversi partiti definita fino nei minimi dettagli. Tutte queste fasi hanno avuto un denominatore comune: gli assetti interni della società di servizio pubblico sono stati derivati potremmo dire automaticamente da premesse politiche. Era possibile che tali premesse, nel corso del tempo, si modificassero; e, in effetti, sono state modificate in conseguenza dei cambiamenti della situazione politica e delle relazioni fra i partiti. A non cambiare, era il rapporto fra quelle premesse e le conseguenze che ne venivano tratte per l'azienda: un rapporto restato sempre rigidamente condizionante.

Altrettanto vero – per altro – è che con il passaggio dal proporzionale al maggioritario e con i cambiamenti normativi definiti nel 1993 (C.d.A. da 16 membri a 5; nominato non più dal Parlamento e di fatto dai partiti, ma dai Presidenti di Camera e Senato) le premesse per così dire «formali» della lottizzazione sono venute meno. In duplice senso. Innanzitutto, alla logica dello «spazio» riservato a ciascun partito o – comunque – a ciascuna «area politica», si è sostituita la logica della «prevalenza» della parte che, di volta in volta, vince le elezioni politiche. Non che le appartenenze riferibili a partiti e raggruppamenti interni a ciascuna coalizione siano scomparse; ma risultano, in una certa misura subordinate. Inoltre, nel C.d.A. non ci sono più i «plenipotenziari» dei partiti, considerati ufficialmente come tali, ai quali sia gli altri partiti, sia i dipendenti dell'azienda riconoscevano la funzione di trattare e stringere accordi. Oggi la situazione è assai più fluida e sfumata; più bassa è la disponibilità ad essere riconosciuti e rappresentati per appartenenza politica e/o partitica, come la capacità e la volontà di «rappresentare» secondo lo stesso criterio.

Anche accettando il criterio esposto dal presidente Baldassarre ne è perciò ardua la applicazione, che richiederebbe una irregimentazione generale e, soprattutto, stabile; cosa che non ha riscontro nella realtà che vede piuttosto, nell'azienda, un'area difficilmente classificabile secondo criteri di collocazione politica. Il richiamo a una «costituzione materiale» nella quale il fattore politico ha senza alcun dubbio fortemente condizionato le scelte e le nomine di persone all'interno della RAI, non trova comunque il benchè minimo appiglio nelle leggi vigenti che orientano in tutt'altra direzione: la valorizzazione della professionalità, della competenza, della

indipendenza eccetera Appare dunque conveniente e prudente non addentrarsi in verifiche che assumano come riferimento il criterio della appartenenza o della vicinanza politica; ma di controllare, invece, per quanto possibile, la corrispondenza delle scelte fatte con altri criteri, anch'essi enunciati dal Presidente del C.d.A. di fronte alla Commissione e, comunque, largamente considerati plausibili e accettabili.

Dal suo insediamento al 31 luglio del 2002, il Consiglio di Amministrazione della RAI presieduto da Baldassarre, ha deciso 156 provvedimenti riguardanti gli incarichi apicali del personale dirigente (giornalistico e non). Ciò risulta dalle delibere consiliari adottate nel suddetto periodo.

In particolare sono stati disposti:

n. 41 provvedimenti di conferma nell'incarico precedentemente ricoperto, pari al 26,3% del totale. In dettaglio: *1 direttore di divisione, due vicedirettori di divisione, 6 direttori, 20 vicedirettori, 11 responsabili di struttura, 1 con altro tipo di incarico*.

n. 81 provvedimenti di nomina (vale a dire promozioni, assegnazioni di incarichi di prestigio e importanza almeno pari a quelli precedenti, assunzioni dall'esterno) pari al 51,9% del totale. In dettaglio: *3 direttori di divisione, 2 vicedirettori di divisione, 21 direttori, 44 vicedirettori, 10 responsabili di struttura, 1 con altro tipo di incarico*.

Gli assunti dall'esterno fra i precedenti 81 sono 12. In dettaglio: *4 direttori, 6 vicedirettori, 2 responsabili di struttura*.

n. 34 provvedimenti di sostituzione (vale a dire collocazione a disposizione o assegnazione di incarichi formali, non paragonabili a quelli precedentemente ricoperti) pari al 21,8% del totale. In dettaglio: *2 direttori di divisione, 11 direttori, 17 vice direttori, 3 responsabili di struttura, 1 con altro tipo di incarico*.

In base all'assetto organizzativo aziendale, alle modifiche successivamente operate e agli effetti delle determinazioni consiliari sopra illustrati, possono essere formulate le seguenti osservazioni.

Il numero delle Divisioni (4), Direzioni di Corporate (12) e di servizio (6) è rimasto invariato.

Il compito dei vice direttori di rete è invece sensibilmente aumentato.

RETE	PRIMA	ORA	SALDO
RAI Uno	3	6	+ 3
RAI Due	3	6 (+1) *	+ 3 (+4)
RAI Notte	2	2	=
RAI Tre	3	4 (+1)	+ 1 (+2)
RAI *International*	3	3	=
Programmi Radiofonici	2	3	+ 1
TOTALE . . .	16	24 (26)	+ 8 (+10)

Il numero dei vice direttori di Testata è altresì aumentato.

TESTATA	PRIMA	ORA	SALDO
TG Uno	4	6	+ 2
TG Due	4	6	+ 2
RAI Sport	3	5 (+2)	+ 2 (+4)
TG Tre + TGR	9	12	+ 3
RAI *News* 24	2	2	=
Televideo	4	4	=
Tribune Servizi Parlamentari	2	4	+ 2
Giornale Radio	6	7 (+1)	+ 1 (+1)
TOTALE	34	46 (49)	+12 (+15)

** Il numero in parentesi indica persone che avevano precedentemente l'incarico di vice-direttori, non sono stati confermati ma restano nella stessa rete o Testata in cui si trovavano.*

Questi dati suggeriscono alcune osservazioni. La prima riguarda il ricorso a forze esterne all'azienda. Si potrebbe sostenere che 12 su 81 non sono moltissimi; anche se un 15% non è poco. Considerata la frequenza con la quale, soprattutto negli ultimi anni, si procede al rinnovo degli incarichi direttivi all'interno della RAI, con una percentuale del genere nel corso di un decennio la maggioranza dei dirigenti verrebbe reclutato all'esterno dell'azienda. Inoltre, va considerata la qualità degli incarichi; a forze esterne, infatti, si ricorre di solito per incarichi particolarmente importanti e delicati.

Qualcosa si può aggiungere anche sotto il profilo funzionale. È indiscutibilmente molto alto il numero di persone «a disposizione» o «sostituite»: più di uno su cinque, 34 su 156. Ciò avviene non a fronte di una contrazione degli incarichi di direzione e di vice direzione, ma in presenza di un loro aumento, soprattutto per questi ultimi. Si tratta di due manifestazioni di spreco. La prima è evidente: un alto numero di dirigenti senza incarico, che non lavorano equivale a risorse disperse. Ma anche il moltiplicarsi di incarichi di vice direzione finisce per avere lo stesso esito, perchè troppi vice direttori non si prestano ad una articolazione effettiva delle funzioni direttive; cosicchè, spesso, alla qualifica non corrispondono precisi compiti o deleghe che dir si voglia.

In vista della verifica della corrispondenza delle nomine ai criteri esposti in Commissione, il Presidente della Commissione ha predisposto una nota con i principali interrogativi ai quali si attendeva risposta, distribuita ai componenti la Commissione stessa, al C.d.A. della RAI e al Direttore generale. La discussione di verifica non si è svolta perchè in un primo tempo i dirigenti della RAI allora in carica hanno chiesto ancora qualche tempo per procedere alle ultime nomine che avevano in animo

di fare, cosicchè si potesse svolgere una discussione unica; poi è sopraggiunta la crisi del C.d.A. e la verifica stessa ha perduto di significato e di interesse. Tuttavia la nota viene qui pubblicata (allegato 19) perchè i problemi in essa considerati non sono svaniti e, sia pure in un contesto diverso, dovranno essere oggetto di esame insieme con i nuovi vertici aziendali.

X – I CONTI ECONOMICI

La RAI ha conosciuto una pesante crisi finanziaria all'inizio degli anni '90. Qui non si tenta neppure di ricostruirne le cause. Probabilmente un peso considerevole l'hanno avuto i costi per lo spostamento degli impianti e degli uffici a Saxa Rubra, anche se una parte fu assorbita nelle spese per i mondiali di calcio del 1990. Certo è che nel 1993 la situazione non era più sostenibile, tanto che fu necessaria una iniziativa straordinaria che si concretizzò nel decreto legge n. 558 del 30 dicembre 1993 definito, non a caso, «salva RAI». A seguito delle misure lì previste, si realizzò il risanamento. Dal '94 al 2000 la RAI ha presentato conti che non suscitavano nessuna preoccupazione, e ha migliorato la propria struttura patrimoniale e finanziaria.

Il bilancio 2001, nonostante un calo dei proventi pubblicitari del 12%, conseguente all'11 settembre e ad una complessiva recessione economica internazionale, registra un indebitamento complessivo del gruppo nell'ordine di 50 milioni di €, su un volume di attività di 2.700 milioni di € (meno del 2%). Il consuntivo 2001 registra un saldo attivo di 12,63 milioni di € come certificato anche dalla relazione «Deloitte e Touche» (pagina 28) trasmessa al C.d.A. con lettera del 17 maggio 2002. Il C.d.A. che lasciò il campo in febbraio 2002, predispose anche il preventivo per quell'anno e lo presentò il 23 gennaio 2002. Tale preventivo prevedeva un sostanziale pareggio, con un accantonamento per «imprevisti» di circa 45 milioni di €, a fronte delle difficoltà prevedibili in relazione alla situazione generale del mercato.

Nella audizione del 3 aprile 2002, il presidente Baldassarre, in proposito, disse: «Noi abbiamo trovato una situazione abbastanza allarmante; non solo abbiamo trovato vuote le casse per gli in vestimenti, ma abbiamo trovato anche un conto economico preoccupante». Richiesto di ulteriori chiarimenti nel corso della discussione, il direttore generale Saccà precisò: «L'Azienda ha certamente alcuni fondamentali a posto, come il conto finanziario; però anche quello comincia a scricchiolare anche se non si registra una lira di debito....È un dato fondamentale non registrare una lira di debito....Ha ragione però il Presidente nel dire che il conto economico è in grave pericolo perchè se l'Azienda non vi pone attenzione lo sbilancio di 100 miliardi (i 50 milioni di € di cui sopra) rischia di aggravarsi. Ad onore del Presidente e dei consiglieri, devo dire che vi era la possibilità, in sede di approvazione del bilancio 2001 – bilancio del tutto veritiero anche se con alcuni margini registrabili – di fare qualcosa. Sulle politiche di bi-