CAMERA DEI DEPUTATI **SENATO DELLA REPUBBLICA**

XIV LEGISLATURA

Doc. XXXII
n. 1

RELAZIONE

DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI

(ai sensi dell'articolo 4 della legge 14 aprile 1975, n. 103)

Trasmessa alle Presidenze delle Camere il 2 dicembre 2003

TIPOGRAFIA DEL SENATO (200)

INDICE GENERALE

I – Premessa . . . . . *Pag.* 3

II – I mutamenti legislativi introdotti dal 1989 a oggi . . . . » 4

III – Il mercato televisivo e pubblicitario nel 1990 e nel 2002 » 11

IV – L'insediamento della Commissione . . . . . » 15

V – Durata del mandato del C.d.A. e sua scadenza . . . . . » 17

VI – Il pluralismo – 1. I casi Biagi e Santoro . . . . . » 19

VII – Il pluralismo – 2. L'elaborazione e l'approvazione di una nuova risoluzione . . . . . » 22

VIII – Gli strumenti d'informazione a disposizione della Commissione . . . . . » 23

IX – Le nomine . . . . . » 27

X – I conti economici . . . . . » 32

XI – La comunicazione politica in periodi elettorali e non elettorali . . . . . » 35

XII – Il convegno promosso d'intesa con l'Autorità per le comunicazioni . . . . . » 38

XIII – A quali condizioni il C.d.A. della Rai è in grado di operare? . . . . . » 39

Allegati . . . . . » 45

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-

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-

lancio questo Consiglio, questo Direttore generale non avrebbero fatto quel bilancio visti i possibili margini per andare in passivo e migliorare le condizioni economiche del conto economico del 2002. Doverosamente, dovendo firmare quel bilancio, ho fatto presente questa situazione al Consiglio. Ma tutti insieme abbiamo ritenuto che non fosse il caso, anche se possibile, di mandare in rosso il bilancio della precedente gestione per migliorare il conto economico del 2002. Se fossi stato allora Direttore generale, avrei proposto al Consiglio di chiudere in passivo il bilancio per migliorare le prospettive del conto economico 2002 e seguenti».

Il nuovo C.d.A. presieduto da Baldassarre provvide, in data 9-10 luglio 2002 ad una prima riprevisione del *budget* 2002. Questo aggiornamento, di norma trimestrale, avviene di solito nel mese di aprile. Nel 2002, a causa dell'avvicendamento dei vertici aziendali, è stato formulato in maggio e portato in Consiglio in luglio. Le rettifiche introdotte rispetto al *budget* iniziale approvato dal precedente consiglio «per errate o diverse valutazioni» o per la necessità di «arricchire la programmazione d'autunno» sono le seguenti:

«15 milioni di € per sottostime e per mancata vendita di secondi diritti *pay* (mondiali di calcio);

«7 milioni di € per maggiori costi della divisione Produzione e altri interventi;

«13 milioni di € per obiettivi contenimento costi assegnati alle reti ma non pianificati;

«30 milioni di € per revisioni palinsesti autunnali;

«20 milioni di € per acquisizione diritti campionato di calcio 2002-2003 (competenza 2002).

Il totale di maggiori spese tocca gli 85 milioni di €. A fronte di questo dato il Consiglio delibera alla unanimità di rendere operativi gli interventi di contenimento dei costi già pianificati per un ammontare di 20 milioni di €; di ridurre da 30 a 20 i milioni di € previsti per il potenziamento della programmazione autunnale di RAI1e RAI2; di soprassedere alla acquisizione di eventi sportivi non contrattualizzati; di prevedere una riduzione dei costi unitari dei programmi; di ricorrere all'accantonamento prudenziale (pari a 44 milioni di €) previsto nel *budget* iniziale a fronte del rischio di minore raccolta pubblicitaria. Con questi provvedimenti veniva riproposta la prospettiva di un pareggio.

I risultati del 2002 (anche se non definitivi in quanto tratti dal «preconsuntivo») risultano sostanzialmente in linea con il *budget* iniziale, e con le correzioni introdotte in luglio. I ricavi sono stati leggermente superiori (2.620 contro 2.611 milioni di €) per un miglior andamento degli abbonamenti. I costi registrano un incremento di 40 milioni di € (2.571 contro 2.531) interamente da addebitarsi alla programmazione. Il margine operativo netto, previsto a 80 milioni di € risulta di 49, mentre l'indebitamento netto, previsto a 135 milioni di €, raggiunge i 140. Sull'indebitamento influisce positivamente il provento straordinario di 47 milioni di

€ per la vendita a «Canal +» delle azioni «Tele +» detenute da RAI, grazie all'esercizio dell'opzione *put* negoziata nel 1998.

Lo stato economico e finanziario della RAI, sulla base del quadro qui delineato, non alimenta particolari allarmi immediati. Piuttosto, è la situazione industriale e strategica della RAI che può suscitare qualche preoccupazione: non si può parlare di crisi, ma di stagnazione sì, con alcuni sintomi di vero e proprio deterioramento, in accelerazione nei tempi più recenti.

Alla svolta del millennio si è verificata una discontinuità nel sistema televisivo, con la crisi della pubblicità (dopo anni di crescita dell'8-10%) e per l'inversione del ciclo economico internazionale. Abbiamo già accennato in questa relazione all'accentuarsi della struttura duopolistica del sistema, che ha consentito alle reti televisive italiane, operanti in regime di sostanziale monopsonio (acquirente unico di attività prive di sbocchi alternativi) di «scaricare» sul mondo dell'indotto (sport, cinema, produttori di *fiction* e serie, sistema artistico, eccetera) la crisi economica, contrariamente a quanto avvenuto in paesi a mercato più aperto (si pensi alle difficoltà delle televisioni in USA, Germania, Inghilterra, Francia, eccetera). A ciò si deve aggiungere la sostanziale rinuncia a investimenti di sviluppo, sia tecnologici che editoriali. Dopo le iniziative del periodo '96-2000 (digitale satellitare *free,* RAI Cinema, progetto Teche, RAI *Net*, accordo con la piattaforma di Tele + per Rai *Sat*, eccetera) la RAI, per assenza di risorse, ha sostanzialmente bloccato qualsiasi investimento. Nel 2002 il livello degli investimenti tecnici dovrebbe essere il più basso degli ultimi 5 anni e difficilmente si potrà evitare, nei prossimi esercizi, il problema di nuove risorse per l'ammodernamento tecnologico dell'apparato industriale. Tanto più in vista degli obblighi per il digitale terrestre che trovano posto anche nella legge di sistema all'esame del Parlamento.

Lo stato dei conti e delle finanze della RAI non è dunque drammatico. Negativa è, invece, l'assenza di interventi di carattere strutturale e organizzativo, indispensabili per razionalizzare la struttura dei costi e ridefinire le offerte editoriali e il posizionamento di mercato in presenza di un ciclo economico meno favorevole. La messa a punto di un nuovo progetto industriale e editoriale, come un forte rinnovamento dei prodotti sono considerati necessari almeno a partire dalla grande crisi della pubblicità del 2001, e ribaditi in tutti i successivi documenti aziendali di analisi prodotti dalla stessa RAI. Tuttavia la loro definizione tarda; e anche questo è un punto di debolezza dell'azienda.

L'equilibrio dei conti è stato infatti mantenuto – ad esempio nel corso del 2002 – anche con una «politica della lesina» sulla gestione corrente. Una scelta che, lungi dall'essere criticata, va invece apprezzata. Ma si deve anche sapere e dire che la «lesina» se non è accompagnata da interventi strutturali, dà luogo a una crescente fragilità industriale. Contentarsi dell'assetto attuale guardando solo all'andamento tutto sommato non cattivo dei conti, ancorchè possibile nel breve termine, appare strategicamente pericoloso e può precipitare in una rapida e pesante crisi dell'azienda in presenza di qualsiasi *shock* esterno (avvio del digitale terrestre,

ingresso di nuovi operatori, eliminazione della pubblicità su RAI3, provvedimenti *antitrust*, eccetera).

XI – La comunicazione politica in periodi elettorali e non elettorali

Il quarto comma dell'articolo 4 della legge 14 aprile 1975, n. 103, attribuisce alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, il potere di disciplinare direttamente le rubriche di «tribuna politica», «tribuna elettorale», «tribuna sindacale» e «tribuna stampa».

Tale disciplina è stata poi integrata da norme successive ed in particolare dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28, che ha da un lato introdotto con l'articolo 2 un principio generale per tutte le emittenti radiotelevisive, obbligate ad assicurare con imparzialità a tutti i soggetti politici l'accesso alla informazione ed alla comunicazione politica, e dall'altro, all'articolo 4, ha specificato i criteri che devono presiedere alle trasmissioni di comunicazione politica in campagna elettorale ed ai quali, per quanto riguarda il servizio pubblico, si deve attenere la Commissione nell'elaborazione del Regolamento per lo svolgimento di ogni singola campagna elettorale o referendaria sulle reti della RAI. Per quanto riguarda quest'ultimo punto, la Commissione ha adempiuto agli obblighi impostigli dalla legge emanando apposito regolamento in occasione di ciascun evento elettorale. Se ne fornisce l'elenco dettagliato nell'allegato n. 20

Nei limiti derivanti da questa normativa di indirizzo, la disciplina della comunicazione politica resta tuttora l'unico ambito nel quale la Commissione può emanare disposizioni precettive sulla programmazione della RAI; tuttavia la Commissione in passato ha esercitato tale potere in maniera piuttosto discreta, limitandosi a dettare norme di organizzazione generale e lasciando alla RAI una libertà piuttosto ampia per quanto riguarda l'effettiva realizzazione di tali trasmissioni e la loro collocazione in palinsesto.

Alla fine della XIII legislatura, in attuazione anche dei princìpi recati dalla legge n. 28 del 2000, la Commissione ha approvato, in data 21 giugno 2000, un provvedimento in materia di comunicazione politica e messaggi autogestiti nella programmazione della società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico con il quale si individuavano i soggetti politici ai quali è assicurato l'accesso all'informazione ed alla comunicazione politica (articolo 2), e si disciplinavano le caratteristiche generali delle trasmissioni di comunicazione politica autonomamente predisposte dalla RAI in particolare per quanto riguarda le modalità di accesso e la parità di trattamento dei soggetti politici aventi diritto.

Una disciplina più puntuale, e sottoposta alla gestione diretta della Commissione, veniva prevista dall'articolo 4 per le tribune, e trovava una sua prima attuazione in due deliberazioni della Commissione, e cioè quella del 26 luglio 2000 in materia di tribune politiche tematiche re-

gionali e quella del 5 ottobre 2000 in materia di tribune politiche tematiche a diffusione nazionale.

Questa specifica attenzione riservata alla tipologia delle tribune politiche tematiche va ricondotta alla discussione svolta in seno alla Commissione – sfociata nei due atti di indirizzo del 19 novembre 1997 e del 10 marzo 1998 – che era stata promossa dalle proteste di taluni esponenti radicali contro la marginalizzazione nel dibattito politico radiotelevisivo di una serie di tematiche, quali la disciplina degli stupefacenti o il finanziamento pubblico dei partiti, proposte da quel movimento politico e ritenute di indubbio interesse generale. Si ritenne quindi che tale problema potesse essere avviato a soluzione individuando uno spazio specifico per dibattiti politici a carattere tematico, nell'ambito di quella comunicazione politica istituzionale sulla quale la Commissione poteva esercitare un controllo diretto.

La disciplina dettata dalle due ultime delibere, ed in particolare da quella del 5 ottobre 2000 si configurava come una normativa di carattere sperimentale, disponendo la trasmissione di un primo ciclo di tribune nel periodo ottobre – dicembre 2000 e rinviando ad un successivo provvedimento le eventuali modifiche consigliate dall'esperienza.

La sperimentazione fu effettuata con un discreto successo di pubblico, ma anche con talune difficoltà sul piano dell'efficacia comunicativa; la Commissione *pro tempore* peraltro, impegnata oltretutto nella redazione del primo regolamento attuativo della legge n. 28 del 2000 in materia di elezioni politiche nazionali, non ebbe modo di compiere un monitoraggio approfondito dell'esperimento.

Ricostituita la Commissione nell'autunno del 2001 si è presentata la necessità di procedere alla valutazione dell'esperienza compiuta nella precedente legislatura, ed eventualmente all'approvazione di una nuova disciplina sia delle tribune politiche tematiche nazionali che di quelle regionali.

La Commissione ha svolto quindi una serie di audizioni sulla materia, in particolare il 28 novembre 2001 quella del direttore e del vice direttore delle tribune e dei servizi parlamentari della RAI ed il 26 marzo 2002 quella di una rappresentanza dei Comitati regionali per le comunicazioni.

Nel corso di tali audizioni, accanto alla necessità di una collocazione stabile in palinsesto di questo tipo di trasmissioni di comunicazione politica intesa a «fidelizzare» gli spettatori, è emersa anche la opportunità di garantire che tali trasmissioni non risultassero eccessivamente «affollate», per assicurarne l'efficacia comunicativa e televisiva.

Tale esigenza tecnica si concilia con difficoltà con il principio ispiratore della legge n. 28 del 2000, è cioè la parità di accesso tra tutte le forze politiche alla comunicazione radiotelevisiva.

Il risultato del tentativo di conciliare queste due opposte esigenze è stato l'approvazione, in data 15 maggio 2002, di due nuove delibere in materia rispettivamente di tribune politiche tematiche nazionali e regionali; la nuova disciplina è stata basata sull'articolazione di ogni singola tribuna tematica in più trasmissioni, così da assicurare a tutte le forze politiche il diritto di partecipare a turno al dibattito su ogni singolo tema, e

su una modalità di ripartizione semiproporzionale dei tempi tra le forze politiche stesse, ispirata ai criteri previsti dalla legge n. 28 del 2000 per le tribune elettorali con riferimento alle trasmissioni di comunicazione politica nel periodo tra l'indizione delle elezioni e la presentazione delle candidature, e diretta a contemperare il principio della parità di accesso con quello della ponderazione dei tempi in ragione della rappresentatività di ciascun soggetto politico.

Questo sistema ha però dato luogo a numerosi inconvenienti: in primo luogo infatti l'articolazione delle tribune in più trasmissioni, mentre risolveva il problema dell'affollamento, determinava però una eccessiva diluizione del dibattito nel tempo, con il rischio che il tema in discussione perdesse di attualità. Soprattutto, però, si sono verificati notevoli problemi quanto alla ripartizione dei tempi.

Da un lato infatti la circostanza che i soggetti politici partecipanti alle singole trasmissioni non godessero dello stesso tempo di parola determinava dibattiti squilibrati e televisivamente inefficaci, dall'altro la necessità di garantire la presenza a tutti gli aventi diritto e di «combinare» i partecipanti in modo da garantire la congruità dei tempi loro assegnati con la durata complessiva di ogni singola trasmissione ha determinato in alcuni casi l'assenza di un effettivo contraddittorio, nel senso che ad alcune trasmissioni non era stato possibile invitare soggetti che sul tema oggetto del dibattito sostenessero posizioni effettivamente contrapposte.

Tenuto conto di questi problemi, la Commissione è tornata ad occuparsi delle tribune politiche tematiche nominando, nella seduta del 16 ottobre 2002 un Comitato ristretto, il quale ha ritenuto che la questione andasse affrontata in maniera più organica.

Il Comitato ristretto ha infatti preso atto che nei due anni trascorsi dall'approvazione della delibera sulla comunicazione politica in periodo non elettorale la RAI non aveva mai dato attuazione alla norma sulla comunicazione politica disposta autonomamente dall'azienda stessa; tale circostanza si inquadrava in un processo ormai ben più che decennale che aveva visto il dibattito politico televisivo trasferirsi dalle tradizionali sedi istituzionali a trasmissioni di approfondimento giornalistico condotte prevalentemente secondo la formula del *talk show*, certamente con ricadute positive sul piano della modernizzazione del linguaggio del dibattito politico televisivo, ma anche con indubbie conseguenze discutibili, quali la centralità del conduttore nella scelta dei temi, degli invitati e delle modalità espressive del dibattito, nonchè le polemiche tanto sulla spettacolarizzazione della politica quanto sull'effettivo rispetto dei princìpi dell'imparzialità e del pluralismo. Lo stesso problema della marginalizzazione di taluni importanti temi dal dibattito politico televisivo, che aveva determinato l'adozione della formula della tribuna politica tematica, poteva essere visto come un aspetto particolare di questo fenomeno più generale.

Sulla base del lavoro svolto dal Comitato ristretto la Commissione ha perciò ritenuto di dover intervenire, utilizzando in pieno il potere conferitole dal quarto comma dell'articolo 4 della legge n. 103 del 1975, per favorire una rivitalizzazione degli spazi istituzionali della comunicazione

politica, caratterizzati da regole uguali per tutti e dalla neutralità della RAI in quanto fornitore degli spazi radiotelevisivi per la comunicazione politica e dei relativi servizi tecnici; tale neutralità è infatti la condizione per consentire, senza alcun rischio per l'immagine di imparzialità dell'azienda ed il rispetto del pluralismo, che si possano liberamente dispiegare il contraddittorio ed anche la polemica più accesa fra i soggetti politici partecipanti alle trasmissioni, ovvero fra questi e i rappresentanti della stampa, che devono essere estranei all'azienda e partecipare secondo regole uniformi.

La Commissione ha quindi approvato il 18 dicembre 2002 una delibera che modifica quella sulla comunicazione politica in periodo non elettorale del 21 giugno 2000, disponendo che la RAI trasmetta cicli di tribune politiche di 36 trasmissioni disciplinati direttamente dalla Commissione ed articolati secondo le tre tipologie della conferenza stampa, del dibattito a due e della tavola rotonda tematica con quattro partecipanti. Le trasmissioni sono regolamentate in modo da garantire ciascun soggetto politico un numero pressappoco uguale di presenze nelle trasmissioni ed un identico tempo di parola per ciascuna tipologia, nonchè ad assicurare l'effettività del contraddittorio.

Per quanto riguarda i programmi per l'accesso al servizio pubblico in sede regionale la Commissione al fine di favorire lo sviluppo di una maggiore sensibilità verso temi socialmente rilevanti ha impegnato la Rai a ristrutturare il servizio al fine di una sua più agevole fruizione; a pubblicizzarlo; a programmare le trasmissioni in giorni e fasce orarie che rispettino il principio della periodicità e della costanza collocandole in fasce orarie favorevoli in termini di ascolto; a fornire un adeguato supporto tecnico e professionale; a creare le condizioni per un rapporto diretto e sistematico tra la direzione RAI e i Comitati regionali per le comunicazioni (CORECOM).

La Commissione ha segnalato, inoltre, alla concessionaria la necessità di assicurare all'informazione parlamentare spazi televisivi affidabili con una collocazione oraria idonea a favorire il più ampio ascolto possibile. In particolare la richiesta di un maggiore rispetto della collocazione della trasmissione quotidiana di informazione parlamentare, prevista per le ore 24 su RAI2 e il ripristino della tradizionale collocazione nel pomeriggio del sabato del notiziario «Sette giorni al Parlamento». Ha inoltre auspicato che in sede di approvazione del piano di attribuzione delle risorse per il 2003, sia garantita all'informazione parlamentare una quota di risorse adeguata, e comunque non inferiore a quella prevista per l'anno 2002.

XII – Il convegno promosso d'intesa con l'Autorità per le comunicazioni

Nella convinzione che sia necessario accompagnare il lavoro legislativo per una nuova «legge di sistema» con un approfondimento delle conoscenze e del dibattito intorno a molti punti che riguardano il presente e il futuro prossimo del settore radiotelevisivo, la Presidenza della Commis-

sione di vigilanza si è fatta promotrice presso la Presidenza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dell'idea di organizzare insieme due giornate di studio. Il proposito di dare vita ad una iniziativa comune è nata dalla consapevolezza che, pur avendo la Commissione e l'Autorità profili istituzionali diversi e compiti distinti stabiliti dalla legge, hanno ambedue da guadagnare se inseriscono le loro funzioni in un quadro complessivo del settore che sia ben conosciuto, con una informazione esatta e approfondita dei problemi aperti e delle soluzioni che si confrontano, dei punti di vista, dei comportamenti e delle aspettative dei vari soggetti che nel settore operano. Inoltre, sia la Commissione che l'Autorità (le quali pure – come è ovvio e come è loro dovere – si attengono rigorosamente, nelle loro attività, alle prescrizioni di legge) vedono la opportunità di un riesame degli organi che svolgono funzioni di vigilanza, controllo e garanzia e dei loro rispettivi compiti. L'ipotesi del convegno ha, infatti, tratto stimolo anche dal messaggio del Presidente della Repubblica al Parlamento, nel quale sono esplicitamente indicate questioni che richiedono una messa a punto ed un aggiornamento. Una per tutte: l'adeguamento delle garanzie a seguito del passaggio da un sistema proporzionale a uno maggioritario.

Investiti i rispettivi organismi, la Commissione e l'Autorità hanno deciso di dare vita al suddetto convegno, avvalendosi del supporto tecnico scientifico dell'Istituto per lo studio dell'innovazione dei *media* e per la multimedialità (ISIMM). I lavori si sono svolti a Palazzo Montecitorio, Sala della Lupa, il 18 e 19 novembre 2002, intorno al tema «Servizio pubblico e pluralismo televisivo nell'era del digitale». Sono stati aperti da un discorso del Presidente del Senato, professor Marcello Pera; il Presidente della Camera non ha potuto partecipare per la coincidenza di un obbligante impegno internazionale e ha inviato un messaggio. Nel corso dei lavori sono intervenuti, con numerosi esperti, autorevoli docenti universitari, consiglieri della Autorità, esponenti dei gruppi presenti nella Commissione; hanno inoltre preso la parola il Ministro delle comunicazioni, il Presidente della RAI e il Presidente di Mediaset. Il Presidente dell'Autorità e quello della Commissione, hanno svolto gli interventi conclusivi. Sui contenuti del convegno non si aggiunge qui altro perchè sono stati pubblicati gli atti.

L'intento della Commissione è che questa iniziativa non resti isolata, ma sia seguita da analoghi, futuri appuntamenti.

XIII – A QUALI CONDIZIONI IL C.D.A. DELLA RAI NON È PIÙ IN GRADO DI OPERARE?

Il 20 novembre 2002 i consiglieri Luigi Zanda e Carmine Donzelli rassegnano le dimissioni dal C.d.A. RAI. Una settimana dopo, il 27 novembre, si aggiunge il consigliere Marco Staderini. Non è la prima volta che si verificano dimissioni dal C.d.A. Anzi, da quando è stato cambiato il criterio di nomina e la composizione, si è passati, cioè a cinque consiglieri

nominati dai Presidenti di Camera e Senato (legge n. 206 del 1993), le dimissioni sono state la regola (vedi il capitolo V).

Sulle procedure delle dimissioni non ci sono molte incertezze. Le dimissioni vengono comunicate con lettere separate al Presidente del C.d.A., al Presidente del collegio sindacale e ai Presidenti di Senato e Camera. Così è stato in tutti i casi di dimissioni individuali verificatisi con le legge in vigore (ad esempio Marchini 10 novembre 1994, Gamaleri 23 marzo 2001). Di queste dimissioni C.d.A. e collegio dei sindaci hanno preso atto con registrazione a verbale; i Presidenti delle Camere le hanno accettate con formale determinazione trasmessa per lettera all'interessato. Nel caso del consigliere Marchini, la sostituzione del dimissionario è avvenuta contestualmente alla presa d'atto delle sue dimissioni. Il consigliere Gamaleri, invece, ha revocato le dimissioni su invito dei Presidenti delle Camere.

Le altre dimissioni non sono state individuali, bensì collettive, dell'intero C.d.A. Il primo C.d.A. nominato in base alla legge n. 206 del 1993 (29 giugno 1993; Presidente Demattè, consiglieri Murialdi, Gregory, Benvenuti, Sellerio) si è dimesso in data 30 giugno 1994 con lettera ai Presidenti delle Camere i quali, nella stessa data, hanno accettato le dimissioni, con formale determinazione a firma congiunta, nonchè con lettere, sempre a firma congiunta, indirizzate individualmente a tutti i consiglieri dimissionari. I componenti del Consiglio Moratti si dimisero, con lettere in data 3 e 4 aprile 1996 e decorrenza a partire dal 22 aprile, e rimasero in carica per assicurare la gestione dell'azienda. In tal senso la Presidente Moratti infatti rassegnò le dimissioni con lettera del 3 aprile 1996 inviando lettere separate al Presidente del collegio sindacale e ai Presidenti delle Camere. Le dimissioni, tuttavia, furono accettate dai Presidenti delle Camere con determinazione formale a firma congiunta solo l'8 luglio 1996, data di nomina del nuovo C.d.A. I singoli consiglieri del C.d.A. presieduto da Siciliano (nominato l'8 luglio 1996) presentarono le proprie formali dimissioni ai Presidenti delle Camere con distinte lettere in data 21 gennaio 1998 (il Presidente Siciliano), 22 gennaio 1998 (i Consiglieri Scudiero e Cavani) e 27 gennaio 1998 (i Consiglieri Mursia ed Olivares) tutte accettate dai Presidenti delle Camere a firma congiunta con lettera in data 27 gennaio 1998.

I casi Moratti e Siciliano appaiono analoghi. Per la sostituzione del C.d.A., infatti, furono palesemente considerate necessarie le dimissioni, in quanto era ancora in corso l'anno del secondo esercizio sociale. Diverso è il caso della scadenza del secondo C.d.A. Zaccaria (confronta capitolo V) considerato dai Presidenti delle Camere scaduto al 31 dicembre 2001 e operante in regime di *prorogatio* a partire da quella data.

Nonostante questi molteplici precedenti, la situazione determinatasi con le dimissioni di tre membri del C.d.A. (prima due, poi un terzo) era inedita. Di qui l'insorgere di una *querelle* sulle conseguenze da trarre. Su incarico dell'Ufficio di presidenza, il Presidente della Commissione invia ai Presidenti delle Camere una lettera (allegato 21) con la quale chiede loro una indicazione precisa su quanto sia da prevedere sulla base delle

leggi vigenti. Questa volta i due Presidenti non rispondono con lettera comune (lo avevano fatto invece di fronte alla richiesta sulla scadenza del mandato del C.d.A. Zaccaria. Vedi allegato 2). Le loro due risposte (allegati 22 e 23) registrano le incertezze e la imprecisione delle leggi esistenti. In ogni caso non lasciano prevedere una interpretazione univoca.

Il Presidente Baldassarre e il consigliere Albertoni, restati in carica, invitano «senza indugio» – come prescrive l'articolo 15 dello Statuto sociale della RAI – i Presidenti della Camera e del Senato a provvedere alla reintegrazione del consiglio stesso. Inoltre si appellano immediatamente all'articolo 2358 del Codice civile per affermare che le dimissioni del terzo consigliere, Staderini, non possono diventare esecutive fino al momento in cui sarà designato il suo sostituto; e ciò a garanzia della continuità della funzione amministrativa che sarebbe compromessa dalla impossibilità del C.d.A. di convocarsi e riunirsi per mancanza della maggioranza dei suoi componenti.

Con lettera del 28 novembre 2002 (allegato 24) il Presidente della sezione del controllo sugli enti della Corte dei Conti rende noto che nell'adunanza del 10 dicembre 2002, la predetta sezione esaminerà «le questioni sulla regolarità della gestione della RAI conseguenti alle dimissioni dei consiglieri di amministrazione». La competenza della Corte dei Conti in ordine al controllo della gestione finanziaria sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria è stabilita – in attuazione all'articolo 100, secondo comma della Costituzione – dalla legge 21 marzo 1958, n. 259. L'articolo 8 – espressamente richiamato nella succitata lettera del Presidente della Sezione di controllo sugli enti – stabilisce che la Corte «oltre a riferire annualmente al Parlamento, formula in qualsiasi altro momento, se accerti irregolarità nella gestione di un ente e comunque, quando lo ritenga opportuno, i suoi rilievi al Ministero per il tesoro e al Ministero competente». Tale articolo è stato in un primo tempo abrogato dall'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. A seguito della sentenza della Corte Costituzionale 9 maggio 2001, n. 139 che, risolvendo un conflitto di attribuzione sollevato dalla stessa Corte dei conti ha annullato l'articolo 3, comma 1, sopra citato, la norma abrogata è tornata in vigore.

La Corte dei Conti, con determinazione n. 46 del 2001, ha espressamente stabilito la permanenza dell'assoggettamento al controllo della Corte stessa della RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A., ai sensi degli articoli 2, 4, 6, e 8 della legge n. 259 del 1958, sopra citata, sul presupposto che in virtù delle modificazioni intervenute nella disciplina legislativa della emittenza radiotelevisiva e nell'assetto della proprietà azionaria, la RAI «ora si configura sia come gestione pubblica al capitale e sia come ente sovvenzionato con contributo statale specialmente nella forma dei canoni».

La stessa determinazione stabilisce l'obbligo per la RAI di far pervenire alla Corte tutti gli atti e documenti contabili di qualsiasi natura, i verbali del Consiglio di amministrazione nonchè i contratti e gli altri atti idonei a produrre effetti patrimoniali, economici o finanziari di elevato rilievo

gestionale. Infine, oltre a stabilire obblighi nei confronti del Presidente del Collegio sindacale, la medesima determinazione prevede che «il Ministero delle comunicazioni e il Ministero dell'economia e delle finanze dovranno comunicare alla Corte dei conti entro 30 giorni dalla loro adozione, i provvedimenti rilevanti eventualmente emessi anche indirettamente nell'esercizio dei poteri di vigilanza ed ingerenza ad essi spettanti nei confronti della RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A.».

Circa tale ultimo aspetto va ricordato che i poteri di vigilanza del Ministero delle comunicazioni e del Ministero del tesoro (ora dell'economia) sull'andamento della gestione «al fine di accertare che essa si svolga con efficienza ed economicità» sono espressamente contemplati negli articoli 17 e 18 della Convenzione per la concessione del servizio pubblico tra il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e la RAI-Radiotelevisione Italiana, approvata con decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1994, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 12 agosto 1994, n. 188, e tuttora vigente.

Sono queste le premesse per cui il Presidente della Sezione di controllo sugli enti invia la lettera del 28 novembre 2002 al Presidente della RAI, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro delle comunicazioni e al Ministro dell'economia e finanze; e la trasmette invece solo per conoscenza al Presidente del Senato, al Presidente della Camera e al Presidente della Commissione parlamentare di vigilanza. Sono le stesse premesse che lo inducono a invitare i due Ministeri citati e il Presidente del Consiglio a formulare deduzioni e memorie in vista dell'adunanza fissata.

Dati i compiti istituzionali della Corte dei conti ciò non solo è facilmente comprensibile ma anche pienamente giustificato. Tuttavia va notato che, considerando i fatti dal punto di vista dell'Amministrazione, dei comportamenti e delle decisioni amministrativamente rilevanti, la Corte dei conti coglie un aspetto sicuramente essenziale per la vita della RAI; ma, sulla base della legislazione vigente, tutt'altro che esauriente. È tanto vero che la stessa determinazione adottata al termine della adunanza del 10 dicembre 2002 (allegato 25) pur affermando sulla base dell'articolo 2385 del Codice civile, la legittimità degli atti del C.d.A anche dopo le dimissioni del terzo consigliere, sottolinea a più riprese la esistenza di un *vulnus* inerente alle garanzie di pluralismo alle quali per legge è obbligata la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. Considerazioni in proposito sono svolte nella già citata lettera del 24 febbraio 2003 inviata dal Presidente della Commissione di vigilanza al Presidente della RAI (allegato 18).

Non va dimenticato che la legge attribuisce al C.d.A. RAI due funzioni: amministrare, e svolgere «funzioni di controllo e di garanzia circa il corretto adempimento delle finalità e degli obblighi del servizio pubblico radiotelevisivo». Questo giustifica la particolare procedura di nomina. Si trattasse solo di amministrare, basterebbe l'azionista. Si ricorre al Parlamento (oggi ai suoi Presidenti) per assicurare l'altra funzione.

La legge e la giurisprudenza convergono nel riconoscere – ai fini della funzione di amministrazione – la validità della disciplina civilistica

anche nel caso di S.p.A. portatrici di interessi pubblici e sottoposte a legislazione speciale, come la RAI. Ma che fine fa l'altra funzione prevista dalla legge? Quando i Presidenti di Camera e Senato nominano il C.d.A., costituiscono un organismo che – nella loro valutazione – è in grado nel suo insieme di tutelare il servizio pubblico. Quando il C.d.A. perde qualcuno dei suoi componenti si riaccende la responsabilità dei due Presidenti. Il Codice civile può assicurare che la funzione di amministrazione non sia sospesa; e, con l'articolo 2385, fornisce lo strumento per scongiurarne la sospensione. Ma lì si ferma.

La legge, dal canto suo, non dice cosa deve accadere, sotto il profilo del pluralismo, quando si dimette la maggioranza dei componenti il C.d.A. Il silenzio della legge autorizza ad affermare che, in circostanze del genere, sono gli stessi Presidenti dei due rami del Parlamento a valutare quali siano le condizioni per restaurarne la funzione di controllo e di garanzia.

Non è fondata la tesi che la legge imponga il reintegro. Non contrasta affatto con la legge giudicare che – in determinate situazioni – sia necessario rinnovare completamente il C.d.A. I due Presidenti non possono costringere alle dimissioni i consiglieri che intendono restare in carica; ma possono dichiarare che per svolgere il compito che la legge affida loro devono poterli rinominare tutti e cinque. I consiglieri possono restare fermi nel rifiuto. La Commissione parlamentare di vigilanza può, a sua volta e a maggioranza di due terzi, autorizzare i Presidenti alla revoca. Una maggioranza qualificata tanto ampia si giustifica solo quando si debbano assumere decisioni non politiche ma istituzionali; come è – appunto – dirimere un eventuale conflitto fra i Presidenti delle Camere e il C.d.A. della RAI. Alla fine, resta comunque nella libera valutazione dei Presidenti decidere se, per rispettare il compito al quale li chiama la legge, sia meglio procedere comunque alla sostituzione dei dimissionari o lasciare il C.d.A. nella versione «minima» puntellata dall'articolo 2385 del Codice civile. La legge non li obbliga nè in un senso nè nell'altro.

Stando così le cose si rischia concretamente la paralisi, come è infatti avvenuto negli ultimi tre mesi di mandato del C.d.A. Baldassarre. Alla fine questo rischio è stato evitato per la assunzione di responsabilità della Commissione parlamentare di vigilanza e dei gruppi politici che operano al suo interno. Dopo numerose sedute dedicate all'esame della situazione creatasi nella RAI a seguito della crisi del C.d.A., nella Commissione si sono create le condizioni per attivare la proposta di revoca dello stesso C.d.A. prevista dall'articolo 2, comma 1, della legge n. 206 del 1993. Per la prima volta nella storia della Commissione di vigilanza, gruppi che – nel loro insieme – raggiungevano i prescritti due terzi dei componenti la Commissione, vale a dire 27 su 40, hanno presentato mozioni contenenti la proposta di revoca. A seguito di questa manifestazione di volontà, il 26 febbraio 2002 hanno rassegnato le dimissioni anche il presidente Baldassarre e il consigliere Albertoni. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati hanno proceduto in data 7 marzo alla nomina del nuovo C.d.A. RAI composto da Francesco Alberoni, Paolo

Mieli, Angelo Maria Petroni, Giorgio Rumi e Marcello Veneziani. Non avendo Paolo Mieli sciolto positivamente la riserva formulata al momento della designazione, il 13 marzo è stata nominata Lucia Annunziata, eletta poi Presidente il 18 marzo.

In conclusione, si ritiene anche qui necessario segnalare serie carenze della legge. È infatti impossibile non considerare o sottovalutare una situazione nella quale, mentre la Corte costituzionale, trattando del servizio pubblico radiotelevisivo, mette l'accento sul pluralismo e sottolinea la competenza del Parlamento, la Corte dei conti considera il dovere di «continuità amministrativa» e si affida interamente ai poteri di vigilanza del governo, stabiliti peraltro non dalla legge ma originati (confronta allegato 11) da una Convenzione fra lo stesso governo e la RAI. Non si fanno qui rilievi critici nè a una Corte nè all'altra, ciascuna delle quali agisce nell'ambito dei poteri loro assegnati dalla Costituzione e dalle leggi. Si vuole invece affermare che quando si devono registrare divaricazioni tanto accentuate e laceranti, si devono altresì scontare vere e proprie *impasse* dalle quali è impossibile o difficilissimo uscire, vuol dire che la legislazione ordinaria non ha ancora assolto a quel compito di armonizzazione e coordinamento che è suo proprio. È dunque forte l'auspicio che, segnalando con la massima chiarezza le difficoltà incontrate, la Commissione di vigilanza trovi nel legislatore attenta considerazione e capacità risolutiva.

A L L E G A T I

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 1

Lettera del Presidente della Commissione ai Presidenti della Camera e del Senato del 3 gennaio 2002. Il testo qui riprodotto è quello per il Presidente Casini. Quello per il Presidente Pera è identico.

Signor Presidente,

la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi che ho l'onore di presiedere, prima della sospensione per le festività di Natale e del nuovo anno si è soffermata sulla scadenza dell'attuale Consiglio di Amministrazione della RAI e sulla conseguente nomina del nuovo Consiglio. La questione è di evidente rilievo anche per lo svolgimento e la programmazione dei lavori della Commissione stessa, per adempiere ai compiti che la legge le attribuisce.

L'attenzione si è concentrata – ovviamente – sull'articolo 2 della legge 25 giugno 1993, n.206 che regola la materia. La lettera di quella legge, che limita il mandato del Consiglio a « non più di due esercizi sociali», non è tale da escludere interpretazioni. Sono stati richiamati i precedenti dall'entrata in vigore della 206 a oggi che sembrano indicare la scadenza a due anni esatti dal giorno della nomina.

La diretta competenza che la legge attribuisce a Lei d'intesa con il Presidente dell'altro ramo del Parlamento, ha fatto ritenere alla generalità dei componenti la Commissione che la via più giusta e retta sia conoscere quali sono le interpretazioni e le intenzioni Sue e del Presidente del Senato. È stato dato dunque a me l'incarico di sottoporre la questione a Lei e al Presidente Pera.

Lo faccio con questa lettera alla quale mi è gradito affidare anche i migliori auguri per un anno di felicità e successi. Resto, con i miei colleghi, in attesa della Sua risposta.

Cordialissimi saluti.

CLAUDIO PETRUCCIOLI

ALLEGATO 2

Risposta dei Presidenti della Camera e del Senato alla lettera del Presidente della Commissione del 3 gennaio 2002 (allegato 1). Inviata il 20 gennaio 2002

Onorevole Presidente,

Ci riferiamo alla Sua lettera del 3 gennaio 2002, nella quale Ella chiede di conoscere la nostra interpretazione dell'art. 2 della legge 25 giugno 1993 n.206, che regola la nomina del Consiglio di Amministrazione della Rai S.p.A.

Tale norma stabilisce che i consiglieri «durano in carica per non più di due esercizi sociali». L'attuale Consiglio di Amministrazione è stato nominato con determinazione dei Presidenti di Senato e Camera dell'11 febbraio 2000, in rinnovo di un primo mandato conferito il 29 gennaio 1998. Coerentemente con la norma, l'incarico è stato dunque conferito per i due esercizi sociali 2000 e 2001.

Poichè l'art. 22 dello statuto della Rai S.p.A. stabilisce che «l'esercizio sociale si chiude al 31 dicembre di ogni anno», ne consegue che l'esercizio sociale 2001 si è chiuso al 31 dicembre 2001 e che a questa data è scaduto il Consiglio di Amministrazione. Ovviamente, come già accaduto in passato, il Consiglio conserva le funzioni proprie del regime di prorogatio fino a quando i Presidenti delle Camere non provvederanno alle nuove nomine.

Ci è gradita l'occasione per ricambiarLe cordiali saluti.

MARCELLO PERA PIERFERDINANDO CASINI

ALLEGATO 3

Lettera inviata il 17 gennaio 2002 dal Presidente della RAI Roberto Zaccaria ai Presidenti della Camera e del Senato.

Illustre Presidente,

Come Le è noto in applicazione dell'art. 2 della legge 25 giugno 1993 n. 206, in data 11 febbraio 2000 i Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica hanno provveduto alla nomina del Consiglio di Amministrazione della RAI.

Il 17 febbraio 2000 i Consiglieri di Amministrazione hanno accettato l'incarico e il Consiglio si è formalmente insediato.

In relazione a quanto sopra e sentito il parere del Consiglio, ritengo che il mandato conferito si concluda formalmente al compimento del biennio dalla data di insediamento.

Questa è apparsa l'interpretazione più lineare tra quelle possibili, anche alla luce della scelta precedentemente adottata dai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica in occasione della scadenza del primo mandato dell'attuale Consiglio di Amministrazione della RAI.

La informo pertanto, anche ai fini delle determinazioni di Sua competenza e salvo ogni Sua diversa interpretazione, che sabato 16 febbraio 2002 il Consiglio di Amministrazione della RAI sarà convocato per approvare un ordine del giorno che sancirà la conclusione formale del mandato.

Il Consiglio di Amministrazione ,come la legge prevede, garantirà la continuità della gestione fino alla entrata in carica del nuovo Consiglio.

Con deferenti ossequi

ROBERTO ZACCARIA

ALLEGATO 4

Lettera del Presidente della Commissione al Presidente della RAI Baldassarre e al Direttore generale Saccà. Inviata il 4 novembre 2002.

Signor Presidente, Signor Direttore generale,

per l'urgenza e delicatezza delle questioni che vi esporrò, e anche per evitare lunghe audizioni senza esiti risolutivi, ricapitolo e preciso, in forma scritta, richieste di informazione e di chiarimento; cosicchè voi possiate, nella stessa forma, fornire a me, e tramite mio alla Commissione, i dati di cui disponete e le valutazioni che riterrete necessarie.

1 – *Rapporto della RAI con il dott. Enzo Biagi.* Nel corso dell'audizione del 18 settembre 2002, il Direttore generale disse: «Con Biagi abbiamo raggiunto un accordo con piena, totale soddisfazione dello stesso Biagi e se Biagi non è ancora previsto in palinsesto per l'autunno è perchè gli era stata offerta anche una prima serata in apertura di palinsesto – così mi dice il Direttore di RAIUNO – che per il ritardo nell'invio del contratto è stata rimandata.... la direzione generale considera deplorevole questo ritardo tanto che appena sono venuto a sapere che ancora non era stato inviato il contratto ho provveduto ad accelerare le procedure affinchè arrivasse prima possibile a Biagi....Ho chiesto un rapporto scritto per sapere per quali motivi vi è stato questo ritardo che io considero deplorevole....Ritengo che il problema Biagi non esista. Tale questione è tornata di attualità, però ci sono tutte le condizioni per risolverla con la conferma dell'accordo che era stato discusso nei termini da lui richiesti e concordati con i suoi procuratori».

Nella seduta del 1º ottobre 2002, il Presidente aggiunse: «Al momento la situazione è la seguente: Biagi ha sul suo tavolo una proposta della RAI relativa ad una trasmissione in seconda serata, con alcune possibilità in prima serata. Su questo contratto lo stesso Biagi aveva verbalmente manifestato il suo gradimento all'atto dei contatti che il Direttore generale e il Direttore di rete di RAIUNO, Del Noce, avevano avuto con lui. Su questo attendiamo ancora risposta...dipende solo dalla volontà di Biagi di accettare o meno apponendo la firma dopo avere affermato verbalmente di essere d'accordo su tale proposta». In quella stessa seduta il Direttore generale precisò: «Enzo Biagi ha avuto un'offerta dall'azienda di grande interesse. Il contratto proposto prevede 20 seconde serate per un anno, 20 per un altro anno ed eventualmente cinque prime serate».

Sulla base di queste dichiarazioni, a un mese e più di distanza da quando vennero rese, mi permetto di avanzare le seguenti domande:

a – se e quando sia stato trasmesso al dott. Biagi il contratto il cui mancato invio fu deplorato dal Direttore generale, nella audizione del 18 settembre: se la trasmissione non c'è stata, chi l'ha deciso e quali ne sono i motivi;

b – se tale eventuale contratto contenesse la proposta della RAI come esposta alla Commissione dal Presidente e dal Direttore generale

nella audizione del 1º ottobre: o – in caso contrario – in che cosa se ne differenziasse;

c – quale riscontro la RAI abbia avuto da parte del dottor Biagi: se la proposta di contratto sia stata accolta e firmata, o, se rifiutata, con quali motivazioni.

Ho appreso da notizie di stampa che – negli ultimi giorni – si discuterebbe di altre ipotesi. Io resto a quanto ufficialmente detto nel corso delle audizioni. Anche per valutare il senso di nuove ipotesi, è comunque necessario avere risposte chiare ai quesiti che ho formulato; sapere, cioè, perchè e per volontà di chi quanto detto alla Commissione non avrebbe avuto seguito.

2 – *Rapporto della RAI con il dott. Michele Santoro.* Nella audizione del 18 settembre, il Presidente ha detto: «Ho invitato il Direttore generale a verificare se su RAITRE – l'unica rete che manifestava una coerenza con il programma di Santoro – ci fosse lo spazio per una trasmissione di informazione da definirsi, comunque, in base alle richieste del direttore di rete.... »Da parte mia, ma anche da parte della maggioranza del Consiglio, è stata manifestata, con il voto del 30 agosto, la volontà, o meglio l'indicazione di una volontà, di utilizzare Santoro nell'ambito della programmazione di RAITRE.... Il Consiglio più di questo non può dire; può dare indicazioni di massima».

Nella audizione del 1º ottobre, ancora il Presidente ha ribadito: «Per quanto riguarda Santoro, se Ruffini avanzerà una proposta e viene a parlarne in Consiglio di amministrazione, quest'ultimo è ben lieto ed è favorevole al mantenimento di Santoro in RAI..... il Consiglio non porrà nessun ostacolo a conservare Santoro nel palinsesto di RAITRE.... Vi è una proposta concreta di Ruffini di utilizzarlo su RAITRE. Per quello che riguarda il Consiglio di amministrazione devo ritenere che i casi (il Presidente si riferiva qui a Biagi oltre che a Santoro) parlando di gentiluomini (e non vi è dubbio che quelli coinvolti nella vicenda siano tutti gentiluomini), siano chiusi».

A tutt'oggi, però, i «casi» sono, all'evidenza, ancora aperti. Su Biagi ho già detto. A proposito di Santoro mi sembra necessario che vengano chiariti i seguenti punti:

a – se sia stata risolta la questione preliminare esposta nella lettera del Direttore di RAITRE Paolo Ruffini, inviata al Direttore generale e al Direttore della seconda divisione in data 23 settembre 2002, e trasmessa, in data 9 ottobre, dallo stesso Direttore generale alla Commissione, che l'aveva richiesta. Il Direttore di RAITRE, prima di formulare la propria proposta per il dott. Santoro chiedeva «se l'azienda, contestando al conduttore alcuni comportamenti recenti, ritiene superato l'appello contenuto nella delibera del 30 agosto a trovargli una collocazione in palinsesto, e anzi considera improponibile (non solo per questioni di budget) qualsiasi proposta in tal senso venga formulata da me o da qualsiasi altro direttore»;

b – nel caso in cui la pregiudiziale di cui al punto precedente sia stata rimossa o dichiarata inesistente, si vorrebbe sapere in quale sede e quando ciò sia avvenuto; si vorrebbero, in conseguenza, conoscere le valutazioni degli organismi competenti sulla proposta avanzata dal Direttore

di RAITRE, per capire se ci si trova ancora di fronte ad una ipotesi o ad una decisione che può diventare operativa. Nel caso in cui la pregiudiziale resti in vigore, si vorrebbe sapere se sia da considerare definitiva o sia prevista una sede e una data per un esame conclusivo;

c – si vorrebbero conoscere, in via definitiva, le procedure che rendono esecutiva una decisione concernente la definizione dei palinsesti. Nelle numerose occasioni – da marzo a ottobre – durante le quali la Commissione di vigilanza ha preso in considerazione i rapporti della RAI con Enzo Biagi e Michele Santoro, questo problema non ha avuto risposte univoche e lineari. Il Presidente Baldassarre in ambedue le audizioni qui ricordate ha insistito sul limiti dei poteri del C.d.A.: «Se il Consiglio di amministrazione intervenisse ordinando di fare qualcosa commetterebbe una azione illegittima....violerebbe l'autonomia del direttore di rete...La legge prevede l'assimilazione dei direttori di rete al direttore generale e all'autonomia da questo goduta...I C.d.A., da sempre, di fronte al palinsesto presentato dal direttore di rete non possono far altro che approvarlo o disapprovarlo...dal momento che la responsabilità è totalmente del direttore di rete». Tuttavia, non sembra che basti la decisione del direttore di rete e la presa d'atto positiva – o approvazione che dir si voglia – del palinsesto da parte del C.d.A. Non si spiegherebbe, infatti, perchè non sia bastato, almeno fin qui, un accordo fra il Direttore della rete UNO, il Direttore generale e l'interessato; nè perchè restino ipotetiche proposte del Direttore della rete TRE sulle quali il Presidente ha più volte espresso, davanti alla Commissione, il gradimento del C.d.A.

Sarà prezioso per me e – ne sono certo – per l'intera Commissione disporre della indicazione precisa del Presidente e del Direttore generale della RAI sulla forma corretta di tali procedure. Nei fatti, mi sembra di poter dire che, per la definizione dei palinsesti si deve verificare una convergenza di volontà fra quattro soggetti: il direttore di rete, il direttore generale, il Consiglio di amministrazione e – ovviamente – l'interessato. Visto che i «casi» Biagi e Santoro non sono ancora risolti, considero mio dovere mettere la Commissione che presiedo in condizione di conoscere per responsabilità di chi questa convergenza non si sia ancora verificata; richiedo, perciò, risposte precise.

3 – *Completamento delle nomine e verifica della loro coerenza con i criteri esposti alla Commissione*. Il 2 ottobre scorso ho presentato alla Commissione e trasmesso anche a voi una nota in preparazione della discussione di verifica sulle nomine. Nei successivi contatti per stabilire la data della apposita audizione, mi avete fatto osservare che nel giro di dieci, quindici giorni avreste provveduto a definire le nomine ancora mancanti, così che si sarebbe potuto disporre di un quadro completo. Ho giudicato più che ragionevole un rinvio. Tuttavia è passato un mese e mezzo e le nomine annunciate non sono state ancora decise. A questo punto, nel prossimo ufficio di presidenza proporrò di fissare comunque la data dell'audizione prevista.

Colgo l'occasione per ricordare che, fra i criteri a suo tempo enunciati, c'è la valorizzazione delle professionalità interne alla azienda. Auspico che tale criterio trovi riscontro nelle decisioni che il C.d.A. e il Di-

rettore generale devono ancora assumere; e sottolineo che qualora si ritenga di doverne – eccezionalmente – derogare, ricorrendo a personalità esterne, queste dovranno essere assolutamente irreprensibili e disporre di evidenti, indiscutibili competenze.

Signor Presidente, Signor Direttore generale,

ricorderete che nella seduta del 1º ottobre, ho lamentato qualche difetto di «trasparenza» nel rapporto fra la RAI e la Commissione di vigilanza. A mia volta, io ricordo che si è manifestata da parte vostra sorpresa e disappunto, come non fosse chiaro a cosa volessi riferirmi. Spero che, con questa lettera, i dubbi si dissolvano. Trasparenza significa avere risposte chiare e documentate alle domande qui formulate; domande che scaturiscono non da indiscrezioni o illazioni, ma esclusivamente da quanto voi stessi avete detto davanti alla Commissione di vigilanza; e risposte che, a mio avviso, la Commissione che presiedo ha il dovere di chiedere e il diritto di avere per svolgere i compiti che la legge le affida.

Cordiali saluti.

CLAUDIO PETRUCCIOLI

ALLEGATO 5

Risposta del Presidente della RAI Baldassarre alla lettera del Presidente della Commissione del 4 novembre 2002. Inviata il 5 novembre 2002.

Caro Presidente,

faccio seguito alla Sua lettera del 4 novembre scorso per ricordare che la legge disegna precise competenze all'interno dell'Azienda, riservando al Direttore Generale la formulazione delle proposte di nomina al Consiglio di Amministrazione, al quale spetta poi valutarle ed eventualmente approvarle.

Pertanto, in assenza di specifiche proposte, il Consiglio di Amministrazione non può procedere autonomamente.

In particolare, per quanto riguarda l'attuale vicenda delle nomine, Le comunico che il Direttore Generale ha formulato talune proposte nel corso del Consiglio di Amministrazione del 30 ottobre scorso, mentre altre saranno presentate nel corso della seduta odierna.

Al riguardo il C.d.A. ha già preso in esame le proposte di nomina avanzate e dalla conseguente discussione sono emerse differenze di vedute nelle posizioni espresse dai vari Consiglieri.

Nel confermarLe la disponibilità a partecipare alle audizioni della Commissione Parlamentare di Vigilanza, devo peraltro constatare che la suddetta ripartizione di competenze fissata dalla legge e le codificate procedure interne che regolano i lavori consiliari non sempre rendono possibile rispettare i tempi auspicati dalla Commissione da Lei presieduta.

Per quanto riguarda le richieste di informazioni sullo stato dei rapporti tra la RAI e i dottori Enzo Biagi e Michele Santoro, La informo che le relative posizioni sono all'attenzione del Direttore Generale, al quale spetta la trattativa relativa alla stipulazione dei contratti. Sarà egli, pertanto, che Le risponderà al riguardo.

Cordiali saluti

ANTONIO BALDASSARRE

ALLEGATO 6

Risposta del Direttore generale Saccà alla lettera del Presidente della Commissione del 4 novembre 2002. Inviata il 15 novembre 2002.

Onorevole Signor Presidente,

Rispondo volentieri alla Sua del 4 u.s. (prot. 924) con la quale chiede informazioni a chiarimento dello stato dei rapporti tra la RAI, il dott. Enzo Biagi e il dott. Michele Santoro, nonchè in merito al completamento delle nomine e alla verifica della loro coerenza con i criteri esposti in Commissione.

Con riserva di svolgere, in fine, qualche considerazione che avrebbe potuto avere carattere preliminare, seguirò, nella risposta, le partizioni nelle quali e' scandita la Sua in riferimento.

1. Rapporto della RAI con il Dott. Enzo Biagi

Il dott. Biagi ha in corso con la *RAI* un contratto di lavoro autonomo, regolato con scambio delle lettere DIV1/P/CS/1514/99/00284 del 20 dicembre 1999 e DIV1/RAS/1515/02/00073 del 25/1/2002, con scadenza al 31 dicembre pv., suscettibile di tacito rinnovo in difetto di previa disdetta tre mesi prima del termine finale.

In sede di rielaborazione della linea editoriale di RAIUNO, presso la quale il dott. Biagi rendeva la sua opera professionale, si è ritenuto che convergenti esigenze di articolazione del palinsesto del Canale e di riconsiderazione del format del programma da affidare al dott. Biagi, suggerivano di non far luogo ad una pura e semplice proroga tacita del rapporto e di addivenire invece ad un nuovo contratto.

Di questo intendimento della RAI il dott. Biagi è stato messo tempestivamente al corrente e si sono con lui avviate trattative per definire l'oggetto, i termini e le condizioni di un nuovo impegno contrattuale, previa disdetta di quello precedente.

La trattativa è stata conclusa nel luglio di quest'anno in un incontro tra lui, il dott. Del Noce e il sottoscritto e, dopo la pausa estiva ne è stato presentato l'esito al dott. Biagi in forma di bozza contrattuale fattagli pervenire il 18 settembre scorso, con ritardo certo non commendevole ma imputabile a disguidi burocratici, vero similmente assecondati dal ragionevole convincimento che l'accordo era da ritenere già raggiunto nella menzionata riunione e che il documento contrattuale dovesse solo riprodurlo.

Forse mosso da pur comprensibile fastidio per tale ritardo ma in concomitanza con notizie di stampa intorno ad alcune ipotesi prospettate dal Direttore di RAITRE, dott. Paolo Ruffini, di ospitare il programma «Il fatto», oggetto del precedente contratto, nella terza Rete in collocazione oraria da definire, il dott. Biagi, nonostante le intese raggiunte (che, si ripete, richiedevano soltanto di essere for-

malizzate) ha sollevato anche pubblicamente non poche nè lievi perplessità in ordine al contenuto normativo della bozza.

Al fine di dissipare le perplessità il sottoscritto inviava una lettera al dott. Biagi per confermare la migliore disponibilità a discutere la bozza contrattuale trasmessagli onde compiutamente definire il nuovo contratto nell'ambito di quanto già convenuto con le richiamate intese.

Alla lettera il dott. Biagi ha replicato con riferimento non già al nuovo oggetto del contratto, cioè alla nuova tipologia di programmi da affidare alle sue cure, ma semplicemente ad alcune clausole della bozza.

Successivamente, però, le perplessità sono state estese anche al nuovo oggetto contrattuale, con richiesta di ripristinare quello del contratto anteriore, peraltro già disdettato sulla base delle intese intercorse circa il rinnovo. Il dott. Biagi, cioè, ha ritenuto di poter ritirare il consenso manifestato nella citata riunione del luglio del corrente anno e si è dichiarato disponibile a rendere le sue prestazioni professionali esclusivamente per realizzare il programma «Il Fatto» su RAITRE.

La situazione si presenta, pertanto, nei termini suesposti e può trovare soluzione « trattandosi di materia contrattuale che richiede la volontà convergente delle parti positivamente espressa e non solo la buona disposizione di una o di entrambe » se si raggiunge un accordo sulla tipologia del programma e sulla collocazione in palinsesto.

La scelta tipologica e una equilibrata inserzione del programma nella programmazione complessiva della *RAI* richiedono, a loro volta, il concorso del Direttore di Rete, del Direttore Generale e del Consiglio di Amministrazione, titolari a diverso livello di competenze editoriali. Spetta, infatti, al Consiglio determinare i piani editoriali e al Direttore Generale, in collaborazione con i Direttori di Rete e di Testata, assicurare che la programmazione sia con essi coerente.

Ed è in questo senso che gli Organi aziendali si stanno adoperando per risolvere la questione.

2. Rapporto della RAI con il Dott. Michele Santoro

A differenza del dott. Biagi che, almeno fino al 31 dicembre prossimo, è legato alla RAI con un rapporto d'opera professionale, il dott. Santoro intrattiene con la medesima un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, con la qualifica convenzionale *ad personam* di Direttore giornalistico.

Il contratto, conformemente alla sua natura giuridica e alla sua qualificazione lavoristica, prevede l'obbligo del dott. Santoro di prestare le sue energie lavorative per programmi informativi e/o di approfondimento informativo di Rete (prima RATUNO, poi RAIDUE), a fronte di una retribuzione fissa in ragione d'anno ripartita, ovviamente, in rate mensili e di un elemento retributivo variabile correlato a specifici obiettivi se e in quanto di volta in volta assegnati

Prevede, inoltre, un compenso aggiuntivo relativo alla realizzazione del programma *Sciuscià* e ragguagliato a ciascuna puntata effettivamente prodotta.

Nell'ambito della ridefinizione delle linee editoriali di RAIDUE il Direttore ha ritenuto che il format del programma *Sciuscià* non fosse più adeguato e che fosse opportuno riconfigurare altrimenti gli spazi informativi di Rete, mentre ha reputato più appropriato affidare a Santoro l'ideazione e la realizzazione di altri programmi di approfondimento tematico.

Gli orientamenti del Direttore di Rete, condivisi dal sotto scritto, sono stati portati a conoscenza del dott. Santoro che, pur dopo aver espresso il suo gradi-

mento, ha creduto di poter pubblicamente «denunciare» (anche di recente in un'intervista a «La Provincia Pavese» del 12 u.s.) la sostituzione di *Sciuscià* con altri programmi come una decisione liberticida che la RAI avrebbe assunto non per propria determinazione imprenditoriale in funzione del servizio pubblico da rendere ma per «eseguire» un ordine che sarebbe stato impartito dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Affermazione, questa, assai grave e più volte reiterata, che ha trovato ospitalità anche in una puntata di *Sciuscià* intitolata, suggestivamente, *«Per conto terzi?»,* la quale per il modo in cui è stata condotta ha fondato, unitamente ad una successiva puntata dedicata all'emergenza idrica in Sicilia, la sanzione disciplinare della sospensione dal lavoro e dalla retribuzione per 4 giorni a carico del dott. Santoro, che ha peraltro preannunciato l'intendimento di impugnarla in giudizio, frattanto attivando il tentativo obbligatorio di conciliazione.

Lo stesso dott. Santoro ha instaurato una controversia, attualmente anch'essa in fase di tentativo di conciliazione, nei confronti della RAI, del Presidente e di altri due Consiglieri di Amministrazione nonchè del sottoscritto e inoltre del Presidente del Consiglio dei Ministri per supposta discriminazione politica operata in suo danno con la «soppressione» di *Sciuscià.*

Nonostante le tensioni obiettivamente indotte sul rapporto per effetto delle suddette iniziative contenziose, la *RAI* ha responsabilmente più volte invitato il dott. Santoro a rendere le prestazioni dovute in forza del contratto in vigore, sollecitandolo a concorrere alla scelta della tipologia di programmazione alla quale applicarsi.

Ma il dott. Santoro ha sistematicamente opposto il rifiuto di realizzare altro programma che non fosse *Sciuscià,* quasi fosse un elemento d'obbligo del palinsesto e quasi fosse una sua «privativa

Nondimeno sono in corso ulteriori tentativi di addivenire ad una ragionevole composizione delle divergenti valutazioni, fermo restando che il datore di lavoro non può rinunciare alle sue prerogative « connotate di doverosità in relazione ai criteri cui deve improntarsi la programmazione di servizio pubblico » e che il lavoratore dipendente, ancorchè abbia acquisito o si sia annesso un ruolo di personaggio pubblico esponente di una determinata corrente di pensiero politico-culturale, è tenuto ad adempiere gli obblighi derivanti dal contratto secondo le direttive dell'imprenditore.

3. Completamento delle nomine e verifica della loro coerenza con i criteri esposti alla commissione

Il completamento delle nomine è il tema sul quale il Consiglio di Amministrazione ed il sottoscritto sono assiduamente impegnati e che per la sua importanza richiede approfondimenti, verifiche e confronti non semplici nè rapidi, ma che tuttavia sono prossimi a dare esito.

Quanto alla valorizzazione delle professionalità interne, essa va certamente perseguita ma va pure coniugata con le esigenze di assicurare ad alcuni settori aziendali particolarmente competitivi funzionalità e sviluppo.

Ritengo, Signor Presidente, di aver corrisposto alla Sue richieste con la «trasparenza» da Lei raccomandata e segnalata come cifra qualificante del rapporto tra la Commissione e la Concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.

Mi corre, tuttavia, l'obbligo di domandarLe «richiamandomi allo stesso principio di trasparenza da Lei evocato » se la richiesta di dati conoscitivi, alla quale con la presente ho dato seguito senza riserva, trovi fondamento, a norma del Regolamento interno dell'Organo bicamerale da Lei autorevolmente presieduto, in una previa deliberazione collegiale e se i poteri di indirizzo generale e di vigilanza con i correlativi poteri strumentali di acquisizione informativa intestati alla Commissione parlamentare si estendano, alla stregua della vigente normativa, anche alla materia contrattuale, che trova il suo fulcro nei valori dell'autonomia e del consenso.

Rimango a Sua disposizione per quant'altro dovesse occorrere e Le porgo i più cordiali saluti.

AGOSTINO SACCÀ

ALLEGATO 7

Replica del Presidente della Commissione alla lettera del Direttore generale del 15 novembre 2002. Inviata il 25 novembre 2002.

Signor Direttore Generale,

La ringrazio per la Sua risposta del 15 novembre 2002, che fa riscontro alla lettera che Le ho inviato il 4 dello stesso mese.

Sul potere della Commissione di chiedere informazioni alla RAI.

In via preliminare affronto l'argomento che Lei tratta in conclusione, argomento al quale annetto la massima importanza perchè attiene ai poteri della Commissione che presiedo e alla *trasparenza* dei rapporti tra la Commissione stessa e la concessionaria del servizio pubblico.

Lei pone due questioni. La prima se i poteri di cui la Commissione dispone «con i correlativi poteri strumentali di acquisizione informativa si estendano, alla stregua della vigente normativa, anche alla materia contrattuale».

La risposta si trova nell'articolo 4 ultimo comma della Legge 103/1975 e nell'articolo 17 del Regolamento della Commissione. La legge dispone che «la Commissione può chiedere alla concessionaria la effettuazione di indagini e studi e la comunicazione di documenti». Il regolamento ripete le formulazioni della legge e specifica: a) che si deve fare riferimento ai «principi regolatori delle indagini conoscitive della Camera e del Senato»; b) che «d'intesa con la presidenza della società concessionaria, il presidente della Commissione può delegare rappresentanti della Commissione stessa ad accedere presso le sedi della società, per l'acquisizione di elementi utili allo svolgimento dei propri compiti».

Il secondo punto sul quale Lei richiama l'attenzione è se «la richiesta di dati conoscitivi trovi fondamento, a norma del Regolamento interno della Commissione, in una deliberazione collegiale».

Ricordato che «Il Presidente della Commissione la rappresenta» (art. 6 del Regolamento), preciso e ribadisco che le informazioni che io Le ho chiesto, Le chiedo e Le chiederò scaturiscono da discussioni e orientamenti della Commissione e del suo Ufficio di Presidenza. Per i casi Biagi e Santoro, Lei stesso ha avuto modo di verificare quanto ampio fosse lo stupore e il disappunto fra i membri della Commissione per l'incompletezza e la contraddittorietà dei dati che ci erano stati forniti.

In generale, sulla base delle leggi e dei regolamenti, è mia convinzione che, mentre ci sono limiti precisi ai poteri di intervento della Commissione, non ci sono limiti alle richieste di informazioni sulla attività della concessionaria e al diritto della Commissione di vederle soddisfatte.

Si possono avanzare obiezioni da parte della concessionaria, invocando leggi o codici che impongono il segreto o la riservatezza. Ma sarà pur sempre la Commissione a valutare se una informazione sia necessaria o utile per svolgere

la propria funzione e a trovare (in eventuale accordo con la Presidenza della concessionaria stessa) le forme opportune per acquisirla.

Comunque, non è la Commissione a dover giustificare richieste di informazioni, ma la concessionaria a formulare e motivare eventuali obiezioni. Non mi risulta che la materia contrattuale sia coperta da segreto, facendo parte dei dati che la concessionaria trasmette per legge alla Corte dei Conti e che sono, da questa, resi pubblici.

Sulle procedure che regolano le scelte della programmazione.

Nella sua lettera si afferma: «la scelta tipologica e una equilibrata inserzione del programma nella programmazione complessiva della RAI richiedono il concorso del Direttore di Rete, del Direttore Generale e del Consiglio di Amministrazione, titolari a diverso livello di competenze editoriali. Spetta, infatti, al Consiglio determinare i piani editoriali e al Direttore Generale, in collaborazione con i Direttori di rete e di testata, assicurare che la programmazione sia con essi coerente». Trovo qui risposta alla mia domanda su quali siano le procedure che presiedono alla programmazione della RAI; e mi sembra che venga suffragata l'opinione, da me espressa, che «per la definizione dei palinsesti si deve verificare una convergenza di volontà fra quattro soggetti: il Direttore di rete, il Direttore Generale, il Consiglio di Amministrazione e – ovviamente – l'interessato».

La Sua messa a punto corregge quanto sostenuto a più riprese davanti alla Commissione da Lei e dal Presidente della RAI secondo cui la volontà dei Direttori di rete è incontestabile e non si può fare altro che prenderne atto.

Considero questa Sua dichiarazione molto importante e la affido alla Commissione affinchè non vengano più tollerate affermazioni che la contraddicono.

Sul rapporto della RAI con il dottor Enzo Biagi.

Il quadro da Lei delineato modifica quello al quale io ho fatto riferimento e che risultava dalle comunicazioni Sue e del Presidente Baldassarre alla Commissione di vigilanza. Poichè Lei non indica tempi e modi nei quali la questione sarà sicuramente risolta ma conclude dichiarando che «gli organi aziendali si stanno adoperando per risolvere la questione», sono costretto a fare un nuovo punto e ad aggiornare il contenuto delle mie domande.

Innanzitutto prendo atto di un dato del quale la Commissione, prima della Sua lettera, non disponeva: il contratto fra il dottor Biagi e la RAI, è stato disdetto, secondo la clausola che ne prevedeva il tacito rinnovo in difetto di previa disdetta tre mesi prima del termine finale. Ciò implica che, in assenza di un nuovo accordo formalizzato per tempo, il 31 dicembre prossimo cesserà ogni rapporto fra la RAI e il dottor Biagi.

Lei informa che il dottor Biagi non ha accettato la bozza contrattuale fattagli pervenire (con «ritardo commendevole» secondo le sue stesse parole) il 18 settembre scorso. Lei non entra nel dettaglio della bozza; devo dunque presumere che essa riprendesse esattamente i termini dell'accordo raggiunto da Lei e dal Direttore di RAIUNO nel mese di luglio, «con piena totale soddisfazione dello stesso Biagi» come Lei ha detto alla Commissione nell'audizione del 18 settembre 2002.

Biagi avrebbe, dunque, cambiato idea; ma, da quanto Lei scrive, non ne sono chiare le ragioni. Lei ipotizza – non so se in base ad elementi precisi –

che Biagi possa essersi infastidito per il ritardo nella trasmissione della bozza di contratto; o che possa essere stato attratto dalle avance del Direttore di RAITRE che si è dichiarato disposto ad ospitare «il Fatto».

A questo ultimo proposito va ricordato che il C.d.A., nella seduta del 30 agosto, aveva investito la responsabilità dei Direttori di rete nella definizione della programmazione, anche in riferimento ai casi ancora aperti. Le ipotesi del Direttore di RAITRE sono state formulate in risposta a quella sollecitazione, come risulta dalla lettera del dott. Paolo Ruffini a Lei inviata il 23 settembre e da Lei trasmessaci il 9 ottobre su richiesta della Commissione.

È per me difficile comprendere come la proposta del Direttore Ruffini che si è aggiunta all'accordo già intercorso in luglio, e ha, quindi, ampliato l'arco delle possibilità, anzichè agevolare una positiva conclusione della vicenda Biagi, abbia potuto creare nuovi ostacoli come si deduce dalla Sua ricostruzione.

Sul rapporto della RAI con il dottor Michele Santoro.

Anche in questo caso metto subito in rilievo un'informazione che fornisce elementi utili a chiarire un argomento che – come Lei stesso ha direttamente verificato – è stato più volte oggetto di discussione in Commissione. Mi riferisco alla condizione contrattuale ed al trattamento economico del dottor Santoro. Il quale – Lei ci informa – intrattiene con la RAI un «rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, con la qualifica convenzionale ad personam di Direttore giornalistico». A ciò corrisponde, ovviamente una retribuzione fissa annua, ripartita in rate mensili. A questa si aggiungono, se ho ben capito, altre voci: una variabile correlata a specifici obiettivi se e in quanto di volta in volta assegnati; è un compenso aggiuntivo relativo alla realizzazione di ciascuna puntata effettivamente prodotta del programma «Sciuscià». Disponiamo così, finalmente, di un quadro preciso sugli aspetti normativi del rapporto RAI-Santoro.

Non altrettanto chiari sono invece gli altri elementi che ci fornisce. Lei fa innanzitutto riferimento agli orientamenti del Direttore di RAIDUE, da Lei condivisi, che ha ritenuto inadeguato il format del programma «Sciuscià», «mentre ha reputato più appropriato affidare a Santoro l'ideazione e la realizzazione di altri programmi di approfondimento tematico». Dalla Sua lettera risulta incomprensibile quale sia stata la risposta di Santoro a questa proposta. Prima dice, infatti, che Santoro ha «espresso il suo gradimento», poi che ha «sistematicamente opposto il rifiuto di realizzare altro programma che non fosse »Sciuscià«. Queste due affermazioni si escludono a vicenda.

Per il resto, la Sua informazione fornisce una lunga serie di accuse al dottor Santoro per critiche pubbliche e per iniziative giudiziarie assunte o annunciate contro la RAI e i suoi dirigenti.

«Nondimeno – Ella conclude – sono in corso ulteriori tentativi di addivenire ad una ragionevole composizione delle divergenti valutazioni».

Non è chiaro se le «divergenti valutazioni» di cui si cerca la composizione si limitino al contenzioso accumulatosi o se comprendano anche le scelte di programmazione.

Non è chiaro, insomma, se il superamento del contenzioso sia o meno condizione preliminare e pregiudiziale per avviare una eventuale nuova definizione della collaborazione fra la RAI e il dottor Santoro

per programmi di approfondimento tematico; o se il contenzioso stesso abbia compromesso definitivamente quella collaborazione.

Non è chiaro se esistono, quali siano e se siano ancora in vigore, le proposte del Direttore di RAIDUE.

Non è chiaro se siano state definitivamente archiviate le proposte del Direttore di RAITRE. Lei non ne fa cenno; ma io mi attengo a dichiarazioni esplicite, non traggo conclusioni dai silenzi.

Questo per Santoro. Per Biagi, non è chiaro se la RAI continui a ritenere validi i termini dell'accordo di luglio fra lo stesso Biagi, Lei e il Direttore di RAIUNO, e consideri praticabili le ipotesi del Direttore di RAITRE o giudichi archiviati i primi e le seconde.

Non è chiaro, infine, se ci sia l'intenzione di definire un nuovo accordo con Biagi entro il 31 dicembre, prima, cioè, della scadenza formale del vecchio contratto di collaborazione.

Rinnovo dunque richiesta di chiarimenti e informazioni su tutti questi punti. Il Presidente Baldassarre, ha risposto alla mia lettera del 4 novembre u.s. – indirizzata anche a lui – in modo che non lascia adito a dubbi: «Per quanto riguarda le richieste di informazioni sullo stato dei rapporti tra la RAI e i dottori Enzo Biagi e Michele Santoro, La informo che le relative posizioni sono all'attenzione del Direttore Generale, al quale spetta la trattativa relativa alla stipulazione dei contratti».

Non posso dunque far altro, signor Direttore Generale, che rivolgermi a Lei ed esclusivamente a Lei. Lo farò fino a quando queste vicende non troveranno conclusione, per accertare fatti, posizioni e responsabilità. È mio dovere, a tutela delle prerogative della Commissione che presiedo e dell'immagine del servizio pubblico.

Resto in attesa e Le invio cordiali saluti.

CLAUDIO PETRUCCIOLI

ALLEGATO 8

Introduzione del relatore, Senatore Claudio Petruccioli, per la discussione sul pluralismo nella Commissione di Vigilanza – 4 giugno 2002

Il pluralismo è il principio più caratterizzante e l'obiettivo più impegnativo per definire un buon sistema televisivo. È un principio che non nasce con la televisione. Esso segna un'importante tappa nell'evoluzione delle esperienze e delle culture che hanno accompagnato l'affermazione della libertà e della democrazia. A determinarlo hanno concorso orientamenti diversi, in diversi campi del sapere. In generale, si può affermare che il pluralismo copre tutto il grande spazio che si estende fra due visioni monistiche: da un lato quella dello Stato, dall'altra quella dell'individuo; e si riferisce alla gran quantità di relazioni che si stabiliscono fra le persone, sulla base di affinità e interessi i più vari; assume dunque connotati prevalentemente sociali e culturali pur investendo direttamente le forme della democrazia, l'idea che se ne ha, i modi in cui la si pratica. Il pluralismo è l'elemento dinamico (e in quanto tale sempre aperto a mutamenti sia verso il miglioramento, sia verso il degrado) della libertà moderna, in tutte le sue manifestazioni: quelle sociali, quelle culturali e quelle politiche.

Come tutte le idee e i valori fondamentali, anche il pluralismo è tanto apprezzato in sè, quanto difficile da far vivere nella pratica, con equilibrio e buon senso. Nicola Matteucci, a conclusione della voce «Pluralismo» nella Enciclopedia delle scienze sociali indica quella che è stata e – penso – resterà sempre la sfida più complessa per il pluralismo. «Il quale – dice Matteucci – implica sempre un tasso – più o meno alto – di conflittualità, non ha come fine la pace sociale. Nel passato, con la libertà religiosa e poi con la libertà politica – in Europa e in America – è stato trovato un equilibrio....La rivoluzione democratica porterà a compimento questa profonda trasformazione culturale, che ha inciso sulla mentalità collettiva...Il solo pluralismo possibile è quello »ragionevole« di Rawls, perchè dove c'è frattura sui valori ultimi, appare soltanto un'irrazionalità aggressiva. Il pluralismo può darsi solo all'interno di una cultura condivisa, che abbia alcuni valori comuni, soprattutto quello della tolleranza».

La televisione e la politica, la televisione e la cultura, la televisione e la società non si esauriscono certo l'una nell'altra, come alcuni mostrano di credere; ma hanno proprio nel pluralismo il cruciale punto di contatto e di scambio. Un punto sul quale si sviluppa una forte e significativa tensione: gli studiosi della comunicazione, osservano che «lo sviluppo della politica non è stato all'altezza dello sviluppo dei territori mediali e cioè della *vita quotidiana* della gente» (Abruzzese); coloro che pensano la libertà anche sotto l'aspetto della responsabilità e della educazione (Popper) e della democrazia, della politica (Dahrendorf) mettono invece l'accento sulle «insidie» della tv. È evidente che una riflessione seria non può lasciare scoperto nessuno dei due versanti e deve cercare risposte soddisfacenti sull'uno e sull'altro.

È con questa consapevolezza che dobbiamo discutere del pluralismo nella tv; senza dimenticare che le forme (quando necessarie, le regole) con le quali il pluralismo si esprime e vive nella tv sono diverse da quelle specifiche del pluralismo, sociale, culturale o politico. Perchè diversi sono i linguaggi e i livelli di responsabilità.

È evidente che il tema del «pluralismo» non può essere astratto dal contesto generale del sistema televisivo. Un conto è – ad esempio – considerare il pluralismo in un quadro di monopolio, o – come è quello attuale in Italia – di duopolio. Altro conto farlo in un panorama pienamente liberalizzato, con una pluralità di soggetti d'impresa e con condizioni di accesso non proibitive per nuovi soggetti.

Importante è la distinzione fra il pluralismo cosiddetto «esterno» e il pluralismo «interno». Il primo riguarda il sistema televisivo nel suo insieme; viene definito «esterno» in quanto la pluralità delle voci è affidata alla molteplicità dei soggetti. In sostanza ciascun soggetto vive nel pluralismo in virtù della esistenza di altri, diversi da lui. Il «pluralismo interno», invece, si intende riguardi solo il servizio pubblico, in quanto obbligato a garantire l'espressione dell'insieme delle realtà, delle posizioni, delle voci esistenti nel Paese. Quando i soggetti sono più di due, anche se uno titolare del servizio pubblico e gli altri no, questa distinzione non richiede ulteriori precisazioni.

Ma oggi in Italia i soggetti sono due; e uno dei due soggetti è addetto al servizio pubblico. È, dunque, fondamento del «pluralismo esterno» per l'altro soggetto e, contemporaneamente, obbligato al «pluralismo interno». In queste condizioni, sarebbe ragionevole estendere il «pluralismo interno» ad ambedue i soggetti, almeno per quanto attiene a doveri fondamentali. Altrimenti abbiamo a che fare non solo con una palese asimmetria, ma anche con un sistema che fonda in modo non convincente il pluralismo in generale, tanto «esterno» quanto «interno». Mi sento di ricondurre a questa sconnessione la recente *querelle* sul «tasso di libertà» garantito da RAI e da Mediaset. Non sorprende che il «duopolio ìmpari» possa avvantaggiare il concorrente del servizio pubblico non solo sotto l'aspetto delle risorse (la pubblicità), ma anche sotto quello di una maggiore libertà nella programmazione. Il presidente di Mediaset Confalonieri dimostra di essere consapevole della esistenza di questo «vizio di sistema», quando avanza l'ipotesi di estendere anche alla sua azienda forme di «vigilanza» oggi riservate al servizio pubblico.

Su queste questioni interviene una recente, importante sentenza della Corte Costituzionale, la 155 del 24 aprile 2002. Sviluppando precedenti pronunce (in particolare la 112 del 1993) la Corte riconduce il dovere di «pluralismo» al «regime di concessione» in quanto tale, coinvolgendo così paritariamente tutti i soggetti, indipendentemente dal fatto che siano o no titolari del servizio pubblico; e afferma a chiare lettere che per nessuno il dovere di «pluralismo» può intendersi assorbito e soddisfatto interamente dal cosiddetto «pluralismo esterno».

Una volta di più, emerge la necessità di una legge che ridefinisca nella sua interezza il sistema televisivo italiano; e ricollochi all'interno di una cornice nuova e chiara la funzione di «servizio pubblico». La stessa congiuntura politica attuale (inedita se la consideriamo con l'occhio rivolto alla «questione tv») ha il merito di mettere allo scoperto l'insostenibilità del nostro sistema televisivo. Un sistema televisivo deve apparire a tutti accettabile e convincente, chiunque prevalga nella competizione politica. Se non è così, va assolutamente cambiato. Altrimenti, è inevitabile che si diffonda fra i cittadini un'insofferenza che avrebbe

conseguenze dannose per la televisione: prima di tutto quella di servizio pubblico, ma non solo quella.

È indispensabile un approfondimento e un allargamento del dibattito pubblico. È avvenuto così nelle precedenti occasioni nelle quali si sono fatte «leggi sistema»; una delle cause dei fallimenti recenti è stata proprio la debolezza, l'assenza di questo dibattito. A tal fine, questa Commissione ha un compito essenziale. Al termine di questa sessione, a parte le deliberazioni che decideremo di assumere, proporrò di preparare per ottobre il primo dei convegni che – nelle mie intenzioni – dovrebbero diventare periodici.

Il dibattito coinvolgerà inevitabilmente anche il ruolo della Commissione. Essa stessa è parte di quel «sistema» che si deve riformare. Non possiamo nasconderci, ad esempio, che una vigilanza estesa alla generalità dei soggetti e non riservata al servizio pubblico, è più coerente con le funzioni di un'autorità indipendente che con quelle di una commissione parlamentare. Ma di tutto ciò si discuterà a tempo e luogo debiti.

Nostro dovere attuale è, comunque, di intervenire e agire anche se gli strumenti formali di cui disponiamo non sono sempre funzionali alle questioni con le quali dobbiamo misurarci. Nel 1997 questa Commissione ha approvato un atto di indirizzo sul pluralismo; lo ha fatto alla unanimità, a dimostrazione che il principio del pluralismo, nella più estesa interpretazione, è considerato essenziale da tutte le forze politiche presenti nel Paese e nelle istituzioni. Non penso che il documento del '97 possa avere aggiornamenti o correzioni; come testo di carattere generale è del tutto esauriente e mantiene intatto valore.

Tuttavia, ci si propongono continuamente questioni controverse riconducibili al tema del pluralismo. Ne abbiamo prove nelle segnalazioni e nelle discussioni che – continuamente – trovano spazio nei nostri lavori; nelle lettere che ci vengono inviate da singoli cittadini o da associazioni; nelle manifestazioni della pubblica opinione, a cominciare da quelle di cui si rende interprete la stampa.

Nella gran parte di questi casi, il richiamo ai principi codificati e specificati nell'atto del '97 non c'è di aiuto; cosicchè, il più delle volte, tutto si esaurisce in una fiammata polemica durante la quale ciascuno esprime le proprie legittime valutazioni, ma senza che si riesca a trovare non dico un punto di vista comune ma neppure un criterio di giudizio condiviso. Ne deriva per noi e per l'esercizio delle funzioni che ci sono affidate uno sgradevole senso di impotenza e di irresolutezza: i cittadini che guardano la televisione e coloro che la fanno si convincono sempre di più che sia inutile o impossibile attendersi il rispetto di criteri quali l'obiettività, l'imparzialità, il rispetto di tutti. Una convinzione del genere è molto dannosa per la comunicazione in generale e per l'idea stessa di «servizio pubblico». Non possiamo, dunque, rassegnarci. Anche attraverso tentativi parziali e successivi, anche correndo il rischio di qualche errore, abbiamo il dovere di cercare risposte e misure giuste, adeguate. Certo, nel rispetto della legge e senza invadere campi dove si esercita la responsabilità di altri; ma senza inibirci la responsabilità di discutere fra noi e pubblicamente. E senza rinunciare a manifestare – quando ce ne sono le condizioni – la nostra valutazione, unanime o prevalente. Anche in forma di suggerimenti o dichiarazioni rivolti a chi ha il potere di decidere e la quotidiana responsabilità del «fare».

Riflettiamo sui primi sei mesi della nostra attività: facciamo l'elenco delle circostanze e dei problemi che hanno sollevato discussioni sul pluralismo e sulle modalità della sua attuazione e tutela. Troviamo:

a) la questione delle cosiddette «dirette»;

b) la questione dell'equilibrio o «par condicio» nella informazione dei telegiornali;

c) la questione delle presenze dei politici nei programmi di intrattenimento;

d) la questione dei cosiddetti «talk show» e, più ampiamente, dei programmi di approfondimento.

Ce n'è un'altra, preliminare, che deriva dal nostro attuale sistema politico ed elettorale. Mi riferisco alla difficile conciliazione fra il «pluralismo» dei partiti e il «pluralismo» governo-opposizione. La questione è avvertita e posta con forza soprattutto dai partiti minori, di ambedue gli schieramenti. Perfino nelle norme sulla *par condicio* elettorale la controversia non è risolta in modo soddisfacente. Figuriamoci nella attività televisiva in periodi ordinari. Si deve prendere atto che il nostro sistema è misto e prevede entrambe le articolazioni: quella dei partiti e quella maggioritaria. Il pluralismo non può – di conseguenza – ignorare nè l'una nè l'altra. Penso tuttavia che la lesione del «pluralismo» fra maggioranza e opposizione sia da considerare più «pesante», in quanto meno facilmente recuperabile e perchè attiene non solo alla rappresentanza ma alla funzione del governo.

Provo adesso, nello spirito – come ho già detto – del «suggerimento», a dire qualcosa sulle questioni che ho elencato.

1 – le «dirette». Con questa espressione si intende la trasmissione di eventi che la RAI manda in onda in forma essenzialmente «documentaria» tanto per quanto riguarda le immagini, quanto per quel che riguarda i discorsi che, nel corso di quegli eventi, vengono pronunciati. Questo tipo di trasmissioni ha preso origine da avvenimenti di grande portata emotiva (ad esempio funerali), o di evidente importanza civile (marce della pace) sociale (manifestazioni sindacali) politica (manifestazioni, politiche, in particolare delle opposizioni *pro tempore)*. La richiesta della «diretta» e la decisione di «concederla» – come si dice – presuppongono manifestazioni di carattere «straordinario». Ma è in atto una tendenza ad estendere le «dirette» anche ad altri eventi, sicuramente di rilievo ma «ordinari». Aumentano le sollecitazioni e le attese da varie parti. Tende ad affermarsi l'idea che la diretta della RAI significhi riconoscimento, «ufficializzazione» della importanza di un determinato evento. Penso che questa equazione sia falsa e pericolosa; si fonda su una premessa che non è propria di un «servizio pubblico» ma di una «televisione di stato», tipica di sistemi autoritari e burocratici.

Penso che – in termini formali e, appunto, burocratici – la «diretta» sia un format da riservare a manifestazioni ufficiali dello Stato. Per gli altri eventi, tutti, deve valere la piena responsabilità della informazione giornalistica e di coloro che ad essa sono preposti; e solo quella. Il che significa che un evento considerato molto importante, del quale si vuole dare ampiamente conto ai cittadini, deve comunque essere trattato e trasmesso in forma giornalistica, e non «appaltando» i mezzi di trasmissione pubblici a immagini e parole intangibili. In particolare credo che ciò debba valere per i discorsi. Se lo si ritiene interessante, utile, si può dare dettagliatamente conto di un discorso; si può, anche, trasmettere in voce passi considerati di particolare rilevanza. Ma la trasmissione integrale di un discorso è tutt'altra cosa; tipica, lo ripeto, delle «tv di stato».

2 – Anche i telegiornali sono talvolta oggetto di rilievi sotto l'aspetto del pluralismo. Ad esempio c'è stato recentemente un episodio che ha riguardato il TG1. Tuttavia mi sento di affermare che i «falli» di mancato rispetto del pluralismo nelle testate giornalistiche non presentano quasi mai particolare gravità. Non

solo per la professionalità e la deontologia di coloro che in esse lavorano; ma anche perchè la frequenza dei tg e la continuità della cronaca politica, consentono di recuperare, correggere, riequilibrare in tempi rapidi. Inoltre, il controllo quantitativo degli istituti di rilevazione risulta, in questo caso, abbastanza incisivo e significativo. Lo spirito corrivo, la parzialità, nei telegiornali si manifesta piuttosto con la compiacenza, con qualche riguardo eccessivo. Non è una bella cosa, neppure dignitosa; sarebbe bene evitarla. Comunque l'essenziale di un'informazione completa ed equilibrata non viene compromesso. Qualcosa si deve fare per i giornali radio, per mettere riparo alla attuale indisponibilità di rilevazioni paragonabili a quelle televisive.

3 – La presenza di politici nelle trasmissioni di intrattenimento diventa sempre più frequente. Non è più un'eccezione, ma la regola, praticamente in tutte le trasmissioni (ultime: Uno mattina e La vita in diretta). Mi si fa notare che oggi il politico deve misurarsi con i media, con la comunicazione, con la vita di tutti i giorni ecc. Se le presenze suddette avessero questo carattere «di servizio», allora dovrebbero coinvolgere tutti i politici, non solo di quelli della maggioranza, non solo di quelli che nella maggioranza sono ministri: avremmo una televisione con un ininterrotto sfilare di politici. Dirò di più: per fornire un servizio ai cittadini e alla democrazia si dovrebbe tenere sempre la porta aperta per individuare nuovi possibili talenti non ancora affermatisi: una sorta di «saranno famosi» per futuri politici.

D'altro canto, se gli spazi vengono utilizzati per dare evidenza a questo o a quello allora si impone un equilibrio, fino al «diritto di replica» riconosciuto formalmente in alcuni paesi a cominciare dall'Inghilterra. Tenuto conto dei caratteri complessi del nostro pluralismo politico (maggioranza-opposizione più i partiti) queste trasmissioni finirebbero per essere snaturate.

È senza dubbio più saggio ridurre al minimo queste presenze e ricondurle sempre, in modo non pretestuoso (tipo: si parla molto di....sentiamo il ministro x) e limitarle alla necessità di raccogliere alla fonte un'informazione autorevole e documentata non disponibile altrimenti.

4 – I «talk show» o programmi di approfondimento che dir si voglia sono diventati in Italia – per una serie di motivi che qui non analizzo – molto importanti: forse i più importanti ai fini del rapporto con gli ascoltatori e con l'opinione pubblica. Anche per questo sono oggetto di particolare attenzione e causa delle discussioni e dei dissensi più accesi.

La domanda da porsi è se sia possibile esaltarne gli aspetti indiscutibilmente utili e positivi e togliere, o ridurre quelli più opinabili e criticabili. La formula italiana del programma di approfondimento televisivo consente una rapidità ed elasticità di intervento che difficilmente sarebbe possibile con strumenti diversi. Consente inoltre – nelle sue espressioni migliori – un confronto stringente e illuminante fra i fatti e le opinioni, e fra le diverse opinioni con riferimento ai fatti.

Ma il contenitore si è via via riempito di contenuti più vari e non collegati alla tipicità del formato, alla sua specifica sintassi. Penso ad esempio agli incontri con singole personalità (politiche, ma non solo) che, a mio avviso più utilmente, andrebbero affidate alla stringatezza e alla perentorietà della intervista senza orpelli di spettacolo. Il conduttore ha progressivamente assunto una funzione che – in modo più o meno esplicito ma perfettamente percepito dall'ascoltatore – lo ha trasformato da arbitro in protagonista, quando non in mattatore.

Le esigenze della programmazione o, in ogni caso, l'organizzazione della produzione, fa sì che i «pool» addetti alla realizzazione di questi programmi siano strutture al servizio del conduttore stesso, che ha un ruolo monocratico sull'intero programma, dalla progettazione alla messa in onda. Non mi sembra ci siano in televisione, e neppure nella informazione in generale, ruoli nei quali un potere altrettanto forte sia concentrato in una sola persona. Si osserva che questa è la caratteristica ineliminabile di questo tipo di programmi. Non voglio obiettare. Dico che – stando così le cose – non sarebbe sbagliato considerare qualche misura di «riequilibrio». Come potrebbe essere il collegamento con altre strutture giornalistiche, l'arricchimento dell'offerta di trasmissioni di questo genere, da aggiungere a quelle esistenti; o da avvicendare in modo che uno stesso programma non dilaghi nel tempo. Più in generale, potrebbe risultare fecondo differenziare e articolare le diverse occasioni di approfondimento, esaltandone la specificità, anzichè ammassarle in un'unica tipologia di intervento.

In ogni caso, per il carattere stesso di questi programmi, non ci si può appellare al «pluralismo esterno»; sostenere, cioè che l'obbligo del pluralismo è soddisfatto dalla presenza di diverse trasmissioni che esprimono posizioni diverse. Il pluralismo deve essere innanzitutto «interno» a ciascuno di questi programmi, direi interno a ciascuna puntata. Talvolta, invece, si trascura un criterio aureo per l'informazione e per la sua libertà: il criterio della «imparzialità». Che non impedisce di esprimere con chiarezza un punto di vista. Un chiaro punto di vista può essere sostenuto con parzialità o con imparzialità. E il pluralismo richiede, sempre, imparzialità. Il pluralismo non è una somma di parzialità.

Queste osservazioni, questi inviti alla riflessione li sottopongo innanzitutto a voi, sicuro che la discussione li arricchirà, li correggerà, ci consentirà di chiarirci e chiarire le idee. Spero che l'insieme del lavoro che svolgeremo in questa sessione sul pluralismo possa stimolare un più ampio confronto e una più elevata consapevolezza da parte di tutti.

ALLEGATO 9

Atto di indirizzo sulle garanzie del pluralismo nel servizio pubblico radiotelevisivo. Approvato dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nella seduta dell'11 marzo 2003.

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

Premesso:

Che la tutela del pluralismo nel servizio pubblico e, in generale, nell'informazione e comunicazione radiotelevisiva, è tema di grande attualità e si arricchisce continuamente di nuovi elementi;

Che sono confermati i principi ispiratori e gli indirizzi generali di attuazione dell'atto d'indirizzo sul pluralismo nel servizio pubblico radiotelevisivo, approvato dalla Commissione il 13 febbraio 1997;

Che è tuttavia evidente, sulla base dell'esperienza, la necessità di formulare ulteriori raccomandazioni a garanzia del pluralismo informativo, nel rispetto della autonomia editoriale della concessionaria e nell'ambito dell'attuazione delle finalità del servizio pubblico;

tenuto conto delle risultanze della sessione di lavoro dedicata dalla Commissione stessa al tema del pluralismo, introdotta dalla relazione del Presidente svolta nella seduta del 4 giugno 2002 e seguita da una discussione nelle sedute del 5, del 6 e del 18 giugno 2002, e dalle audizioni svolte nelle sedute dell'11, del 12 e del 19 giugno 2002;

tenuto conto altresì del messaggio del Presidente della Repubblica inviato al Parlamento il 23 luglio 2002;

ricordato:

che, come previsto dalla legge 103 del 14 aprile 1975 (art. 1) e dalla legge 223 del 6 agosto 1990 (art. 1), sono principi fondamentali del sistema radiotelevisivo la garanzia della libertà e del pluralismo nell'accesso ai mezzi di comunicazione, la tutela della libertà di opinione e di espressione per ogni cittadino, come la tutela della libertà dell'informazione, condizione per la sua obiettività, completezza e imparzialità, l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose e la salvaguardia delle diversità linguistiche, nel rispetto delle libertà e dei diritti garantiti dalla Costituzione;

che, per il servizio pubblico radiotelevisivo, il pluralismo, nella sua accezione più ampia, costituisce un obbligo che deve essere rispettato dalla azienda concessionaria nel suo insieme e in ogni suo atto, nonchè dalle sue articolazioni interne (divisioni, reti e testate), e deve avere evidente riscontro nei singoli programmi;

che il pluralismo deve estendersi a tutte le diverse condizioni e opzioni (sociali, culturali, politiche ecc.) che alimentano gli orientamenti dei cittadini, e non si esauriscono nelle posizioni rappresentate dai partiti;

che il pluralismo, nella sua articolazione «interna» ed «esterna» individuata dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 112 del 1993 e n. 420 del 1994) sia un dovere non solo per il servizio pubblico ma che, come hanno sottolineato la Consulta (sentenza n. 155 del 2002) ed il Presidente della Repubblica nel già citato messaggio al Parlamento, valga per tutti i soggetti titolari di concessioni;

che il pluralismo nella informazione e nella comunicazione ha l'obiettivo di fornire all'utente, al di fuori di ogni discriminazione, la massima varietà possibile di informazioni e di proposte, e – a tal fine – è tanto più garantito quanto maggiore è il numero dei soggetti che operano, in condizione di libertà e di concorrenza, nel sistema delle comunicazioni e quanto più agevole è l'accesso per nuovi soggetti;

Formula le seguenti raccomandazioni nei confronti della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo:

1. Tutte le trasmissioni di informazione – dai telegiornali ai programmi di approfondimento – devono rispettare rigorosamente, con la completezza dell'informazione, la pluralità dei punti di vista e la necessità del contraddittorio; ai direttori, ai conduttori, a tutti i giornalisti che operano nell'azienda concessionaria del servizio pubblico, si chiede di orientare la loro attività al rispetto dell'imparzialità, avendo come unico criterio quello di fornire ai cittadini utenti il massimo di informazioni, verificate e fondate, con il massimo di chiarezza. A tal fine si invita la RAI a sperimentare anche nuovi formati di trasmissioni di approfondimento giornalistico, non necessariamente ancorati alla figura del conduttore unico;

2. La presenza di esponenti politici nei programmi di intrattenimento, quando è frequente e abituale, alimenta la sensazione che il carattere pubblico del servizio consista nella simbiosi con la politica. Va quindi normalmente evitata, e deve – comunque – trovare motivazione nella particolare competenza e responsabilità degli invitati su argomenti trattati nel programma stesso, configurando una finestra informativa nell'ambito del programma di intrattenimento alla quale si applica dunque la raccomandazione precedente. In tal modo vengono salvaguardate le finalità del servizio pubblico.

3. È da evitare la presenza nei programmi della concessionaria del servizio pubblico televisivo dei dirigenti dell'azienda stessa, intendendosi per dirigenti non solo i membri del Consiglio di amministrazione ed il direttore generale, ma anche i direttori di divisione, di rete e di testata. È dannosa l'immagine di un uso «personale» e «privato» del servizio pubblico, che confonde i rapporti tra i diversi livelli dell'azienda che, invece, devono essere trasparenti e separati, ciascuno nell'ambito delle proprie responsabilità.

4. Considerato che la legge garantisce agli imputati e alla loro difesa di tacere quanto può loro nuocere; considerati altresì i vincoli ai quali la legge obbliga i magistrati, sia requirenti che giudicanti, nel rapporto con i mezzi di informazione, in tutte le fasi del giudizio; nei programmi della concessionaria del servizio pubblico aventi per oggetto procedimenti giudiziari in corso, l'esercizio del diritto di cronaca, come l'obbligatorio confronto fra le diverse tesi dovrà esser garantito da soggetti diversi dalle parti che sono coinvolte e si confrontano nel processo. La scelta di questi soggetti – la cui delicatezza è evidente – appartiene esclusivamente alle decisioni dei responsabili dei programmi stessi.

La Commissione, costatando che la trasmissione integrale e documentaria di manifestazioni pubbliche è evidentemente connessa con il pluralismo, costatando altresì che la situazione attuale è del tutto insoddisfacente e alimenta continue polemiche dispone quanto segue:

«Le trasmissioni integrali e documentarie sono riservate, oltre ai casi espressamente previsti dalla legge (sedute parlamentari su richieste del Parlamento stesso; messaggi ex articolo 22 della legge n. 103 del 1975), alle occasioni ufficiali (feste nazionali, celebrazioni di Stato e simili). Tutti gli altri eventi, di natura politica o sindacale, devono avere trattamento giornalistico con un equilibrio tra trasmissioni di immagini, documentazione in voce, interviste e commenti in studio che nel loro insieme devono rispettare l'obbligo di dar conto della pluralità dei punti di vista, nel contraddittorio fra tesi diverse. Ricadono, dunque, nell'ambito delle decisioni e delle responsabilità giornalistiche come sono codificate nell'ambito dell'azienda concessionaria del servizio pubblico».

La Commissione prevede di dedicare all'argomento ulteriori approfondimenti, senza escludere che ne possa scaturire un'eventuale diversa regolamentazione. Il presente indirizzo vale – in ogni caso – fino a quando non ne venisse definito e deliberato uno nuovo.

ALLEGATO 10

Commissione di vigilanza: seduta del 6 marzo 2002. Relazione sui criteri di formulazione del Piano annuale di Produzione e Trasmissione approvato dal Consiglio di Amministrazione nella seduta del 7 febbraio 2002 (ex lege 650/ 1996)- Relatore Sen. Claudio Petruccioli

Nell'inviare i «criteri di formulazione del Piano annuale di Produzione e Trasmissione» (approvato dal Consiglio di Amministrazione della RAI nella seduta del 7 febbraio 2002) il Direttore generale fa riferimento agli adempimenti previsti dalla legge 650/1996. La legislazione sul servizio pubblico è particolarmente complessa e stratificata. Ogni intervento legislativo recupera e aggiorna le norme precedenti tranne che per le parti che esplicitamente vengono soppresse o modificate.

In realtà, l'atto di cui oggi discutiamo trova descrizione precisa nella legge 206 del 25 giugno 1993. Nell'articolo 2 di quella legge vengono definiti, con la composizione, i criteri di nomina e i poteri del Consiglio di amministrazione; che sono – come è noto – quelli ancora in vigore. In due punti del suddetto articolo viene chiamata in causa questa Commissione. Il Consiglio – si dice al comma 5 – «elabora e approva il piano editoriale, nel rispetto degli indirizzi formulati dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi». Al comma 7 si aggiunge: « il consiglio, sulla base di specifici piani, assegna annualmente le risorse economiche alle diverse aree di attività aziendale..... su tali piani e sui criteri di scelta dei vicedirettori generali e dei direttori di rete e testata e su quelli di formulazione annuale dei piani di produzione e trasmissione, riferisce alla commissione parlamentare».

Nel comma 1 dello stesso articolo si dispone più in generale che «il consiglio di amministrazione della società concessionaria procede a verifiche bimestrali sull'attuazione del piano editoriale e ne informa con apposita relazione la commissione bicamerale.... 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 delle testate nel corso del periodo temporale di validità del piano».

L'insieme di queste norme rende evidente che questa Commissione può avanzare proposte e osservazioni, anche in forma di indirizzo; in particolare tali interventi sembrano motivati con riferimento alla definizione del piano editoriale, alla discussione delle relazioni bimestrali sulla sua attuazione e – anche – all'esame dei criteri che sovrintendono alla formulazione del Piano annuale di Produzione e trasmissione, cioè del documento oggi al nostro esame.

Mi sembra opportuno – tanto più in coincidenza con l'insediamento di un nuovo consiglio di amministrazione al quale, e credo di poterlo fare a nome di tutti, invio un augurio di buon lavoro – completare il quadro legislativo che regola le nostre attribuzioni e le nostre responsabilità nel rapporto con l'azienda del ser-

vizio pubblico e con i suoi organi. Le norme basilari sono nella legge 103 del 1975. All'articolo 4 si stabilisce che la «commissione parlamentare formula gli indirizzi generali per l'attuazione dei principi di cui all'articolo 1 (»il servizio pubblico è volto ad ampliare la partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese, in conformità ai principi sanciti dalla costituzione.....l'indipendenza l'obiettività e l'apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali, nel rispetto delle libertà garantite dalla costituzione sono principi fondamentali della disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo). Gli indirizzi generali della commissione possono riguardare anche «la predisposizione dei programmi e la loro equilibrata distribuzione nei tempi disponibili».

La Commissione, inoltre «controlla il rispetto degli indirizzi e adotta tempestivamente le deliberazioni necessarie per la loro osservanza.....indica i criteri generali per la formazione dei piani annuali e pluriennali di spesa e di investimento facendo riferimento alle prescrizioni dell'atto di concessione.... 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....riferisce con relazione annuale al Parlamento sulle attività e sui programmi della Commissione.».

Ho riportato qui non tutti i compiti che la legge attribuisce a questa Commissione ma solo quelli che possono essere ricondotti a discussioni e ad attività che abbiano il carattere di quella che ci impegna oggi: vale a dire l'esame di un atto trasmessoci dal Consiglio di amministrazione di cui dobbiamo valutare la congruenza con il piano editoriale, oltrechè con il contratto di servizio e con gli indirizzi che a nostro avviso devono sovrintendere al servizio pubblico; e rispetto al quale possiamo avanzare osservazioni o – se lo riteniamo – adottare deliberazioni.

So bene che il richiamo a questi riferimenti di legge più accendere qualche sospetto e timore: che il rapporto fra questa Commissione e gli organi della concessionaria del servizio pubblico possa subire appesantimenti burocratici o confusioni e sovrapposizioni improprie. Sono sensibilissimo alla necessità di evitare questi rischi. Ma vedo anche che questi rischi sono in agguato e divengono minacce effettive tanto più quanto meno si rispettano le norme che la legge affida al nostro lavoro, gli ambiti e i confini che fissa ai nostri poteri. Io non credo che possiamo essere soddisfatti del modo in cui questa Commissione ha interpretato fin qui la propria funzione. E, poichè la legge attribuisce a questa Commissione una funzione essenziale nell'equilibrio istituzionale da cui dipende la saldezza e il prestigio del servizio pubblico, mi sento di affermare che anche noi abbiamo una quota di responsabilità in una situazione che – eufemisticamente – definirò non ottima.

Escludo sia appesantimenti che sovrapposizioni. E penso che è tanto più facile evitarli quanti più gli atti che ciascun soggetto compie rispetta le norme e le procedure definite. Ne risulta esaltata la responsabilità di ciascuno e la trasparenza nelle reciproche relazioni.

Mi è ugualmente chiaro che – quando si formulano ipotesi sulla riforma del settore televisivo e del servizio pubblico – anche i poteri e addirittura l'esistenza di questa Commissione possono essere messi in discussione. Qualche volta capita anche a me di farlo; sono convinto che un riassetto generale non possa escludere l'aggiornamento degli strumenti di cui il Parlamento si è dotato per far fronte ai suoi compiti essenziali rispetto all'informazione in generale e al servizio pubblico in particolare. Ma si tratta di un livello del tutto diverso da quello

nel quale dobbiamo operare come membri di questa Commissione: il nostro dovere è di assicurare il massimo di efficienza al servizio pubblico nel quadro delle leggi e con le istituzioni esistenti.

Sono convinto che la legge ci consente e – in una certa misura – ci impone di far seguire alle nostre attività di conoscenza e di vigilanza, alle nostre discussioni, atti di indirizzo e deliberazioni da trasmettere agli organi dell'azienda RAI che ne terranno conto nella loro autonomia e nei limiti stabiliti dalla legge. La legge è chiara nel dire di cosa dobbiamo e di cosa, invece, non possiamo occuparci; ed è chiara anche nel dire come e in quali occasioni è opportuno o necessario che assumiamo le nostre posizioni e decisioni. Penso sia nostro dovere rispettare queste prescrizioni e queste procedure. Libero ciascuno, evidentemente, di dar voce alle proprie convinzioni e di confrontarle con quelle altrui secondo i regolamenti che ci guidano. Ma sapendo tutti – così almeno auspico io – che c'è differenza fra questa Commissione e un talk show.

Il primo punto sul quale è necessario esprimere un orientamento è suggerito già nella prima riga dei criteri trasmessici. Lì si dice che la RAI, per il 2002, oltre a confermare il ruolo di servizio pubblico che le è stato affidato si pone l'obiettivo di «difendere la leadership in campo televisivo nazionale». Leadership significa ascolto, per il quale – ci dice il documento – la RAI nel 2001 ha conservato il primato sia in prime time che in day time. Credo la Commissione debba esprimersi in proposito, formulare un suo indirizzo. Io penso che dobbiamo apprezzare e condividere l'obiettivo di difendere il primato dell'ascolto. Non sottovaluto la discussione in corso – e del resto sempre aperta – sulla importanza della qualità nelle trasmissioni della concessionaria di servizio pubblico. Certamente a questo si deve prestare la massima attenzione. Ma non penso che ciò possa far diventare indifferenti rispetto alla presenza sul mercato e quindi alla audience. Innanzitutto per ragioni economiche e di bilancio. È noto che, ormai, le risorse del canone coprono solo la metà del bilancio RAI e il loro andamento nel tempo segnala una tendenza alla contrazione in termini percentuali. La RAI ha dunque bisogno di difendere e incrementare le entrate provenienti dal mercato; e queste – come si sa – dipendono dai livelli di ascolto. Inoltre, obiettività richiede di mettere in rilievo anche un aspetto per così dire «politico». Non intervengo nelle polemiche alimentate da quello che viene definito «conflitto di interessi». Non è di nostra competenza in questa sede. Ma non possiamo certo ignorare la struttura del mercato televisivo italiano, dominato da due protagonisti che sono RAI e Mediaset. È automatico che quote di mercato (e di relativo gettito pubblicitario) perdute da uno dei due vadano a vantaggio dell'altro. Nè possiamo trascurare che una parte almeno della opinione pubblica di fronte ad un'alterazione nel settore che avvantaggiasse l'azienda che fa capo al Presidente del Consiglio ne trarrebbe conclusioni negative nei confronti degli amministratori della azienda concessionaria del servizio pubblico e motivi di polemica che potrebbero inasprire il clima civile del Paese. Per questo insieme di ragioni penso che questa Commissione debba sottolineare l'importanza che – nelle condizioni date – ha la difesa e la conferma (possibilmente il miglioramento) dei livelli di ascolto e delle quote di mercato su cui è attualmente attestata la RAI.

I criteri considerano poco o nulla i problemi che pure sono stati segnalati di fronte a questa Commissione nel corso delle audizioni: in particolare dei tre direttori di rete, Saccà, Freccero e Cereda. È possibile che ciò sia dovuto al fatto che sono stati formulati da un consiglio in scadenza. Tuttavia il dato va segnalato, perchè l'azienda ha una sua continuità e quando un problema esiste il suo rinvio o la sua sospensione producono effetti negativi. Inoltre, mettere in evidenza alcuni

punti può servire in vista della discussione del piano editoriale che il nuovo consiglio dovrà definire e che questa Commissione dovrà discutere.

In generale i criteri confermano la situazione attuale per ciascuna delle tre reti. Le questioni concernenti il carattere, il profilo di ciascuna rete e le relazioni fra le reti stesse, riguardanti sia il palinsesto sia il trasferimento di programmi dall'una all'altra – questioni che ci sono state esposte nel corso della audizioni già ricordate – non vengono considerate e non trovano riscontro nelle indicazioni sulla produzione e la trasmissione per l'anno in corso.

In particolare la rete 1 non indica misure di rafforzamento nelle fasce immediatamente precedenti e seguenti il TG delle 20. L'importanza di queste fasce e la necessità di adeguati provvedimenti volti a valorizzarle è emersa negli ultimi mesi a seguito dei cambi di programmazione e per le conseguenze che ne sono derivate per lo stesso TG. Il direttore Saccà nel corso delle audizioni di fronte a questa Commissione ha insistito sull'argomento e ha sottolineato la necessità di interventi. Nei criteri non ce n'è traccia. Per la fascia preserale fino al TG delle 20 ci si limita alla conferma della vita in diretta. Per la fascia successiva, dalle 20 e 30 alle 21, di cui è stata peraltro più volte sottolineata l'importanza strategica e di cui si è detto che costituisce un problema tradizionale e irrisolto per la rete, non si dice nulla. È un vuoto deplorevole, anche in considerazione che in quella fascia è collocato oggi il programma quotidiano di Enzo Biagi.

La novità più rilevante nella programmazione dell'anno sono i mondiali di calcio sulla rete 1 ai quali si affida una buona parte dei risultati di ascolto e di introiti pubblicitari. Il rilievo particolarissimo (e peraltro giustificato) attribuito a questo evento contrasta tuttavia con la scelta di non acquisire i diritti sia per la coppa Italia che per il campionato 2002-2003 di cui si dà notizia nella parte concernente l'assegnazione delle risorse economiche. Sembra questa una misura dettata dalle esigenze di equilibrio di bilancio per l'anno in corso che tuttavia non fa altro che spostare in avanti un problema. È evidente che, per ragioni di immagine e di ascolto, non si può considerarla definitiva. Valgono anche considerazioni di bilancio, il calcio incide non solo sulle uscite ma anche sulle entrate. È un tema sul quale credo che i nuovi amministratori della RAI e anche questa Commissione dovranno tornare.

Infine ritengo di dover segnalare la mancanza di attenzione e il silenzio su punti che a parere di questa Commissione (posso dirlo sulla base di questi primi mesi di lavoro) hanno un peso molto grande per l'immagine e il prestigio del servizio pubblico, e per il suo rapporto con i cittadini utenti. Due in particolare voglio sottolinearne. Il primo riguarda la programmazione per i minori e, più complessivamente l'attenzione ai minori nell'insieme della programmazione. Per l'anno, non sono previste nuove iniziative. Questa Commissione affronterà entro brevissimo tempo il tema in un'apposita discussione per la quale è stato già indicato il relatore.

Il secondo punto riguarda i programmi di approfondimento informativo, la cui importanza è ben chiara a tutti. Il rapporto fra cittadini e servizio pubblico dipende in gran parte da questo settore della produzione, come dimostrano tante discussione che si svolgono dentro o intorno a questa Commissione e le segnalazioni, per non dire le proteste che alla Commissione vengono inoltrate. Siamo ben consapevoli che su questo segmento incidono principi e valori essenziali, dal pluralismo, alla autonomia e responsabilità della informazione e di chi la costruisce e diffonde, fino alla libertà stessa dei giornalisti e degli ascoltatori. Tutti principi e valori che non tollerano la minima lesione; e che tuttavia, proprio per questo loro carattere devono tutti trovare affermazione e rispetto in un equilibrio non facile da

raggiungere e da mantenere. La delicatezza della questione impone cautela e responsabilità nell'affrontarla; non giustifica invece le tentazioni di evitarla. Questa Commissione dovrà, come più volte è stato sollecitato da vari parlamentari che ne fanno parte, impegnarsi a fare la sua parte con questo spirito e con questa consapevolezza, a cominciare da un programma di audizioni che consentano gli approfondimenti necessari.

Il terzo punto di cui non c'è traccia nel documento e che invece a mio avviso sarebbe utile conoscere, accompagnato dalla valutazione dei vertici dell'azienda RAI, riguarda aspetti organizzativi e gestionali che incidono sulla distribuzione e l'uso delle risorse economiche. Negli ultimi anni (dal 98-99) la RAI è stata organizzata in «divisioni» che si sono aggiunte alle reti e alle testate; contemporaneamente sono state create società che agiscono in specifici settori e con specifiche funzioni. È ormai opportuno e utile fare il punto sulla esperienza condotta, valutando le conseguenze delle innovazioni introdotte sui processi decisionali, sulla loro linearità e trasparenza, sulla rapidità dei tempi nell'assumere e nell'attuare le decisioni; e, anche, naturalmente, sulla assegnazione delle risorse, sulla rigidità o – al contrario – elasticità che la caratterizza; se l'elasticità sia aumentata a diminuita. Oltre che, come è ovvio, sulla razionalità e produttività nell'impiego delle risorse stesse.

Ho ritenuto utile segnalare almeno le più importanti fra quelle che mi sono sembrate carenze nel documento al nostro esame non per invadere campi impropri, ma per poter avere in futuro dati e conoscenze che ci consentano di far fronte al meglio alle funzioni e ai doveri che la legge ci affida. Spero che gli organi di amministrazione e gestione della RAI vogliano nelle prossime occasioni (nuovo piano editoriale, i criteri per la produzione e la trasmissione del prossimo anno, le relazioni bimestrali) tenere conto di queste osservazioni.

ALLEGATO 11

Nota aggiuntiva alla proposta di parere sullo schema di contratto di servizio.

Le fonti normative del contratto di servizio

Dal 30 dicembre 1993 al 22 dicembre 1996 si succedettero diciotto decreti legge recanti *Disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della RAI S.p.*A. Nessuno dei decreti fu convertito nei termini; si trattò, in pratica, di diciassette reiterazioni di un testo rimasto sostanzialmente identico. All'art. 2, comma 2 del suddetto testo, si legge che la Convenzione tra la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo ed il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni «prevede la stipulazione, ogni tre anni, di un contratto di servizio». Al comma 3 dello stesso articolo si aggiunge: «Prima che siano resi esecutivi, la convenzione e i contratti di servizio sono trasmessi alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, che esprime il proprio parere entro trenta giorni».

Per tre anni, dunque, fu in vigore una normativa affidata a decreti che, alla fine, decaddero senza lasciare traccia legislativa. Fra le tracce perdute con quei decreti c'è anche il «contratto di servizio».

La convenzione di cui sopra, infatti, aveva già un fondamento nella legge 25 giugno 1993 n. 206 che, all'articolo 4, recita: «Entro tre mesi dalla costituzione del nuovo Consiglio di amministrazione viene stipulata una nuova convenzione tra la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, anche al fine di adeguare la convenzione stessa alle prescrizioni di cui alla legge 6 agosto 1990, n. 223». Il comma 3 dello stesso articolo aggiunge: «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». Nessun cenno, invece, al contratto di servizio.

Cosicchè, oggi, il primo riferimento al contratto di servizio si trova non in un testo legislativo ma nella Convenzione fra lo Stato e la RAI, approvata con DPR del 28 marzo 1994, vigente il decreto-legge 28 febbraio 1994, n. 141. All'art. 3 si legge: «Il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, d'intesa con i Ministeri del tesoro e delle finanze, stipula ogni tre anni con la società concessionaria un contratto di servizio, integrativo della presente convenzione».

Per trovare l'indicazione del contratto di servizio in un testo di legge, bisogna arrivare alla 249 del 31 luglio 1997. All'articolo 1, comma 6, lettera b), n. 10 si legge che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Autorità di cui la legge in questione stabilisce l'istituzione) «propone al Ministero delle comunicazioni lo schema della convenzione annessa alla concessione del servizio pubblico radiotelevisivo e verifica l'attuazione degli obblighi previsti nella suddetta convenzione e in tutte le altre che vengono stipulate tra concessionaria del servizio pubblico e amministrazioni pubbliche. La Commissione parlamentare

per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi esprime parere obbligatorio entro trenta giorni sullo schema di convenzione e sul contratto di servizio con la concessionaria del servizio pubblico».

Come si vede, la 249 del 1997 – allo stato unica legge che faccia riferimento al «contratto di servizio» – non specifica di cosa si tratti, nè quale sia la sua durata, nè in quale rapporto debba collocarsi rispetto alla convenzione.

La definizione normativa del «contratto di servizio»

La definizione del «contratto di servizio», della sua durata e del suo rapporto con la convenzione era presente nei decreti succedutisi per diciotto volte dal 30 dicembre 1993 al 22 dicembre 1996; nessuna legge successiva l'ha ripresa. I decreti in questione precisavano che nel contratto di servizio, di durata triennale «per ciascun triennio è indicato l'ammontare del canone di concessione, proporzionato a quello sostenuto dalle imprese radiotelevisive private, e sono individuati i criteri sulla cui base il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni fissa l'adeguamento annuale del sovrapprezzo, dovuto dagli abbonati ordinari alla televisione, del canone di abbonamento speciale per la detenzione fuori dall'ambito familiare di apparecchi radioriceventi o televisivi e del canone complessivo dovuto per l'uso privato di apparecchi radiofonici o televisivi a bordo di automezzi o autoscafi. Tali criteri sono basati su parametri di produttività, su obiettivi di qualità del servizio, nonchè su ulteriori indicatori economico-finanziari e di gestione aziendale, e non possono comunque determinare un adeguamento superiore al tasso d'inflazione programmato. La convenzione prevede altresì procedure e modalità di rinnovo del contratto di servizio, escludendo il rinnovo tacito».

Quando fu stipulata la convenzione (28 marzo 1994) questa norma era in vigore, sia pure sotto la forma del decreto-legge (28 febbraio 1994, n. 141) non convertito. L'art. 3 della convenzione è interamente dedicato al contratto di servizio e dice: «1. Il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, d'intesa con i ministri del tesoro e delle finanze, stipula ogni tre anni con la società concessionaria un contratto di servizio, integrativo della presente convenzione, nel quale sono specificamente considerati gli aspetti relativi agli obiettivi di razionalizzazione attinenti agli assetti industriali, finanziari e di produttività aziendale, nonchè al miglioramento della qualità del servizio, all'attività di ricerca e di sperimentazione, alla vigilanza ed al controllo. Il contratto di servizio è approvato con la medesima procedura seguita per la presente convenzione. 2. Il contratto di servizio determina l'ammontare del canone di concessione, proporzionato a quello sostenuto dalle imprese radiotelevisive private, ed individua i criteri di adeguamento annuale dei canoni di abbonamento nei limiti dell'inflazione programmata, nonchè le modalità di trasferimento delle quote spettanti alla società concessionaria. I criteri di adeguamento sono correlati a parametri di produttività ad obiettivi di qualità del servizio, nonchè ad ulteriori indicatori economico-finanziari e di gestione aziendale..... Il contratto di servizio prevede, altresì, forme di collaborazione con le realtà culturali e informative delle regioni e fissa i criteri in base ai quali possono essere stipulate convenzioni tra le sedi periferiche della concessionaria pubblica, le regioni, e i concessionari privati in ambito locale».

Sono evidenti i punti sui quali la convenzione trae direttamente (e testualmente) ispirazione dal decreto-legge al momento in vigore. Ma sono evidenti anche altri punti sui quali la convenzione attribuisce al contratto di servizio ambiti che non solo non trovano giustificazione in leggi precedenti o seguenti la data di

stipula, ma non sono fondate neppure sulle norme in vigore pro tempore. Il «miglioramento della qualità del servizio», ad esempio, rientra sicuramente nell'ambito di un «contratto di servizio», a condizione che s'intenda la qualità tecnica e logistica; del tutto opinabile sarebbe invece se l'espressione volesse comprendere i contenuti della produzione attraverso la quale la concessionaria attua gli obblighi e persegue gli obiettivi affidati dalla legge al servizio pubblico radiotelevisivo. L'ipotesi non è astratta, vista la tendenza dei contratti di servizio ad estendere sempre di più i riferimenti proprio ai contenuti della programmazione, a cominciare dalla distinzione fra i programmi che attengono e quelli che non attengono al servizio pubblico.

La convenzione – come si è visto – demanda al contratto di servizio la definizione, fra l'altro, di compiti di «vigilanza e controllo» di cui si fa evidentemente titolare il Ministero delle comunicazioni. Questa formulazione non ha riscontro in nessuna norma di legge, neppure quelle in vigore pro tempore all'atto della stipula della convenzione. La specificazione di tale formulazione è affidata ai successivi articoli 16 e 17. L'articolo 16 tratta di «controlli e collaudi» esplicitamente riferiti agli impianti. Nessuna obiezione è possibile in proposito. L'articolo successivo tratta di «vigilanza e controllo» e così precisa: «sull'osservanza degli obblighi derivanti dalla presente convenzione e dalle altre norme vigenti».

Il riferimento alle «altre norme vigenti» è sicuramente eccedente rispetto ai poteri della convenzione e in contrasto con espliciti dettati di legge. La funzione di vigilanza è attribuita dalla legge alla apposita Commissione parlamentare (legge 103/1975, art. 1, comma 3); la funzione di «controllo e di garanzia circa il corretto adempimento delle finalità e degli obblighi del servizio pubblico radiotelevisivo» è affidata al C.d.A. RAI (legge 206/1993, art. 2, comma 5).

È del tutto coerente, al contrario, l'attribuzione al Ministero delle comunicazioni della «vigilanza sugli obblighi derivanti dalla convenzione» (ancora art. 17). Questa formulazione è in armonia con quella dell'art. 3 che definisce il contratto di servizio «integrativo della convenzione». Stando a queste formulazioni risulta un quadro preciso: il contratto di servizio integra la convenzione, evidentemente negli stessi ambiti dalla convenzione considerati; il Ministero delle comunicazioni vigila e controlla sull'osservanza degli obblighi derivanti dalla convenzione e – di conseguenza, trattandosi di materie omogenee – dal contratto di servizio stesso.

L'ambito delle materie è dunque quello inizialmente definito dalla convenzione, che comprende il canone, gli impianti, la pubblicità, la ricerca e la sperimentazione, l'assegnazione delle frequenze, criteri per la formazione dei bilanci. C'è un solo argomento attinente al contenuto della programmazione: la «tutela dei minori» alla quale è dedicato l'art. 11. Rispetto a questi limiti, lo schema del contratto di servizio per il triennio 2003-2005 riproduce e accentua gli eccessi già presenti nel contratto di servizio appena scaduto e invade ambiti che riguardano altre responsabilità. I primi tre capi (Principi generali, L'offerta radiotelevisiva: i generi, L'offerta: profili specifici) o ripetono in modo pleonastico formulazioni di leggi, o entrano negli indirizzi e nei contenuti della programmazione, oltre che nella tipologia dei programmi; materie che la legge riserva da una parte agli organi di amministrazione e gestione dell'azienda e, dall'altra, ai poteri di indirizzo e di vigilanza spettanti alla Commissione parlamentare.

Lo strumento «contratto di servizio» non può, surrettiziamente, estendere le attribuzioni e le competenze del Ministero sulla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. La tendenza va invece in questa direzione e risulta accentuata dallo schema trasmesso alla Commissione. È necessario che la tendenza

sia invertita. In caso contrario sarebbe inevitabile considerare la questione anche sotto l'aspetto della costituzionalità, avendo, com'è noto, in più occasioni la Corte costituzionale stabilito che il referente istituzionale della concessionaria del servizio pubblico non può e non deve essere il Governo.

I precedenti

Il contratto di servizio oltre ad essere uno strumento con motivazioni e definizioni precarie, è recente e non ha dato ancora luogo ad una prassi consolidata fondata sui precedenti: sia per quanto riguarda la sua struttura, sia per quanto riguarda le modalità di elaborazione e approvazione, comprendendo in queste anche l'intervento della Commissione parlamentare di vigilanza.

A dire la verità, la precarietà comincia dalla stessa convenzione, nel cui art. 3 – come abbiamo visto – si trova la più precisa definizione del contratto di servizio di cui disponiamo, definizione elaborata sulla base del decreto legge allora in vigore ma poi decaduto e non ripreso in nessun successivo testo legislativo. Quella convenzione approvata con DPR 28 marzo 1994 non è corredata dal parere della Commissione parlamentare previsto dalla legge (206/1993, art. 4, comma 3). E non perchè la Commissione sia stata inadempiente ma perchè il parere fu richiesto dopo lo scioglimento delle Camere della XI legislatura.

La legge 249 del 31 luglio 1997 affida alla Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il potere di «proporre al Ministero delle comunicazioni lo schema della convenzione annessa alla concessione del servizio pubblico radiotelevisivo e verifica l'attuazione degli obblighi previsti nella suddetta convenzione e in tutte le altre che vengono stipulate tra concessionaria del servizio pubblico e amministrazioni pubbliche». Come si vede, la tendenza della legislazione va nel senso di rafforzare l'intervento di un soggetto «terzo» nella definizione della convenzione di cui – non va dimenticato, il contratto è «integrativo». Prima tale soggetto è la Commissione parlamentare che deve esprimere parere; poi diventa l'Autorità che – addirittura – propone lo schema della convenzione.

Nonostante ciò, la convenzione ventennale approvata nel '94, quindi valida fino al 2014 non solo non è stata proposta dalla Autorità, come è ovvio visto che la legge che così stabilisce è stata approvata tre anni dopo; ma non ha avuto neppure il parere della Commissione parlamentare come la legge del tempo disponeva. Questa convenzione, dunque, che è alla base di tutti i contratti di servizio fin qui stipulati e ancora dei prossimi quattro, non ha avuto lettori al di fuori dei due soggetti stipulanti, la RAI e il Ministero delle comunicazioni. È facile capire che ciò ha prodotto un'ipertrofia nelle attribuzioni agli stessi soggetti; ipertrofia che, per trascinamento, si ripercuote e si ampia nei successivi contratti di servizio.

Non si vuole qui sostenere che, dopo l'approvazione della 249, sarebbe stato necessario procedere alla stipula di una nuova convenzione secondo la nuova procedura stabilita dalla legge; anche se una tesi del genere potrebbe essere sostenuta con qualche argomento, e altrettanti argomenti si potrebbero portare a favore almeno di una verifica e di un aggiornamento della convenzione in vigore che preveda un intervento della Autorità. Altrimenti ci si deve rassegnare ad un assurdo: che una norma stabilita nel 1997 deve attendere 17 anni per essere applicata la prima volta.

Tuttavia, potrebbe e dovrebbe essere soddisfatta quanto meno la funzione di «verifica della attuazione degli obblighi previsti nella convenzione» che la legge attribuisce alla Autorità; e, di conseguenza, anche di verifica degli obblighi

previsti dei contratti di servizio che emanano dalla convenzione e ne sono un'integrazione triennale. Nello schema per il 2003-2005 trasmesso alla Commissione, non si fa – al contrario – alcun cenno alla Autorità, e le funzioni di «vigilanza e controllo sugli obblighi previsti dal contratto di servizio» continuano ad essere riservate al Ministero delle comunicazioni (Art. 31).

Il primo contratto di servizio giunse a scadenza il 31 dicembre 1996. Fu approvato con DPR il 4 aprile 1996; la Commissione parlamentare aveva espresso il suo parere il 17 gennaio dello stesso anno, sulla base del decreto-legge in vigore al momento. Il periodo di tempo coperto non raggiunse, dunque, neppure l'anno. Nel secondo contratto di servizio (1997-1999) la precarietà fu dovuta a cause legislative. Dal 30 dicembre 1996, decaduto e non più reiterato il testo dei 18 decreti, non c'era più una normativa che regolasse il contratto di servizio e disciplinasse le procedure della sua approvazione. In sede interpretativa, tuttavia, si ritenne (facendo riferimento all'art. 3 della Convenzione approvata, ed alla circostanza che le disposizioni non reiterate del decreto erano state fatte salve negli effetti pregressi) che permanessero applicabili le norme riferite al contratto di servizio, incluso il parere della Commissione che si espresse quindi il 2 luglio 1997. Il contratto in questione venne approvato con DPR del 29 ottobre 1997. La legge 249/1997 introdusse finalmente una disciplina chiara che ha portato alla approvazione del contratto 2000-2002 con DPR 8 febbraio 2001, avendo la Commissione reso il suo parere il 4 luglio del 2000.

La precarietà, tuttavia, non è finita, perchè mentre si ridava certezza alla procedura per il contratto di servizio, si definiva una nuova procedura che rende obsoleta la procedura di approvazione della convenzione, peraltro già imperfetta per il mancato parere della Commissione parlamentare.

Conclusioni

Nel momento in cui è avviato in Parlamento l'*iter* per giungere alla definizione e alla approvazione di una nuova legge di sistema che regolamenti anche il servizio pubblico radiotelevisivo, si segnala l'opportunità, anzi la necessità di mettere ordine e coerenza anche nelle norme che sovrintendono alla stipula della convenzione e dei relativi contratti di servizio e ai rapporti fra i soggetti coinvolti.

La legge dovrebbe chiarire in modo più netto gli ambiti e i limiti sia della convenzione sia – e soprattutto – dei contratti di servizio. In particolare dovrebbe risultare del tutto chiaro che il contratto di servizio non può investire altre materie che non siano oggetto della convenzione stessa. La legge dovrebbe inoltre chiarire a chi vanno attribuite le funzioni di verifica, controllo, vigilanza nelle rispettive materie. Innanzitutto va inserita una netta distinzione fra argomenti di carattere tecnico, organizzativo e finanziario e argomenti di carattere editoriale concernenti i contenuti della programmazione. Deve risultare chiaro che i primi sono di competenza del Ministero e oggetto di convenzione e contratto di servizio, i secondi sono di competenza – secondo le indicazioni e nei limiti della legge – della Commissione parlamentare di vigilanza. Oggi ci sono troppi punti di sovrapposizione e di confusione (per la verità prodotti soprattutto da normative secondarie) che vanno eliminati.

L'istituzione della Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha reso più complesso un quadro già complicato. La legge indica con sufficiente chiarezza gli ambiti di competenza distinti per l'Autorità stessa e per la Commissione di vigilanza. Non altrettanto si può dire per il rapporto fra Autorità e Ministero nell'am-

bito qui considerato, come si è messo in evidenza a proposito della fonte di legittimità della convenzione e della verifica sulla attuazione degli obblighi in essa previsti. La situazione reale non corrisponde alle norme della legge 249. Non si può ignorarlo; va indicata la strada per eliminare incongruenze e attriti.

Queste osservazioni non vengono proposte per impedire la rapida approvazione dello schema di contratto trasmesso alla Commissione il 26 novembre 2002; ma per segnalare a tutti i soggetti interessati uno stato di disordine normativo al quale non si è dedicata fin qui, sufficiente attenzione, come risulta anche dalla lettura dei precedenti omologhi pareri della Commissione e che è giunto il momento di correggere. Quanto al parere formale sullo schema, la Commissione lo esprime, come tradizione favorevole; e – come tradizione – fa seguire una serie di indicazioni e richieste specifiche che si augura vengano accolte.

Se la XIV legislatura avrà normale svolgimento, il prossimo contratto di servizio passerà ancora all'esame di questa Commissione. L'auspicio è che si possa disporre di un documento più preciso tanto nei limiti quanto nei contenuti, in un quadro normativo senza falle e contraddizioni.

ALLEGATO 12

Parere sullo schema di contratto di servizio tra il Ministero delle Comunicazioni e la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo RAI radiotelevisione S.p.A. Approvato nella seduta della Commissione di martedì 21 gennaio 2003.

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

nel rilevare la necessità che la legge chiarisca in modo più netto gli ambiti ed i limiti sia della Convezione tra la società concessionaria del servizio pubblico ed il Governo, sia soprattutto dei contratti di servizio,

esaminato lo schema di contratto di servizio 2003-2005 tra il Ministero della Comunicazioni e la RAI, società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo,

esprime parere favorevole con le seguenti condizioni:

A) *All'articolo 1, comma 4, ottavo capoverso, dopo le parole* «valorizzare le culture locali e l'informazione regionale», *aggiungere infine le seguenti* «attraverso il potenziamento delle strutture periferiche dei centri di produzione della concessionaria».

B) *All'articolo 2 comma 1, aggiungere infine il seguente punto*: « – valorizzare l'informazione di carattere territoriale.

C) *All'articolo 2, al comma 5, al primo periodo sopprimere le parole* «con decreto del Ministro delle comunicazioni», *sostituire quindi da* «sei membri» *fino alla fine del periodo, con le altre* «quattro membri designati per metà dalla RAI e per metà dal Consiglio nazionale degli utenti tra persone di notoria indipendenza di giudizio e di indiscussa professionalità. Ai lavori della Commissione partecipa un rappresentante del Ministero delle comunicazioni.»

D) *All'articolo 3, comma 1, lettera d), dopo le parole: «*promozione della loro attività;» *inserire le altre: «*trasmissioni per l'informazione dei consumatori.

E) *All'articolo 3, comma 1, dopo la lettera j), inserire la seguente:* «k) trasmissioni dedicate a informazioni sulle realtà regionali e sulle attività delle istituzioni regionali da prevedere su tutto il complesso delle reti RAI».

F) *All'articolo 3, comma 2, dopo le parole:* «programmi indicati» *inserire le altre* «al comma 1».

G) *All'articolo 3 sopprimere il comma 4.*

H) *All'articolo 7, comma 1, dopo le parole:«* promuovere e valorizzare», *inserire le altre: «*oltre che nell'offerta del servizio radiotelevisivo, ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, anche».

I) *All'articolo 7, comma 3, dopo le parole: «*del volume delle offerte specifiche di cui sopra», *inserire le altre: «*del 10 per cento annuo».

J) *All'articolo 7, comma 3, dopo le parole: «* ulteriore edizione del telegiornale», *inserire le altre: «* nelle fasce orarie di buon ascolto».

K) *All'articolo 9, comma 1, dopo le parole* «evoluzione della società italiana», *inserire le altre* «nonchè per consentire ai cittadini italiani residenti all'estero un adeguato accesso all'informazione e alla comunicazione politica, in particolare nei periodi interessati da campagne elettorali e referendarie».

L) *All'articolo 9, comma 2, dopo le parole* «cultura italiana», *sostituire la parola* «anche» *con le seguenti:* «, anche di carattere regionale,».

M) *Dopo l'articolo 9, inserire il seguente 9-bis:*

«La concessionaria effettua, per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri e sulla base di apposite convenzioni, servizi radiofonici per gli italiani residenti all'estero al fine di garantire la più ampia diffusione e conoscenza della lingua, della cultura e dell'economia del Paese nel contesto internazionale. I servizi radiofonici vengono diffusi in onda corta attraverso gli impianti RAI di Roma Prato smeraldo, in onda media notturna attraverso gli impianti RAI di Roma Santa Palomba e Milano Siziano, e attraverso stazioni relay.

N) *All'articolo 10, al comma 3, aggiungere in fine le seguenti parole:* «ed ai paesi confinanti con l'Italia».

O) *All'articolo 12, sostituire il titolo con il seguente: «*Iniziative per la valorizzazione delle culture locali e per la tutela delle minoranze linguistiche».

P) *All'articolo 12, dopo il comma 1, inserire il seguente 1-bis:* «La RAI si impegna ad introdurre nel palinsesto della terza rete televisiva spazi di trasmissione a diffusione limitata ai territori delle singole regioni per almeno un'ora settimanale, nonchè un'ora di trasmissioni per la valorizzazione territoriale per il palinsesto del canale satellitare RAINEWS 24. Detti spazi dovranno essere riservati a programmi prodotti dalle sedi regionali».

Q) *All'articolo 12, comma 2, aggiungere infine le seguenti parole:* «finalizzata a creare rapporti di collaborazione produttiva».

R) *All'articolo 12, sostituire i commi 3 e 4 con i seguenti:*

«3. La concessionaria effettua, per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri e sulla base di apposite convezioni, servizi per le minoranze linguistiche storiche di cui all'articolo 2 della legge 15 dicembre 1999, n. 482, e si impegna, comunque, ad assicurare una programmazione rispettosa dei diritti delle minoranze linguistiche nelle zone di appartenenza. Agli oneri per le convenzioni non previste dalla legge 14 aprile 1975, n. 103, si provvede secondo il disposto dell'articolo 20, comma 9, della medesima legge n. 103/1975.

4. Ai sensi dell'articolo 12, comma 1, della legge 15 dicembre 1999, n. 482, e dell'articolo 11 del DPR 2 maggio 2001, n. 345, la RAI si impegna ad assicurare le condizioni per la tutela delle minoranze linguistiche riconosciute nelle zone di loro appartenenza, assumendo e promuovendo iniziative per la valorizzazione delle lingue minoritarie presenti sul territorio italiano anche in collaborazione con le competenti istituzioni locali e favorendo altresì iniziative di cooperazione transfrontaliera. A tali fini le attività di tutela per ciascuna minoranza linguistica sono attribuite alle sedi RAI di cui alla annessa tabella «A», mentre il contenuto minimo di tutela di cui all'articolo 11 del DPR n. 345/2001 è stabi-

lito per ciascuna lingua minoritaria nell'annessa tabella «B» dove a1), a2) e a3), corrispondono rispettivamente alle diverse misure di tutela previste, per le emittenti radiotelevisive aventi missione pubblica, dall'articolo 11, comma 1, lettera a), della Carta europea delle lingue regionali e minoritarie.

5. Ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 482/1999, la RAI promuove, altresì, la stipula di convenzioni, con oneri in tutto o in parte a carico degli enti locali interessati, in ambito regionale, provinciale o comunale, per programmi o trasmissioni giornalistiche nelle lingue ammesse a tutela, nell'ambito delle proprie programmazioni radiofoniche e televisive regionali«. *Allegare pertanto al contratto le tabelle A e B, il cui contenuto dovrà essere definito dai contraenti, previo confronto con le Regioni e le comunità interessate.*

S) *All'articolo 13, aggiungere il seguente comma: «* 4. La concessionaria potrà inoltre diffondere le trasmissioni dedicate ai lavori parlamentari, via Internet e via satellite».

T) *All'articolo 14, al comma 2, dopo la parola* «Isoradio», *inserire le altre* «, incrementando il tempo dedicato all'informazione,».

U) *All'articolo 14, al comma 3, dopo le parole: «* tali programmi», *inserire le altre:* «senza messaggi pubblicitari».

V) *All'articolo 26 aggiungere infine i seguenti commi 3)e 4): «*3. La RAI si impegna a creare le condizioni affinchè ogni singola regione possa ricevere il proprio telegiornale regionale anche tramite il sistema satellitare. 4. Le sperimentazioni di cui al presente articolo verranno effettuate a totale carico della società concessionaria, salvo diversi previsioni della legge e salvo quanto previsto dal comma 2».

W) *All'articolo 28, comma 1, nella parte riferita alla lettera o), al punto 2, dopo le parole* «missione RAI» *inserire le altre* «con particolare riguardo rispetto degli obblighi nell'offerta televisiva e nella programmazione riservata ai minori».

X) *All'articolo 29, dopo il comma 1, inserire il seguente:* «1-bis. La riscossione del canone di abbonamento deve avvenire nel rispetto delle norme sulla *privacy* e del diritto dell'utente, dando accesso ad una corretta informazione sulle modalità di dismissione del canone».

Y) *Sopprimere l'articolo 30.*

Z) *All'articolo 31, sostituire il comma 4, con il seguente: «*Il ministero riferisce alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, ogni sei mesi, in modo dettagliato, sullo stato di attuazione del contratto di servizio in ogni sua parte».

ALLEGATO 13

Proposte di modifica formulate nel parere della Commissione che sono state accolte nel testo definitivo del «Contratto di servizio».

Articolo 1

1. Condizione A): all'articolo 1, comma 4, ottavo capoverso, dopo le parole «culture locali e informazione regionale» sono state inserite le altre «attraverso il potenziamento delle strutture periferiche dei centri di produzione della concessionaria».

Articolo 2

1. Condizione B): alla fine del comma 1 sono state inserite le parole «valorizzare l'informazione di carattere regionale» la dizione adottata dalla condizione era in realtà «di carattere territoriale».

2. Condizione C): al comma 5 la Commissione per la verifica della qualità, la cui composizione era originariamente composta di sei membri dei quali un terzo designati dal Ministero è invece composta da «quattro membri di cui due designati dalla RAI e due designati dal Consiglio nazionale degli utenti, tra persone di notoria indipendenza di giudizio e di indiscussa professionalità. Ai lavori della Commissione partecipa un partecipante del Ministero.». Nel testo definitivo è stata peraltro conservata la nomina della Commissione con decreto del Ministro delle comunicazioni, che nel parere si proponeva di sopprimere.

Articolo 3

1. Condizione D): al comma 1, lettera d), sono state inserite tra le trasmissioni dedicate a tematiche di carattere sociale anche le «trasmissioni per l'informazione dei consumatori».

2. Condizione F): modifica formale.

3. Condizione G): è stato soppresso il comma 4 che recava la facoltà per la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi di formulare proposte per l'attuazione dell'articolo, previsione specifica ritenuta incompatibile con la potestà generale di indirizzo e vigilanza.

Articolo 7

1. Condizione J): al comma 3 dopo le parole «ulteriore edizione del Telegiornale» sono state inserite le altre «nelle fasce ordinarie di buon ascolto».

Articolo 9

1. Condizione K): al comma 1, tra le finalità delle trasmissioni dirette agli italiani all'estero sono state inserite le seguenti «nonchè per consentire agli italiani residenti all'estero, un adeguato accesso e informazione alla comunicazione politica, in particolare nei periodi interessati da campagne elettorali e referendarie».

2. Condizione L): al comma 2 tra le finalità della programmazione per l'estero accanto alla promozione della cultura italiana sono state inserite le parole «anche di carattere regionale».

Articolo 10

1. Condizione N): al comma 3 accanto alla partecipazione a programmi di produzione nazionale e internazionale diretti in particolare al bacino del Mediterraneo sono state aggiunte le parole «ed ai paesi confinanti con l'Italia».

Articolo 12

1. Condizione P): dopo il comma 2 è stato inserito il seguente «la RAI si impegna ad introdurre nel palinsesto della Terza Rete televisiva trenta minuti di programmazione per ogni Regione, riservata alla trasmissione di programmi scelti delle sedi regionali partendo dall'ottimizzazione delle risorse esistenti ed in collaborazione con il territorio». La condizione approvata dalla Commissione prevedeva in realtà almeno un'ora settimanale, più un'ora di trasmissioni per la valorizzazione territoriale nel palinsesto satellitare di RAINEWS 24.

2. Condizione Q): al comma 2 si è precisato che la partecipazione delle emittenti delle reti radiotelevisive locali alle convenzioni tra le sedi periferiche della RAI e le regioni e le province autonome «è finalizzata a creare rapporti di collaborazione produttive».

Articolo 13

1. Condizione S): alle norme sulla rete parlamentare è aggiunto infine il seguente comma 4 «la concessionaria potrà inoltre diffondere le trasmissioni dedicate ai lavori parlamentari via Internet e via satellite».

Articolo 14

1. Condizione T): al comma 2 si specifica che i notiziari del servizio Isoradio sono trasmessi «incrementando il tempo dedicato all'informazione».

Articolo 28

1. Condizione W): al comma 1nella parte della formula per l'incremento del canone nella quale si fa riferimento al raggiungimento di specifici e misurabili obiettivi qualitativi o quantitativi caratteristici della missione della RAI, si è precisato «con particolare riguardo al rispetto degli obblighi dell'offerta televisiva e la programmazione riservata ai minori».

Non sono invece state accolte nel Contratto definitivo le condizioni di cui alle lettere E (trasmissioni sulle realtà regionali e sulle attività delle Regioni su tutto il complesso delle Reti RAI), H (previsione di un incremento specifico della programmazione per le persone con disabilità nell'ambito delle attività educative e formative), I (fissazione ad un minimo del 10% dell'incremento annuo del volume dell'offerta radiotelevisiva destinata ai disabili), M (riferimento specifico ai servizi radiofonici in onda corta e in onda media notturna per gli italiani all'estero), O (modifica del titolo dell'articolo 12 con riferimento specifico alle minoranze linguistiche), R (sostituzione dei commi 3 e 4 dell'articolo 12 e inserimento di un ulteriore comma, ai fini di una completa attuazione della legge n. 482 del 1999 per la tutela delle minoranze linguistiche riconosciute), U (esplicita esclusione dei messaggi pubblicitari dalle trasmissioni Isoradio), X (modalità di riscossione del canone di abbonamento nel rispetto delle norme sulla privacy), Y (soppressione dell'articolo 30 relativo alla costituzione di una sede di confronto sulla programmazione sociale) e Z (sostituzione del comma 4 dell'articolo 31 diretto ad impegnare il Governo a riferire alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, ogni sei mesi, in modo dettagliato, sullo stato di attuazione del Contratto di servizio in ogni sua parte).

ALLEGATO 14

Risposta del Presidente della RAI Baldassarre alla richiesta di documentazione avanzata dal Presidente della Commissione con lettera del 29 novembre 2002. Inviata il 5 dicembre 2002

Signor Presidente

Ho ricevuto la Sua del 29 novembre scorso (prot. 1007) con la quale mi chiede di trasmetterLe le deliberazioni assunte dal Consiglio di amministrazione della Rai a partire dal 20 novembre.

Mi permetta di farLe osservare che la richiesta, per come formulata senza cenno di motivazione e senza riferimento ad una previa delibera della Commissione necessaria per fondarla a norma del suo Regolamento – che assume rilievo esterno quando regoli i rapporti con terzi – non può essere soddisfatta.

La particolare circostanza, tuttavia, suggerisce di attestare, per autonoma determinazione ed oltre il dettato normativo, lo scrupolo di trasparenza e di correttezza gestionale della Società da me rappresentata, mediante lo spontaneo invio delle delibere approvate nelle riunioni consiliari successive al 20 novembre scorso.

Cordiali saluti.

ANTONIO BALDASSARRE

ALLEGATO 15

Risoluzione sulle richieste di documentazione rivolte dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi alla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. Approvata nella seduta del 18 dicembre 2002.

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

premesso:

che a norma dell'articolo 4, ultimo comma, della legge 14 aprile 1975, n. 103, e dell'articolo 17, commi 1 e 3, del Regolamento della Commissione stessa, la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo è tenuta, su richiesta della Commissione all'effettuazione di indagini e studi ed alla comunicazione di documenti;

rilevato:

che ai fini dell'efficacia dell'attività di vigilanza, in particolare per quanto riguarda il rispetto delle norme sul pluralismo, la Commissione deve poter disporre di adeguati strumenti conoscitivi;

che appare opportuno, ai fini della valutazione del buon andamento dell'azienda, che la Commissione possa avere conoscenza anche dell'entità delle retribuzioni da essa erogate;

dispone che la società concessionaria fornisca tempestivamente alla Commissione:

1. I dati aggregati mensilmente, e riportati sia su supporto cartaceo che su supporto informatico, forniti dall'Osservatorio di Pavia, relativi alla distribuzione tra soggetti istituzionali e competitori ed esponenti politici dei tempi di attenzione e dei tempi gestiti direttamente nei telegiornali e nei giornali radio nazionali e locali, nelle rubriche a cura delle testate giornalistiche, nelle trasmissioni d'informazione compresa quella parlamentare, nelle trasmissioni di intrattenimento.

2. I verbali delle riunioni del Consiglio di Amministrazione della RAI e le delibere approvate.

3. I dati relativi alle retribuzioni dei Direttori e dei Vice Direttori della RAI, nonchè, a richiesta della Commissione, di altri collaboratori.

ALLEGATO 16

Reiterazione della richiesta di documentazione inoltrata dal Presidente della Commissione al Presidente della RAI Baldassarre. Inviata il 28 gennaio 2003.

Egregio Presidente,

La prego – a norma dell'articolo 4, ultimo comma, della legge 14 aprile 1975, n. 103, e in applicazione del comma 2 della parte dispositiva della risoluzione approvata dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nella seduta del 18 dicembre 2002 – di voler cortesemente disporre la trasmissione a questa Commissione dei verbali delle riunioni del Consiglio di amministrazione della RAI svoltesi successivamente al 27 novembre 2002, nonchè delle delibere approvate nelle predette riunioni.

L'occasione mi è gradita per porgerLe molti cordiali saluti.

CLAUDIO PETRUCCIOLI

ALLEGATO 17

Risposta del Presidente della RAI Baldassarre alla richiesta del Presidente della Commissione del 28 gennaio 2003. Inviata il 6 febbraio 2003.

Onorevole Signor Presidente,

In riferimento alla Sua cortese nota prot. 1120 del 28 gennaio 2003, con la quale si richiede, ai sensi dell'art. 4, ultimo comma della legge 14 aprile 1975, n. 103, che la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo comunichi i verbali delle riunioni del Consiglio di amministrazione dal 27 novembre, unitamente alle relative deliberazioni, in ottemperanza alla risoluzione recentemente approvata dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nella seduta del 18 dicembre 2002, vorrei sottoporre alla Sua attenzione alcune considerazioni che, se ritenute utili, potranno essere ricevute come contributo idoneo a perseguire il comune scopo di una sempre più intensa e proficua collaborazione tra la Commissione e la RAI.

Alcune riflessioni sull'ultimo comma dell'art. 4 della richiamata legge 14 aprile 1975, n.103, hanno sollecitato il quesito se, per effetto della evoluzione legislativa, vi siano stati mutamenti della portata normativa ed in quale misura, pur non avendo il testo subìto modifica.

Come è noto, benchè il tenore dell'ultimo comma dell'art. 4, n.103/75 non sia mutato, ne è tuttavia variata la norma, non più riferibile alle competenze della Commissione enumerate dalle originarie disposizioni del 1975, bensì doverosamente connessa alla evoluzione normativa recata da oltre 25 anni di giurisprudenza costituzionale e di interventi legislativi.

Nella attuale vigenza, non pare potersi dubitare che i compiti della Commissione da Lei presieduta risultino definiti in base alla disposizione dell'art. 1, comma 4, della l. n.249/97, con esplicito richiamo al plesso normativo costituito bensì dalla l. n.103/75 (articoli 1 e 4), ma in diretta e sistematica connessione con la legge 25 giugno 1993, n. 206 ed il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1996, n. 650.

Dall'esame dei ripetuti e coerenti interventi non può non rilevarsi come sia ferma l'intenzione del legislatore, da un lato, nel concentrare le competenze della Commissione sul tratto più qualificante inerente alla concreta realizzazione ed alla tutela del valore costituzionale del pluralismo informativo, dall'altro, nell'attribuire ad Autorità ed organi istituzionali direttamente incaricati competenze prima assegnate all'organo bicamerale di vigilanza (si pensi, segnatamente, alla pubblicità ed ai piani di spesa e di investimento).

In accordo con tale interpretazione deriverebbe una trasformazione, per specificazione e maggiore tipizzazione, anche degli strumenti di acquisizione conoscitiva di cui all'ultimo comma dell'art. 4 della l. n. 103/75, prima riferiti a compiti non più attuali, ora integrati con facoltà di partecipazione informativa ed istruttoria espressamente prescritte dalla legge in relazione alle fasi più rilevanti dell'espletamento del servizio pubblico radiotelevisivo.

Con il perfezionarsi e lo specificarsi della legislazione settoriale è stato osservato come la produzione normativa abbia di conseguenza inteso definire sempre più analiticamente le rinnovate facoltà di acquisizione conoscitiva conferite alla Commissione, facoltà che sembra possibile ricapitolare come di seguito, fatta salva ogni diversa interpretazione:

a) «Tutti gli atti inerenti ai rapporti regolati dagli articoli 16, 17, 22 e 23 della convenzione tra il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e la RAI – Radiotelevisione italiana S.p.A., approvata con decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1994, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 188 del 12 agosto 1994, sono resi noti dal Ministro delle poste e delle telecomunicazioni alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi che esercita, ove occorra, funzioni di indirizzo, entro venti giorni» (ex art. 2, l. n. 206/93, come modificato dall'art. 1 decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1996, n. 650);

b) «Il Ministro delle poste e delle comunicazioni trasmette alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi gli atti relativi alle attività di cui all'articolo 5, comma 3, della predetta convenzione tra il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e la RAI» (ex art. 2,l. n.206/93, come modificato dall'art. 1 decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1996, n. 650);

c) «La Commissione segnala, entro venti giorni, al Ministro delle Poste e delle telecomunicazioni eventuali attività che possano arrecare pregiudizio allo svolgimento del pubblico servizio concesso. Il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni entro trenta giorni dalla segnalazione riferisce alla Commissione e adotta gli eventuali provvedimenti». (art. 1, comma 4, decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1996, n. 650);

d) «Il Consiglio di amministrazione della società concessionaria procede, altresì, a verifiche bimestrali sulla attuazione del piano editoriale e ne informa con apposita relazione la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi; (art.2, l. n. 206/93, come modificata dall'art. 1 decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1996, n. 650);

e) «Le relazioni del collegio sindacale sono trasmesse per conoscenza alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi» (ex art. 2-bis, l. n. 206/93, come modificata dall'art. 1 decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1996, n. 650);

f) «Sui piani di cui alla lettera a) e sui criteri di scelta dei vice direttori generali e dei direttori di rete e testata e su quelli di formulazione dei piani annuali di trasmissione e di produzione, riferisce alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi» (art. 2, comma 7, lett. b,1. n. 206/93, come modificata dall'art. 1 decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1996, n. 650);

g) «Nel rispetto delle diverse tendenze politiche, culturali e sociali e al fine di valorizzare la lingua e la cultura italiana e promuovere l'innovazione tecnologica ed industriale, con particolare riguardo ai processi di convergenza multimediale, la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, previa autorizzazione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, sentite le competenti

Commissioni parlamentari, può realizzare trasmissioni radiotelevisive tematiche in chiaro via satellite» (l. n. 650/96).

A compiuto corredo degli illustrati poteri conoscitivi si lasciano segnalare, infine, le facoltà consultive (di esito, se non vincolante, peraltro obbligatorio) che la l. n. 249/97 (art. 1, comma 6, lett. B, n. 10) pone direttamente in capo alla Commissione per quanto concerne lo schema di Convenzione e di Contratto di servizio.

Pertanto, l'esercizio dei poteri di acquisizione conoscitiva risulterebbe agevolato dalla predeterminazione tipica di un procedimento di richiesta istruttoria, procedimento predisposto dal legislatore con modalità via via sempre più attinenti alla concreta evenienza informativa, derivandone in particolare che la Commissione parlamentare di vigilanza sia informata:

– sullo schema di Convenzione e di Contratto di servizio ex art. 1, comma 6, lett. B, n.10, l. n. 249/97, dovendo esprimere parere obbligatorio, benchè non vincolante;

– sui controlli gestionali inerenti alla rete ed agli impianti che la compongono, sulla osservanza degli obblighi di Convenzione, sull'andamento della gestione, anche in termini di efficienza ed economicità, sull'applicazione delle penali e sul verificarsi di eventuali cause di decadenza dalla concessione: l'informazione è data, tramite il Ministero delle Comunicazioni, ex art. 2, l. n. 206/93, come modificata dall'art. 1 decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1996, n. 650;

– su eventuali attività della concessionaria non connesse con l'esercizio dei servizi concessi sia informata, tramite il Ministero delle Comunicazioni, ex art. 2, l. n. 206/93, come modificata dall'art. 1 decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1996, n. 650;

– sulla assunzione da parte della Concessionaria pubblica di eventuali attività in pregiudizio allo svolgimento del servizio pubblico concesso: l'informazione è data dal Ministro delle Comunicazioni, ex art. 2, l. n. 206/93, come modificata dall'art. 1 decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1996, n. 650;

– sulla attuazione del piano editoriale la Commissione tramite la relazione del Consiglio di amministrazione in ordine alle verifiche bimestrali effettuate ex art. 2, 1. n. 206/93, come modificata dall'art. 1 decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1996, n. 650;

– sui piani specifici in base ai quali il Consiglio di amministrazione della RAI assegna annualmente le risorse economiche alle diverse aree di attività aziendale, sui piani annuali di trasmissione e produzione e sui criteri di scelta dei vice direttori generali e dei direttori di rete e di testata: l'informazione è data tramite la relazione ai sensi dell'art. 2, comma 7, lett. B, della l. n. 206/93, come modificata dall'art. 1 decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1996, n. 650.

– inoltre la legge richiede che la Commissione sia previamente sentita allorchè il Ministero delle Comunicazioni rilasci alla concessionaria pubblica autorizzazione alla realizzazione di trasmissioni radiotelevisive tematiche in chiaro via satellite (l. n. 650/96).

Nella certezza che i profili in argomento siano stati presenti, prima che alle riflessioni che ora sottopongo alla Sua attenzione, alle valutazioni della Commissione in sede di approvazione della risoluzione, devo confidare che la Sua ri-

chiesta possa essere intesa in rapporto all'attuale quadro di competenze ed al correlativo strumentario informativo tipicamente configurato dalla legge, anche con riguardo alle esigenze conoscitive poste come premessa alla parte dispositiva della detta risoluzione; esigenze che appaiono pienamente soddisfatte allorchè si ritenga che i descritti veicoli informativi, cui tipicamente devono essere consegnate, siano da considerarsi idonei per legge a garantire efficacia all'attività di vigilanza e a consentire ogni valutazione in merito al buon andamento dell'azienda.

Per altro verso, una interpretazione della risoluzione che, richiedendo (astrattamente da uno specifico contesto) un flusso di comunicazione documentale come i verbali e le delibere delle adunanze di Consiglio di amministrazione, a prescindere dai contenuti, intendesse affidare le esigenze di acquisizione conoscitiva della Commissione agli strumenti istruttori previsti dall'ultimo comma dell'art. 4 della l. n.103, secondo l'*intentio* generale e atipica del legislatore del 1975, potrebbe la Concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo di fronte al dilemma di dover invece adempiere ai propri obblighi di produzione informativa e documentale secondo la *ratio* tipica e specifica del legislatore del 1997, per come risulta dai richiami sistematici formulati all'art. 1, comma 4, l. n. 249/97 e sopra alla nostra memoria richiamati.

Contempererebbero le due prospettive, a mio sommesso avviso, richieste di acquisizione conoscitiva connotate, per un verso, dal riferimento a definiti indirizzi emanati dalla Commissione, per altro verso, dall'attinenza al concreto agire della Concessionaria ed agli specifici atti che ne compongono l'iniziativa editoriale, la pianificazione, l'organizzazione e gli altri aspetti gestionali sui quali la Commissione può esercitare, direttamente se previsto o indirettamente attraverso gli altri organi istituzionali, la vigilanza sui servizi radiotelevisivi della RAI.

Signor Presidente, sembra sommessamente allo scrivente che il quadro legislativo sopra ricordato delinea un potere della Commissione di Vigilanza di carattere tipizzato. Ma, anche se così non fosse, e cioè anche se il potere di conoscenza della Commissione fosse generale e non tipizzato, sembra indubbio che l'ampiezza di tale potere, come mi sono permesso di dirLe in una precedente lettera (prot. 0774 dell'11/6/02), incontri i limiti invalicabili costituiti dai principi costituzionali e da quelli derivanti dalle norme dell'Unione Europea.

Com'è è noto, la RAI è una società per azioni di interesse nazionale che, a norma dell'art. 2461 cod. civ., agisce secondo regole privatistiche e in regime di libera concorrenza con le altre emittenti, italiane e comunitarie, in una serie di mercati (pubblicità, prodotti radiotelevisivi, contenuti digitali, tecnologie, etc.). Sotto tali aspetti, l'azione della società è tutelata sia dai principi costituzionali della libertà d'iniziativa economica privata, sia dai principi comunitari sulla libertà di concorrenza. È un corollario di tali principi che gli atti contenenti le principali decisioni strategiche dell'Azienda, quali sono le delibere del C.d.A., sono in via di massima coperti dal principio di riservatezza, poichè, se così non fosse, l'Azienda stessa subirebbe una lesione sostanziale della propria libertà di concorrenza nei confronti dei propri competitori.

Di qui deriva il principio di riservatezza dei verbali del C.d.A., in conseguenza del quale, come regola generale, tali atti non possono essere resi pubblici o comunicati a terzi (se non, ovviamente, nell'ambito di indagini giudiziarie, assistite, per legge, dal segreto istruttorio). Ciò non toglie che, come già detto, ove le richieste di conoscenza da parte della Commissione vertessero su singoli argomenti specificatamente indicati, la RAI potrebbe fornire i relativi verbali solo dopo aver apprezzato che la comunicazione a terzi degli stessi non leda la propria

libertà d'iniziativa e di concorrenza (salvi, sempre, gli specifici obblighi di legge sopra ricordati, imposti a tutela di interessi pubblici).

Nel rinnovare l'impegno, mio personale e dell'Azienda tutta, a porre in essere le condizioni prescritte dal sistema normativo per la migliore cooperazione tra la Concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e la Commissione da Lei presieduta, rimango a Sua disposizione e Le porgo i migliori saluti.

ANTONIO BALDASSARRE

ALLEGATO 18

Replica del Presidente della Commissione alla lettera del Presidente della RAI Baldassarre del 6 febbraio. Inviata il 24 febbraio 2003.

Signor Presidente,

rispondo alla Sua del 6 febbraio 2003 (prot.2432) svolgendo le mie considerazioni ed esponendo le mie conclusioni.

A – *Ricostruzione dell'intera vicenda.*

Il 29 novembre 2002 Le ho inviato una lettera con la richiesta di trasmettere alla Commissione le deliberazioni assunte dal C.d.A. a partire dal 20 novembre. In data 5 dicembre 2002, Lei mi ha risposto che «la richiesta, per come formulata senza cenno di motivazione e senza riferimento ad una previa delibera della Commissione necessaria per fondarla a norma del suo Regolamento – che assume rilievo esterno quando regoli i rapporti con terzi – non può essere soddisfatta».

Ha aggiunto, poi: «La particolare circostanza, tuttavia, suggerisce di attestare per autonoma determinazione e oltre il dettato normativo, lo scrupolo di trasparenza e di correttezza della Società da me rappresentata, mediante lo spontaneo invio delle delibere approvate nelle riunioni consiliari successive al 20 novembre scorso». Nonostante l'apprezzabile intento, alla Commissione non è pervenuta nessuna delibera.

Il 18 dicembre 2002 la Commissione ha approvato alla unanimità una risoluzione nella quale si affrontava, fra gli altri, anche questo argomento. Il testo della risoluzione, per la parte che interessa in questa sede, suona: «Premesso che a norma dell'articolo 4, ultimo comma, della legge 14 aprile 1975, n. 103 e dell'articolo 17, commi 1 e 3 del regolamento della Commissione stessa, la società concessionaria è tenuta, su richiesta della Commissione all'effettuazione di indagini e studi ed alla comunicazione di documenti; rilevato che ai fini dell'efficacia dell'attività di vigilanza, in particolare per quanto riguarda il rispetto delle norme sul pluralismo, la Commissione deve poter disporre di adeguati strumenti conoscitivi; .... si dispone che la società concessionaria fornisca tempestivamente alla Commissione...i verbali delle riunioni del Consiglio di Amministrazione della RAI e le delibere approvate». Il testo di questa risoluzione è stato a Lei ufficialmente trasmesso il giorno successivo, 19 dicembre (prot. n. 1067). Il riferimento generico ai «verbali» non regge la pretesa di ottenere automaticamente tutti i verbali del Consiglio di amministrazione; bensì di fornire un fondamento permanente alle richieste che, di volta in volta, possono essere formulate; rispondendo in tal modo anche alla Sua osservazione del 5 dicembre 2002 nella quale constatava la assenza di una «previa delibera» della Commissione.

Il 28 gennaio 2003 ho rinnovato la richiesta riferendomi al nuovo contesto: «La prego – a norma dell'articolo 4, ultimo comma, della legge 14 aprile

1975, n. 103, e in applicazione del comma 2 della parte dispositiva della risoluzione approvata dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nella seduta del 18 dicembre 2002 – di voler cortesemente disporre la trasmissione a questa Commissione dei verbali delle riunioni del Consiglio di amministrazione della RAI svoltesi successivamente al 27 novembre 2002, nonchè delle delibere approvate nelle predette riunioni».

Il 6 febbraio 2003 Lei mi ha inviato una ulteriore replica, ampia e argomentata; nella quale, in sostanza, conferma il Suo rifiuto di trasmettere alla Commissione la documentazione richiesta. Prima di affrontare gli argomenti di carattere giuridico da Lei addotti, rilevo che questa rapida ricostruzione dimostra una evidente renitenza da parte Sua a collaborare, in questo caso, con la Commissione parlamentare.

B – *Le fonti normative e la loro evoluzione.*

In base all'art. 4 della legge 14/4/1975, n.103, la Commissione può chiedere alla concessionaria «la comunicazione di documenti». Nessuna limitazione è prevista in ordine al tipo di documenti da chiedere. Essi possono quindi riguardare anche i verbali del Consiglio di amministrazione.

L'unico limite configurabile è che si tratti di una richiesta sistematica di tutte le deliberazioni del Consiglio di amministrazione – ciò che realizzerebbe una vigilanza amministrativa non prevista dalla legge – ma solo di quelle deliberazioni che la Commissione ritenga utile acquisire al fine di meglio esercitare la propria funzione (vigilare sul perseguimento degli obbiettivi di cui al primo e secondo comma della legge 103: obbiettività, indipendenza, ecc.). Tali poteri della Commissione sono *espressamente confermati* dall'art. 4 legge 31/7/97.

E' ben vero che detta legge fa riferimento anche al Decreto legge 23 ottobre 1996, n.545, convertito in legge 650/96, il quale, per diversi aspetti rende il Ministro delle comunicazioni tramite tra la concessionaria e la Commissione. Ma ciò non contraddice e non limita il potere della Commissione di richiedere documenti.

In proposito, una interpretazione di grande peso è fornita dalle dichiarazioni del ministro delle poste e delle telecomunicazioni di fronte alle Commissioni VII e IX della Camera dei Deputati, riunite in sessione comune, martedì 17 dicembre 1996. In quella occasione il ministro Antonio Maccanico illustrò i termini dell'intesa raggiunta tra il Governo ed i gruppi della maggioranza e del polo, esattamente nel corso del dibattito circa la conversione del decreto n. 545 del 23 ottobre 1996. Quanto al problema che stiamo considerando il ministro così si espresse: «gli atti per i quali esistono dei controlli del ministro in base alla convenzione con la RAI sono trasmessi alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. La concessionaria è infatti tenuta, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 103 del 1975, a trasmettere alla predetta Commissione di vigilanza tutti i documenti che la stessa Commissione ritenga utile richiedere, ivi compresi quelli relativi alle attività di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 5 della convenzione tra il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e la RAI S.p.A. Si tratta di considerazioni, quelle relative ai commi 1 e 2 dell'articolo 5 della convenzione, riferibili anche al comma 8 dell'emendamento, nel senso della ricomprensione delle ipotesi ivi previste già negli attuali poteri di intervento della Commissione di vigilanza, ai sensi dell'articolo 4, ultimo comma, della legge n. 103 del 1975».

Come si vede, in quella occasione, il ministro fornì una interpretazione dell'ultimo comma dell'articolo 4 della legge 103/1975 che va nel senso esattamente opposto a quello che Lei presume, confermandone la validità permanente anche alla luce delle successive disposizioni di legge. È certo che il Parlamento deliberò in quella occasione disponendo di questa interpretazione fornita dal Ministro; ed, evidentemente, aderendo ad essa.

Nessuna disposizione successiva ha dunque inteso abrogare l'art. 4 della legge 103; nè esplicitamente nè implicitamente. Peraltro l'abrogazione implicita, in base all'art. 15 delle preleggi al Codice Civile, si realizza solo allorchè si determini una antinomia per «incompatibilità» fra norme successive nel tempo, vale a dire attraverso prescrizioni normative fra loro inconciliabili.

C – *La situazione particolare e specifica nella quale si colloca la richiesta della Commissione*.

Dopo le dimissioni dei consiglieri Zanda e Donzelli, alle quali hanno fatto seguito quelle del consigliere Staderini si è posto il problema se il C.d.A. della RAI potesse garantire la continuità della propria funzione. Sotto il profilo della opportunità – politica o morale che si voglia – convinzione largamente diffusa è che la cosa migliore sarebbe procedere al rinnovo completo del C.d.A. stesso. Lei e il consigliere Albertoni, avete deciso di ignorare ogni ragione di opportunità e di attenervi strettamente agli aspetti formali della questione; una decisione opinabile ma legittima.

In assenza di precise disposizioni di legge, a questi aspetti formali ha sopperito, per quanto di sua competenza, la Sezione di controllo sugli Enti della Corte dei conti, nella determinazione n. 78/2002 adottata nell'adunanza del 10 dicembre 2002. Allo stato, è questo il solo atto sul quale si fonda la «legittimazione alla attività di gestione» del C.d.A. del quale Ella è Presidente; ad esso, dunque, mi riferisco. Nell'atto si osserva che «la continuità della gestione è assicurata dalla legge»; quindi «le dimissioni che comporterebbero il venir meno della maggioranza del Consiglio sono destinate ad avere effetto soltanto dal momento in cui la maggioranza del Consiglio si sarà ricostituita (art. 2385 cod. civ.)».

La corte dei Conti non si è tuttavia limitata a questa considerazione. Osservato che «nella disciplina civilistica (che riguarda il profilo dei meri interessi della gestione aziendalistica) appare con sicurezza l'esigenza funzionale dell'integrità della composizione del Consiglio di amministrazione» aggiunge: «Per la RAI è più pregnante l'esigenza dell'integrità del Consiglio di amministrazione perchè questo Consiglio, oltre alla gestione aziendalistica è anche ufficio pubblico preposto al Servizio pubblico radiotelevisivo che esige il rispetto del pluralismo». È qui chiarissima la eco della legge 206/1993: «Il consiglio, oltre ad essere l'organo di amministrazione della società, svolge anche funzioni di controllo e di garanzia circa il corretto adempimento delle finalità e degli obblighi del servizio pubblico radiotelevisivo» (art. 2, comma 5).

In base a queste premesse, la Corte dei conti trae le seguenti testuali conclusioni:

«La riduzione del numero degli amministratori in carica costituisce un grave *vulnus* alla funzionalità della gestione, sia sotto il profilo aziendalistico (e alla luce della normativa civilistica) sia, soprattutto, per gli importanti interessi pubblici».

«Malgrado il grave *vulnus* le dimissioni in questione non comportano l'assoluta mancanza di legittimazione del Consiglio di amministrazione all'attività di gestione».

«La validità delle adunanze e la legittimazione a deliberare con la maggioranza dei presenti non esclude che singoli provvedimenti possano essere viziati per altri motivi e specialmente per il grave *vulnus* funzionale dell'organo specialmente con riferimento al profilo di ufficio pubblico degli amministratori».

Non so quali misure la Corte dei conti abbia attivato per esercitare il controllo che le compete visto che, pur non ravvisando «l'assoluta mancanza di legittimazione all'attività di gestione» segnala tuttavia che il «grave *vulnus*» possa danneggiare importanti interessi pubblici. Le argomentazioni e le conclusioni della Corte dei Conti inducono comunque me ad una obbligatoria conseguenza: nella situazione data, la vigilanza che la legge attribuisce alla Commissione che presiedo deve esercitarsi in modo particolarmente attento e stringente per evitare che il *vulnus* si rifletta negativamente sulle finalità e gli obblighi del servizio pubblico radiotelevisivo e, in particolare sulla tutela del principio essenziale del pluralismo.

Per poter svolgere i compiti straordinari che derivano, per i suddetti motivi, a chi deve svolgere funzioni di vigilanza, le ho chiesto non una trasmissione automatica e indifferenziata dei verbali del Consiglio di amministrazione, ma di avere quelli dal 27 novembre 2002 a oggi; da quando, cioè – per usare le parole della determinazione della Corte dei Conti (pag.6) – si è verificata una «situazione di irregolarità nella gestione della RAI conseguente alle dimissioni di Consiglieri di Amministrazione».

La richiesta dei verbali del Consiglio di amministrazione successivi al 27 novembre, *è inoltre giustificata dalle competenze della Commissione fissate dall'art. 2 della legge 25 giugno 1993, n.206*. In base a tale disposizione il mandato degli amministratori può essere revocato «dai Presidenti delle Camere su proposta adottata a maggioranza di due terzi dai componenti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi». Non è dunque solo diritto ma – aggiungerei – dovere della Commissione monitorare l'attività svolta in un periodo in cui il Consiglio di amministrazione, pur esercitando legittimamente, in base al Codice Civile, l'attività di gestione, si trova pur tuttavia (come sottolineato anche dalla Corte dei Conti) in una situazione «irregolare». Tale situazione che vede ridotta la presenza pluralistica del Consiglio di amministrazione potrebbe anche compromettere quegli obbiettivi sul cui perseguimento la Commissione di vigilanza è tenuta a vigilare.

E' ben vero che i principi relativi alla disciplina delle società private potrebbero giustificare la riservatezza delle deliberazioni del Consiglio di amministrazione. Ma la concessionaria Rai è retta – come è noto – sia dalle norme del Codice civile sia da una legislazione speciale di diritto pubblico (in particolare per quanto riguarda le nomine, la revoca degli amministratori, i poteri conoscitivi, appunto, della Commissione parlamentare). Qualunque posizione e comportamento che si fondi solo sulle norme generali riguardanti le società per azioni, ignorando la legislazione speciale concernente la RAI non solo è parziale e unilaterale, ma rischia di sconfinare nella illegittimità.

Alla tutela della riservatezza, il C.d.A. può provvedere omettendo nei verbali trasmessi alla Commissione le parti che, a suo giudizio, potessero minacciare il diritto della società ad agire in regime di libera concorrenza. Fatto salvo, naturalmente, il diritto ulteriore della Commissione ad accedere – qualora lo ritenga

necessario – anche a quelle informazioni, beninteso in forme che tutelino comunque la riservatezza.

Per le regioni che ho esposto, rinnovo e ribadisco la richiesta che le ho inoltrato il 28 gennaio 2003. Spero Lei comprenda non solo che *devo* farlo per rispetto della volontà della Commissione che presiedo; ma anche che – in assenza di un riscontro positivo – dovrò dichiarare che la Commissione che rappresento non è messa nelle condizioni di poter svolgere i compiti che la legge le assegna.

Attendo la sua risposta. Cordiali saluti

CLAUDIO PETRUCCIOLI

ALLEGATO 19

Nota del Presidente della Commissione in vista della audizione dei vertici RAI sulla corrispondenza delle nomine effettuate ai criteri enunciati. Consegnata ai componenti la Commissione e ai vertici della RAI il 2 ottobre 2002.

Il compito della Commissione è di verificare la corrispondenza delle nomine effettuate con i criteri enunciati. Si ritiene dunque utile riprendere i criteri esposti dal Presidente Antonio Baldassarre nell'audizione del 3 aprile 2002 davanti alla Commissione; l'audizione fu dedicata all'argomento secondo quanto disposto dall'articolo 2 della legge 25 giugno 1993, n.206. Si procede citando le parole esposte dal Presidente Baldassarre in quell'occasione e formulando le domande e/obiezioni che – a confronto di quanto successivamente stabilito – possono essere formulate.

A – Il primo punto è di portata più generale e tocca anche la questione del pluralismo. Esso ha avuto anche seguiti che vengono rapidamente richiamati. Nella citata seduta il Presidente Baldassarre enunciò il criterio del *«riorientamento culturale delle nomine dei dirigenti di più alto livello in direzione delle preferenze espresse dagli elettori. Ovviamente – aggiunse – a tale criterio, che è sempre stato seguito nelle nomine RAI, non ci si sottrae neppure questa volta».*

Nella seduta del 23 aprile 2002, il Presidente Baldassarre dichiarò:« abbiamo fatto svolgere agli uffici della RAI una verifica delle proporzioni e dei riferimenti culturali dell'insieme dei direttori. Mentre nei passati regimi – parlo dell'epoca Siciliano – la percentuale era del 90 per cento a favore della maggioranza e sì e no il 10 per cento per la minoranza, secondo i dati degli uffici della RAI, la consiliatura più pluralista è stata quella di Zaccaria, perchè ha anche scontato il periodo finale del suo mandato nel quale ha cercato di introdurre aggiustamenti in ossequio al voto del maggio 2001. Ebbene, questa gestione, che appare la più pluralista, registra questo dato: 17 per cento dei direttori appartenevano al riferimento culturale di minoranza e l'83 per cento a quello di maggioranza. Questi sono i dati degli uffici della RAI e, siccome non li ho elaborati io, devo pensare che siano veritieri e realistici fino a che non siano smentiti». Alla richiesta di precisare in quale documento fossero contenuti questi dati, il presidente Baldasarre disse: «È un appunto che è stato distribuito all'interno della RAI».

Nella stessa seduta, alcuni membri della Commissione chiesero di acquisire questo appunto. Nei giorni successivi rinnovarono la richiesta, in forma scritta, al Presidente della Commissione. Il quale, il 9 maggio, inviò a sua volta una lettera al Direttore generale della RAI con la quale sollecitava la trasmissione alla Commissione di questi e altri documenti.

In risposta, in una lettera del 23 maggio, il Direttore generale Agostino Saccà, scrive fra l'altro: «Per quanto riguarda il documento relativo ai riferimenti

culturali dei dirigenti nelle ultime gestioni RAI, non posso non precisarle che si tratta di materiale di mera riflessione cronachistica e, come tale oggetto di semplici considerazioni».

Nella audizione del 9 luglio, il Presidente Baldassarre tornò, di passaggio, sull'argomento; dicendo: «Dal punto di vista dell'equilibrio delle componenti culturali, le nostre nomine rappresentano un notevole progresso rispetto a tutto il precedente passato. Infatti la percentuale relativa alle posizioni ricoperte dai dirigenti che fanno riferimento agli orientamenti culturali di opposizione è più che doppia rispetto a quella della passata consiliatura».

Neppure dopo questa ulteriore dichiarazione sono pervenuti alla Commissione dati ed elementi che traducessero queste affermazioni generali. Le precisazioni e delucidazioni fornite dai vertici della RAI, in alcuni casi suonano come smentite, in altri sono state vaghe. Si avverte la necessità di fissare un punto fermo e definitivo su questa questione.

B – *«Condizionare le scelte sulle nomine alla politica aziendale che è stata già predeterminata con alcune deliberazioni del Consiglio di amministrazione e che sarà ulteriormente definita nelle discussioni che si svolgeranno nelle prossime riunioni, anche prima della scelta delle persone da preporre alla direzione delle reti e delle testate».*

Non sono chiare le scelte di politica aziendale alle quali si fa riferimento. Come non è chiaro il «programma di riforme varato quando sono arrivato» del quale parla il Presidente Baldassarre in una recente intervista (*Libero*, 29 settembre 2002). Comunque, la Commissione non dispone delle deliberazioni nelle quali le scelte e/o il programma sono definiti. Sarebbe utile averle ai fini della verifica di questo punto che, altrimenti, diventa molto difficile se non impossibile.

Un esempio. Sono stati nominati i direttori di divisione; in due casi su tre sono stati cambiati. Nel corso delle audizioni davanti alla Commissione, oltre che in pubbliche dichiarazioni e interviste, i massimi dirigenti della RAI hanno fatto riferimento alla eliminazione delle divisioni. Si impone la domanda: le divisioni continueranno ad esserci o no? Se saranno abolite perchè? E da quando? Come saranno eventualmente sostituite? Nella prospettiva di una eventuale abolizione non sarebbe stato più giusto confermare i direttori in carica?

C – *«Ci sarà una forte attenzione a ridurre i costi, convinti come siamo che i costi attualmente presenti nel mercato televisivo sono gonfiati».*

Poichè il numero dei vicedirettori di rete e di testata è sensibilmente aumentato, l'obiettivo della riduzione dei costi – quanto a questa voce – o è stato possibile per una riduzione del costo unitario; e in questo caso si vorrebbero avere informazioni precise. Ovvero il criterio enunciato è stato contraddetto.

Inoltre l'alto numero di sostituzioni (34, pari a oltre un quinto sul totale dei provvedimenti) in gran parte attualmente «a disposizione», fa ipotizzare un costo per l'azienda al quale non corrisponde una prestazione adeguata.

D – *Tra gli obiettivi già votati dal Cda c'è quello di una forte rivalutazione delle professionalità interne, con conseguente eliminazione o riduzione riguardo al ricorso a risorse esterne all'azienda..... il Cda ritiene che sia preferenziale nominare professionalità provenienti dall'azienda*

Le assunzioni sono state 12. Alcune di queste (il direttore di RAI 2, il direttore di RAI Educational, il responsabile dello staff del Presidente) possono far ritenere che, per una qualche ragione, non sia stato trovato all'interno della RAI un soggetto paragonabile a quello scelto. È difficile, però, credere che per le altre

(e sono ben 9) non fossero disponibili valide alternative all'interno dell'azienda; tanto più che si tratta di vice-direzioni o di funzioni tecniche specifiche dell'azienda RAI (il coordinamento della produzione di fiction, i canali di pubblica utilità, il centro di produzione di Milano). Sarebbe utile avere elementi che spieghino i motivi per i quali – in questi casi – è stato contraddetto il criterio della preferenza per i professionisti presenti in azienda.

E – *«Si richiede un'alta professionalità nella gestione editoriale e manageriale....dobbiamo pensare all'alta professionalità dimostrata sul campo...molto buona è la situazione di RAITRE e del TG3 i cui direttori di rete e di testata hanno raggiunto risultati molto rilevanti perchè in media hanno incrementato gli utenti di circa due punti in percentuale».*

«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 un esempio di un'alta professionalità e, perciò, non può non essere considerato all'atto delle nomine».

I casi nei quali questo criterio è stato contraddetto sono evidenti. Uno (RAI 3) è di quelli ricordati dallo stesso presidente Baldassarre. Ma ce ne sono altri, soprattutto riguardanti Radiorai. Ottimi risultati erano stati raggiunti sia dalle reti radiofoniche, in particolare la terza, sia dal GR. Ciò nonostante i direttori sono stati cambiati tutti tranne uno. Si chiede perchè sia stato contraddetto il principio enunciato e se queste decisioni abbiano creato problemi all'interno di un comparto tanto importante per l'azienda e per il servizio pubblico.

F – *«Si richiede un'alta professionalità, preferibilmente nel settore radiotelevisivo....un elevato grado di indipendenza e imparzialità».*

Appaiono in contrasto con questi criteri alcune nomine, in particolare di persone provenienti dall'esterno dell'azienda. Ci si riferisce al vice direttore del marketing strategico (proveniente direttamente dallo staff di un'importante personalità del governo), al responsabile del coordinamento produzione fiction (proveniente direttamente dal maggior concorrente), al vice direttore delle tribune e dei servizi parlamentari (esponente di un partito politico), al direttore del centro di produzione di Milano (già presidente di una provincia). Si chiede di conoscere quali sono stati i motivi che hanno indotto a superare così evidenti inopportunità.

G – *Richiesta dell'azionista di un vice direttore generale esperto in finanza.*

Tale richiesta venne anch'essa comunicata alla Commissione dal Presidente Baldassarre nella audizione del 3 aprile. La Commissione ne prese atto. La permanenza del vice direttore generale nominato, Sergio Iasi, è stata brevissima non avendo superato i due mesi. Si vorrebbero conoscere le cause di tanto rapide dimissioni e le condizioni di risoluzione del suo rapporto con la RAI. Si vorrebbe inoltre sapere se la richiesta dell'azionista permane o è caduta.

ALLEGATO 20

Provvedimenti emanati in occasione di scadenze elettorali e referendarie

Ai sensi della legge 22 febbraio 2000, n. 28, la Commissione ha emanato i seguenti provvedimenti in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti, informazione e tribune elettorali della concessionaria del servizio radiotelevisivo:

– nel settembre 2001 relativamente alla campagna referendaria per il referendum ex articolo 138 della Costituzione del 7 ottobre 2001.

– nell'ottobre 2001 relativamente alle elezioni regionali del Molise, elezioni comunali in Trentino-Alto Adige ed elezioni provinciali e comunali in Sicilia.

– nel marzo 2002 relativamente alle elezioni regionali e alle elezioni provinciali e comunali previste per il 19 e il 26 maggio 2002.

– nell'agosto 2002 relativamente alla campagna referendaria per il referendum regionale confermativo sulla legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia recante «Disciplina della forma di governo della Regione, dell'elezione del Consiglio regionale, nonchè dei referendum regionali e dell'iniziativa popolare delle leggi, ai sensi dell'articolo 12, secondo comma, dello Statuto», indetto nella Regione Friuli-Venezia Giulia per il 29 settembre 2002.

– nell'agosto 2002 relativamente alla campagna referendaria per il referendum regionale abrogativo sulla legge n. 1 del 2001 della Regione Veneto recante «Interventi a favore delle famiglie degli alunni delle scuole statali e paritarie» indetto nella Regione Veneto per il 6 ottobre 2002.

– nel settembre 2002 relativamente alla campagna elettorale per le elezioni suppletive nel collegio senatoriale Toscana 10 (Pisa).

– nell'ottobre 2002 relativamente alla campagna elettorale per l'elezione diretta del Sindaco, del Vicesindaco e di n. 13 consiglieri comunali del Consiglio comunale di Courmayeur fissate per il giorno 17 novembre.

– nel marzo 2003 relativamente alla campagna referendaria per il referendum regionale abrogativo della legge regionale 20 marzo 2002, n. 14, «Interventi regionali a sostegno delle famiglie per favorire il percorso educativo degli allievi delle scuole statali e paritarie» indetto nella regione Liguria per il 27 aprile 2003.

– nell'aprile 2003 relativamente alla campagna referendaria per i referendum regionali abrogativi sulle leggi della Regione Sardegna 2 gennaio 1997, n. 4, 12 luglio 2001, n. 9, 1º luglio 2002, n. 10 nonchè sulla deliberazione del Consiglio regionale sardo del 31 marzo 1999, tutte in materia di disciplina istitutiva di nuove province sarde, indetti nella Regione Sarda per l'11 maggio 2003.

– nell'aprile 2003 relativamente alle elezioni comunali e provinciali fissate per il giorno 18 maggio, il giorno 25 maggio e il giorno 8 giugno 2003.

– nell'aprile 2003 relativamente all'elezione del Presidente e della Giunta regionale della Regione Autonoma Valle d'Aosta e della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia fissate per il giorno 8 giugno 2003.

– nell'aprile 2003 relativamente alla campagna referendaria del periodo maggio-giugno 2003.

– nell'aprile 2003 relativamente alle campagne per i referendum popolari per l'abrogazione di disposizioni recate dall'articolo 18 dello statuto dei lavoratori e per l'abrogazione della servitù coattiva di elettrodotto indetti per il giorno 15 giugno 2003.

– nell'aprile 2003 relativamente alla campagna elettorale per le elezioni suppletive nel collegio senatoriale n. 21 della Regione Lazio (Marino-Colleferro-Frascati).

ALLEGATO 21

Lettera del Presidente della Commissione al Presidente della Camera, inviata il 23 novembre 2002. Identica lettera è stata inviata contemporaneamente al Presidente del Senato.

Signor Presidente,

La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi che ho l'onore di presiedere presta, ovviamente, la massima attenzione alla situazione che si è creata al vertice della RAI in conseguenza delle dimissioni di due membri del C.d.A. Già martedì 26 novembre la Commissione è convocata con all'ordine del giorno: «L'esame della situazione della concessionaria del servizio pubblico».

Per orientare i lavori della Commissione è importante capire quando ricorrono le condizioni che impediscono al C.d.A. RAI di svolgere le proprie funzioni di istituto. In particolare è importante chiarire se, nella ipotesi di dimissioni della maggioranza dei membri del C.d.A., decada il collegio stesso nella sua interezza. La mia impressione, anche considerando lo statuto della RAI, e soprattutto l'art. 15, è che se restano solo due consiglieri la decadenza dell'intero C.d.A. sia automatica.

Mi rivolgo tuttavia a Lei e, contemporaneamente al Presidente del Senato Prof. Marcello Pera, per avere una interpretazione certa sugli effetti che hanno le norme vigenti. Sono infatti convinto, anche in virtù del potere che la legge Vi affida nella nomina del C.d.A. RAI, che il vostro giudizio costituisca il più autorevole e solido riferimento.

Cordiali saluti.

CLAUDIO PETRUCCIOLI

ALLEGATO 22

Risposta del Presidente del Senato alla lettera del Presidente della Commissione del 23 novembre 2002. Inviata il 27 novembre 2002.

Caro Presidente,

In riferimento alla Sua lettera dello scorso 23 novembre, debbo farLe presente che l'articolo 2 della legge 25 giugno 1993, n.206 conferisce ai Presidenti delle Camere esclusivamente il potere di nominare i componenti del Consiglio di Amministrazione della RAI S.p.A., senza prevedere alcun ulteriore loro intervento nella vita e nella gestione della società. Nè tantomeno è prevista la pronuncia di preventivi pareri giuridici nell'esercizio di una impropria funzione consultiva.

I Presidenti di Camera e Senato si sono fino ad oggi ispirati al principio per il quale, una volta effettuate le nomine, deve evitarsi ogni ingerenza nei compiti e nel funzionamento del C.d.A.. Si tratta di contegni costanti, coerenti sia col ruolo di garanzia devoluto ai Presidenti sia con l'esigenza di salvaguardare l'autonomia dell'organo gestorio. A tale prassi intendo attenermi.

Con i migliori saluti.

MARCELLO PERA

ALLEGATO 23

Risposta del Presidente della Camera alla lettera del Presidente della Commissione del 23 novembre 2002. Inviata il 3 dicembre 2002.

Caro Presidente,

mi riferisco alla Sua lettera in data 23 novembre scorso con la quale mi ha sottoposto, analogamente a quanto rappresentato al Presidente del Senato della Repubblica, il quesito relativo agli effetti delle dimissioni della maggioranza dei componenti del Consiglio di Amministrazione della RAI sulla permanenza in carica del Consiglio medesimo.

Debbo farLe presente che non è allo stato possibile fornire una risposta nel merito del quesito da Lei formulato, posto che è necessaria la previa intesa dei Presidenti delle Camere – che non è stata ancora raggiunta sul punto – per definire un orientamento comune al riguardo.

Tanto ho ritenuto di rappresentarLe al fine di non farLe comunque mancare un mio riscontro alla Sua lettera del 23 novembre scorso, considerato che la Commissione da Lei presieduta è convocata nella giornata di domani per il seguito della discussione sulla situazione generale della RAI.

Con i più cordiali saluti.

PIERFERDINANDO CASINI

ALLEGATO 24

Lettera del Presidente della Sezione di controllo sugli enti della Corte dei conti Luigi Schiavello inviata il 28 novembre 2002 al Presidente della RAI, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro delle Comunicazioni, Al Ministro dell'economia e – per conoscenza, ai Presidenti della Camera e del Senato e al Presidente della Commissione parlamentare di vigilanza.

Oggetto: Dimissioni dei Consiglieri di Amministrazione della RAI.

Nell'adunanza del 10 dicembre 2002 alle ore 10,00 la Sezione del controllo sugli Enti esaminerà – ai densi dell'art. 8 della legge 21 marzo 1958, n.259 – le questioni, sulla regolarità della gestione della RAI, conseguenti alle dimissioni dei Consiglieri di Amministrazione.

Le Amministrazioni in indirizzo hanno facoltà di far pervenire alla Sezione del controllo sugli Enti non oltre il 5 dicembre 2002 le proprie deduzioni e memorie; potranno, altresì, esporre oralmente le proprie valutazioni innanzi alla Sezione, nell'adunanza indicata, facendosi rappresentare, rispettivamente, da funzionario con qualifica non inferiore a dirigente o equiparata e – l'Ente – dal Presidente o da un suo rappresentante o funzionario con qualifica dirigenziale.

LUIGI SCHIAVELLO

ALLEGATO 25

Determinazione n. 78/2002 della Sezione di controllo sugli enti della Corte dei conti. Depositata in segreteria l'11 dicembre 2002.

La Sezione di controllo sugli enti della Corte dei conti

nell'adunanza del 10 dicembre 2002;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 20 luglio 1961, con il quale la RAI « Radiotelevisione Italiana S.p.A. » è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

vista l'ordinanza n. 55 del 28 novembre 2002, con la quale il Presidente della Sezione del controllo sugli Enti della Corte dei conti ha convocato per l'odierna adunanza la Sezione per l'esame della questione «Dimissioni dei Consiglieri di Amministrazione della RAI » Radiotelevisione Italiana 5. p . a.»;

vista la nota in data 28 novembre 2002 con la quale il Presidente della Sezione del controllo sugli Enti ha comunicato alla RAI, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, e al Ministero delle Comunicazioni, la data della predetta adunanza, con l'invito a presentare eventuali deduzioni e a farsi facoltativamente rappresentare davanti la Sezione predetta.

Uditi il relatore Presidente prof. Luigi Schiavello, il Prefetto Vittorio Stelo e l'avv. Francesca Quadri per il Ministero delle Comunicazioni, l'avv. Rubens Esposito e l'avv. Massimo Pacella per la RAI.

Premesso

che:

Il 20 novembre 2002, il Consigliere dott. Luigi Zanda ha comunicato con lettera al Presidente del Consiglio di Amministrazione, ai singoli Consiglieri, al Direttore Generale e ai Sindaci della Società di essersi dimesso dalla carica, allegando separata lettera in pari data inviata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento. Nello stesso giorno il Consigliere dott. Carmine Donzelli ha rassegnato le proprie dimissioni con lettera indirizzata ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio di Amministrazione e al Presidente del Collegio sindacale della Rai e al Presidente della Commissione Parlamentare di Vigilanza.

Il Consiglio di Amministrazione della Rai ha preso atto delle dimissioni dei Consiglieri Zanda e Donzelli, nella riunione del 20 novembre 2002 (più precisamente: delle prime, nella seduta antimeridiana e delle seconde, in quella pomeridiana), dando mandato al Presidente di invitare senza indugio, ai sensi del-

l'art. 15, 3º comma, dello statuto sociale, i Presidenti delle Camere a provvedere alla sostituzione dei dimissionari. Il Presidente ha formulato l'invito con lettera del 20 novembre 2002.

Il Consigliere ing. Marco Staderini ha rimesso le proprie dimissioni ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

A seguito dell'invito del Presidente della RAI a formalizzare (o meno) le dimissioni ai sensi dell'art. 2385 cod. civ., il Consigliere Staderini con lettera *del 28 novembre 2002 ha trasmesso al Presidente del Consiglio di Amministrazione* e al Presidente del Collegio sindacale copia delle dimissioni inviate formalmente il giorno precedente ai Presidenti delle Camere, avvertendo che da questi attende la relativa accettazione.

Il Presidente della RAI lo ha anche avvertito che la rinuncia, quando fosse pervenuta ai soggetti e nelle forme di cui all'art. 2385 cod. civ., non avrebbe comunque avuto effetto, a norma dello stesso articolo, fino a quando gli organi competenti non avessero provveduto alla sostituzione.

Nella riunione del 4 dicembre 2002 il Consiglio ha preso atto delle dimissioni dell'Ing. Staderini e ha disposto gli adempimenti previsti nel richiamato art. 15, 3º comma dello statuto. Il Presidente con lettera in pari data ha rivolto ai Presidenti delle Camere l'invito di cui alla citata clausola statutaria.

Il Presidente della Sezione ha convocato con ordinanza n. 55 del 28.11.2002 l'adunanza della Sezione del controllo sugli enti per il 10 dicembre c.a. per l'esame della questione «Dimissioni dei Consiglieri di Amministrazione della RAI » Radiotelevisione Italiana S.p.A.».

Con lettera in data 28.11.2002 indirizzata alla RAI, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, e al Ministero delle Comunicazioni, il Presidente ha comunicato ai destinatari la data dell'adunanza sulla questione sopraccitata.

In data 5 dicembre 2002: le Associazioni (Codacons, Adusbef, Federconsumatori e Associazione Utenti Radiotelevisivi) hanno depositato una memoria-esposto (con allegati: Copia Telegramma«esposto; Copia Sentenza TAR Lazio 9.5.2002; Copia Ricorso TAR Lazio 28.11.2002) per sostenere la legittimazione ad intervenire e per sostenere l'illegittimità degli atti deliberati dal Consiglio di Amministrazione della RAI in presenza di due soli componenti.

Il Ministero delle Comunicazioni, nella persona del Capo Ufficio Legislativo avv. Francesca Quadri, ha depositato una memoria con allegate le copie dei verbali del Consiglio di Amministrazione della RAI (inutilmente richieste alla stessa RAI), nonchè con allegati:

1) Lettera di dimissioni Cons. Donzelli 20.11.2002
2) Lettera di dimissioni Cons. Zanda 20.11.2002
3) Nota del Presidente Baldassarre 27.11.2002
4) Lettera di dimissioni del Cons. Staderini 28.11.2002
5) Scheda riepilogativa dimissioni recenti Consigli di Amministrazione con allegate lettere di dimissioni
6) Verbale della seduta del Consiglio di Amministrazione del 20.11.2002
7) Verbale della seduta del Consiglio di Amministrazione del 21. 11. 2002
8) Note del Presidente in data 20 novembre 2002 e 4 dicembre 2002.

La memoria del Ministero delle Comunicazioni si conclude con «si ritiene che gli atti adottati dal Consiglio di Amministrazione della RAI in conformità con

la normativa richiamata siano da considerarsi legittimi sotto il profilo considerato e pertanto non sintomatici di un'irregolare gestione della RAI».

La RAI, in persona del prof. Avv. Rubens Esposito, direttore degli affari legali e procuratore speciale del Presidente e del Direttore Generale, ha il 5 dicembre 2002, depositato una memoria.

In via preliminare ha eccepito il difetto di potere, in astratto e in concreto, di questa Sezione del controllo ad intraprendere e svolgere l'iniziativa di controllo per la quale è stata disposta l'adunanza.

Nella memoria si sostiene che la forma e la tempistica del controllo di cui all'art. 8 della legge n. 259/58 «è *successivo* rispetto alla chiusura dell'annuale gestione finanziaria e non già *concomitante....».*

La RAI invoca pure il suo particolare «statuto» giuridico per escludere nei propri confronti l'applicabilità dell'art. 8.

In via subordinata, la RAI ha chiesto che la Corte dei conti dia atto nelle idonee forme della regolare costituzione e del regolare funzionamento del Consiglio di amministrazione della RAI pur dopo le dimissioni dei consiglieri Zanda, Donzelli e Staderini e dia altresì atto che alla sostituzione di questi sono chiamati a provvedere i Presidenti delle Camere del Parlamento.

Considerato

1. Il rappresentante della RAI ha dichiarato, nell'odierna adunanza, che non intende coltivare l'eccezione, sollevata nella memoria, che contesta, in astratto e in concreto, il potere di questa Sezione ad esercitare il controllo, ai sensi dell'art. 8 della legge 259/58, con riferimento alle irregolarità della gestione della RAI conseguenti alle dimissioni di consiglieri d'amministrazione affermando che il controllo della Sezione del controllo sugli enti debba sempre essere *«successivo* alla chiusura dell'annuale gestione e non già *concomitante».*

Tuttavia il Collegio ritiene opportuno esaminare la questione afferente la propria competenza. Si tratta di una questione priva di pregio. Infatti, *in claris non fit interpretatio,* e la lettera dell'art. 8 citato è chiarissima: essa recita «La Corte dei conti, oltre a riferire annualmente al Parlamento, formula, in qualsiasi altro momento, se accerti irregolarità nella gestione di un ente e, comunque, quando lo ritenga opportuno, i suoi rilievi al Ministro del Tesoro e al Ministro competente».

A sostegno della tesi, la RAI richiama la sentenza n. 4110/2002 del TAR Lazio (non ancora passata in giudicato) che ha accolto «per quanto di ragione» il ricorso della RAI avverso una determinazione istruttoria di questa Sezione di controllo.

Ma il TAR ha esplicitamente respinto la tesi della RAI che è la stessa riproposta in questa Sede. Infatti, si legge (pag. 23) nella sentenza citata: «La tesi della RAI che vorrebbe circoscritte le possibilità di sindacato della Corte sulla sua gestione finanziaria, in pratica, alle risultanze del bilancio consuntivo, ed inibito il controllo su singoli fatti di gestione, risulta pertanto priva di fondamento». Nella sentenza, stessa pagina, si può anche leggere: «Sulla base del predetto art. 8, di conseguenza, la magistratura contabile può ben esplicare nei riguardi degli enti sovvenzionati anche un controllo «concomitante» (vale a dire durante il corso dell'esercizio) su singoli atti, e non solamente un riscontro contabile di tipo *successivo».*

Il TAR Lazio ha anche ribadito che i rilievi che l'art. 8 abilita la Corte a formulare «in qualsiasi momento» possono concernere sia la gestione finanziaria

nel suo complesso, sia singoli atti di questa con censure di liceità, legittimità o merito (cioè di mera opportunità).

La citata sentenza del TAR Lazio non può certamente invocarsi per sostenere che il particolare «statuto», giuridico della RAI escluda nei suoi confronti l'applicazione dell'art. 8.

Le citate affermazioni del TAR Lazio sono conformi alla interpretazione ed applicazione dell'art. 8 costantemente seguite da questa Sezione del controllo.

2. Passando al merito, appare evidente la situazione di irregolarità nella gestione della RAI conseguente alle dimissioni di Consiglieri di Amministrazione: il problema principale è quello di valutare in che misura questa irregolarità costituisca un *vulnus* alla funzionalità della gestione e quindi quali conseguenze comporti sulla legittimazione del Consiglio di amministrazione e sulla legalità e validità degli atti compiuti.

3. La gestione della RAI presenta un profilo aziendalistico e, insieme, un profilo «pubblicistico» in quanto, come dispone il 5º comma della legge 206/93, il Consiglio di amministrazione, oltre ad essere l'organo di amministrazione della società, svolge anche funzioni di controllo e di garanzia circa il corretto adempimento delle finalità e degli obblighi del servizio pubblico radiotelevisivo.

Si osserva che nella disciplina civilistica (che riguarda il profilo dei meri interessi della gestione aziendalistica) appare con sicurezza l'esigenza funzionale dell'integrità della composizione del Consiglio di amministrazione per attuare nella gestione la presenza e il contributo di tutti i componenti in quanto portatori di diverse professionalità ed esperienze e talvolta di diversi interessi (componenti espressi dalla minoranza etc.). Ed infatti il codice civile tende a garantire, nel miglior modo, la rapidità della sostituzione degli amministratori mancanti (immediata cooptazione, approvata dal Collegio sindacale) di nuovi amministratori nominati fino alla prossima assemblea, ecc. (art. 2385 e 2386).

Per la RAI è più pregnante l'esigenza dell'integrità del Consiglio di amministrazione perchè, come si è accennato, questo Consiglio oltre alla gestione aziendalistica è anche ufficio pubblico preposto al Servizio pubblico radiotelevisivo che esige il rispetto del pluralismo.

Ed infatti, il numero degli amministratori è stabilito non soltanto dallo statuto della Società, ma direttamente dalla legge che indica pure la diversità dei requisiti professionali e culturali degli amministratori.

4. Sugli amministratori della RAI incombe la responsabilità quali preposti al Servizio pubblico, ma non meno la responsabilità del mandatario quale amministratore di patrimoni altrui, nonchè per specifici obblighi.

Si può rilevare che esiste una regola generale secondo la quale in tutte le situazioni, con fonte volontaria, che comportano la responsabilità del mandatario (o equivalente) è consentita la liberazione da questa responsabilità con atto unilaterale (salvo alcune eccezioni) senza che occorra l'accettazione e con il solo limite di non pregiudicare il *dominus,* (consentendogli di tutelare il suo interesse alla continuità, senza soluzioni, della gestione). Infatti, l'art.1727 cod. civ. consente la rinuncia (senza accettazione) al mandato stabilendo, a tutela del mandante, che questa debba essere fatta in modo e in tempo tali che il mandante possa provvedere altrimenti; il 2º comma dell'art. 1750 cod. civ. consente il recesso unilaterale, salvo preavviso; ecc..

Per quanto riguarda in particolare le Società per azioni, la tutela dell'interesse dell'amministratore a rinunciare all'ufficio si combina e si contempera con l'interesse alla continuità della gestione della Società.

Infatti, l'art. 2385 cod. civ. stabilisce che la rinuncia degli amministratori ha effetto immediato e l'interesse della società è normalmente tutelato con la cooptazione immediata di nuovi amministratori: soltanto nell'ipotesi che venga meno la maggioranza degli amministratori l'esigenza della continuità nella gestione aziendale comporta che la rinuncia ha effetto dal momento in cui la maggioranza del consiglio si è ricostituita in seguito all'accettazione dei nuovi amministratori, ma in detta ipotesi è stabilito (art. 2386 cod.civ.) che gli amministratori rimasti in carica devono convocare l'assemblea per la sostituzione dei mancanti e ciò sia per ripristinare la funzionalità dell'amministrazione e sia per non comprimere a lungo la libertà di recesso degli amministratori.

In altri termini, nelle società per azioni di diritto comune è garantito, di solito con effetto immediato, il diritto alla rinuncia all'ufficio di amministratore e tutte le soluzioni sono nelle mani del potere sovrano dell'assemblea che può: a) confermare gli amministratori cooptati; b) nominare nuovi amministratori in numero necessario alla sostituzione dei mancanti; c) rieleggere i rinunciatari; d) azzerare il Consiglio di amministrazione revocando gli amministratori rimasti in carica ed eleggendo un nuovo Consiglio di amministrazione (art. 2383 cod. civ.).

Tuttavia, si deve sottolineare che può succedere, in via di fatto, che la sostituzione degli amministratori mancanti non venga effettuata con immediatezza: in tali casi, si ritiene pacificamente (in dottrina e giurisprudenza) che, malgrado il *vulnus* alla funzionalità, gli amministratori rimasti in carica siano legittimati alla gestione della Società; ma parte della dottrina e della giurisprudenza ritengono che la legittimazione degli amministratori rimasti in carica sia limitata all'ordinaria amministrazione quando sia venuta meno la maggioranza.

Per quanto riguarda la rinuncia degli amministratori della RAI, è facile osservare che non può operare, allo stesso modo, la disciplina del codice civile perchè non è possibile la cooptazione di nuovi amministratori in sostituzione dei rinunciatari (perchè la scelta degli amministratori è affidata esclusivamente ai Presidenti delle Camere, sintesi e rappresentanti dell'intero Parlamento) e perchè non esiste, in materia, alcun potere dell'Assemblea, nè esiste un organo che cumuli il potere di nomina e di revoca degli amministratori. Infatti, il potere di nomina degli amministratori appartiene congiuntamente ai Presidenti delle Camere e il potere di revoca si imputa sostanzialmente alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi che, a maggioranza dei due terzi, può proporre la revoca degli amministratori ai Presidenti del Parlamento.

Pertanto, è evidente che mentre nelle società per azioni, per il potere sovrano dell'assemblea, è possibile con immediatezza la realizzazione delle diverse opzioni indicate in precedenza ed in particolare la scelta fra la sostituzione degli amministratori mancanti e l'azzeramento del Consiglio di amministrazione con la nomina di un nuovo Consiglio di amministrazione; questa scelta non appare effettuabile per la RAI con la stessa immediatezza perchè sono ripartiti fra più organi i poteri che nelle comuni società per azioni sono concentrati nell'assemblea.

5. Alla luce di quanto precede « considerato che la ridotta composizione del Consiglio di amministrazione costituisce un *vulnus* alla funzionalità della gestione sia per il profilo aziendalistico e sia, soprattutto, per gli interessi pubblici » si può valutare quali conseguenze comportino le dimissioni di alcuni amministra-

tori (di cui si è detto nelle premesse) sulla legittimazione del Consiglio di amministrazione e sulla legalità e validità degli atti compiuti.

Si deve ricordare che la RAI è disciplinata da norme speciali le quali, per quanto non appositamente disposto, rinviano alla disciplina delle Società per azioni d'interesse nazionale di cui all'art. 2461 del cod. civ.: questo articolo, a sua volta, dispone che nei confronti di queste società si applicano le norme del codice civile sulle società per azioni compatibilmente con le disposizioni delle leggi speciali.

Per l'esame delle questioni poste, appare opportuno considerare separatamente i due tempi delle dimissioni degli amministratori.

Il 20 novembre 2002, i consiglieri dott. Luigi Zanda e dott. Carmine Donzelli hanno, separatamente, presentato le proprie dimissioni al Presidente del Consiglio di amministrazione e al Collegio Sindacale (allegando le dimissioni presentate ai Presidenti delle Camere).

Alla stregua del codice civile, per essere stata rispettata la procedura di cui all'art. 2385, la rinuncia all'ufficio dei suddetti amministratori dovrebbe avere effetto immediato perchè in quel momento era rimasta in carica la maggioranza del Consiglio di amministrazione.

Questa conseguenza appare compatibile con le disposizioni della legislazione speciale riguardanti la RAI perchè non si rinvengono norme specifiche incompatibili.

Peraltro, lo Statuto della RAI stabilisce che «se nel corso dell'esercizio vengono a mancare uno o più amministratori, il Consiglio invita senza indugio i Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica alla reintegrazione del Consiglio».

Questa procedura, sul piano degli effetti pratici, è equivalente a quella prevista dal codice civile (art. 2386) che, oltre a prevedere la provvisoria cooptazione, prevede che il problema della reintegrazione del Consiglio venga portata alla prossima assemblea.

E' facile osservare che sia nelle Società di diritto comune, e sia nella RAI può, in fatto, accadere che gli amministratori mancanti non vengano sostituiti con immediatezza: in questi casi, gli amministratori *in carica* sono legittimati a continuare la gestione della società. Infatti, per quanto riguarda la RAI, lo Statuto (art. 15, 4º comma) fa riferimento, per la validità delle adunanze del Consiglio, alla maggioranza degli amministratori *in carica* (e non già al numero degli amministratori previsto dalla legge n. 206/93 e dallo statuto).

Le conseguenze sembrano lineari ed evidenti: le dimissioni dei consiglieri Zanda e Donzelli hanno avuto immediato effetto.

Non sembra che abbia pregio il richiamo a principi di diritto pubblico che condizionano l'efficacia delle dimissioni, da funzioni o servizi pubblici, all'accettazione delle stesse.

Si osserva, in primo luogo, che nel settore pubblico l'accettazione delle dimissioni non è sempre necessaria (esistono diverse eccezioni):

l'accettazione (salvo i casi in cui il rapporto dimissioni-accettazione è espressione di conferma o meno della «fiducia») è un atto discrezionale richiesto, come limite alla libertà di rinuncia, per tenere conto delle esigenze del servizio alla continuazione del corretto ed efficace svolgimento.

Nel caso di cui ci occupiamo – a prescindere dal rilievo che non è chiaro quale dovrebbe essere l'Organo che dovrebbe accettare le dimissioni « la conti-

nuità della gestione è assicurata dalla legge (art. 2385 cod.civ.); sicchè non appare necessario un atto discrezionale di accettazione.

In breve, dopo la rinuncia dei consiglieri Zanda e Donzelli, sono rimasti *in carica,* a pieno titolo, tre consiglieri (con le conseguenze di cui al 4º comma dell'art. 15 dello Statuto).

Diversa è la posizione del consigliere Marco Staderini che dopo aver presentato (il 27 novembre 2002) le proprie dimissioni ai Presidenti delle Camere, su richiesta del Presidente della RAI ne ha trasmesso (il 28 novembre 2002) copia al Presidente della RAI e al Presidente del Collegio sindacale precisando, però, che attende l'accettazione dai Presidenti del Parlamento che lo hanno nominato.

E' dubbio se queste «dimissioni» abbiano la valenza della rinuncia all'ufficio ai sensi e per gli effetti dell'art. 2385 cod.civ. perchè si potrebbe ritenere che siano una manifestazione di volontà *condizionata* all'accettazione.

In questa ipotesi il consigliere Staderini conserverebbe, a pieno titolo, la posizione di consigliere *in carica;* sicchè nulla potrebbe ritenersi cambiato rispetto al 21 novembre 2002.

Si tratta, però, di una questione non rilevante per determinare il numero degli amministratori *in carica.* Infatti, le dimissioni (se tali) del consigliere Staderini non hanno immediato effetto perchè, comporterebbero il venir meno della maggioranza del Consiglio; sicchè sono destinate ad avere effetto soltanto dal momento in cui la maggioranza del Consiglio si sarà ricostituita (*art. 2385 cod. civ.).*

Per quanto riguarda la normativa speciale e i principi di diritto pubblico, si richiama quanto rilevato con riferimento alle «dimissioni» dei consiglieri Zanda e Donzelli.

Pertanto, malgrado il grave *vulnus* alla funzionalità della gestione di cui si è detto, la riduzione degli amministratori *in carica* non comporta l'assoluta mancanza di legittimazione del Consiglio di amministrazione all'attività di gestione in quanto, come si è chiarito, sono rimasti in carica almeno tre consiglieri, cioè la maggioranza con riferimento al numero di cinque previsto dalla legge e dallo statuto della RAI.

Il che comporta le conseguenze di cui al 4º comma dell'art. 15 dello statuto della RAI che stabilisce che «per la validità delle adunanze del Consiglio è necessaria la presenza della maggioranza dei consiglieri *in carica»* e che le deliberazioni si prendono a maggioranza dei presenti».

Osserva, però, il Collegio che la validità delle adunanze e la legittimazione a deliberare con la maggioranza dei presenti non esclude che singoli provvedimenti possano essere viziati per altri motivi e specialmente per il grave *vulnus* funzionale dell'organo specialmente con riferimento al profilo di ufficio pubblico degli amministratori.

La Corte dei conti potrà, eventualmente, valutare questi aspetti nella Relazione al Parlamento

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione del controllo sugli enti, ritenuta la propria competenza a pronunciarsi ai sensi dell'art. 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259:

Considera che la riduzione del numero degli amministratori in carica costituisce un grave *vulnus* alla funzionalità della gestione sia, sotto il profilo aziendalistico (e alla luce della normativa civilistica) e sia, soprattutto, per gli importanti interessi pubblici.

Tuttavia, malgrado il grave *vulnus,* le dimissioni in questione non comportano l'assoluta mancanza di legittimazione del Consiglio di amministrazione all'attività di gestione;

ritiene che gli effetti delle dimissioni dei consiglieri di amministrazione sono quelli disciplinati dal codice civile, sicchè dal momento della rinuncia dei consiglieri Luigi Zanda e Carmine Donzelli sono rimasti in carica, a pieno titolo, gli altri tre consiglieri e che dal momento delle dimissioni (se così va inteso il suo atto) del consigliere Marco Staderini sono rimasti ancora in carica tre consiglieri in quanto le dimissioni del consigliere Staderini possono avere effetto soltanto dopo la sua sostituzione (con accettazione del sostituto); con le conseguenze di cui al 4º comma dell'art. 15 dello Statuto della RAI che stabilisce che «per la validità delle adunanze del Consiglio è necessaria la presenza della maggioranza dei consiglieri in carica» e che «le deliberazioni si prendono a maggioranza dei presenti».

Tuttavia, la validità delle adunanze e la legittimazione a deliberare con la maggioranza dei presenti non esclude che singoli provvedimenti possano essere viziati per altri motivi e specialmente per il grave *vulnus* funzionale dell'organo specialmente con riferimento al profilo di ufficio pubblico degli amministratori.

Copia della presente determinazione va inviata a:

– Presidenti delle due Camere del Parlamento
– Presidenza del Consiglio dei ministri
– Ministero dell'Economia e delle Finanze
– Ministro delle Comunicazioni
– Presidente della RAI-RADIOTELEVISIONE ITALIANA
– Direttore Generale della RAI-RADIOTELEVISIONE ITALIANA
– Presidente del Collegio Sindacale della RAI-RADIOTELEVISIONE ITALIANA

T A B E L L E

PAGINA BIANCA

TABELLA A **Day time 07:00 – 02:00 Andamento annuale d'ascolto**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Rai 1	24.8	24.3	22.2	21.7	21.2	18.3	17.3	19.5	22.4	23.2	22.7	22.6	22.3	22.9	24.0	24.1
Rai 2	17.3	17.9	17.0	20.2	20.4	19.1	18.6	17.0	16.1	14.8	16.2	16.2	16.0	14.8	13.7	13.4
Rai 3	3.8	5.4	6.6	8.1	8.4	8.3	8.5	9.5	9.3	9.6	9.4	9.4	9.0	9.3	9.4	9.5
Totale RAI	45.9	47.6		50.0	50.0	45.7	44.4	46.0	47.8	47.6	48.3	48.2	47.3	47.0	47.1	47.0
Canale 5	16.2	17.6	17.7	15.4	15.1	19.4	20.7	20.1	20.8	21.0	21.7	20.5	21.2	22.5	23.4	22.2
Italia 1	12.9	10.8	12.2	10.6	10.8	11.7	12.3	12.3	11.9	12.1	10.3	11.0	11.3	11.2	10.1	11.1
Rete 4	9.0	8.1	8.6	9.3	10.7	11.8	12.0	11.1	9.6	9.3	9.5	9.9	10.4	10.1	9.7	9.3
Totale Mediaset	38.1	36.5	38.5	35.3	36.6	42.9	45.0	43.5	42.3	42.4	41.5	41.4	42.9	43.8	43.2	42.6
Altre	16.0	15.9	15.7	14.7	13.4	11.4	10.6	10.5	9.9	10.0	8.0	8.0	7.7	7.3	7.8	8.7
TMC-La7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.2	2.4	2.1	1.9	1.9	1.7

TABELLA B PRIME TIME - Andamento annuale d'ascolto

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Rai 1	27.0	27.2	26.5	25.3	22.3	20.7	20.5	21.4	24.2	23.9	23.8	24.3	24.7	25.1	23.7	23.0
Rai 2	14.8	13.8	14.0	15.1	15.7	15.9	15.7	15.1	14.1	14.9	15.7	15.3	15.2	14.2	13.5	12.1
Rai 3	3.4	5.8	8.2	11.3	10.2	10.7	11.7	11.8	10.8	11.0	9.4	9.2	9.6	10.0	10.4	10.4
Totale RAI	**45.2**	**46.8**	**48.7**	**51.7**	**48.2**	**47.3**	**47.9**	**48.3**	**49.1**	**49.8**	**48.9**	**48.8**	**49.5**	**49.3**	**47.6**	**45.5**
Canale 5	24.0	20.6	20.2	19.0	19.8	20.0	19.7	20.4	22.2	22.3	22.2	21.4	21.3	22.5	24.1	23.8
Italia 1	13.7	12.6	11.3	11.0	11.8	12.0	13.0	13.4	12.4	11.5	11.1	12.0	12.0	11.7	10.9	12.2
Rete 4	8.0	6.7	7.0	7.2	10.1	11.4	11.1	9.7	8.8	8.4	8.4	8.3	8.3	7.9	8.1	8.1
Totale Mediaset	**45.7**	**39.9**	**38.5**	**37.2**	**41.7**	**43.4**	**43.8**	**43.5**	**43.4**	**42.2**	**41.7**	**41.7**	**41.6**	**42.1**	**43.1**	**44.1**
Altre	9.1	13.3	12.8	11.1	10.1	9.3	8.3	8.2	7.5	8.0	6.4	6.5	6.4	6.4	7.0	8.1
TMC- La7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.0	3.0	2.5	2.2	2.4	2.3

TABELLA C **Il mercato della pubblicità (miliardi di Lire)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Quotidiani	1928,0	2026,4	2059,6	1935,1	1860,2	1972,3	2137	2383,9	2678,8	3060,0	3520,0	3305,0	3077,0
Magazines	109,5	103,0	101,5	94,0	111,0	119,0	213	302,4	356,0	397,0	452,0	468,0	421,0
Periodici	1450,0	1480,3	1545,5	1448,1	1347,0	1378,2	1346,8	1334,0	1456,6	1595,0	1790,0	1835,0	1688,0
TV	3889,0	4216,7	4549,5	4618,2	4772,8	5023,7	5434,2	5939,0	6462,0	7126,0	8004,9	7752,1	7798,9
Radio	292,0	312,0	326,2	318,0	331,0	390,0	450,0	517,0	618,0	740,0	880,0	800,0	750,0
Affissioni	360,0	365,0	370,0	335,0	309,0	336,0	381,0	439,0	493,0	549,0	616,0	635,0	570,0
Cinema	24,5	25,0	26,5	28,0	31,0	32,0	36,5	49,0	70,0	82,0	96,6	110,0	118,0
Internet								3,8	13,1	57,0	267,0	235,1	205,0
Totale	8027.0	8528,4	8978,8	8776,4	8762,0	9251,2	9999,2	10968,1	12147,5	13606,0	15626,5	15140,2	14627,9
Incremento	+10,8	+5,5	+5,3	-2,3	-0,2	+5,6	+ 8,1	+ 9,7	+10,8	+12	+14,8	-3,1	-3,4
Pubblicità TV su totale	48,1	49,4	50,6	52,6	54,4	54,2	54,3	54.1	53,1	52,3	51,2	51,2	53,3

TABELLA D

Gli introiti pubblicitari Mediaset e RAI

	PUBLITALIA	**SIPRA**
1991	2642	1265
1992	2781	1293
1993	2811	1368
1994	2854	1470
1995	3050	1535
1996	3240	1728
1997	3505	1930
1998	3880	2070
1999	4248	2310
2000	4776	2590
2001	4777	2297
2002	4780	2328