LA RIFORMA DELLA RAI-TV

Esperienze estere e progetti di riforma

Le note che seguono intendono presentare, nella prima parte, alcuni esempi di organizzazione radiotelevisiva attuati all'estero. Avremo così degli elementi di raffronto che ci permetteranno, nella seconda parte, di meglio valutare i progetti di riforma relativi alla RAI-TV. La valutazione di tali progetti, più che sottolineare contributi e limiti, è fatta allo scopo di precisare i termini in cui sinora si è svolto il dibattito. In un prossimo articolo, utilizzando i dati in tal modo acquisiti, cercheremo di formulare alcune indicazioni che, a nostro parere, devono essere tenute presenti per poter assicurare all'ente radiotelevisivo italiano quella funzione sociale che gli compete.

L'ORGANIZZAZIONE RADIOTELEVISIVA IN ALCUNI PAESI ESTERI

All'estero, i modelli di organizzazione radiotelevisiva sono molteplici. Dipendono dalle varie situazioni socio-storiche. Possono costituire degli esempi, nella misura in cui tentano di rispondere a problemi comuni o propongono formule originali e positive per la soluzione degli stessi. Ne indichiamo otto, che praticamente esauriscono tutte le possibili strutture che l'ente radiotelevisivo può assumere.

1) Stati Uniti.

Ispirato al principio fondamentale della libertà di iniziativa economica, il sistema ha una caratterizzazione prevalentemente commerciale. Centinaia di stazioni locali, con raggio d'azione a volte limitato, si contendono l'attenzione degli utenti attraverso la trasmissione di programmi offerti con abbinamenti pubblicitari (1).

(1) Le cifre riportate nella tabella che segue intendono offrire anche un prospetto dell'evoluzione della libera iniziativa radiotelevisiva statunitense:

	1946	1954	1966
STAZIONI RADIO			
Commerciali	961	3047	5464
Non commerciali	41	146	301
STAZIONI TELEVISIVE			
Commerciali	6	349	598
Non commerciali		2	105

(cfr. *Libertà di espressione e organizzazione radiotelevisiva*, a cura dell'ISLE, Giuffrè, Milano 1970, p. 424).

La condizione necessaria per poter operare nel settore radiotelevisivo, quali titolari di una stazione, è nella sostanza una sola: ottenere l'apposita licenza dalla *Commissione Federale per le Comunicazioni* (FCC), che nel concederla valuta esclusivamente la stabilità e la capacità economica dei richiedenti (2).

Al fine di ridurre i costi di produzione dei programmi attraverso una produzione centralizzata e inoltre per fornire agli annunciatori nazionali di pubblicità una più vasta porzione di ascolto, sono state create alcune organizzazioni centrali, i « *Networks* », rappresentati in pratica dalla « *National Broadcasting Company* » (NBC), dalla « *American Broadcasting Companies* » (ABC) e dalla « *Columbia Broadcasting System* » (CBS), cui le stazioni locali possono affiliarsi per ricevere un certo numero di ore giornaliere di trasmissioni. (Le altre ore sono adoperate per trasmissioni di carattere locale). Naturalmente, per ottenere la più alta percentuale di affiliazioni, i « *Networks* » centrali sono in continua concorrenza fra loro per migliorare la produzione (3).

Il sistema è completato da altre due strutture: il « *Community Antenna Television System* » (CATV) e la « *National Education Television* » (NET).

La prima struttura, che forse rappresenta uno dei futuribili della televisione, consiste nella distribuzione di segnali via cavo. All'origine, il sistema CATV era sorto per servire le aree di difficile accesso ai segnali radio. In seguito, per l'utilità rivelatasi ai fini di un servizio di informazioni locali e per la possibilità che il cavo offre di essere strada a due sensi delle comunicazioni, oltre che per la facilità di portare decine di canali diversi evitando del tutto le interferenze, il sistema si è diffuso anche nelle grandi città (4). Nel 1965, 1.780.000 abitazioni erano servite da 1.600 sistemi CATV. La prospettiva che può interessare è la seguente: i sistemi CATV possono essere collegati a computers e permettere così agli abbonati di avere accesso a una enorme quantità di dati.

La televisione potrà diventare infatti un supporto fondamentale dell'attività scolastica quando, più che distribuire programmi, permetterà agli studenti l'accesso alle nuove biblioteche visive, ossia alle centrali dove sono accumulati i dati che possono servire alle ricerche e agli studi.

La seconda struttura è costituita dalla NET, una centrale radiotelevisiva autonoma, che trae i propri proventi in gran parte dalle fondazioni culturali e che serve stazioni con scopi esclusivamente educativi (246 nel 1966).

(2) Queste informazioni e le successive sono tratte da *Libertà di espressione e organizzazione televisiva, cit.*, e da *Le norme sulla radiodiffusione*, a cura della Segreteria Generale della Camera dei Deputati, 2ª ed., Roma 1970. Utili sono pure le monografie pubblicate in *Documentazioni Estere sulla Radiotelevisione*, edite dalla RAI.

(3) La produzione statunitense, d'altro canto, se è costituita da una notevole varietà di programmi, tende ad accentuare di questi l'aspetto del puro divertimento per adeguarsi il più possibile ai desideri del pubblico medio che rappresenta il consumatore dei prodotti reclamizzati. Una alternativa alla televisione commerciale è il « *Public Broadcasting Laboratory* » (PBL) entrato in funzione nel febbraio 1968 e che già serve 125 stazioni.

(4) Cfr. G. ZERILLI-MARIMÒ, *Crepuscolo e aurora della televisione*, De Luca, Roma 1970, pp. 148 ss.

2) Giappone.

Il sistema radiotelevisivo si articola in 59 imprese, che impiegano (1966) complessivamente 19.147 persone (5). A queste si affianca la « *Nippon Hoso Kyokai* » (NHK), una compagnia statale che impiega (1967) 14.572 persone e si finanzia con il canone mensile pagato dagli utenti. Sette sono i canali a disposizione del pubblico. La sola NHK trasmette 36 ore quotidiane di programmi: di questi 8 ore e mezza sono a colori. A differenza delle società commerciali, i programmi della NHK sono prevalentemente di informazione e culturali.

Della legge istitutiva per l'esercizio della radiodiffusione in Giappone può essere utile segnalare le seguenti caratteristiche.

La politica di gestione della NHK è decisa dal Consiglio dei Governatori. 12 persone, « *capaci di giudicare equamente quale sia il pubblico interesse e che abbiano grande esperienza e cultura* », vengono nominate dal Primo Ministro, su indicazione del Parlamento; esse non possono appartenere più di 5 allo stesso partito e durano in carica 3 anni. Al Parlamento spetta pure il controllo amministrativo della gestione.

La normativa per i programmi è molto dettagliata e specifica i fini, le proporzioni fra i generi, le caratteristiche dei programmi locali.

Il Comitato Consultivo Centrale e i Comitati Consultivi Regionali hanno precisi incarichi circa la progettazione dei programmi.

Importanti sono pure le norme di condotta della NHK in merito agli standards dei programmi, ai modi di rispettare i diritti della persona o dare informazioni complete. Altri paragrafi concernono il modo di trattare la religione, la politica, la famiglia, i costumi, i crimini, la pubblicità, i programmi a premio, i programmi per i ragazzi e persino l'uso d'un linguaggio comprensibile da tutti.

3) Gran Bretagna.

Il servizio è svolto da due enti di diritto pubblico: la « *British Broadcasting Corporation* » (BBC), che mette in onda trasmissioni di propria produzione e ha il monopolio delle trasmissioni radio, e la « *Independent Television Authority* » (ITA), che trasmette le produzioni dei 14 enti che la compongono i quali si autofinanziano con i proventi pubblicitari.

La BBC che non trasmette pubblicità e si finanzia con gli introiti del canone, è spesso presa a modello per le seguenti caratteristiche.

E' stata istituita mediante uno statuto (« *Royal Charter* ») autonomo che formalmente proviene dalla Corona, anziché attraverso una apposita legge, per sottolineare l'indipendenza del nuovo ente dall'Esecutivo e la sua posizione di autonomia.

Nell'ambito degli enti pubblici si definisce come una « *Public Corporation* », un ente pubblico attivo, con funzioni nel campo sociale e non avente scopi di lucro.

Istituita dallo Stato, la BBC ha al vertice nove « *Governors* » che, nominati dall'Esecutivo, dovrebbero rappresentare tuttavia, il più possibile, gli interessi politici, culturali, religiosi, professionali, regionali del pubblico cui il servizio è diretto. I loro compiti non sono esecutivi. Col-

(5) Per una storia completa dello sviluppo radiotelevisivo in Giappone vedasi il n. 152 di *Documentazioni estere, cit.*, pp. 3 ss.

legalmente sono responsabili della realizzazione delle finalità dell'ente e del suo controllo. La loro azione è facilitata dalla molteplicità degli organi consultivi costituiti all'interno della BBC: 1 Consiglio di consulenza generale, 3 Consigli per le trasmissioni alla Scozia, al Galles e all'Irlanda del Nord, 4 Consigli di consulenza regionali, 27 commissioni di esperti per dare consigli in materia di trasmissioni religiose, musica, agricoltura, scienze, ingegneria, educazione degli adulti, programmi per gli immigrati e così via.

Il controllo sui programmi, le cui direttive di massima sono contenute nell'atto costitutivo e nella licenza di gestione, è interno e si configura più che altro come autodisciplina degli operatori rispetto alle direttive.

Per quanto riguarda poi il regolamento sulla diffusione di notizie, la legge attribuisce un'importanza fondamentale a questo compito ed afferma l'assoluta necessità di rispettare i canoni della completezza, dell'imparzialità e della neutralità delle informazioni.

In conformità con l'art. 31 del « Charter », la BBC tenta di assicurare la completezza « mediante l'istituzione di un servizio giornalistico proprio, con giornalisti dipendenti dalla BBC e con altri indipendenti, in Inghilterra e all'estero, e mediante informazioni assicurate dalle cinque grandi agenzie internazionali. La BBC giudica il grado di completezza raggiunto confrontando gli argomenti trattati dal radioteleggiornale con quelli riportati in prima pagina dai quotidiani di rilievo nazionale ».

Questa autonomia e indipendenza dell'ente, che può impreziosirsi fino al punto di concedere il diritto di replica solo all'opposizione o avere come direttore generale l'esponente del partito d'opposizione, risulta valida solo se il sistema è relativamente omogeneo. Prova ne sia che in situazioni di eccezionale frattura tra le forze politiche egemoni, anche in Gran Bretagna l'Esecutivo tende a controllare con vari mezzi di pressione, se non addirittura con formule istituzionalizzabili, la BBC.

Sulla falsariga dell'ITA che ha una struttura regionale (15 centri di trasmissioni televisive indipendenti) la BBC ha accentuato, specie a livello radio, il decentramento dei programmi: le stazioni regionali riprendono solo alcune parti del programma nazionale radiofonico, integrandole ciascuna con programmi diversi, autonomamente prodotti. Quanto alla produzione vi è una iniziativa sperimentale di 8 stazioni radio che riguardano 6 milioni di utenti: i programmi locali (quasi la metà delle trasmissioni) sono decisi da un Consiglio che esprime le varie componenti della comunità: giovani, associazioni industriali, associazioni religiose, scuola, istituzioni sociali e ricreative.

4) Repubblica Federale Tedesca.

Il servizio è svolto da 9 enti di diritto pubblico indipendenti tra loro, a carattere rigorosamente regionale (6). Con legge o attraverso accordi interregionali, ogni *Land* ha costituito una propria stazione che, pur conoscendo dei coordinamenti con gli altri organismi regionali, agisce in

(6) Può essere interessante ricordare che la competenza dell'organizzazione radiotelevisiva è stata a lungo contesa fra governo federale e governi regionali. Valendosi di una norma costituzionale per cui alle regioni sono riservati gli « affari culturali », i governi regionali sono riusciti a limitare a una competenza tecnica il diritto di iniziativa in merito all'organizzazione radiotelevisiva rivendicato dal governo federale.

condizione di indipendenza e autofinanziamento (7). Tutti e nove trasmettono su una o più reti programmi televisivi di interesse regionale. Confederati fra loro nella « *Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands* » (ARD), essi realizzano il primo programma nazionale televisivo che va in onda dopo le venti, ossia dopo le trasmissioni regionali. Tramite poi lo « *Zweites Deutsches Fernsehen* » (ZDF), un ente pubblico costituito sempre dai 9 organismi regionali, ma capace di produzione propria, realizzano il secondo programma televisivo. Ogni ente trasmette infine, per il solo territorio di sua competenza, un terzo programma televisivo che viene realizzato o singolarmente da un ente o in comune con gli altri. Ha contenuti formativo-culturali e funge in genere da canale didattico oppure da canale aperto alle espressioni di avanguardia (film in versione originale, teatro di punta, dibattiti approfonditi).

Mentre i Consigli radiofonici, ossia le direzioni per i programmi radio, sono interamente nominati dai parlamenti regionali, il Consiglio televisivo dello ZDF comprende rappresentanti dei *Länder* e del *Bund*, delegati di partiti politici (proporzionalmente al numero dei deputati), rappresentanti delle chiese, dei sindacati, della industria, della stampa, dei circoli educativi e culturali.

Il controllo che, per la parte amministrativa, è affidato alla Corte dei Conti regionale o federale, inteso come possibile censura sui programmi, è svolto dal direttore generale (*Intendent*) che equivale, quasi, a un direttore responsabile di giornale.

Una ulteriore promozione della libertà radiotelevisiva pare delineata dall'autorizzazione a trasmettere, concessa dal governo regionale della Saar (1967) ad una società privata. Su questa, tuttavia, lo Stato esercita uno speciale controllo.

5) Olanda.

Detentore delle installazioni tecniche, questo Stato ha costituito un Istituto Centrale di Radiodiffusione, il « *Nederlandse Omroep Stichting* » (NOS), che ha come funzione fondamentale quella di coordinare e distribuire le trasmissioni realizzate dalle varie Associazioni, create per rispondere ai bisogni culturali, religiosi e spirituali del popolo, le quali annoverino almeno 100.000 membri paganti il canone. Queste Associazioni partecipano con 12 membri su 25 (i restanti sono nominati dalla Corona e da organismi culturali e sociali).

La ragione di questa struttura, che in pratica afferma un sistema aperto, garantito nel suo pluralismo proprio dal NOS, si ritrova « *nel rigido professionalismo che orienta i diversi gruppi ideologici e nella contrapposizione, a volte più formale che sostanziale, delle opinioni e dei programmi* » (8).

(7) Si può ricordare che l'autofinanziamento tramite canone e pubblicità ha avuto come conseguenza un notevole squilibrio fra le entrate dei singoli istituti dipendenti dall'estensione delle zone di emissioni e dal conseguente numero di abbonati, riflesso nella qualità dei programmi. Un progetto di legge molto discusso ha avanzato l'ipotesi di una redistribuzione più equa dei canoni tra i *Länder*, regolata dal governo federale.

(8) Per conto suo il NOS può produrre programmi radiotelevisivi comuni, può mandare in onda o trasmettere sino a quasi quattro ore settimanali di pubblicità. Non può esercitare censure.

6) Jugoslavia.

In questo Paese, gli enti radiotelevisivi possono essere istituiti dalle comunità socio-politiche e dalle organizzazioni dei lavoratori o di altro tipo, che si autogestiscono secondo le norme stabilite dalla legge (9).

Nel quadro dell'organizzazione federale del Paese, la legge del 1965 divide gli enti radiotelevisivi in due categorie: gli enti principali che trasmettono sul territorio di una intera repubblica o provincia (e sono 8) e gli enti radiofonici locali (attualmente 75) (10). Ogni ente produce e trasmette autonomamente i propri programmi. I programmi non sono soggetti a censura (art. 5). Allo scopo di sviluppare il servizio gli enti possono svolgere attività supplementari (vendere o fabbricare apparecchi fonografici e videografici, produrre e vendere films) e trasmettere pubblicità (11). Al fine di permettere la piena evoluzione della cultura e delle lingue nazionali, oltre ad un trattamento più approfondito degli avvenimenti politici, economici e culturali delle singole repubbliche o provincie, nessun ente può agire su scala nazionale. Programmi comuni sono invece distribuiti e coordinati dalla « *Jugoslovenska Radiotelevizija* » (JRT), un istituto che associa gli enti radiotelevisivi del Paese.

La direzione dei singoli enti, attuata secondo i principi dell'autogestione, è assicurata dal Consiglio consultivo che esprime il Consiglio direttivo e il Direttore. Il Consiglio consultivo è eletto da tutto il personale dell'ente e può essere costituito sino a un terzo da rappresentanti della comunità che l'ente serve.

Il Direttore dell'ente, previa consultazione del Consiglio, è nominato o dalla comunità socio-politica o dal collettivo dell'ente, a seconda di chi sia il fondatore dell'ente stesso.

7) Francia.

Il servizio è svolto dallo « *Office de Radiodiffusion Télévision Française* » (ORTF). Si tratta di un ente commerciale di diritto pubblico operante in regime di monopolio. E' controllato direttamente dal Governo tramite un « *controllore di Stato* ». Dei 24 membri del Consiglio di Amministrazione, metà rappresentano il Governo, 5 il personale, 2 la stampa, 1 gli utenti, 4 le associazioni culturali.

Le tensioni attuali (che apparentano la situazione francese a quella italiana) e i piani di riforma mirano a ridurre la pressione dell'Esecutivo soprattutto in materia di libertà di informazione. Gli interventi autoritari in certi settori ritenuti particolarmente delicati, non sono d'altra parte di tipo censorio, ma piuttosto indiretti: consistono nel ricorso, per

(9) Le basi per tale legislazione si trovano nell'art. 2 della legge sulla stampa e altri mezzi di diffusione. In pratica sono le repubbliche, i distretti, i comuni, oppure le università, le organizzazioni dei lavoratori a provvedere all'impianto di un ente emittente. Cfr. *Radio e TV in Jugoslavia*, in *Documentazioni estere, cit.*, n. 163, p. 43.

(10) L'alto numero di queste stazioni in continuo aumento conferma il crescente bisogno sentito dai singoli comuni, di utilizzare la radio come mezzo per tenere informati i cittadini su tutti i problemi e gli sviluppi della vita a livello locale.

(11) La pubblicità incide per il 6% sulla programmazione totale e costituisce il 10% delle entrate.

i settori informativi, a funzionari o giornalisti le cui opinioni politiche sono coerenti alla politica governativa.

In attesa della riforma (per la quale fra l'altro è stato elaborato di recente l'analitico « Rapporto Paye ») (12), la direzione dell'ORTF sta sperimentando forme di decentralizzazione regionale e la creazione di unità autonome di informazione.

In Francia controbilanciano il monopolio governativo alcune società periferiche (Radio Andorra, Radio Tele Montecarlo, Radio Tele Lussemburgo, Europa 1) controllate parzialmente o totalmente da società finanziarie, private o statali, francesi: il 53% dei telespettatori francesi segue appunto le trasmissioni di queste società periferiche (13).

8) Unione Sovietica.

Del sistema sovietico, che costituisce un rigido monopolio statale, interessa sottolineare il decentramento produttivo, su direttive centrali, attuato, solo per la televisione, attraverso 126 centri di produzione regionali, l'incremento di trasmissioni via satellite (i Molnya del sistema Orbita distribuiscono i programmi televisivi di Mosca a tutte le regioni dell'Unione da Leningrado all'Asia centrale e all'Estremo Oriente) e lo sviluppo delle trasmissioni su aree sperimentali (il quarto canale, ad esempio) (14).

Osservazioni.

1. In base a quanto esposto, si possono fare anzitutto **alcune considerazioni generali** (15).

Ogni sistema radiotelevisivo opera in regime di monopolio o concorrenziale. In ogni sistema, la gestione è attuata dallo Stato direttamente o tramite enti pubblici oppure da società private.

Combinando i due schemi si possono ricavare i seguenti modelli: **monopolio** detenuto direttamente dallo Stato (Unione Sovietica), oppure da un ente pubblico autonomo (Francia, Olanda), o da un ente formalmente privato, ma sostanzialmente pubblico (Italia); **regime concorrenziale** che comporta enti esclusivamente pubblici (Gran Bretagna, Jugoslavia, Repubblica Federale Tedesca) o privati (Stati Uniti) o misti (Giappone).

In ogni caso, nei Paesi tecnologicamente avanzati, si assiste a una pluralità di fatto e regolamentata di enti emittenti. L'unica eccezione è costituita dall'Unione Sovietica che conferma la regola attraverso le soluzioni tecniche adottate (moltiplicazione dei centri di produzione). Rispetto alle degenerazioni commerciali de-

(12) Per il testo del « Rapporto Paye », cfr. *Documentazioni estere*, cit., n. 169.

(13) *Sondaggio IFOP, 1969*.

(14) Cfr. A. SPILLER, *La televisione nell'Unione Sovietica*, in *Avvenire*, 3 sett. 1970, p. 5.

(15) Cfr. anche A. CHELI, *L'organizzazione della radiotelevisione: tendenze di alcune legislazioni straniere*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 7/10 (1970), p. 451.

gli Stati Uniti, e fatta esclusione dei sistemi come quello olandese in cui l'ente centrale è soltanto un centro di distribuzione, il modello che pare più funzionale sembra quello costituito da un sistema di due o più enti pubblici. E' indubbio che, se per il nostro Paese è prematuro parlare di una pluralità di enti pubblici, in sede di studi per la riforma conviene prendere in esame anche l'ipotesi di una pluralità di enti pubblici oppure di **centri di produzione autonomi nell'ambito di un sistema pubblico.**

2. Si possono inoltre rilevare alcune **caratteristiche comuni.** In rapporto all'adempimento di un servizio pubblico, ogni organizzazione radiotelevisiva tende ad esercitare **un ruolo di tipo più imprenditoriale che burocratico.** Il settore, da un punto di vista aziendale, è, per tutti gli enti, in continua espansione.

Il finanziamento delle attività è in genere assicurato dai canoni di abbonamento, dalla pubblicità, dalla vendita dei programmi e, in certi casi, da contributi dello Stato. Tuttavia se l'autonomia finanziaria più che un traguardo è quasi un dato di partenza, la **responsabilità dell'organizzazione politica,** specie in presenza di un ente pubblico, va sottolineata. L'autonomia dell'ente deve infatti fare i conti con la programmazione nazionale, mentre le indicazioni politiche devono tener conto delle priorità dei bisogni da soddisfare mediante la promozione del servizio. Costante di quasi tutte le legislazioni è la sollecitudine per la **tutela della libertà di espressione.** Tale libertà viene assicurata in vari modi. Tempi di trasmissione vengono concessi alle varie categorie sociali. Un « equal time » o giuste proporzioni di tempo televisivo vengono assicurate ai candidati politici o ai partiti in periodo elettorale. In genere, soprattutto per supposte ragioni tecniche, non si è ancora completamente superata una certa visuale dirigistica nell'uso della televisione. Fatta eccezione per gli USA, l'ottica secondo cui la si considera pare simile a quella secondo cui si valutavano le gazzette nel Settecento: portavoce del governo o dei gruppi, ma sempre ufficiali. L'idea, tuttavia, che la televisione possa dovunque svolgere, come di fatto in certi Paesi già svolge, un servizio regionale o addirittura locale, per cui i programmi costano meno e il diritto d'accesso diventa meno impegnativo e più largo, viene sottolineata e sostenuta.

E' da notare che, fatta eccezione per l'URSS, le varie legislazioni ritengono fondamentale la libertà di espressione e di manifestazione del pensiero. Tale libertà risulta un diritto indiscutibile e un fatto abbastanza realizzato per la stampa. Ora, se la televisione tende a sovrapporsi alla stampa o almeno a esercitare, moltiplicandole, le funzioni che sino a ieri erano proprie del quarto potere, è naturale che l'attuazione concreta della libertà di espressione salga in primo piano.

Poichè la soluzione del liberalismo classico (libertà d'esercizio per tutti) si tradurrebbe in privilegio per pochi privati detentori di capitale, le soluzioni di tipo statunitense o giapponese,

in virtù delle preminenti finalità di servizio pubblico da assolvere, non ci sembrano valide, almeno per il nostro Paese. Per la realizzazione pratica della libertà di espressione, ci sembra necessario ricorrere piuttosto ad un modello di « **pluralismo nella fonte di informazione** » (16) del tutto originale e in sintonia con le esigenze sociali della comunità.

3. Riflettendo sulle varie esperienze d'organizzazione radiotelevisiva in atto, sembra possibile individuare alcune **linee di tendenza**.

Anzitutto, per quanto riguarda le strutture, tutte le volte che in una società opulenta il monopolio dello Stato satura completamente il servizio, la comunità preme per la **creazione di una alternativa al monopolio statale**: si pensi al secondo ente pubblico autonomo (ITA) in Gran Bretagna o alle richieste di licenze per radiotelevisioni giornalistico-private nella Repubblica Federale. La **tendenza al decentramento** è il secondo processo in atto rilevabile. Tale decentramento sembra svolgersi secondo queste fasi: dapprima si ha un decentramento della produzione; il centro delegato, man mano che sviluppa la produzione, rivendica autonomia nello stabilire i programmi; in seguito, appena si è stabilito un certo equilibrio fra le richieste dei centri periferici e le concessioni possibili della sede centrale, si assiste a un processo di riunificazione, inteso come sforzo di coordinamento a livello nazionale.

In merito alle direttive di massima emanate dal potere politico per l'informazione o la politica culturale, si può notare come, man mano che si constata l'insufficienza delle norme generali, si tenda a **trasferire la corresponsabilizzazione politica** a livello di uffici di programmazione di settore o addirittura a livello di base.

Quanto ai controlli (che sono di due tipi: controlli tecnico-amministrativi e controlli censori sui programmi) si può constatare, all'interno degli enti, la **transizione da un tipo di controllo censorio a un tipo di controllo inteso come rispetto di una deontologia**, che nei vari campi si va sempre più estesamente precisando; tale transizione è accompagnata da uno **spostamento dell'esercizio del controllo dal Governo al Parlamento**. Quanto alla partecipazione, ossia al diritto di accesso all'uso del mezzo televisivo, si può constatare una duplice **pressione**: una **del personale dipendente** che richiede maggior voce in capitolo nelle decisioni aziendali e una da parte **della comunità** per un accesso meno teorico e un uso del mezzo che sia meno riservato a determinate élites.

(16) Cfr. RAI-TV: *E' tempo di avviare la riforma*, in *Avanti!*, 14 febbraio 1971, p. 2. La richiesta resta nell'ambito di un controllo dello Stato nel sistema radiotelevisivo.

I PROGETTI DI RIFORMA DELLA RAI-TV

Premesso che le ipotesi, le indicazioni, i suggerimenti relativi alla riorganizzazione della radiotelevisione quali emergono dal dibattito in corso (17) sono assai più articolati di quanto non lo siano nelle proposte codificate, si possono suddividere queste ultime in due categorie secondo che mirino ad una riforma tecnica oppure ad una riforma politica.

Le prime muovono dalla supposizione che gli sperperi, le ingerenze partitiche, il deficit più o meno mascherato dell'ente, costituiscano una serie di disfunzioni cui bisogna rimediare attraverso una **ristrutturazione dell'ente**. Alcune di queste poi aggiungono la necessità di una razionalizzazione delle strutture, dei controlli, della gestione dell'ente stesso.

Le seconde, ponendo l'accento sullo stato di subordinazione dell'ente all'Esecutivo (subordinazione che è pesante nel settore dell'informazione politica e nei maneggi clientelari che indeboliscono la gestione economica dell'ente), tratteggiano il quadro di una **riforma politica che profila una gestione sociale** del servizio radiotelevisivo.

Proposte tecniche.

1. Nella supposizione che la gestione governativa possa continuare, salvo un naturale adeguamento delle strutture, la proposta di legge dei deputati De Maria (DC) ed altri (18), redatta ancora due anni fa, si limita a chiedere una razionalizzazione delle strutture dell'ente.

Ritenendo che « *la RAI-TV non deve diventare un servizio gestito direttamente o indirettamente dallo Stato, ma deve adempiere la funzione di un pubblico servizio controllato dallo Stato per l'interesse generale che lo distingue* », essa richiede la conservazione dell'attuale formula societaria (art. 1), la distinzione fra gestione economico-finanziaria delegabile agli organi aziendali e programmazione delle trasmissioni delegabile a un comitato per le direttive di massima, costituito in maniera diversa dal precedente (art. 8), ma sempre nominato dal Governo. Nulla è innovato circa la competenza della Commissione Parlamentare di Vigilanza (art. 18). Del diritto di accesso si fa una menzione generica asserendo che « *il servizio deve risultare una tribuna aperta alla diffusione del pensiero da parte degli interessati che ne facciano richiesta* » (art. 2).

2. Affine nello spirito a questa proposta, è il disegno di legge d'iniziativa liberale (19) che, accanto al Consiglio d'Amministrazione dell'ente,

(17) Cfr. i numerosi convegni: fra gli altri, quello dell'UCSI a Recco (giugno 1970), delle ACLI-ENARS a Roma (giugno 1970), del PCI a Firenze (gennaio 1971), del PSI a Milano (febbraio 1971).

(18) ATTI PARLAMENTARI, V^a legislatura, Camera dei Deputati, proposta di legge « *Riforma dell'ordinamento della Radiotelevisione italiana* », di iniziativa dei deputati (DC) DE MARIA e altri, presentata il 6 febbraio 1969, doc. n. 1020.

(19) ATTI PARLAMENTARI, V^a legislatura, Senato, disegno di legge « *Or-*

prevede un Comitato di Garanti (15 membri) sulla falsariga del « *Board of Trustees* » della BBC. Tale Comitato esercita la sorveglianza su tutti i programmi dell'ente al fine di assicurarne la conformità ai principi (di assoluta obiettività e imparzialità nel rispetto di tutte le diverse opinioni politiche, religiose, morali e culturali), stabilisce le direttive dei programmi sulla base del piano di massima, formula proposte, predispone il piano delle trasmissioni politiche, vigila sull'attuazione delle proprie direttive (art. 16).

Da rilevare inoltre la liberalizzazione del regime di concessione (abolizione del monopolio) (art. 1).

3. La terza, più che una proposta, è una somma di indicazioni generali che potrebbero costituire il completamento in chiave aziendalistico-tecnocratica delle precedenti. Rispetto alle prime, riduce la portata dell'intervento dell'Esecutivo e del Parlamento, e accentra il suo interesse intorno a un progetto di ristrutturazione manageriale in chiave neocapitalista. Questa proposta non ha preso forma in alcun disegno di legge. E' piuttosto una tesi ricorrente e di fondo di alcuni gruppi di potere, riflessa dalla stampa « indipendente » e che ha le sue basi, fra l'altro, in un documento redatto da tre esperti per conto della dirigenza della RAI-TV.

Questo Rapporto si presenta, secondo la valutazione di « *Nuova Cultura* » (20), come un coerente disegno di ristrutturazione neocapitalista che mira a indicare un modello di gestione aziendale efficiente e razionale attraverso questi marcati punti fermi:

« a) svalutazione del problema del controllo politico come premessa necessaria di un discorso aziendalista; b) razionalizzazione della produzione considerata come prodotto ideologicamente neutro; c) razionalizzazione della politica del personale: selezione e formazione di un nuovo personale tipicamente e autonomamente televisivo, chiaramente professionalizzato, omogeneo quanto ad atteggiamenti e comportamenti; d) sviluppo ed espansione dell'azienda secondo i meccanismi propri degli oligopoli neocapitalisti nella loro fase di concentrazione industriale e finanziaria. Questa espansione si attua realizzando programmi capaci di provocare un ulteriore allargamento dell'utenza, superando quindi una concezione troppo intellettuale della cultura, ricercando infine nuovi mercati o settori di attività in campi attivi quali la pubblicità, lo spettacolo, l'editoria, l'educazione; e) revisione dell'assetto dell'alta direzione secondo un concetto di autonomia che significa sostanziale chiusura all'esterno ».

Questa linea, che con i debiti ammodernamenti pare riprendere la politica aziendalistica in auge con le dirigenze degli anni '50 (21), è propugnata da alcuni giornali (22) disposti ad accettare come un fatto secondario, rispetto a questa « *politica di risanamento* » dell'ente, persino l'eventuale sua nazionalizzazione (23).

dinamento delle radiotrasmissioni circolari e concessione del servizio alla RAI-Radiotelevisione italiana », d'iniziativa dei senatori (PLI) VERONESI e BERGAMASCO, comunicato alla presidenza il 7 febbraio 1969, doc. n. 479.

(20) *Nuova Cultura* è un bimestrale dell'ENARS. Il « *Rapporto Bruno-Martinoli-De Rita* » è esaminato nel corso dell'articolo *Dossier sulla RAI-TV: faticose operazioni di vertice*, in *Nuova Cultura*, n. 1, 1970, pp. 24 ss.

(21) Prima dell'attuale direttore generale Ettore Bernabei, la direzione della RAI-TV fu tenuta da Filiberto Guala (1954-56) e da Marcello Rodinò (1956-61).

(22) Cfr. *Corriere della Sera*, 20 nov. 1970, p. 1.

4. Una proposta, autodefinitesi « mediatrice » fra le posizioni centriste finora esaminate e quelle di sinistra, è prospettata da un gruppo di opinione che fa capo ad una rivista (24) e ingloba alcuni alti funzionari della RAI-TV. Essa prevede, a parte la nazionalizzazione dell'ente:

— a livello di emanazione di direttive, un Consiglio dei Rappresentanti (20 membri, 10 di nomina parlamentare, gli altri in rappresentanza di enti sociali, culturali e professionali) (art. 6);

— a livello di gestione amministrativa un Consiglio di Amministrazione di 4 membri (nominati 2 dal Governo, 2 dai vertici aziendali) (art. 8);

— relativamente alla programmazione è prevista pure una consulta dei produttori (10 membri, 8 dei quali estratti dall'azienda) che dovrebbe essere consultata trimestralmente (art. 10).

La vigilanza politica, estesa anche ai programmi artistici e di varietà, verrebbe mantenuta alla Commissione Parlamentare (art. 16). Il diritto d'accesso resta nel vago.

Merito di questa proposta è quello di aver sollevato il problema del controllo della pubblicità, affidato a un apposito comitato (art. 11) (25). I limiti sono, oltre ad una confessata « polverizzazione » del potere aziendale (26), l'esorbitante gioco di equilibri e di contrappesi al vertice che, nell'intento di contemperare le varie esigenze, attraverso una collusiva distribuzione di poteri, finirebbe, secondo l'opinione di alcuni (27), con tutta probabilità, col produrre l'esito opposto.

Proposte politiche.

Le proposte della **sinistra parlamentare** si sono sviluppate principalmente attraverso una **evoluzione da un concetto di cogestione al concetto di gestione sociale** della RAI-TV. Come cogestione s'intendeva la richiesta di un allargamento della gestione a tutte le forze che ne erano escluse. Quest'ipotesi che sembrava consacrare una maggiore spartizione e degenerazione istituzionale dell'ente, sembra superata dal concetto di gestione sociale, ossia ricerca delle forme attraverso cui la comunità, o suoi rappresentanti, insieme coi lavoratori dell'ente assumano responsabilità decisionali ai vari livelli dell'organizzazione.

(23) Cfr. *ibidem*, 29 nov. 1970, p. 2. Il diritto di riscatto da parte dello Stato è del resto previsto dall'art. 28 della Convenzione 26 gennaio 1952.

(24) Si tratta di *Cultura e Politica*, nella quale (n. 17/18, 1970) può pure leggersi il testo completo della proposta in oggetto.

(25) Le trasmissioni pubblicitarie « non devono essere indirettamente ideologiche né in contrasto con la politica di programmazione economica che il Paese democraticamente persegue ».

(26) La « polverizzazione » del potere aziendale, ammessa dagli stessi estensori della proposta (cfr. *Cultura e Politica*, cit., p. 145), appare tanto più grave se si considera che già ora le disfunzioni paralizzanti della RAI-TV sono attribuite a un eccessivo sdoppiamento di compiti e a una smisurata verticalizzazione e distribuzione di poteri-controlli.

(27) Si tratta di un ciclostilato dei dipendenti dell'ente, in distribuzione all'Ufficio stampa della RAI-TV milanese.

1. Tale ricerca si configura, nella proposta comunista (28), in una struttura che sposta gestione e controllo agli organi direttivi dell'ente, eletti dal Parlamento, dai dipendenti e dai sindacati e così costituiti:

— Comitato di direzione (di 13 membri: 6 eletti dal Parlamento, 3 dal personale, 4 dai sindacati e dalle organizzazioni culturali dei lavoratori). Suoi compiti principali sono: determinazione delle direttive generali, nomina del direttore generale, coordinamento dell'attività delle sedi regionali e delle unità di produzione.

— Consiglio di Amministrazione (5 membri designati dal Comitato di direzione, 3 dai dipendenti): è preposto alla gestione amministrativa e finanziaria.

— Assemblea (105 membri, dei quali 20 eletti dalle organizzazioni culturali, 10 dalle associazioni degli enti locali, 20 dai sindacati, 15 dai lavoratori dell'ente, 40 dai Comitati regionali dei programmi): dibatte e imposta le linee generali dei programmi e discute le attività delle unità di produzione (art. 14).

— Comitato dei programmi (21 membri, dei quali 7 espressi dal Comitato di direzione, 7 dall'Assemblea, 7 dalle unità di produzione): ha compiti di programmazione esecutiva e di ripartizione delle ore di trasmissione fra le singole unità di produzione (art. 13).

Unità di produzione permanenti:

« La ideazione e la realizzazione dei programmi viene assicurata da unità di produzione permanenti ciascuna delle quali è incaricata di coprire un determinato numero di ore di emissione. L'unità è composta di lavoratori in organico e di collaboratori collegati con cittadini, raggruppati in centri di corrispondenza nelle fabbriche, nelle scuole, nelle università, nelle comunità contadine e in altri organismi popolari di vita associativa. L'unità di produzione opera come collettivo di lavoro sulla base di un proprio bilancio, stabilisce autonomamente i necessari contatti con le forze sindacali, politiche e culturali, elegge propri rappresentanti nel Comitato programmi » (art. 15).

Il decentramento regionale viene attuato mediante la creazione di un Comitato Regionale composto di 28 membri (5 eletti dalla Assemblea Regionale, 5 dalle associazioni dei comuni e delle provincie, 5 dalle associazioni culturali regionali, 5 dai centri di corrispondenza, 5 dai sindacati, 3 dai dipendenti dell'ente) con poteri vincolanti per la programmazione regionale e consultivi per quella nazionale (art. 20).

Il divieto assoluto di qualsiasi forma di pubblicità (art. 3) caratterizza infine questo progetto.

2. Il disegno di legge del PSIUP (29) non si differenzia di molto, quanto a intenti, dallo schema comunista, salvo che accentua la dimensione regionale dell'ente, trasformandone anzi la struttura in una precisa architettura regionale: *« In ogni capoluogo di regione è costituita una sede autonoma dell'ente nazionale, al fine di operare il massimo decen-*

(28) ATTI PARLAMENTARI, V^a legislatura, Camera dei Deputati, proposta di legge *« Riforma della Radio - Televisione e istituzione dell'Ente nazionale italiano radiotelevisivo (ENIR) »*, d'iniziativa dei deputati (PCI) LAJOLO e altri, presentata il 30 aprile 1970, doc. n. 2461.

(29) ATTI PARLAMENTARI, V^a legislatura, Senato, disegno di legge *« Istituzione dell'Ente nazionale italiano per la radiotelevisione »*, d'iniziativa dei senatori (PSIUP) NALDINI e altri, comunicato alla presidenza il 28 marzo 1969, doc. n. 591.

tramento possibile, sia sotto il profilo della produzione, che sotto quello delle trasmissioni » (art. 16).

Il criterio ispiratore è l'autogestione, con risvolti di tipo assembleare, da attuarsi in collegamento permanente con Centri regionali di studi e ricerche.

Inoltre, sono ammesse alcune deroghe per la pubblicità (art. 3). I poteri della Commissione parlamentare sono molti ampliati poiché essa, nominata dai presidenti delle due Camere, in pratica controlla l'ente (art. 6). Il Consiglio d'amministrazione che, composto di 25 membri, è per tre quarti eletto dal Parlamento e per il resto dai dipendenti e collaboratori dell'ente (art. 7), non è rieleggibile (30).

VALUTAZIONE DEI PROGETTI DI RIFORMA

Caratteristica di tutte le organizzazioni radiotelevisive estere è di essere di continuo rimesse in discussione. Bersaglio di inchieste, oggetto di dibattiti parlamentari e revisioni, i loro modelli legislativi sono, a più o meno brevi scadenze, di continuo riformulati e rielaborati.

Anche i progetti di riforma nel nostro Paese sono già stati oggetto di analisi e confronti. Tutti sembrano apportare contributi validi e tutti paiono essere da qualche lato incompleti. Alcune valutazioni su di essi sono comuni (31).

1. Per la **proposta liberale** si è parlato, ad esempio, di « **retrofigurazione** » (32), in quanto il modello, che riprende alcune soluzioni liberistiche statunitensi ed esplicitamente, per il controllo, una formula di importazione britannica, se risulta giuridicamente valido, si presenta come superato (compreso l'istituto della garanzia fallito alla sua prima sperimentazione due anni fa), per il fatto che non tiene conto della complessità delle forze e delle esigenze in gioco.

2. La **proposta democristiana** risulta una proposta **superata**. Più che la dimensione immobilistica è notevole in essa l'assenza di un « modello culturale » adeguato. Si tratta del rilancio, con qualche ritocco, di una formula già ritenuta in crisi da parecchi parlamentari dello stesso partito, perchè ignora le contraddizioni e gli equivoci della situazione attuale, l'inevitabile esplosione

(30) Queste proposte non esauriscono gli interventi sulla questione della riforma. Contributi si ritrovano nel *Documento UIL-Spettacolo-Sindacato Nazionale RAI*, negli *Appunti per la riforma della RAI* a cura della CISL Sindacato Lavoratori RAI, nelle *Linee per la riforma della RAI-TV*, a cura dell'ENARS, nel *Documento della direzione del PRI* (gennaio 1971) e nel pacchetto di *Proposte della Sinistra Socialista* (Milano 1970).

(31) Cfr. Comunicazione F. BOLLATI, all'incontro di studio di Gazzada (sett. 1970); *Documento di lavoro Mottini* al Convegno del PSI di Milano (febbraio 1971); G. CEREDA, *Progetti di legge e problematica della riforma*, in *Nuova Cultura*, cit., pp. 72 ss.

(32) Cfr. *Questitalia*, n. 133.

delle strutture centralizzate e l'insufficienza di obiettività informativa (33).

3. La **proposta PSIUP** contiene, come elemento originale, il concetto della gestione di alcune rubriche da parte di partiti e sindacati; ma, una volta che ne fossero state acquisite e codificate le modalità, non si vede perchè essa non possa essere estesa ad altre associazioni o enti. I limiti della proposta sono nella politicizzazione esasperata delle strutture dell'ente che potrebbe determinare una pesante **burocratizzazione** del sistema e nella scarsa precisione con cui si delineano le funzioni dei centri regionali di studi e ricerche che paiono configurarsi, data la presenza a livello direttivo di esperti della attività del servizio opinioni, come un doppione rimodellato dell'attuale servizio opinioni centrale.

4. La **proposta comunista** riprende soluzioni già inserite in altre proposte sviluppandole con radicalismo.

Si ritiene incompatibile la mediazione d'un ente concessionario, sia pure controllato dallo Stato, per lo svolgimento di un preciso servizio sociale. Val la spesa di ricordare che la nazionalizzazione è richiesta anche da forze non di sinistra.

Un tema ricorrente è quello del decentramento. Già ora da parte del centro si hanno deleghe per la produzione. In nota (34) riportiamo il numero dei dipendenti in forza nelle varie sedi o centri dell'ente per rilevare come, data questa distribuzione del personale, possa diventare a un certo punto non più rinviabile la richiesta anche di una autonomia decisionale produttiva in sede locale. Le richieste specifiche dei dipendenti sono in questo senso (35). Occorre riconoscere che la tendenza alla regionalizzazione esiste (36) e si appaia a quel tentativo di sburocratizzazione

(33) Cfr. Intervento di L. Bosio al *Convegno di Napoli* sulla riforma della RAI-TV (febbraio 1970), in *Nuova Cultura*, cit.

(34) Cfr. la seguente tabella tratta da *Annuario Rai 1969/70*, p. 222. Sono esclusi il personale delle direzioni centrali e le migliaia di collaboratori che gravitano intorno ai centri di produzione.

Centri di produzione		Sedi					
MILANO	1318	Bologna	168	Ancona	69	Pescara	65
TORINO	725	Bolzano	169	Firenze	189	Potenza	42
ROMA	2148	Genova	128	Perugia	45	Cagliari	105
NAPOLI	510	Trieste	194	Bari	129	Palermo	171
		Venezia	140	Cosenza	80		

(35) Vedasi: *Documenti del Centro di produzione RAI di Napoli, Documenti dei lavoratori RAI al Convegno nazionale ARCI-ARTA* (Roma, giugno 1969), l'intervento di L. Bosio al *Convegno di Napoli*, cit., i « *Documenti del comitato di base RAI* », di Milano, le mozioni delle varie assemblee di programmisti, giornalisti e tecnici.

(36) La spinta proviene fra l'altro dalla stessa Commissione parlamentare di vigilanza. Nel sommario dei lavori del 1970, alla data 12 nov. 1970, si legge: « *La Commissione approva una proposta di voto presentata dal presidente Dosi con cui [...] si auspica che la Radiotelevisione dia al più presto possibile corso a trasmissioni sul piano regionale* ».

del centro e di trasferimento di responsabilità dirette alla periferia, in atto, ad esempio, nel settore scolastico (37).

Il fatto è che se si vuol avanzare in questa direzione, occorre: 1) studiare i modi per evitare squilibri regionali e scompensi produttivi (38), provvedendo ad una equa ripartizione dei bilanci (39); 2) ricordare che la decentralizzazione non è un puro fatto giuridico-formale (40), ma un processo il quale esige che, accanto alla definizione dell'autonomia o corresponsabilizzazione dei centri produttivi locali, si collochi il problema della libertà di espressione per tutte le categorie componenti una determinata comunità. Questo problema sembra affrontato dai comunisti tramite l'ipotesi delle « unità di produzione permanenti ».

L'idea di gruppi autonomi in grado di realizzare continuamente programmi dalla fase di ideazione sino alla loro registrazione, è già una realtà alla BBC. In via sperimentale la si trova applicata anche all'ORTF. L'utilizzazione creativa del personale mediante la costituzione di unità operative comprendenti elementi artistici, tecnici e amministrativi che si costituiscono per l'elaborazione di un determinato programma, è proposta anche dal rapporto dei tre esperti Bruno - De Rita - Martinoli, già citato (41). Le unità di produzione, progettate dai programmisti della RAI-TV, si rifanno ai modelli sperimentati in Cecoslovacchia prima dell'invasione sovietica e in Francia nel maggio '68: sono viste come strutture permanenti, centri reali di ideazione, elaborazione e realizzazione che attuano, attraverso una dinamica orizzontale, l'autonomia dei centri. Nella versione dell'ENARS (Ente Nazionale Acli per la Ricreazione Sociale) sono invece prospettate come unità decentrate radiotelevisive operanti nell'ambito delle unità di promozione locale.

Nell'indicazione comunista le « unità di produzione permanenti » sono viste come collettivi di lavoro capaci di unire i dipendenti dell'ente radiotelevisivo ai membri della comunità interes-

(37) Cfr. G. GOZZER, *Il tecnocrate ingombrante*, in *Sette Giorni*, n. 183, p. 25, e in particolare l'osservazione sulla necessità di una « restituzione alle sedi formative di base della loro autonomia » da attuarsi tramite un « decentramento che non si verifica per atti legislativi o creando appositi ministeri: si decentra rendendo inutili i gabinetti e le direzioni generali ».

(38) Non si può ad es. consacrare il divario fra Nord e Sud già ora testimoniato da una diversa densità dell'utenza televisiva: ci sono 68,5 apparecchi per ogni cento persone in Lombardia, 34,8, ossia soltanto la metà, in Calabria. Il sottosviluppo a livello di informazione non può essere ammesso se si vuole tentare almeno di realizzare l'ipotesi già avanzata da C. MANNUCCI in un suo libro: « all'eguaglianza delle opportunità di partenza che per ora non si è riusciti a creare si può sostituire, tramite i mezzi di comunicazione sociale, un'equivalenza di formazione » (C. MANNUCCI, *Lo spettatore senza libertà*, Laterza, Bari 1962).

(39) Cfr. *Documenti del centro di produzione Rai di Napoli (ciclostilati)*, cit.

(40) Cfr. P. SARACENO, *La programmazione negli anni '70*, Etas Kompass, Milano 1970, p. 11. Ai fini della « qualificazione dell'azione pubblica » non si tratta di scegliere tra « centralizzare o decentralizzare, ma si tratta piuttosto di dar vita a una volontà politica nell'ambito regionale che sia capace di concorrere in modo efficace al processo decisionale ».

(41) Per una ulteriore analisi del rapporto, vedasi il *Documento di lavoro Mottini*, cit.

sati alla trattazione d'un certo problema che si presume d'interesse generale (42). Questa proposta, a nostro avviso, qualora non fosse approfondita, rischia di generare equivoci circa la libertà di espressione, oppure di rivelarsi astratta. Rimane difatti una mera configurazione astratta sino a che la capacità di esprimersi mediante la televisione non diventa concreta. Tale capacità si acquista imparando a fare le trasmissioni (43). Altrimenti, e questo è l'equivoco da evitare, le « unità di produzione permanenti » si delineano composte di persone esperte e di collaboratori di seconda classe. E la manipolazione di questi ultimi resta sempre possibile.

Più positivo può dunque sembrare un altro documento comunista (44) che dichiara la necessità, ai fini della riforma, di « elaborare e sperimentare, per poi chiederne l'effettiva applicazione, strumenti collettivi di lavoro attraverso cui si possa accedere all'impostazione e al controllo dei programmi prodotti ».

5. Occorre, infine, nell'attesa di una eventuale futura iniziativa del governo per la riforma della RAI-TV, segnalare anche la **proposta formulata dai dipendenti socialisti del centro milanese** (45):

« Allo scopo di iniziare un dibattito costruttivo da parte delle forze politiche interessate alla riforma, si può tentare di: — 1) concordare alcuni punti cardine che prevedono: a) la riconferma del monopolio; b) lo sganciamento della RAI-TV dall'Esecutivo; c) la gestione pubblica e sociale dell'ente; d) la configurazione della struttura organizzativa secondo linee orizzontali che realizzino forme accentuate di autonomia dei settori creativi dei programmi; — 2) individuare una serie di modifiche per la fase transitoria; — 3) stabilire alcuni obiettivi immediati quali l'apertura al pluralismo delle componenti regionali, l'apertura alle opinioni, formulate anche al di fuori dei canali istituzionalizzati, e la sperimentazione orizzontale di forme autonome di lavoro di gruppo coordinate con precise responsabilità ».

NOTE CONCLUSIVE

Sulla scia di queste osservazioni, i problemi aperti (46) si presentano risolti solo parzialmente. Torna utile allora aggiungere alcune note al fine di una impostazione più realistica del di-

(42) A unità di produzione di base di questo tipo pensano i sindacati RAI della CGIL e della UIL di Milano quando invitano i lavoratori a gestire direttamente i programmi sulle lotte operaie. La lettera, sottoscritta dall'assemblea dei delegati di reparto del Centro di produzione di Milano e dalle Segreterie della FILS-CGIL e UIL-Spettacolo, si ritrova nel *Documento di lavoro Mottini, cit.*, p. 40.

(43) E' per questo che, in attesa delle scuole di televisione, vanno apprezzate le iniziative quali quelle varate dal Civico Centro di Sperimentazione Didattica di Milano sulla « Tecnica e Regia dei circuiti chiusi televisivi ».

(44) Riportato in *Nuova Cultura, cit.*, p. 35.

(45) *Ibidem*. Il documento è redatto dal « Nucleo Aziendale Socialista » (NAS).

(46) Cfr. *Aggiornamenti Sociali*, (febbraio) 1971, p. 108.

battito. Si insiste da più parti sulla necessità di una « invenzione » o « reinvenzione » del mezzo televisivo. Ebbene, si può inventare, ossia progettare soluzioni che sbloccino certe strozzature dei problemi o delle istituzioni, solo a condizione che si abbia davanti un quadro ben preciso della situazione. Occorre riunire od ordinare, prima di tutto, un certo numero di dati in relazione ai vari problemi.

1. Per quanto concerne le strutture, occorre anzitutto vagliare in che misura i dispendi rimproverati siano imputabili all'amministrazione oppure attribuibili alla natura stessa del servizio pubblico.

Il servizio pubblico, inoltre, svolto dall'azienda RAI-TV suppone una attività di rispondenza ai bisogni. Tuttavia la RAI-TV è stata spinta a inventarsi il servizio da rendere (a spendere, ad esempio, miliardi per fare aumentare la vendita di televisori (47) o lanciare programmi che incrementino il servizio) ed è inoltre in condizioni, dato il carattere monopolistico del servizio, di approfittarne. Per evitare che ciò accada, occorre che i fini sociali siano tenuti sempre presenti. Così, ad esempio, qualsiasi intervento che fissi la percentuale di tempo di trasmissione riservabile alla pubblicità, diventa valido solo se indica anche i modi o per ridurre il bisogno del ricorso alla pubblicità da parte del sistema economico, o per canalizzare il surplus pubblicitario in più direzioni, distribuendolo in diverse aree-regionali e in orari diversi.

Alla determinazione dei fini, poi, devono ovviamente partecipare lo Stato e la comunità, in modo che essi non siano determinati unicamente in base alla logica del profitto propria della azienda.

Si può, infine, stabilire la funzionalità del decentramento analizzando vari dati: il peso dei singoli centri di produzione, il rapporto fra personale e produzione, il rapporto fra produzione e bisogni, le tendenze che il servizio radiotelevisivo è destinato ad assumere nei confronti delle comunità locali, ricordando che il servizio pubblico si configura come tale se non congela dislivelli, ma, per quel che gli spetta, mira a ridurli.

2. Per quanto concerne le direttive, va tenuto presente che le finalità dell'ente radiotelevisivo acquistano valore in virtù delle relazioni che si stabiliscono con gli obiettivi degli altri servizi (la scuola, gli enti a partecipazione statale, le amministrazioni pubbliche) o con la salvaguardia di determinati valori comuni e basilari per la società (la libertà d'informazione e la libertà d'espressione).

In tale contesto devono quindi collocarsi le direttive precipue inerenti alla politica dell'informazione, della promozione socio-culturale e dello spettacolo. Esse però non devono essere stabilite e-

(47) Cfr. G. GUARDA, *La televisione come violenza*, ed. Dehoniane, Bologna 1970, p. 116.

esclusivamente dal potere politico, ma emergere mediante valutazioni espresse dai vari corpi sociali in cui si struttura la società globale.

A questo fine sarà necessario, anzitutto, inventariare le richieste dei dipendenti dell'ente, e quelle degli enti regionali e delle comunità locali. Occorrerà poi considerare attraverso quali strategie si è scelto di promuovere lo sviluppo della società. La creazione infine di una grande agenzia, sul tipo dell'ANSA, per il servizio informazioni, potrà permettere una maggiore completezza di informazione e verificare la possibilità di trattare, anche al fine di fornire dati di raffronto diversi, problemi tabù.

A noi sembrano, comunque, da preferire direttive aperte, piuttosto che direttive codificanti, direttive cioè che non impongano norme rigide, ma che, precisate le condizioni e i canali, moltiplichino le potenzialità positive del servizio.

3. Per quanto concerne il controllo, va notato che sinora esso è stato interpretato come un reciproco assedio, da tradurre, all'interno, nella partitizzazione dell'ente e, all'esterno, in forme di elusione più o meno mascherata degli organi preposti al controllo.

Una volta stabilito che esistono due specie di controllo, quello sui mezzi da utilizzare e quello sui fini da realizzare, si possono fare le seguenti osservazioni.

Nei Paesi esteri sussiste prevalentemente, e svolto dall'esterno, il controllo di tipo tecnico-amministrativo, mentre il controllo sui fini tende a trasformarsi in forme di autoregolamentazioni normative, fissate autonomamente dai vari enti.

Se si suppone che la televisione stia per prendere il posto che in passato era riservato alla stampa e che assolva già fin d'ora a certe funzioni che erano proprie della scuola, si può studiare come si attua il controllo all'interno della stampa e all'interno della istituzione scolastica. Così, mentre si noterebbe una relativa partitizzazione della stampa, si scoprirebbe, nell'ambito della scuola, il riconoscimento e il rispetto, almeno di diritto, di una autonomia didattica che non contraddice al pluralismo ideologico degli insegnanti. Un analogo riconoscimento potrebbe essere attribuito alla RAI-TV. Infine, una norma sinora non attuata richiede l'istituzione di Commissioni locali di vigilanza per le trasmissioni radiotelevisive nelle varie sedi (48). Nell'ipotesi che queste Commissioni locali siano costituite, si può studiare il modo perchè esse, anzichè in antitesi alla comunità, siano viste come momento di sintesi delle esigenze che si traducono in direttive.

4. Rimane da considerare il diritto alla partecipazione da parte dei cittadini all'uso del mezzo radiotelevisivo. Tale partici-

(48) Cfr. *Nuove norme in materia di vigilanza e controllo sulle radio-diffusioni circolari*, D.L.C.P.S. 3 aprile 1947, n. 428, modificato dalla Legge 23 agosto 1949, n. 681, art. 2. Per una analisi dettagliata, cfr. *Documento di lavoro Mottini, cit.*, pp. 51 ss.

zione richiesta dalla Corte Costituzionale, prevista dal « Progetto '80 », riconosciuta da tutte le proposte di riforma, sembra il diritto più difficile da tradurre in pratica. Anche l'ipotesi comunista delle unità di produzione permanenti corre il rischio di rimanere teorica sino a che le persone non dispongano dei mezzi (strumenti e formazione) che le mettano in grado di operare.

Una volta preso atto delle convergenti posizioni, bisognerà: a) distinguere innanzi tutto i vari gradi di partecipazione; b) quantificare le varie esigenze di partecipazione (dei dipendenti, delle associazioni, dei gruppi); c) catalogare le possibili forme di partecipazione richieste.

Se apparirà un divario fra le diverse richieste di partecipazione, e soprattutto se si risconterà un'inevitabile resistenza dinanzi ad esse, bisognerà misurare il conflitto conseguente per stabilire se l'aumento dei canali o dei centri di produzione o dei sistemi alternativi di distribuzione sarà mezzo idoneo di soluzione.

5. Più che suggerire ipotesi di soluzione da affiancare a quelle sinora dibattute, sembra necessario un lavoro, non di qualche esperto, ma di un gruppo, volto a reperire e catalogare tutti i dati necessari per affrontare sul piano giuridico-parlamentare la riorganizzazione del servizio. Più che allineare contributi singoli di partiti o associazioni, ormai noti e quasi tutti parziali, ci pare sia importante realizzare un inventario dei dati e degli aspetti dei problemi che proprio in quanto tali sono incontrovertibili, e possono quindi diventare basi di lavoro comune.

Più urgente, a nostro avviso, pare comunque **la questione della libertà di espressione**, che significa pure libertà d'informazione. Sulla scorta delle regolamentazioni adottate nei Paesi tecnologicamente più avanzati del nostro, e in base soprattutto alle prospettive politiche, tecniche, sociali inerenti allo sviluppo del sistema televisivo in quanto tale, tenteremo pertanto, nel prossimo articolo, di indicare le clausole minime, cui tutti possono aderire, per assicurare in pratica, e per tutte le categorie sociali, tale libertà d'espressione.

Antonio Spiller