VERSO LA REGOLAMENTAZIONE DEL SISTEMA RADIOTELEVISIVO ITALIANO

LUIGI BINI

Docente nella Scuola superiore delle Comunicazioni
sociali dell'Università Cattolica di Milano

1. Caduta del decreto-legge 20 ottobre 1984.

Un primo intervento governativo nell'ambito dell'emittenza televisiva privata, determinato dal cosiddetto « blitz dei pretori » del 16 ottobre 1984 (1), si configurò nel decreto-legge varato il 20 ottobre 1984. In sostanza esso dichiarava lecita l'emittenza privata anche in simultanea su scala nazionale alla precisa condizione che fosse effettuata mediante videocassette e non per ponte-radio (2).

Il 28 novembre 1984 la Camera dei deputati venne chiamata a pronunciarsi a scrutinio segreto sulle **pregiudiziali di incostituzionalità** presentate da PCI, Sinistra Indipendente, PdUP, DP e Partito Radicale (3): 252 deputati votarono a favore delle pregiudiziali, 236 contro e 1 (il democristiano Sullo) si astenne. Il decreto risultò così bocciato.

Come era emerso dal dibattito parlamentare, in commissione e in aula, il decreto-legge suscitava quanto al contenuto — soprattutto per l'assenza di norme antitrust e di una regolamentazione limitativa della pubblicità (4) — alcune **obiezioni di fondo** alle quali, sia pure in varia misura, erano sensibili anche forze politiche della maggioranza governativa.

(1) Cfr. L. BINI, *Il sistema radiotelevisivo italiano in attesa di una legge*, in « Aggiornamenti Sociali », (dicembre) 1984, p. 746, rubr. 323.

(2) Cfr. *ibidem*, p. 751.

(3) Le pregiudiziali concernenti la sostanza del decreto erano sette. Le principali si possono così sintetizzare: cancellando le ordinanze pretorili, il testo lede l'autonomia del potere giudiziario, ripristina una situazione (emittenza privata su scala nazionale) in contrasto con le sentenze della Corte costituzionale, mira esclusivamente a tutelare gli interessi economici di un solo imprenditore (Berlusconi). Cfr. « l'Unità », 29 novembre 1984, p. ultima. Notiamo come sotto l'altro profilo di costituzionalità — i requisiti di urgenza — il provvedimento si era salvato alla Camera in una votazione precedente per una trentina di voti e con l'apporto determinante del MSI-DN.

(4) Degno di rilievo il dibattito, sviluppatosi contemporaneamente alla discussione parlamentare, su regolamentazione antimonopolistica, libertà di informazione e crescita economica. Il boom delle TV private, non soggetto ad alcun vincolo, è fattore di incremento dell'investimento pubblicitario (da 1.534 miliardi nel 1981 a 2.560 miliardi nel 1984) (cfr. « La Repubblica », 17 novembre 1984, p. 23) e quindi di sviluppo economico, oltre che conquista di libertà. Questa la posizione di S. BERLUSCONI (*Il fattore Tv nel nuovo « boom »*, in « Corriere della Sera », 9 novembre 1984, pp. 2 s.) e dei sostenitori incondizionati del decreto-leg-

La bocciatura del decreto-legge del 20 ottobre 1984 ebbe anzitutto un effetto sul versante imprenditoriale. Per l'oligopolio privato di Berlusconi segnava una battuta d'arresto; lo esponeva di nuovo a eventuali interventi della magistratura. Si risvegliava inoltre la concorrenza dei *network* minori (soprattutto Euro TV) e la RAI riprendeva coraggio e iniziativa. Sul piano però dell'immagine l'imprenditore milanese usciva probabilmente più forte: ora egli si identificava, di fronte all'opinione pubblica nazionale, con la libertà di espressione e lo spirito di iniziativa dell'emittenza privata e si confermava *oggetto politico di primaria importanza* (5).

Ma la bocciatura del decreto ebbe un altro risultato: fece apparire inderogabile l'**urgenza di un nuovo intervento legislativo** che prendesse in considerazione anche i problemi essenziali della RAI e rispondesse alle obiezioni di fondo mosse al primo decreto-legge circa la sua durata, la concentrazione monopolistica e la regolamentazione della pubblicità.

Il 29 novembre (giorno successivo al giudizio di incostituzionalità pronunciato dalla Camera) i responsabili dell'informazione dei partiti di maggioranza si riunivano a Palazzo Chigi sotto la presidenza del vice-presidente del Consiglio Forlani e davano il via a una serie di incontri per studiare nuove misure di legge. Il 3 dicembre il *network* di Berlusconi veniva di nuovo oscurato in Piemonte e Lazio. I provvedimenti erano presi dai medesimi pretori Eugenio Bettiol (Roma) e Giuseppe Casalbore (Torino), autori del *blitz* del 16 ottobre, mentre questa volta il pretore Nicola Trifuoggi di Pescara non si muoveva (6).

Inoltre il 4 dicembre le sezioni civili unite della **Cassazione** emettevano ben **17 sentenze** diverse attinenti a delicati problemi giuridici quali la liceità dell'emittenza privata su scala nazionale, le interferenze della terza rete

ge, appoggiati anche dal presidente dell'UPA (Utenti pubblicitari associati): « Mettere un limite alla acquisizione della pubblicità da parte delle TV commerciali significa mettere un limite alla libertà di investimenti e quindi allo sviluppo delle imprese. In altre parole, significa bloccare una parte vitale dell'economia italiana » (G. MALGARÀ, *La pubblicità di Berlusconi*, in « La Repubblica », 17 novembre 1984, p. 6). Invece F. BASSANINI, della Sinistra Indipendente (*Così parlò Berlusconi...*, in « La Repubblica », 10 novembre 1984, p. 6), osservava: 1) non è l'incremento dei messaggi pubblicitari, ma la corretta informazione a favorire la produzione e gli scambi commerciali; 2) il tasso di incremento degli investimenti pubblicitari non è inferiore negli altri Paesi dell'Occidente e « in nessuno di questi Paesi l'emittenza radiotelevisiva opera senza leggi e senza regole, come vorrebbe Berlusconi ». E aggiungeva: « libertà di mercato e legislazione anti-monopolistica non sono termini antitetici [...]. Sono, anzi, termini che vanno, giuridicamente e storicamente, sempre insieme ».

(5) Cfr. *Occhio per occhio*, in « Prima Comunicazione », dicembre 1984, p. 60.

(6) Il commento più critico a questa azione è di parte socialista. Claudio Martelli parla di « un tentativo di distruggere la realtà privata e commerciale più significativa e più gradita al pubblico ». Più sfumate le dichiarazioni degli esponenti della DC: Mauro Bubbico nota che il magistrato « ha adempiuto a un preciso dovere » e auspica che il Parlamento sia altrettanto sollecito a varare una nuova legge. L'ufficio stampa del gruppo Berlusconi poi parla di danni gravissimi, di disagio per il pubblico e ricorda come da una recentissima indagine condotta dall'Abacus consta che il 92% dei telespettatori sono contrari a interventi di questo genere e favorevoli a trasmissioni in diretta dei *network* privati su scala nazionale. Cfr. « Corriere della Sera », 4 dicembre 1984, p. 1. Su « La Repubblica », 5 dicembre 1984, l.d.c. precisa meglio il risultato dell'indagine commissionata da Berlusconi all'Abacus dopo il primo intervento pretorile del 16 ottobre 1984: l'88% degli intervistati è favorevole all'emittenza privata sull'intero territorio nazionale, l'87% è contrario all'azione dei magistrati (il 91% a Roma e Torino), l'85% è favorevole al decreto-legge bocciato dalla Camera.

RAI su reti private, le interferenze tra emittenti private, le turbative delle radio private su pubblici servizi essenziali come la difesa o il traffico aereo (7). Ne risultavano riaffermati ed esplicitati alcuni principi importanti: la preminenza della RAI in quanto concessionaria di un servizio pubblico; il carattere di illecito amministrativo (non però di reato) della emittenza privata anche in ambito locale; la competenza dello Stato nell'assegnazione delle frequenze e nel controllo dell'emittenza privata (8).

2. Il nuovo decreto-legge.

In data 6 dicembre 1984 entrava in vigore il decreto-legge n. 807, *Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive* (9).

Lo spirito informatore del nuovo decreto è chiaramente enunciato all'art. 1, comma 2: « Nell'ordinare il sistema radiotelevisivo lo Stato si informa ai principi di libertà di manifestazione del pensiero e di pluralismo dettati dalla Costituzione per realizzare un sistema misto di emittenza pubblica e privata », e all'art. 1, comma 3: « Il servizio pubblico radiotelevisivo su scala nazionale è esercitato dallo Stato mediante concessione ad una società per azioni a totale partecipazione pubblica ». Questa volta il provvedimento interviene sia sull'emittenza privata (artt. 3 e 4) sia su quella pubblica (artt. 5-9).

a) Le norme per l'emittenza privata.

Tali norme sono **transitorie**. La loro durata si estende « sino all'approvazione della legge generale sul sistema radiotelevisivo e comunque non

(7) Cfr. P.L. FRANZ, *La Cassazione dà torto ai network*, in « Corriere della Sera », 5 dicembre 1984, p. 1.

(8) I dati di principio più rilevanti sono così sintetizzati da P.L.F. in « Corriere della Sera », 5 dicembre 1984, p. 4: « 1) La RAI, quale concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, "è titolare verso i terzi di diritti soggettivi perfetti". 2) "Soltanto la RAI ha la facoltà e l'obbligo giuridico di concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese, mentre un tale obbligo non è pensabile per l'attività svolta dalle emittenti private". 3) La Corte Costituzionale nel 1976 non ha liberalizzato l'esercizio delle emittenti radiotelevisive private in ambito locale (cioè non eccedenti i confini regionali). Infatti — anche se ciò non costituisce più reato — è ancora ravvisabile un illecito amministrativo. 4) Non è stato abrogato l'articolo 183 del codice postale che attribuisce alla pubblica amministrazione il potere di assegnazione delle frequenze per tutte le radiocomunicazioni. 5) È tuttora vigente il sistema che non solo attribuisce un potere di controllo allo Stato anche nell'ambito delle emittenze su scala locale, ma che assicura che l'attività controllata sia svolta senza alcuna interferenza, riconoscendo agli organi pubblici il potere di intervenire affinché quella attività non sia esercitata in maniera tale da incidere negativamente sul servizio pubblico di carattere nazionale svolto dall'ente concessionario. 6) "La posizione giuridica delle emittenti private si atteggia come interesse legittimo. E questo interesse in quanto correlato al potere pubblico si configura come interesse sia ad ottenere l'autorizzazione amministrativa, sia al legittimo esercizio dei poteri sanzionatori spettanti in materia all'autorità amministrativa. Trattandosi di interesse al legittimo esercizio del potere esso esplica una funzione strumentale perché tende in tal caso ad attuare la tutela giurisdizionale del diritto di iniziativa economica ormai spettante in questo campo anche ai privati" ».

(9) Testo in « Gazzetta Ufficiale », 6 dicembre 1984, n. 336.

oltre sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto » (art. 3, comma 1).

Le singole emittenti radiotelevisive già in funzione alla data del 1° ottobre 1984 sono autorizzate a proseguire l'attività di trasmissione alle seguenti **precise regole**, « fermo restando il divieto di determinare situazioni di incompatibilità con i pubblici servizi » (art. 3, comma 1):

1) « sono provvisoriamente consentiti, per ogni singola emittente, collegamenti radioelettrici tra i propri studi di emissione e i rispettivi trasmettitori » (art. 3, comma 2);

2) la diffusione privata su scala nazionale è lecita, però non per interconnessione mediante ponte-radio, ma con « la trasmissione ad opera di più emittenti dello stesso programma pre-registrato, indipendentemente dagli orari prescelti [perciò anche in simultanea] » (art. 3, comma 3);

3) almeno il 25% del tempo di trasmissione dedicato a « film di lungo, medio e corto metraggio » deve essere riservato ai « film di produzione nazionale o di Paesi membri della Comunità Economica Europea » (art. 3, comma 4);

4) l'art. 4 fa obbligo di inoltrare al Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, entro sessanta giorni dalla data dell'entrata in vigore del decreto, una comunicazione contenente i dati informativi necessari alla costituzione di una « anagrafe delle emittenti », indispensabile alla organizzazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze (10). Nel caso in cui detta comunicazione non venga effettuata nei termini stabiliti, gli impianti saranno disattivati (art. 4, comma 3).

b) Le norme per la RAI.

Le norme relative all'emittenza pubblica consistono essenzialmente in alcune importanti modifiche della struttura organizzativa fissata dalla legge n. 103 del 14 aprile 1975, o « legge di riforma » (11).

(10) Tale piano è diretto a individuare: « a) le frequenze necessarie ad assicurare la presenza del servizio pubblico su tutto il territorio nazionale e il conseguimento degli obiettivi propri del servizio stesso; b) i bacini di utenza idonei a consentire la presenza e l'economica gestione, entro i bacini stessi, di un numero di emittenti private tale da evitare situazioni di monopolio ed oligopolio; c) le frequenze utilizzabili dalle emittenti private per la radiodiffusione sonora e televisiva sull'intero territorio nazionale » (art. 2, comma 2). Dai criteri tecnici ed etico-politici con cui questo piano verrà applicato dipenderà l'attuazione dei principi di libertà e di pluralismo ai quali il sistema misto di emittenza intende ispirarsi: infatti accanto alla RAI esso deve consentire spazio a una emittenza privata pluralistica sia su scala nazionale che su scala locale. E questo interessa tanto l'emittenza televisiva quanto quella radiofonica.

(11) Cfr. L. BINI, *art. cit.*, pp. 738 s. Il direttore generale Agnes dichiarava in proposito il 24 luglio 1984 davanti alla Commissione parlamentare di vigilanza: « Noi auspichiamo, sollecitiamo con forza, una nuova legge; diciamo ancora una volta che la 103 è largamente superata e che i ritardi hanno raggiunto soglie pericolose per l'azienda » (B. AGNES, *Rai - Una crisi normativa e istituzionale*, in « n° 0 », settembre 1984, p. 15). Uno dei sintomi di tale situazione di degrado è indubbiamente il fatto che dal giugno 1983 a tutt'oggi il Consiglio di amministrazione è in stato di crisi perché incompleto e oggetto di continue proroghe. Cfr. R. ZACCARIA, *Introduzione - I rapporti tra la RAI e il sistema politico*, in R. ZACCARIA (a cura di), *RAI - La televisione che cambia*, SEI, Torino 1984, pp. 16 s. Per una ricostruzione della vicenda, cfr. G. CREDAZZI, *Rai-Tv. Prorogato di sei mesi il Consiglio di amministrazione*, in « Corriere della Sera », 18 maggio 1984, pp. 1 s., e *Adesso l'Iri deve risolvere il problema del vertice Rai*, *ibid.*, 19 maggio 1984, p. 4.

1. Le nomine. - Il presidente e il direttore generale sono nominati dall'assemblea dei soci della società per azioni concessionaria (cioè l'IRI) (art. 5, comma 1 e art. 8, comma 1). Il Consiglio di amministrazione, composto di quindici membri, viene nominato dalla Commissione parlamentare di vigilanza « a maggioranza assoluta dei componenti della Commissione con voto limitato ai tre quarti dei componenti del Consiglio medesimo » (art. 6, comma 1). Ne risulta una configurazione giuridica « originale »: un'azienda retta da un Consiglio di amministrazione totalmente di nomina politica, ma con direttore generale e presidente designati direttamente dalla proprietà.

Sarà in grado, questa nuova struttura organizzativa, di allentare la pressione della lottizzazione politico-partitica sulla RAI? L'esperienza delle nomine di competenza IRI nel Consiglio di amministrazione regolamentato dalla « legge di riforma » induce al pessimismo. In via di fatto, vigeva una « regola non scritta »: le nomine IRI, come quelle parlamentari, erano fissate in un accordo informale complessivo tra maggioranza e opposizione; la presidenza IRI avallava quanto deciso in sede partitica. Quando l'IRI ha rivendicato il diritto di nominare autonomamente i membri di sua spettanza, il Consiglio di amministrazione della RAI è andato in crisi (12).

2. Le funzioni. - La legge n. 103 valorizzò la Commissione di vigilanza parlamentare trasformandola in **Commissione parlamentare** per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, « potenziandone enormemente il ruolo (non più solo successivo, ma anche preventivo) in tema di programmazione, estendendone l'intervento diretto in altri settori (gestione delle Tribune, disciplina dell'accesso) e soprattutto conferendo ad essa una duplice straordinaria prerogativa, di natura amministrativa, finora sconosciuta e atipica per un organo parlamentare e cioè, da un lato, la nomina di dieci dei sedici membri del Consiglio di amministrazione [...] e, dall'altro, la determinazione, in veste arbitrale tra stampa e televisione, del "tetto" massimo delle entrate pubblicitarie del servizio pubblico » (13). Il decreto-legge, mentre lascia immutati i compiti formulati dalla « legge di riforma » per la Commissione parlamentare (14) e il presidente (15), innova sensibilmente il ruolo del Consiglio di amministrazione e del direttore generale. Al **Consiglio di amministrazione** è attribuita una funzione soprattutto di « indirizzo » delle attività dell'azienda RAI mentre al direttore gene-

(12) Cfr. ZACCARIA, *op. cit.*, p. 16.

(13) *Ibid.*, pp. 13 s.

(14) L'influenza della Commissione viene ampliata per il fatto che essa ora elegge l'intero Consiglio di amministrazione, ma risulta insieme ridimensionata per l'attribuzione delle nomine del presidente e del direttore generale all'IRI.

(15) « Il presidente ha la rappresentanza legale della società, presiede il Consiglio di amministrazione, al quale risponde, ed esercita la sorveglianza sull'andamento della gestione aziendale, verificando il raggiungimento degli scopi sociali e l'attuazione degli indirizzi della Commissione parlamentare di cui all'art. 1 della legge 14 aprile 1975, n. 103 » (art. 5, comma 2).

rale è riservata la « gestione diretta » (16). Infatti tra le attribuzioni del Consiglio di amministrazione le più rilevanti sono, oltre a quelle concernenti l'« indirizzo » finanziario dell'azienda, le seguenti: « formula direttive generali sul contenuto dei programmi; [...] detta le norme di principio per la gestione del personale fissando criteri oggettivi per l'assunzione dei dipendenti e dei giornalisti e per le collaborazioni di carattere continuativo; [...] indica le linee generali dell'assetto organizzativo e della politica contrattuale; [...] elabora gli indirizzi culturali ed editoriali della società, che affida per l'attuazione al direttore generale » (art. 6, comma 4, nn. 3, 5, 6, 8). Esercita anche una funzione di controllo sulla « imparzialità e la correttezza dell'informazione » (art. 6, comma 4, n. 4) e « nomina, su proposta del direttore generale, i vice-direttori generali, i direttori delle reti e delle testate radiofoniche e televisive e i direttori di pari livello » (art. 6, comma 4, n. 7).

Il **direttore generale** è investito di una funzione decisiva. Egli è il vero e pieno responsabile della gestione (17), e « a tal fine sovrintende alla organizzazione e alla attività dell'azienda » (art. 8, comma 3) e si vede conferire una precisa autonomia anche nei confronti del Consiglio di amministrazione, perché se è lui a proporre la nomina dei dirigenti cosiddetti della « prima fascia » (art. 6, comma 4, n. 7), la nomina degli altri dirigenti è di sua esclusiva pertinenza (art. 8, comma 3) (18).

3. Autonomia organizzativa. - Abrogando l'art. 13 della *Legge 14 aprile 1975, n. 103*, il decreto-legge dispone: « La società concessionaria pone in essere l'organizzazione interna più idonea al conseguimento dei propri obiettivi istituzionali attraverso un'articolazione in reti e testate » (art. 9,

(16) Invece il Consiglio ipotizzato dalla « legge di riforma », per un eccesso di garantismo e di parlamentarismo, concentrava in sé poteri di « garanzia » e di « governo » che ne rendevano l'attività complessa e lenta e trasformavano il direttore generale in semplice esecutore di disposizioni. Cfr. L. BINI, *art. cit.*, pp. 738-740. Roberto Zaccaria (giurista di area democristiana e consigliere di amministrazione della RAI dal 1977) vede appunto in questa concentrazione inestricabile di poteri la causa principale della paralisi cronica del Consiglio stesso. Cfr. R. ZACCARIA, *op. cit.*, pp. 19 s.

(17) « Il direttore generale risponde della gestione aziendale ed è responsabile dello svolgimento del servizio radiotelevisivo, della migliore utilizzazione delle risorse e del personale in termini di funzionalità, efficienza ed economicità, nel quadro degli indirizzi dettati dalla Commissione parlamentare [...]; assicura altresì il pluralismo della programmazione » (art. 8, comma 2).

(18) Questa indubbia valorizzazione del potere del direttore generale ha sollevato riserve e critiche soprattutto da parte dell'opposizione di sinistra che vi individua un contributo decisivo all'obiettivo di fondo del decreto che sarebbe di riportare la RAI sotto il controllo della maggioranza governativa. Cfr. F. BASSANINI, *Berlusconi-bis*, in « La Repubblica », 8 dicembre 1984, p. 6. « Aumentano i poteri del direttore generale eletto dall'Iri, e il presidente viene anch'esso designato dall'Iri. [...] L'Iri, poi, vuol dire governo. Nella giusta distinzione tra indirizzo e gestione dell'azienda, il governo avoca a sé la gestione » (F. MUSSI, *Il decreto Berlusconi-Carraro-Agnes*, in « Rinascita », 15 dicembre 1984, p. 3).

comma 1). Viene così aperta ai vertici dell'azienda la possibilità di darsi la struttura più agile ed efficiente al fine di valorizzare la professionalità, di elevare la qualità del servizio, di evitare gli sprechi economici (derivanti ad es. dai doppioni) e di impedire le lottizzazioni politiche causate dalla rigidità di strutture imposte dall'esterno (19).

c) Il dibattito sul decreto.

Il dibattito parlamentare ebbe luogo principalmente alla Camera ove si aprì di fatto il 12 dicembre con la discussione sui requisiti di « straordinaria necessità e urgenza » del decreto-legge (20) e ricevette una svolta decisiva verso l'approvazione grazie all'accordo, concordato in seno alla maggioranza il 17 gennaio 1985 (21), in cui vennero recepite parte delle modifiche proposte dall'opposizione comunista.

1. I punti principali attorno ai quali vertevano le contestazioni furono i seguenti:

a) *La nomina del presidente della RAI.* - I comunisti proponevano che la nomina non venisse effettuata dall'IRI, ma dal Consiglio di amministrazione. Davanti alle Commissioni riunite Interno e Trasporti lo stesso relatore di maggioranza, il democristiano Cazora, affermava come « senza drammi si possa tornare all'elezione da parte del Consiglio, che lo sceglierebbe al suo interno ». Difatti il testo dell'art. 5, comma 1, venne così emendato: « Il presidente del Consiglio di amministrazione della società concessionaria è nominato dal Consiglio di amministrazione tra i suoi componenti e ha la stessa durata [cioè tre anni] » (22).

(19) Questo articolo è indubbiamente il più importante e decisivo per un rinnovamento effettivo della RAI. Lo riconosce anche il settimanale del PCI: « Cade l'art. 13 della 103, che, con la divisione in reti e testate offrì la base strutturale della lottizzazione: se c'è volontà, si apre uno spazio per lo sviluppo di un pluralismo autentico, per una valorizzazione della professionalità, per una informazione libera e completa (*se c'è volontà!*) » (F. Mussti, *art. cit.*). Marco Taradash sottolinea invece che questo punto è in grado di aprire « una fase rivoluzionaria » nella storia della RAI e segna un ulteriore consolidamento del potere democristiano sull'azienda. Infatti il direttore generale democristiano, nelle cui mani il decreto riconsegna la RAI, deve sottoporre al Consiglio di amministrazione le nomine per la « prima fascia » (al più una cinquantina), ma per il resto della dirigenza (si tratta di centinaia di posti) ha carta bianca, e inoltre tocca a lui procedere alla riorganizzazione dell'azienda prevista dall'art. 9. Cfr. M. TARADASH, *Ben tornato, direttore*, in « Prima Comunicazione », dicembre 1984, pp. 61 s.

(20) Tali requisiti vennero riconosciuti con 304 voti favorevoli e 266 contrari, tra i quali una settantina di franchi tiratori, verosimilmente democristiani e repubblicani. Cfr. « La Repubblica », 13 dicembre 1984, p. 4.

(21) Cfr. « La Repubblica », 18 gennaio 1985, p. 2.

(22) Venne pure modificato il comma 2 che fissava il meccanismo di elezione del Consiglio di amministrazione e che, per una imperfezione tecnica, non garantiva il ruolo dei partiti minori. Venne accolta — col voto favorevole della maggioranza e l'astensione di PCI, Sinistra Indipendente e MSI-DN — la proposta Bogi (PRI), sottosegretario alle Poste e Telecomunicazioni, che prevedeva i punti seguenti: la maggioranza assoluta dei voti è richiesta per i primi 12 eletti, mentre gli altri 4 posti sono riservati a quelli che dopo i primi 12 hanno ottenuto il maggior numero di voti; inoltre la nomina è valida se tutti i consiglieri risultano eletti nella stessa votazione. Cfr. « Corriere della Sera », 23 gennaio 1985, p. 4.

b) *L'esigenza di precise norme antitrust per l'emittenza privata.* - Una disciplina in questo senso era sollecitata da varie parti, soprattutto dal PCI e da esponenti della Sinistra Indipendente (23). Ma, pur concordando tutti sulla necessità ribadita costantemente dagli interventi della Corte costituzionale di impedire situazioni di oligopolio e monopolio, la maggioranza rimase ferma al dettato del decreto (art. 1, comma 5) che rinvia una normativa giuridica in questo campo alla legge generale sul sistema radiotelevisivo.

c) *Il vincolo alla trasmissione da parte delle emittenti private di prodotti nazionali o di Paesi membri delle CEE.* - La quota del 25% prevista dall'art. 3, comma 4, veniva ritenuta incapace di incentivare iniziative rispecchianti l'identità sociale e morale italiana (o europea) in grado di controbilanciare la « colonizzazione » culturale ed economica soprattutto statunitense (24). Tra gli emendamenti concordati dalla maggioranza e presentati a nome del Governo dal ministro Gava alle Commissioni Interno e Trasporti figurerà così quello apportato all'art. 3, comma 4, e poi definitivamente approvato: « Tale percentuale, salvo quanto disposto dalla legge generale sul sistema radiotelevisivo, sarà elevata al 40% a partire dal 1° luglio 1986 ».

d) *La regolamentazione della pubblicità.* - Di pubblicità nel testo non si parla neppure. Questa è una delle lacune più gravi e inspiegabili del decreto. Allo stato attuale l'emittenza vive di pubblicità: le reti private finanziano la loro attività con la pubblicità e operano in vista del profitto assicurato loro dai proventi pubblicitari. La stessa RAI è presente nel mercato pubblicitario per reperirvi i mezzi economici che l'ammontare del canone annuale, fissato con criteri politici, è insufficiente a fornirle. Nessuna meraviglia allora che l'assenza di qualsiasi regolamentazione scateni nel mercato pubblicitario televisivo una concorrenza selvaggia senza esclusione di colpi dalla quale finisce per uscire avvantaggiato il più forte (25).

(23) Scriveva tra l'altro Franco Bassanini, della Sinistra Indipendente: « Libertà di mercato non equivale a legge della giungla, dove prevale l'arbitrio del più forte. Una rigorosa disciplina antitrust è una conquista irrinunciabile delle grandi democrazie liberali, non certo una pretesa illiberale di una sinistra vetero-statalista » (F. BASSANINI, *Berlusconi-bis*, in « La Repubblica », 8 dicembre 1984, p. 6). Cfr. anche « La Repubblica », 21 dicembre 1984, p. 4.

(24) Tale « colonizzazione culturale » è denunciata, tra le molte voci, anche in un documento presentato a Roma nel gennaio 1985 da un gruppo di importanti associazioni e movimenti del mondo cattolico (Azione Cattolica, ACLI, MEIC, AGESCI, AIART, Confederazione Cooperative, Ente dello Spettacolo, Lega Democratica). Cfr. testo in « Adista », 28-29-30 gennaio 1985, pp. 11-13.

Nel 1982 vennero importati in Italia dagli USA 1.418 film e 12.865 programmi televisivi su un totale di 1.827 film e 18.928 programmi televisivi importati. Il costo fu di 113.531.000 dollari su un totale di 135.568.000 dollari. Cfr. « Cinema oggi », 12 gennaio 1983, cit. in G. VACCA, *L'informazione negli anni Ottanta*, Editori Riuniti, Roma 1984, tabella 28.

(25) Di qui, ad es., le accuse alla RAI di fare prezzi stracciati (cfr. D. BRANCATI, « *Rai a prezzi stracciati per avere pubblicità* », in « La Repubblica », 21 dicembre 1984, p. 4) o addirittura di regalare spazi: « uno spot lo paghi, l'altro te lo regalo » (così Berlusconi in « La Repubblica », 30-31 dicembre 1984, p. 4). Altrettanto significativa la cosiddetta battaglia del Meter (sistema di controllo elettronico dell'*audience* patrocinato dalla RAI) e dell'Istel (sistema di controllo « a diario » al quale fanno riferimento i maggiori *network* privati). I risultati dell'ascolto sono essenziali per la quotazione degli *spot* pubblicitari nelle varie fasce orarie e presentano differenze impressionanti nei due rilevamenti.

Se, ad es., tra i dati pubblicati il 1° febbraio 1985 (cfr. « La Repubblica », 1 febbraio 1985, p. 21) ci limitiamo a osservare il totale dell'ascolto, leggiamo: fascia oraria 12-15: 8.200.000 (Meter), 15.821.000 (Istel); fascia oraria 18-20.30: 14.400.000 (Meter), 22.138.000 (Istel); fascia oraria 20.30-23: 19.100.000 (Meter), 27.938.000 (Istel). « Prima Comunicazione

Dalle varie parti politiche (eccezion fatta per il PSI) si elevarono perciò richieste di inserire nel testo del decreto almeno alcune norme limitative essenziali (26). La maggioranza pentapartitica tenne conto della questione estendendo la sua volontà regolamentatrice anche alla pubblicità fatta dalla RAI, e i risultati definitivamente formalizzati nell'accordo del 18 gennaio 1985 presero forma in un art. 3-bis del tenore seguente: « 1. La pubblicità diffusa dalle emittenti televisive private non può superare il 16% del totale delle ore settimanali effettivamente dedicate alla trasmissione di programmi. La trasmissione di messaggi pubblicitari non può eccedere il 20% di ciascuna ora di effettiva trasmissione. - 2. La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, contestualmente alla determinazione del limite massimo degli introiti pubblicitari di cui all'art. 21 della legge 14 aprile 1975, n. 103, fissa per la concessionaria la quota percentuale massima di messaggi pubblicitari per ciascuna ora di effettiva trasmissione ».

2. La **Camera** approvò il decreto, con le modifiche migliorative da noi illustrate, il 31 gennaio 1985 (27). In **Senato** poi esso venne approvato *in extremis*, e convertito così in legge, il 4 febbraio 1985, cioè allo scadere dei 60 giorni, senza alcuna discussione.

Per evitarne la decadenza il Governo aveva infatti posto la fiducia eliminando con lo scrutinio palese il rischio dei franchi tiratori e la discussione dei 31 emendamenti presentati dalla Sinistra Indipendente. Votarono a favore 137 senatori (pentapartito) contro 15 (un altoatesino e 14 missini che con la loro presenza salvarono il decreto assicurando il numero legale) (28). La richiesta della fiducia e

ne » (maggio 1985, pp. 142-144), in collaborazione con la società di rilevazione Agb Italia, pubblica il fatturato pubblicitario lordo del febbraio 1985 delle principali emittenti TV, che qui elenchiamo in ordine decrescente: 1) Canale 5 (131.051.790.000); Italia 1 (69.766.400.000); Rete 4 (58.568.940.000); RAI 1 (57.466.703.000); RAI 2 (32.465.126.000); Euro TV (20.307.290.000).

(26) Le associazioni cattoliche firmatarie del documento citato riprendono chiaramente, tra i vari *desiderata*, il seguente: « che siano posti limiti alla possibilità di valersi del mezzo televisivo come veicolo pubblicitario (per quanto attiene al contenuto del messaggio, alla arbitraria interruzione di opere dell'ingegno, alla necessità di salvaguardare la sopravvivenza della stampa quotidiana) » (« Adista », *cit.*, p. 13). Evidentemente tutto non si risolve nello stabilire un « tetto » (cioè limiti percentuali alle ore settimanali di trasmissione e/o un limite percentuale all'interno di ciascuna ora di trasmissione effettiva). Infatti, come nota in una intervista il sen. Lipari (DC), occorre ad es. « evitare che il messaggio pubblicitario si sovrapponga arbitrariamente ad altri contenuti [poniamo inserendo gli *spot* nei film] violando la libertà dei cittadini » (« Il Popolo », 20 marzo 1985, p. 9). DP e PCI presentarono e sostennero, soli, un emendamento che vietasse le interruzioni pubblicitarie dei programmi. Cfr. « La Repubblica », 1 febbraio 1985, p. 3; « l'Unità », 31 gennaio 1985, p. 2.

(27) Il decreto venne approvato a scrutinio segreto con soli dieci voti di scarto rispetto alla maggioranza richiesta (che era di 252): 262 voti a favore e 240 contrari. Si dichiararono a favore i cinque partiti della maggioranza governativa e il MSI-DN, votarono contro tutti gli altri; non vi fu nessun astenuto; dai calcoli dei cronisti, i franchi tiratori sarebbero assommati a una cinquantina. Cfr. « La Repubblica », 1 febbraio 1985, p. 3; « Corriere della Sera », 1 febbraio 1985, p. 1.

(28) Infatti i comunisti e la Sinistra Indipendente avevano abbandonato l'aula al momento della votazione che chiudeva una seduta a proposito della quale il sen. Lipari (DC) dichiarava: « Siamo testimoni di una nuova forma di eutanasia nei confronti delle prerogative del Parlamento al quale ormai compete un mero e scontato compito di ratifica » (« La Repubblica », 5 febbraio 1985, p. 2). — Il decreto veniva così convertito nella *Legge 4 febbraio 1985, n. 10, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 1984, n.*

i tempi strettissimi decisi dalla Presidenza per il dibattito avevano di fatto attuato per questo nuovo caso di decretazione d'urgenza il monocameralismo: nel merito del testo il Senato non aveva avuto modo di intervenire (29).

3. I giudizi sul decreto-legge approvato presentano poco di nuovo rispetto a quanto già emerso dal dibattito. Giova rilevare, peraltro, come sia sfuggito all'attenzione dell'opinione pubblica che, in base al dettato dell'art. 1, comma 1, ove si parla di « diffusione sonora e televisiva » a proposito di emittenza privata, quanto contenuto nella prima parte del decreto **vale anche per le radio private**. Quindi l'interconnessione può dare origine a *network* radiofonici e conseguentemente determinare anche in questo settore la concentrazione del mercato pubblicitario (30).

3. Il disegno di regolamentazione giuridica del sistema misto.

Il disegno di legge n. 2508 per la disciplina organica del sistema radiotelevisivo nazionale, approvato dal Consiglio dei Ministri il 25 gennaio 1985, è stato finalmente presentato alla Camera il 1° febbraio dal Ministro delle Poste e Telecomunicazioni Gava (31). Il testo, ampio e complesso (83 articoli organizzati sotto 8 titoli), esce a nove anni dalla « legge di riforma » della RAI (1975) e a otto anni dalla storica sentenza della Corte costituzionale del 28 luglio 1976 che sanciva il diritto di cittadinanza di un'emittenza privata. Costituisce un **fatto politico e culturale del massimo rilievo** anche se è esposto agli inconvenienti di un provvedimento tardivo, condizionato dalla situazione di fatto originata dal « caos dell'etere ».

Il sistema radiotelevisivo misto risulta disegnato a tre livelli di cui vengono definiti chiaramente i dati caratterizzanti: 1) la RAI, servizio pubblico nazionale; 2) l'emittenza radiotelevisiva privata nazionale; 3) l'emittenza radiotelevisiva privata locale.

807, recante disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive, in « Gazzetta Ufficiale », 5 febbraio 1985, n. 30.

(29) Al capogruppo comunista Chiaromonte, che aveva definito la discussione del decreto « una farsa offensiva per la dignità del Senato », il presidente Cossiga replicava riconoscendo il disagio e l'insoddisfazione dell'assemblea e ricordando che il problema dei decreti-legge è reale, ma è di competenza istituzionale del Governo e delle due Camere. Cfr. « Corriere della Sera », 5 febbraio 1985, p. 1. Anche in seguito a una lettera di Cossiga a Craxi (del 5 febbraio), la Commissione Affari Costituzionali del Senato diede incarico al suo presidente, Paolo Francesco Bonifacio, di preparare uno schema organico sul sistema della decretazione d'urgenza. A metà aprile Bonifacio presentava il testo pronto per la discussione. Cfr. « La Repubblica », 18 aprile 1985, p. 5.

(30) Nel mondo della radiofonia sembrano attualmente dominare Gamma Radio e Studio 105 (presenti in Italia settentrionale) e i circuiti Divisione Radio Italia (250 emittenti in concessione pubblicitaria, proprietà di Calisto Tanzi) e Sper (200 radio in concessione, proprietà dell'Editoriale l'Espresso). Cfr. I. BERNI, *Rete sonora*, in « Prima Comunicazione », febbraio 1985, p. 86.

(31) « Atti parlamentari », Camera dei Deputati, IX Legislatura, Disegno di legge « *Disciplina organica del sistema radiotelevisivo nazionale* », presentato dal ministro delle Poste e Telecomunicazioni (GAVA) il 1° febbraio 1985.

a) I punti qualificanti del disegno di legge.

Ci limitiamo qui a segnalare i punti essenziali e, in qualche modo, innovativi rispetto al decreto-legge.

1. I bacini di utenza sono il riferimento per l'assegnazione delle frequenze dell'emittenza privata (art. 6, comma 2). Ne vengono fissati i criteri di determinazione: « I bacini di utenza si determinano previa valutazione: della entità numerica della popolazione servita; del reddito medio *pro capite* e delle capacità dei consumi interni delle famiglie; della distribuzione territoriale della popolazione residente e delle condizioni geografiche, urbanistiche e sociali della zona. - I bacini di utenza devono consentire la coesistenza del maggior numero possibile di impianti » (art. 8, commi 1 e 2).

2. Per quanto riguarda gli organi di pianificazione, gestione e controllo del sistema, va rilevato che alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (per la quale vengono sostanzialmente riprese le norme precedenti) si aggiungono **tre nuovi organismi**: - a) la Commissione nazionale di garanzia sulla radiodiffusione privata, composta di cinque membri di nomina governativa (tre magistrati e due docenti universitari ordinari nelle discipline giuridiche, aziendali ed economiche) che durano in carica sette anni e non sono rieleggibili. Sua funzione è di vigilare « sull'osservanza delle norme della presente legge, intese a garantire l'indipendenza, la libera concorrenza e una adeguata pluralità delle emittenti radiotelevisive [private] » (art. 13, comma 1); - b) il Comitato nazionale per la radiodiffusione (art. 14), composto di venti membri (tra cui il Ministro delle Poste) nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del medesimo Ministro (32), i quali durano in carica cinque anni. Questo Comitato è investito, tra l'altro, della funzione di deliberare in ordine alle domande di autorizzazione e concessione per l'installazione e l'esercizio di emittenti radiofoniche e televisive private oltreché di esprimere pareri sui piani di assegnazione delle frequenze (art. 15, comma 1, a, b); - c) un'organizzazione « a carattere privato, per la raccolta e la diffusione dei dati per l'analisi dell'ascolto e del mercato pubblicitario radiotelevisivo » (art. 20, comma 1) (33).

(32) Le designazioni devono garantire « l'equilibrata presenza di esperti per ognuna delle seguenti materie: telecomunicazioni, giuridiche ed economico-statistiche » (art. 14, comma 3).

(33) L'eventuale partecipazione della RAI a questo organismo « sarà pari a quella dell'emittenza privata nel suo complesso » (art. 20, comma 2). Questo organismo di analisi e controllo della pubblicità è di una importanza vitale per l'intero sistema radiotelevisivo di cui il gettito pubblicitario costituisce sempre più, di fatto, l'elemento propulsore. Allo stato attuale, per il controllo dell'indice di ascolto è già in progettazione l'Auditel, studiato con la mediazione di Giorgio Bogi, sottosegretario alle Poste e Telecomunicazioni, e sulla base di trattative intercorse tra l'UPA (Utenti pubblicitari associati), l'Assap (Associazione delle agenzie di pubblicità), la Sipra (RAI), la Publitalia (Berlusconi) ed Euro TV (Calisto Tanzi).

3. Tra le **disposizioni comuni** concernenti RAI e privati (titolo IV) sono particolarmente rilevanti le due seguenti:

a) Il limite percentuale minimo di **programmi autoprodotti**, per la RAI è il 50% del totale settimanale delle trasmissioni effettuate, per le emittenti private nazionali il 20% e per quelle locali il 10% (art. 23, comma 1) (34).

b) La trasmissione di **film di lungometraggio** « non può essere effettuata se non sia decorso un anno dalla data di prima proiezione in pubblico in Italia » (art. 24, comma 1), e « le emittenti televisive devono riservare almeno il 25% del tempo dedicato alla trasmissione di opere cinematografiche ai film di produzione nazionale o di Paesi membri della Comunità Economica Europea » (art. 24, comma 3) (35).

b) Disposizioni concernenti la RAI.

Il servizio pubblico radiotelevisivo nazionale è svolto, per concessione di una **durata non inferiore a quindici anni** e rinnovabile (art. 31, a), da « una società per azioni a **totale partecipazione pubblica** » (art. 27, comma

È in corso di realizzazione l'Intel, secondo le medesime qualità costitutive, finalizzata a verificare l'avvenuta trasmissione dei comunicati pubblicitari. Mentre l'Auditel fornirebbe gli indici di ascolto indispensabili ai progetti di investimento, l'Intel offrirebbe i dati sull'affollamento pubblicitario, le sponsorizzazioni e l'effettiva osservanza dei contratti. Cfr. D. BRANCATI, *Finalmente si saprà quanti spot trasmettono la Rai e i privati*, in « La Repubblica », 12 aprile 1985, p. 23. Questi due organismi, debitamente collegati, potrebbero identificarsi con l'agenzia giustamente prevista dal disegno di legge. Tuttavia l'Auditel non riesce a decollare per le difficoltà opposte dalla RAI e da Berlusconi. Nessuno dei due sembra demordere dai rispettivi sistemi di rilevazione dell'ascolto: il Meter (RAI) e l'Istel (Berlusconi). Berlusconi ha citato in tribunale la RAI perché il Meter è inattendibile (le 1.700 case in cui il controllo elettronico è collocato sarebbero selezionate ad arte) e la RAI replica che il sistema dei « diari » quotidiani sui quali si fonda l'Istel è addomesticato. Cfr. L. DELLI COLLI, *Berlusconi contro il Meter della RAI*, in « La Repubblica », 15 maggio 1985, p. 23.

(34) La quota di autoproduzione del 20%, adatta al *network* di Berlusconi (Canale 5 è già a quota 35%), è ritenuta « punitiva » dal presidente di Euro TV Ferrauto, che invoca a tale scopo l'aiuto dello Stato. Cfr. D. BRANCATI, *A che punto sono le televisioni commerciali con la produzione*, in « La Repubblica », 4 aprile 1985, p. 22.

(35) Non è ammessa la trasmissione di film ai quali sia stato negato il nulla osta per la proiezione in pubblico o che siano vietati ai minori di 18 anni o per i quali è in corso un procedimento penale (art. 24, comma 2). La presidenza dell'AGIS (Associazione generale italiana dello spettacolo) propone di elevare a due anni la distanza tra la prima proiezione pubblica di una pellicola e il suo passaggio in TV e al 50% la quota di film nazionali; inoltre critica la moderazione eccessiva delle sanzioni in cui incorrono le emittenti che trasgrediscono il divieto di programmare film di cui non sia ammessa la trasmissione: vengono colpite solo in caso di recidiva e con la disattivazione dell'impianto per un periodo non superiore a dieci giorni (art. 24, comma 2); infine chiede il divieto di trasmettere film nei giorni festivi e prefestivi. Cfr. *Nota della presidenza Agis - Cinema e televisione nel progetto Gava*, in « Giornale dello spettacolo », 5 aprile 1985, p. 4, e *Prevale il partito dei filotelevisivi*, *ibid.*, 1 febbraio 1985, p. 4. Berlusconi ritiene ammissibile per il servizio pubblico l'obbligo di programmare una percentuale di film nazionali perché esso vive di denaro pubblico, mentre lo considera inammissibile per i privati che vivono di mercato. Cfr. D. BRANCATI, *A che punto sono le televisioni commerciali con la produzione*, cit.

1). Quale fonte di finanziamento integrativa al gettito del canone, le è consentita, secondo gli indirizzi fissati dalla Commissione parlamentare di vigilanza, la **pubblicità** (art. 36, comma 1). « La durata complessiva dei messaggi pubblicitari non può superare il 5% del totale delle ore settimanali » di trasmissione (art. 36, comma 2).

c) Disposizioni concernenti l'emittenza privata.

1) L'emittenza privata **nazionale** (*network*) è retta da un sistema di **concessioni** (della durata di dodici anni) e quella **locale** da un sistema di **autorizzazioni** (della durata di nove anni) (art. 38) (36).

2) I titolari di concessioni sono tenuti a trasmettere per non meno di dodici ore giornaliere e per non meno di novanta ore settimanali; i titolari di autorizzazioni per non meno di otto ore giornaliere e di sessantaquattro ore settimanali (art. 46). Non vengono poste limitazioni ai contenuti delle trasmissioni e perciò è consentita la **mesa in onda** anche **su scala nazionale** di qualsiasi tipo di programmi, quindi **anche di telegiornali** (37). Aprire all'emittenza privata l'informazione può essere un fatto altamente positivo, un'occasione di elevare la qualità dell'emittenza privata: la presa in diretta e l'attualità documentaristica rappresentano le forme espressive più specifiche della TV. Inoltre, se il pluralismo economico e ideologico delle fonti di emittenza sarà effettivo, l'oggettività e la completezza dell'informazione fornita dai privati e (per riflesso concorrenziale) dalla stessa RAI saranno indubbiamente favorite.

3) Al fine di tutelare la **libera concorrenza** dovranno essere oggetto di attenta discussione ed eventualmente di revisione e precisazione il complesso di norme formulate nel disegno di legge. Tra queste segnaliamo: il divieto di controllare più di due reti nazionali (art. 42, comma 7) (38), e

(36) Tra le persone fisiche o giuridiche alle quali tale autorizzazione o concessione non può essere rilasciata, figurano gli « enti pubblici, anche economici », « società a partecipazione pubblica », gli « istituti di credito » e i « titolari di imprese concessionarie di pubblicità » (art. 39, comma 4, e art. 42, comma 1).

(37) L'impegno economico e professionale necessario alla confezione di un telegiornale concorrenziale con quelli della RAI è di tale portata da indurre il Ministro Gava a pensare che, in realtà, al di là delle polemiche pretestuose, i privati non volevano l'informazione. Cfr. « il manifesto », 31 gennaio 1985 (supplemento « la talpa giovedì », p. 1), e « Corriere della Sera », 5 marzo 1985, p. 3.

(38) Il divieto di controllare più di due *network* appare motivato soltanto dalla situazione di fatto esistente nell'emittenza su scala nazionale: Berlusconi controlla tre *network* (Italia 1, Canale 5, Rete 4). Non si vede come la concentrazione di due *network* possa consentire una effettiva libera concorrenza evitando quella situazione di oligopolio ripetutamente preclusa dagli interventi della Corte costituzionale. È un punto questo che, a nostro avviso, le forze politiche dovranno coraggiosamente correggere. Tanto più che, secondo le previsioni avanzate da Berlusconi stesso, Rete 4 non sarebbe da lui ceduta a terzi: « l'ipotesi che al momento mi sembra più probabile è quella di una fusione di Rete quattro con Italia 1 per ottenere un'unica rete all'altezza di Canale 5 » (« La Repubblica », 27-28 gennaio 1985, p. 4).

più di tre reti locali però collocate in bacini non contigui (art. 45, comma 1); la trasparenza della proprietà e dei bilanci (art. 62); il divieto di autorizzazione e concessione per le imprese editoriali che controllino giornali quotidiani la cui tiratura annua superi un terzo delle copie complessive tirate dai quotidiani italiani (art. 60).

4) È prevista l'**interconnessione** (cioè il ricorso a ponti-radio) per trasmissioni in simultanea sia per i detentori di autorizzazioni di emittenti locali collocate in diversi bacini d'utenza, sia per le reti operanti sull'intero territorio nazionale. Essa non può eccedere le sei ore quotidiane di trasmissione (art. 49) (39).

5) Quanto alla regolamentazione della **pubblicità**, il disegno di legge riprende la normativa dettata dal decreto-legge. La pubblicità diffusa non può superare il 16% del totale delle ore settimanali di trasmissione e il 20% di ciascuna ora di trasmissione (art. 47, comma 1) (40). A garantire la sopravvivenza economica delle emittenti locali vengono formulate norme che tendono a riservare la pubblicità locale alle emittenti diverse dai *network* cui è assegnata la possibilità di diffondere solo pubblicità a diffusione nazionale (art. 47, commi 3 e 4) (41).

4. Osservazioni conclusive.

1. A conclusione di questa sommaria analisi dei recenti provvedimenti legislativi in materia di emittenza radiotelevisiva, se ci poniamo in prospettiva culturale ed etica prima che politica, non possiamo non trovarci

(39) Luigi Mattucci (direttore della sede di Milano della RAI) nota come tale limite orario è quasi il doppio rispetto alla fascia oraria (20-23) in cui si concentra l'80% dell'ascolto televisivo e quindi dei connessi introiti pubblicitari. Cfr. « Prima Comunicazione », gennaio 1985, p. 57. Lo scopo della limitazione sarebbe infatti principalmente di incidere sul mercato pubblicitario.

(40) M.B. (*Pubblicità per 1.200 miliardi*, in « Mondo Economico », 14 febbraio 1985, p. 48) osserva che questo « tetto » non modifica sostanzialmente l'affollamento pubblicitario attuale, e M. BORSA (*SuperSilvio dopo l'abbuffata*, *ibid.*, p. 43) ricorda come a suo tempo il « tetto » di affollamento orario concordato tra privati fosse addirittura inferiore (14%) a quello previsto dal disegno di legge. « Prima Comunicazione » (maggio 1985, pp. 142-144), in collaborazione con la società di rilevazione Agb Italia, pubblica dati concernenti gli andamenti pubblicitari delle tre reti RAI e delle TV private (Canale 5, Italia 1, Rete 4, Euro TV, Telemontecarlo) dal 1° al 28 febbraio 1985. Ne riportiamo le percentuali medie di affollamento pubblicitario sul totale delle ore di ascolto per alcune reti: RAI 1 (9,29); RAI 2 (8,43); Canale 5 (21,45); Italia 1 (21,88); Rete 4 (19,22); Euro TV (18,09).

(41) Però l'eccezione contemplata (diffusione a non meno di un quarto del totale dei bacini di utenza purché contigui) ci pare insidiosa. Nella proposta di legge radicale presentata il 5 marzo 1985 è ammesso il controllo di un solo *network* e questo deve trasmettere contemporaneamente lo stesso programma e lo stesso messaggio pubblicitario sull'intero territorio nazionale (art. 41). La pubblicità locale è riservata alle emittenti locali le quali possono organizzarsi in circuiti che si interconnettono per non più di sei ore al giorno e per non più di due ore tra le 20 e le 23 (tempo di massimo ascolto) (art. 42).

d'accordo con chi definisce in termini di « **svolta istituzionale del sistema dell'informazione** » (42) l'impegno, tutt'altro che concluso, di regolamentare su nuove basi un settore di attività così essenziale per lo sviluppo sociale del Paese e la crescita umana dei cittadini. È ormai evidente a tutti che nella società attuale l'informazione è l'arma decisiva del consenso politico, il canale-base di una complessa industria culturale, elemento propulsore saliente del mercato, catalizzatore di mentalità e comportamenti etico-religiosi (43).

Fa perciò meraviglia notare come — a differenza di quanto era avvenuto all'epoca della presentazione del primo decreto-legge del 20 ottobre 1984 — il secondo decreto-legge del 6 dicembre 1984 e il disegno di legge Gava abbiano destato **scarsa attenzione** nella stampa e non abbiano suscitato nel mondo della cultura adeguati dibattiti e interventi propositivi. Se si eccettua il già citato documento congiunto di alcune associazioni (Azione Cattolica, ACLI, MEIC, AGESCI, AIART, Confederazione Cooperative, Ente dello Spettacolo, Lega Democratica) (44), neppure dal mondo cattolico sono venute idee di particolare rilevanza dottrinale o operativa.

2. Una sensibilizzazione dell'opinione pubblica e una partecipazione di critiche e progetti da parte delle forze e istituzioni politiche, culturali e religiose sono tanto più necessarie in quanto il **sistema pubblico e privato dell'informazione** italiano è **afflitto da gravi distorsioni**. L'emittenza privata in balia delle logiche di un mercato incontrollato è di fatto dominata e condizionata da una concentrazione oligopolistica. L'emittenza pubblica è inceppata dalla dipendenza dai partiti politici. Questa, secondo noi, non è soltanto né soprattutto dannosa come lottizzazione di posti, ma come « subordinazione decisionale »: organismi governativi e parlamentari spesso commisurano tempi e contenuti delle scelte e direttive loro riservate dalla legge, non alle esigenze della RAI, ma agli interessi (magari elettorali) dei partiti (45).

(42) R. PIETROBELLI, *Non affidiamo al mercato la tutela dei valori*, in « La Discussione », 4 febbraio 1985, p. 17.

(43) Cfr. *ibid.*

(44) All'iniziale gruppo di associazioni cattoliche firmatarie del documento si sono aggiunte di recente parecchie altre associazioni di diversa ispirazione: Associazione Nazionale Autori Cinematografici, ARCI, Confederazione Italiana Servizio Pubblico degli Enti Locali, Comitato di Difesa Consumatori, Lega Autonomie Poteri Locali, Lega Nazionale Anti-Droga, Movimento Interconfessionale per la Pace, Sindacato Nazionale Inquilini Assegnatari, WWF. Cfr. « Adista », 6-11 maggio 1985, p. 5.

(45) Ci spieghiamo con due esempi sintomatici. - 1) Secondo l'art. 21 della « legge di riforma », la Commissione parlamentare di vigilanza deve stabilire « entro il mese di luglio di ogni anno » il « tetto » di pubblicità consentito alla RAI per l'anno successivo. Per l'anno in corso 1985 se ne discuteva ancora in aprile e, per volontà di DC e PSI, tutto è stato rimandato a dopo le elezioni del 12 maggio. Cfr. « Il Giornale », 24 aprile 1985, p. 2; « La Repubblica », 24 aprile 1985, p. 5. - 2) Il Consiglio di amministrazione della RAI è scaduto dal giugno 1983 e la composizione del nuovo, sempre di competenza della Commissione parlamentare per la maggioranza dei componenti, non è ancora giunta in porto. Quindi la RAI, per la lati-

L'ipotesi alla quale sembra di fatto ispirarsi il disegno di legge Gava è di **conservare, con debiti ritocchi, lo « statu quo »**. Il campo dell'emittenza privata è dominato dall'oligopolio Berlusconi, unico vero concorrente del servizio pubblico. La concorrenza tra i due nella caccia all'indice di ascolto rischia di omologare i prodotti offerti al pubblico verso i « più bassi livelli » (46). Infatti l'affermarsi di iniziative imprenditoriali private a livello nazionale capaci di essere veramente concorrenziali nei confronti della concentrazione economicamente più forte non sembra favorito dalla normativa prevista per il settore. La possibilità di assommare in un identico soggetto due *network* costituisce un blocco praticamente non superabile. Imposizioni come quelle della percentuale di autoproduzione, del limite alla pubblicità e alle ore di interconnessione sembrano ininfluenti, tanto problematica è la loro efficacia restrittiva (47).

In particolare il **problema della pubblicità** non si risolve semplicemente fissando un « tetto » (48), ma prendendo atto di altri elementi, e anzitutto del fatto che il messaggio pubblicitario è il veicolo principale di modelli culturali caratterizzati da « esasperato consumismo », la forma più soffice e insidiosa di materialismo. Di qui l'importanza di favorire iniziative di autodisciplina pubblicitaria (49) e l'adozione da parte dei privati di norme deontologiche, specifiche per il *medium* televisivo, analoghe a quelle vigenti nella RAI (50). Inoltre l'introito pubblicitario è la base di vita dell'e-

tanza dei politici, è un'azienda praticamente priva di un Consiglio di amministrazione funzionante, e che a metà anno deve raccogliere pubblicità ignorando quale sia l'ammontare del bilancio pubblicitario consentitole. Cfr. « Corriere della Sera », 24 aprile 1985, p. 2; « La Repubblica », 24 aprile 1985, p. 5.

(46) Nota il documento delle associazioni cattoliche: « secondo la legge inesorabile che tende ad omologare i comportamenti di massa ai più bassi livelli, anche la televisione pubblica ha finito progressivamente per adeguarsi alle spinte del sistema privato con conseguente decadimento del livello complessivo della programmazione, anche essa sospinta sulla china di una selvaggia commercializzazione. All'interno di un supermercato non è consentita un'offerta meno superficiale e frettolosa di quella generale » (« Adista », 28-30 gennaio 1985, p. 12). Una verifica di questa diagnosi è offerta da A.L. NATALE, *Evoluzione dei palinsesti Rai (1965-1983) e struttura di quelli dei networks*, in « Problemi dell'informazione », luglio-settembre 1984, pp. 441-459, e *Cultura di massa, giornalismo e servizio nei palinsesti televisivi della Rai e dei networks*, *ibid.*, aprile-giugno 1985, pp. 205-243.

(47) Cfr. sopra, nota 34 (autoproduzione), e pp. 15 s. (interconnessione, pubblicità).

(48) Anche se questo ha una sua indubbia rilevanza sui profitti e quindi sulla competitività (e la libertà) delle emittenti oltretutto sul versante politico: se, ad es., alla RAI il tetto della raccolta pubblicitaria non fosse fissato di anno in anno dalla Commissione parlamentare, ma, come avviene per le private, una volta per tutte, l'azienda sarebbe liberata dalla spada di Damocle rappresentata oltretutto dagli inconvenienti economici già denunciati anche dal dover ogni anno fare i conti con il ricatto e le beghe dei politici.

(49) Cfr. M. FUSI e P. TESTA, *L'autodisciplina pubblicitaria in Italia*, Giuffrè, Milano 1983.

(50) Oltre a una sua peculiare organica normativa deontologica (le « norme Sacis ») — cfr. M. FUSI e P. TESTA, *op. cit.*, p. 22, e A. ZANACCHI, *L'« audience » pubblicitaria*, in R. ZACCARIA (a cura di), *op. cit.*, p. 137 — la RAI ha recentemente formulato criteri di comportamento pubblicitario atti a proteggere i bambini dalla pubblicità nociva. Cfr. « Corriere della Sera », 12 dicembre 1984, p. 4.

mittenza privata (51) e se la sua crescita vertiginosa da un lato è un fatto positivo, dall'altro va considerato attentamente. La pubblicità sotto le sue varie forme (sponsorizzazione, inserti, supplementi speciali, pubblicità redazionali) rischia di imporsi come il potere effettivamente condizionante l'informazione scritta e audiovisiva (52).

Qualcuno pensa che lo sviluppo del fatturato pubblicitario presenti un lato anomalo, indice della scarsa « sanità » del settore. Manca la sicurezza dei punti di riferimento essenziali del mercato: indici di ascolto, dati sull'affollamento pubblicitario e l'effettiva osservanza dei controlli sono nel marasma, e allora i maggiori contendenti (RAI e *network* di Berlusconi) si scontrano all'insegna del *dumping* più sfrenato, mentre le reti minori risultano emarginate (53).

Più che di norme protezionistiche o di quote-limite, una normalizzazione del mercato pubblicitario ha bisogno di « regole del gioco » precise, cioè di indiscutibile **certezza sui dati-base per operare** (54). Ora, il disegno di legge Gava ha il merito di prevedere all'art. 20 la costituzione di un'apposita organizzazione « per la raccolta e la diffusione dei dati per l'analisi dell'ascolto e del mercato pubblicitario ». La sua funzionalità dipenderà evidentemente dalla competenza dei responsabili e dalla serietà e indipendenza con cui opererà. Il disegno di legge tace su questi punti, che dovrebbero invece essere accuratamente formulati per assicurare rigore tecnico, obiettività delle informazioni e autonomia assoluta dal potere politico, come dalle pressioni dell'emittenza pubblica o privata.

3. Nel decreto-legge del 6 dicembre 1984 due dati ci paiono importanti per un **rilancio della RAI**.

a) Tra i compiti del Consiglio di amministrazione l'art. 6, comma 4, n. 5, prevede: « detta le norme di principio per la gestione del personale

(51) Quindi va potenziato armonicamente in modo da far vivere l'emittenza locale accanto a quella nazionale. Perciò il fatto che la divisione dei settori — pubblicità su scala nazionale ai *network* e pubblicità su scala locale alle emittenti locali — sia vulnerata dalla eccezione contemplata all'art. 47, comma 3, del disegno di legge ci pare un fatto negativo.

(52) Cfr. G. BOCCA, *Si può stare senza giornali?*, in « La Repubblica », 3 maggio 1985, p. 10.

(53) L'affermarsi su larga scala del « brokeraggio » pubblicitario (una forma di intermediazione di affari) che nell'anno in corso ha già trattato acquisti e rivendite di spazi pubblicitari per un valore stimato a 800 miliardi, rappresenterebbe un'ulteriore minaccia alla regolarità del mercato. Infatti la speculazione sugli spazi operata da simile intermediazione altera prezzi e condizioni e impone formule di abbinamento e di traino dagli effetti degeneranti che gli utenti pubblicitari italiani hanno già sperimentato quando la Sipra era l'unica concessionaria a gestire un mezzo televisivo. Cfr. D. BRANCATI, « *Brokeraggio* » pubblicitario, *allarme anche in Italia*, in « La Repubblica », 26 aprile 1985, p. 23.

(54) « Il mercato e gli inserzionisti, prima ancora che gli editori, devono vedere risolto il problema della rilevazione delle *audience* con regole che diano certezze come quelle fornite dall'Ads per la diffusione della stampa » (L. GUASTAMACCHIA, *In pubblicità siamo sudamericani*, in « Prima Comunicazione », aprile 1985, p. 16).

fissando **crteri oggettivi per l'assunzione** dei dipendenti e dei giornalisti e per le collaborazioni di carattere continuativo ». « Criteri oggettivi » significa anzitutto « valutazione fissata su parametri di professionalità » (55). È ormai un luogo comune imputare l'esubero di personale della RAI ai misfatti della lottizzazione politica (56) e il sacrificio della competenza alla tessera di partito, se non addirittura alla appartenenza ad una corrente piuttosto che ad un'altra (57). Orbene, il testo del decreto-legge offre la possibilità oggettiva di rivalutare il **primato della competenza professionale** quale criterio di assunzione e di precisare i requisiti di economicità, professionalità e necessità che debbono presiedere all'assegnazione di « collaborazioni di carattere continuativo » a persone non appartenenti all'azienda in forza di un regolare contratto di lavoro (58). Dipende ora soprattutto dalla « volontà politica » del Consiglio di amministrazione che, quanto giustamente previsto dalla legge, sia reso effettivamente operante a tutto beneficio del prestigio e dell'efficienza dell'azienda pubblica (59).

(55) G. SQUZZATO, *Giornalisti condizionati e assunzioni non lottizzate*, in « Sempione 27 », marzo 1985, p. 9. L'A. esplicita così il suo pensiero: « I giornalisti della Rai sono tutti lottizzati, si ripete in coro all'esterno della Rai. I giornalisti della Rai hanno tutti un padrino [...] (tanto è vero che chi non ce l'ha o lo perde viene presto emarginato e messo in cantina), precisano questi severi critici in cerca di una Rai meno asservita al potere politico. E allora, prendiamo per vere, fino all'ultima sillaba, queste critiche » (*ibid.*). Quale è il rimedio? Secondo lo stesso A., esso consisterebbe in una professionalità accertata sulla base di concorsi e selezioni pubbliche, come sostenuto da tempo dal sindacato dei giornalisti RAI, « ma su queste ipotesi l'azienda non vuol cedere, e fino ad oggi ha sottoscritto solo una generica bozza d'intesa col sindacato, che non ha nessun carattere vincolante » (*ibid.*).

(56) Secondo M. BORSA (*art. cit.*, p. 43) i dipendenti della RAI sarebbero 10.000 [ma la cifra, secondo informazioni attendibili in nostro possesso, salirebbe a 13.500: N.d.A.] contro i 3.700 dei tre *network* di Berlusconi.

(57) Su questo tema insiste una vasta, anche se non sempre seria, letteratura giornalistica. Ad es. è di un certo interesse, pur se opinabile, l'analisi condotta da Mino Fucillo (« La Repubblica », 30 marzo 1985, p. 8) sulla vicenda della dirigenza della RAI dalla « legge di riforma » del 1975 in poi. La DC si prende RAI 1, il PSI RAI 2. Ai vertici vengono nominati uomini con le targhe dei relativi partiti, ma la cui qualificazione professionale è indiscutibile. Poi nel corso degli anni il PSI si brucia i suoi uomini uno dopo l'altro (Barbato, Fichera, adesso Zavoli) per scarsa docilità alla corrente dominante. I vertici dell'organigramma di nomina democristiana invece vengono rinnovati senza traumi e con l'occhio costante alla professionalità: così il telegiornale di RAI 1 si presenta oggi come un prodotto affidabile anche se talvolta parziale. Ha supplito con la sua rete al fallimento della Rete 2.

(58) Le collaborazioni conferite ad « esterni » (presentatori, registi, giornalisti, ecc.) come l'appalto di programmi costituiscono un problema delicato e complesso (periodicamente riportato all'attenzione dell'opinione pubblica in casi clamorosi quali il contratto della Carrà, o « Linea diretta » di Biagi, ecc.). Sono spesso il terreno di coltura di favoritismi clientelari; comportano talora gravami economici per produzioni che le strutture della RAI sottoutilizzate potrebbero realizzare a costi minori; possono causare disincantazione e dequalificazione del personale della RAI, e così via. D'altra parte, però, l'apporto di presenze « esterne » dotate di creatività e popolarità può essere indispensabile ad assicurare all'azienda competitività e vitalità.

(59) Purtroppo il decreto-legge parla solo di assunzioni e non di nomine. In effetti è nella spartizione dei posti di dirigenza che è più facile si imponga quale discriminante principale l'appartenenza politica e che l'imperativo della lottizzazione giunga a creare ruoli direttivi parassitari e inutili.

b) Il decreto-legge conferisce alla RAI **autonomia organizzativa** affermando che l'azienda « pone in essere l'organizzazione interna più idonea al conseguimento dei propri obiettivi istituzionali » (art. 9, comma 1). Nell'ambito della dirigenza della « società concessionaria » tale responsabilità investe primariamente il **direttore generale**. Evidentemente egli non sarà in grado di condurre in porto questo compito se gli altri organismi — e in primo luogo il Consiglio di amministrazione — difettano di efficienza.

4. L'urgenza riorganizzativa maggiore, oltre a quella di portare la RAI ad adempiere il suo ruolo di servizio pubblico senza lasciarsi trascinare dal mito dell'indice di ascolto a tradire le sue finalità sociali e culturali, sembra debba avere per oggetto i **rapporti fra le tre reti televisive**. Attualmente, in concreto, si può dire con una certa semplificazione che la caratterizzazione saliente di ciascuna rete è data dall'impostazione politica di fondo (democristiana la Rete 1, socialista la Rete 2, accentuatamente laica con partecipazione democristiana e, in misura minore, comunista la Rete 3). Tra gli inconvenienti maggiori di questa situazione, oltre naturalmente al rischio di lottizzare l'informazione e i posti di lavoro, viene segnalata la concorrenza tra le reti. La rivalità tra la Rete 1 e la Rete 2 comporta sprechi economici e dissesti di programmazione (doppioni, dequalificazione). Potrebbe invece essere più opportuno avviarsi verso una « **specializzazione** » delle reti: potremmo avere una rete « per la famiglia », una rete « culturale », una rete per lo sport o l'informazione, e così via (60). Sarebbe tra l'altro una via per migliorare la qualità dei programmi, premiare la professionalità degli operatori e soddisfare più seriamente le esigenze diversificate del pubblico.

Una grave lacuna segnalata nel disegno di legge Gava è l'assenza di qualsiasi intervento prospettico sugli sviluppi apportati al sistema delle telecomunicazioni dall'avvento delle innovazioni tecnologiche (diffusione da satelliti, ricupero commerciale della TV via cavo, televideo, Pay-TV, ecc.) (61).

(60) Cfr. intervista a G. Bettetini, in « Il Giorno », 15 settembre 1984, p. 5. Questo spostamento di caratterizzazione delle tre reti RAI dal versante dell'etichetta politica a quello dei contenuti probabilmente influirebbe su una analoga « specializzazione » anche nell'emittenza privata. Infatti la maggiore omogeneità delle programmazioni di una rete le assicurano un pubblico più preciso e assiduo; conseguentemente esso si configura tra l'altro come un obiettivo pubblicitario più definito e quindi più proficuo. Perciò, ad es., alla rete RAI « per la famiglia » — « veri rotocalchi televisivi alla portata di tutti [...], telegiornali [...] senza immagini traumatiche; inoltre film edificanti, rubriche per la casa » (*ibid.*) — si contrapporrebbe — per ragioni di mercato — una rete Berlusconi « per famiglie », ecc., con vantaggio, oltretutto della famiglia, anche del livello dei programmi.

(61) Cfr. E. CASTELLI, *Il panorama delle nuove tecnologie: tempi di attuazione e costi*, in R. ZACCARIA (a cura di), *op. cit.*, pp. 41-63. Romolo Pietrobelli osserva: « Gli effetti tecnologici, politici, socio-culturali della televisione via satellite non solo non sono governabili attraverso legislazioni limitate ai confini, ma costituiscono il terreno tipico della scelta tra soluzioni "imperiali" o soluzioni federalistiche a proposito di sovranità. È noto che il Parlamen-

5. Per finire, notiamo come la **discussione** del disegno di legge Gava sia **ancora ai primi passi** e non si preveda quando esso potrà giungere alla approvazione. Nel frattempo il Consiglio dei Ministri ha varato, il 31 maggio scorso, un **nuovo decreto-legge** che proroga fino al prossimo 31 dicembre le norme transitorie del decreto-legge n. 807 (ora legge 4 febbraio 1985) relative all'emittenza privata, che sarebbero decadute il 6 giugno (62). Il provvedimento dovrà essere convertito in legge dal Parlamento entro sessanta giorni, ma, poiché la cosa si profila di difficile attuazione, non è da escludersi per la fine di luglio un nuovo decreto-legge, il quarto della serie, per impedire lo spegnimento delle TV private (63).

to europeo, con una serie di autorevoli risoluzioni, e la Commissione esecutiva, con il recente libro bianco "televisione senza frontiere", hanno posto con chiarezza e ampiezza di visione il problema di una normativa-quadro europea nella quale sono espliciti obiettivi come "proteggere la gioventù e regolamentare l'uso della pubblicità" » (R. PIETROBELLI, *art. cit.*). Il legislatore italiano dovrebbe, conclude l'A., non creare fatti compiuti che vanno in direzione opposta agli orientamenti europei, ma anticiparne, nelle proprie direttive, la logica.

(62) Infatti la normativa transitoria del testo (art. 3, comma 4) concerne solo l'attività delle emittenti private, mentre il principio del « sistema misto » (art. 1) e le prescrizioni circa l'organizzazione della RAI (artt. 5, 6, 7, 8, 9) hanno carattere definitivo. Qualcuno vede nel carattere transitorio della regolamentazione delle TV private e nella lentezza con cui procede la discussione del disegno di legge Gava una manovra anti-PSI della Democrazia Cristiana per imporre un suo più stretto controllo sull'area dell'emittenza privata dopo essersi assicurato un recupero di potere sulla RAI. Cfr. M. TARADASH, *Boh!*, in « Prima Comunicazione », marzo 1985, p. 87; M. FUCILLO, *Quando De Mita batte Craxi tre a uno*, in « La Repubblica », 30 marzo 1985, p. 8.

(63) Cfr. « Il Giornale », 1 giugno 1985, p. 2.