

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

**ERRATA CORRIGE**

## 8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 6 AGOSTO 1990 N. 223

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 NOVEMBRE 1991

---

**Presidenza del Vice Presidente SENESI**

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

## 8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 6 AGOSTO 1991 N. 223

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 NOVEMBRE 1991

---

**Presidenza del Vice Presidente SENESI**

**INDICE**

**Audizione del Garante per la radiodiffusione e l'editoria**

PRESIDENTE ..... Pag. 3 | SANTANIELLO ..... Pag. 3

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, professor Giuseppe Santaniello.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15.*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della legge 6 agosto 1990, n. 223.

Avverto la Commissione che da parte del Gruppo Federalista Europeo Ecologista è pervenuta la richiesta, ai sensi dell'articolo 33 del Regolamento, di attivazione dell'impianto audiovisivo. Comunico inoltre che il Presidente del Senato ha già preannunciato il suo assenso a tale richiesta. Perciò, se non si fanno osservazioni, procediamo all'attivazione dell'impianto audiovisivo in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta.

**Audizione, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, del Garante per la radiodiffusione e l'editoria sullo stato di attuazione della legge 6 agosto 1990, n. 223**

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Santaniello per aver accolto l'invito della nostra Commissione.

SANTANIELLO. Intendo consegnare alla Commissione un testo scritto.

PRESIDENTE. Dispongo che la relazione consegnata dal professor Santaniello sia pubblicata in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Onorevoli colleghi, considerati gli impegni di taluni senatori in altre Commissioni ed in particolare nella Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, la discussione sul testo delle comunicazioni rilasciate dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria avverrà in altra seduta.

Poichè non si fanno osservazioni così resta stabilito.

*I lavori terminano alle ore 15, 30.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. GIOVANNI LENZI

ALLEGATO

LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE  
SUL SISTEMA RADIOTELEVISIVO

## I.

## PARTE PRIMA

1. La presente «memoria» consta di due parti: la prima concerne lo stato di attuazione della legge n. 223 del 1990 e la seconda inerisce alle prospettive di sviluppo e di completamento della legge medesima.

Nel tracciare il quadro descrittivo dello stato di attuazione della legge n. 223 del 1990 viene in rilievo un primo profilo, che riflette la molteplicità e complessità degli adempimenti e dei procedimenti inerenti alla realizzazione del sistema dell'emittenza radiotelevisiva.

Il complicato percorso attuativo, nel suo snodarsi, passa attraverso l'attività di tutti i centri istituzionali preposti all'intervento pubblico nel settore della radiodiffusione (il Parlamento, il Governo, il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, le Regioni, i Comitati regionali radiotelevisivi, il Garante). Il concorso di tanti organismi pubblici, che devono operare e confluire nei vari momenti di applicazione della legge è reso necessario dal fatto che la materia dell'emittenza è fortemente connessa al contesto istituzionale del Paese.

Nell'indicare il ruolo svolto finora dai vari soggetti istituzionali, va ricordato in primo luogo il Parlamento sotto molteplici aspetti. Ampio è stato il dibattito che ha preceduto l'emanazione del parere della VII Commissione della Camera e della 8<sup>a</sup> Commissione del Senato sullo schema di regolamento predisposto, ai sensi dell'articolo 36 della legge Mammi, dal Ministero delle poste e telecomunicazioni. L'introduzione di una fase che vede coinvolte le commissioni parlamentari nell'*iter* formativo del regolamento *de quo*, è dovuta al fatto che l'atto normativo medesimo non è meramente attuativo, ma ha natura integrativa della disciplina legislativa, implicando scelte di notevole rilievo politico-sociale.

Intensa è stata l'attività della Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI che ha dedicato, attraverso numerose sedute, nonchè una fitta serie di audizioni, ampio spazio all'esame dei problemi connessi al servizio pubblico radiotelevisivo. Ma, pur essendo questo il campo tematico principale su cui la Commissione ha portato la propria attenzione, in realtà il dibattito svoltosi ha toccato anche altri punti, aventi inerenza più generale con il sistema radiotelevisivo (l'*antitrust*, la pubblicità, l'autonomia del giornalista del servizio pubblico, i diritti dell'utente del servizio radiotelevisivo pubblico, eccetera.).

Di notevole rilievo sono state inoltre le sedute della Commissione medesima, nelle quali è stato audito il Ministro delle poste sia in

relazione al generale campo applicativo della legge sull'emittenza sia soprattutto con specifico riferimento alla pianificazione delle radiofrequenze.

2. Tra i momenti di attuazione della legge 223 spettanti all'Esecutivo va ricordata la regolamentazione della televisione via cavo.

L'articolo 29 della legge 6 agosto 1990, n. 223, ha delegato il Governo ad emanare, sentite le competenti Commissioni parlamentari, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, per modificare le disposizioni contenute nel titolo II della legge 14 aprile 1975, n. 103, relative agli impianti di diffusione sonora e televisiva via cavo, stabilendo i criteri direttivi di tale normazione.

La delega è stata svolta dall'Esecutivo, e quindi è stato emanato il decreto legislativo 22 febbraio 1991, n. 73. Il principio fondamentale di tale atto normativo, che sostituisce l'intero titolo II della legge 14 aprile 1975, n. 103, risiede nella estensione della distribuzione dei programmi sonori e televisivi via cavo - in precedenza limitata all'ambito locale e al cavo monocanale - anche all'ambito nazionale e al cavo pluricanale (articolo 2).

3. Un ruolo impegnativo nell'attuazione della normativa spetta al Ministero delle poste e telecomunicazioni: basti far riferimento a due punti, aventi un valore centrale ai fini dell'intero assetto e della funzionalità del sistema, la pianificazione delle frequenze e il rilascio delle concessioni.

In tutto il periodo successivo all'entrata in vigore della legge n. 223 del 1990 il Ministero ha svolto l'attività mirante al raggiungimento di tali due essenziali obiettivi. Le scadenze previste sono di importanza fondamentale per la regolamentazione radiotelevisiva: si tratta di decidere come riordinare dal punto di vista tecnico (impianti, aree di servizio, bacini di utenza) un etere nel quale finora ha dominato la totale *deregulation*, come far convivere, il più possibile armonicamente (evitando interferenze e controversie per le frequenze), il maggior numero di emittenti, fra reti pubbliche, private nazionali e private locali. Conviene far richiamo alle considerazioni di un noto esperto del settore: «Le aspettative degli operatori del settore e del pubblico sono ora notevoli: i primi chiedono che il piano individui il massimo numero possibile di assegnazioni di frequenza, tali da consentire l'operatività degli impianti, singolarmente o a gruppi di varia consistenza, in grado di servire l'intero territorio nazionale o porzioni di esso; il secondo che la qualità tecnica e di contenuto dei programmi ricevibili sia conforme agli standard europei. Purtroppo i molti anni di «etere selvaggio» e la mancanza di una seria cultura della radiodiffusione nei suoi aspetti tecnici e di relazione con gli altri media hanno originato e consolidato una situazione anomala, che è necessario avere il coraggio di correggere, nell'interesse di tutti». (1)

L'elaborazione dello schema del piano nazionale tiene conto del «principio della trasparenza». Ciò emerge dal fatto che in data 23 agosto

---

(1) F. Cappuccini, Presidente del Consiglio Superiore delle Poste e delle Telecomunicazioni.

1991 lo schema è stato inviato a tutte le Regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, con gli elaborati contenenti i dati relativi agli impianti pianificati, pubblici e privati, con potenza irradiata non inferiore a un chilowatt. Di questi impianti sono state indicate le caratteristiche radioelettriche (canale, potenza massima, altezza di antenna, polarizzazione *offset*, potenza irradiata nelle varie direzioni) determinate sulla base di un'analisi interferenziale, in modo da assicurare la diffusione del maggior numero possibile di programmi. Essi sono inoltre raggruppati per postazioni di cui vengono indicate le coordinate e la quota.

Inoltre (come risulta dall'audizione dell'onorevole Vizzini alla Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI del 9 ottobre ultimo scorso) sono state ascoltate le associazioni di emittenti, al fine di tener conto delle osservazioni rivolte sia al miglioramento del piano sotto il profilo tecnico sia alle possibilità di ampliamento del numero di canali disponibili.

È da notare che il procedimento pianificatorio appare ora rivolto verso il tratto finale del suo iter, avendo il Ministro delle poste e telecomunicazioni annunciato come imminente la presentazione degli elaborati al Consiglio dei Ministri.

Appena sarà giunto a compimento l'iter, che rappresenta l'asse portante di tutta la disciplina delle radiofrequenze, spetterà poi al Ministero medesimo porre in essere gli adempimenti connessi al rilascio delle concessioni.

Particolarmente importante, in sede di esame delle concessioni richieste, è il compito di controllare che non si configurino posizioni dominanti contrastanti con la legge, e che gli incroci societari non superino i limiti fissati tassativamente. Nell'ambito di questa specifica normativa, acquista rilevanza la disposizione (avente notevole portata innovativa) introdotta nella legge (articolo 37), la quale pone l'esigenza di accertare le eventuali posizioni dominanti non più sulla base del ristretto concetto di controllo configurato nell'articolo 2359 del codice civile, ma sulla base di specifici «indici rilevatori» (comunicazione degli utili e delle perdite, coordinamento delle gestioni imprenditoriali, eccetera).

L'ulteriore tratto dell'iter si caratterizza per una particolare esigenza di trasparenza. A tal fine il Ministro Vizzini ha chiesto, per il tramite del Ministero delle finanze, gli accertamenti, da parte della Guardia di finanza, relativi al divieto di posizioni dominanti, nei confronti dei soggetti richiedenti delle concessioni; ed ha chiesto inoltre accertamenti, da parte delle Prefetture, rivolti a verificare che gli assetti proprietari delle emittenti non abbiano concessioni con organizzazioni penalmente illecite.

Può rilevarsi che questo ciclo attuativo segna dei ritardi rispetto a quella tabella di marcia che, con una buona dose di ottimismo, il legislatore nell'agosto 1990 aveva disegnata. Ma bisogna tener conto della complessità degli adempimenti e soprattutto della esigenza di introdurre nel piano quella consultazione regionale, che non sarebbe stato giusto estraniare dalla pianificazione, in quanto le Regioni sono in tale materia (secondo un'efficace formula definitoria) interlocutori metodologicamente necessari.

Per quel che concerne, poi, la parte del piano dedicata alla diffusione sonora, si versa in una fase preliminare (si sta procedendo all'esame dell'analisi interferenziale), ma sussiste indubbiamente la necessità di un'accelerazione, al fine di corrispondere alle attese dei numerosissimi operatori del settore e di definire nel più breve tempo possibile le posizioni giuridiche dei richiedenti.

Anche in riferimento a tale piano, i nodi da sciogliere sono numerosi, soprattutto in connessione con la prospettiva dello «sfoltimento» nei confronti di quelle emittenti che non raggiungano un livello minimo di vera impresa (e ciò senza incidere sul pluralismo). Il punto nodale è dovuto dal fatto che l'Italia è il paese a più «alta densità» radiofonica e televisiva di tutta l'Europa: tale *surplus* è la conseguenza della lunga *aregulation*, durata per un quindicennio, che ha consentito una crescita tumultuosa, senza argini legislativamente segnati e senza alcun filtro selettivo.

4. Dunque non poche difficoltà restano ancora da superare (prima che sia interamente percorso l'itinerario attuativo della legge): e, d'altronde, esse sono insite nella complessa natura della materia considerata, al cui riguardo ben può ripetersi la frase che non esistono soluzioni facili per problemi difficili.

A nostro avviso, vanno segnalate due esigenze preminenti e prioritarie. In primo luogo la pianificazione delle radiofrequenze non può avere un mero valore ratificatorio dell'esistente, ma deve rivestire anche carattere innovativo, per cui, lungi dal «cristallizzare» il settore radiotelevisivo, ne consenta invece le linee di sviluppo e di ulteriore evoluzione.

In secondo luogo occorre segnare, sia in sede di mappa delle frequenze, sia di rilascio delle concessioni, una linea di equilibrio fra l'emittenza nazionale e quella locale, in modo che questa non risulti svantaggiata. Un sistema radiotelevisivo ispirato a criteri di pluralismo deve necessariamente articolarsi, in maniera bilanciata, fra la dimensione nazionale e quella regionale e locale. A favore di questa prospettiva, molteplici sono le ragioni che anche nel recente periodo sono state fatte presenti da tante parti.

Anzitutto, l'emittenza «minore» va riguardata come un argine efficace ai fini della protezione dai rischi di oligopoli dell'informazione. Anzi, la tutela del policentrismo informativo non si realizza soltanto con misure in negativo (vale a dire la fissazione di vincoli, di tetti, di limiti alle tirature dei giornali e al numero delle reti), ma anche con misure in positivo, quali l'incremento delle imprese di medie e piccole dimensioni.

Bisogna assecondare anche da noi quella tendenza del mercato, delineatasi in altri paesi della CEE, che spinge verso forme di comunicazione più mirate e selettive, che non sempre i grandi gruppi e le grandi *audience* possono soddisfare: e, inserendosi in siffatta visuale, l'emittenza locale può diventare fattore attivo della articolazione degli interessi, rendendo più intenso lo scambio sociale e la circolazione delle risorse, materiali e immateriali, su tutte le varie aree territoriali.

5. Va poi ricordato che è stato predisposto dal Ministero delle poste e telecomunicazioni il regolamento previsto dall'articolo 36 della legge.



L'area interessata dalla normativa è di notevole importanza, in quanto interviene: *a*) per la determinazione dei parametri sulla base dei quali si procede alla fissazione del canone di concessione del diritto di superficie per l'installazione degli impianti; *b*) per la determinazione delle modalità di ripartizione della pubblicità delle amministrazioni pubbliche tra i vari concessionari, in attuazione dei criteri di imparzialità ed economicità fissati dalla legge; *c*) per la determinazione delle modalità di iscrizione al Registro nazionale delle imprese radiotelevisive, nonché delle modalità del suo funzionamento; *d*) per la determinazione di elementi integrativi (rispetto a quelli previsti dalla legge) del contenuto dell'atto di concessione (articolo 16, comma 2).

Risulta chiara la natura integrativa del regolamento in esame. Essa appare particolarmente rilevante per ciò che attiene in particolare al rinnovo e rilascio delle concessioni.

6. Un impegnativo ruolo, nell'attuazione della legge n. 223 del 1990, è assegnato al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, mediante una fittissima serie di compiti (tenuta del Registro nazionale della stampa; tenuta del registro nazionale delle imprese radiotelevisive; vigilanza sugli affollamenti pubblicitari, sulle concentrazioni, sui films vietati, sui programmi televisivi, sui limiti giornalieri e settimanali; esame di migliaia di bilanci delle imprese editoriali, radiofoniche e televisive; redazione delle relazioni semestrali e annuali al Parlamento; poteri di intervento ai fini del diritto di rettifica etc.).

Qui ci si può limitare ad un elenco delle più rilevanti attività svolte nel primo anno di attuazione della legge n. 223 del 1990:

*a*) in materia di sponsorizzazione di programmi radiotelevisivi il Garante, in ottemperanza alle disposizioni di cui all'articolo 8 comma 15, della legge n. 223 del 1990, ha tempestivamente inviato al Ministero delle poste e telecomunicazioni la proposta di regolamentazione contenente una dettagliata disciplina a completamento delle norme introdotte dalla legge n. 223 già citata. Tale proposta è stata integralmente recepita, salvo lievi modifiche, nel testo di regolamento adottato dal Ministro delle poste e telecomunicazioni;

*b*) il Garante ha emanato il regolamento di organizzazione del Consiglio consultivo degli utenti, delineando in tal modo tutta una disciplina normativa nuova (malgrado la assoluta genericità della norma legislativa, articolo 28 della legge n. 223, priva di ogni indicazione sui contenuti e sulle funzioni del consesso medesimo);

*c*) in ordine alle previsioni di cui all'articolo 14 della legge n. 223 del 1990, in tema di esame dei bilanci, l'Ufficio ha collaborato con il Ministero delle poste e telecomunicazioni per la predisposizione dei modelli di bilancio e degli allegati che la concessionaria pubblica e la concessionaria privata devono presentare al Garante entro il 31 luglio di ogni anno; tali modelli sono stati recepiti con decreto del Ministro delle poste e telecomunicazioni del 22 novembre 1990, n. 382;

*d*) l'Ufficio ha collaborato attivamente alla elaborazione di due regolamenti, di fondamentale rilevanza, di cui il primo, previsto dall'articolo 36 della legge n. 223, avente natura integrativa di tutta la normativa primaria inerente al sistema radiotelevisivo e il secondo, previsto dall'articolo 10, comma quinto, della legge n. 287 del 1990;

e) numerosi sono stati gli interventi in materia di films vietati ai minori; e molteplici le istruttorie e le procedure sanzionatorie;

f) è stato riorganizzato il Registro nazionale della stampa, che implica la raccolta e l'esame di migliaia di pratiche, l'aggiornamento costante degli assetti proprietari delle imprese operanti nel settore, la soluzione di molteplici problemi giuridici e di interpretazione delle norme. Analogo discorso vale per il Registro nazionale delle imprese radiotelevisive;

g) un apposito ufficio è stato istituito (il «settore bilanci ed ispezioni») avente un duplice campo di azione amministrativa: 1) la raccolta, la classificazione, l'esame delle migliaia di bilanci presentati dalle imprese editrici, radiofoniche, televisive, pubblicitarie; 2) l'attività ispettiva, riferita a quelle situazioni delle imprese che richiedano accertamenti di carattere ispettivo;

h) l'elaborazione delle relazioni al Parlamento (semestrali per l'editoria e annuali per la radiotelevisione). Tra l'altro, è in fase preparatoria la relazione «radiotelevisiva» per il 1992, nella quale il Garante dovrà formulare la sua proposta circa il regime delle risorse finanziarie del servizio pubblico. È iniziata, da parte dell'Ufficio, la raccolta di elementi e dati di valutazione; e quanto prima sarà opportuno procedere a un'indagine conoscitiva (ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del regolamento 10 luglio 1991 n. 231) al fine di acquisire, sul problema, i punti di vista di esponenti del settore interessato.

## PARTE SECONDA

### *(Il completamento della legge-base)*

Nella prima parte di questa memoria abbiamo inteso delineare una breve sintesi dello stato di attuazione della legge n. 223 del 1990. Ma sarebbe incompleta la prospettiva, se non accennassimo a un altro fondamentale profilo, per cui (oltre ai problemi di applicazione della legge) sussiste l'esigenza di integrare la normativa stessa in due settori fondamentali: a) le norme rivolte al riordino del servizio televisivo pubblico; b) le norme e le linee di guida concernenti tutto il comparto dei *new media* (satellite, cavo, *pay-tv*).

La seconda parte di questa memoria delinea alcuni tratti di entrambi i temi suddetti.

### I.

#### *(Il riordino del servizio radiotelevisivo pubblico)*

La legge n. 223 del 1990, mentre ha dettato un'articolata disciplina per la radiodiffusione privata (in tutto l'ampio capo II, articoli da 16 a 24), non ha in realtà inquadrato il tema del servizio pubblico, limitandosi nel capo III a sole tre disposizioni.

Sicché ora emerge il bisogno di disciplinare quel comparto «pubblico» senza del quale il sistema misto non è stabilizzato, anzi

sarebbe sbilanciato. La riforma della RAI involge quattro aspetti: *a)* riassetto delle strutture; *b)* razionalizzazione dei controlli; *c)* la disciplina delle risorse finanziarie; *d)* le risorse tecnologiche.

*a) Riassetto delle strutture.*

Occorre ridefinire la stessa formula strutturale che l'ordinamento giuridico ha impresso alla concessionaria pubblica, in quanto questa è configurata *formalmente* come società per azioni, ma nella sostanza i tratti fondamentali di tale figura societaria si sono profondamente modificati in conseguenza della qualificazione di società di interesse nazionale, per cui per molti aspetti l'involucro esterno della struttura societaria non corrisponde ai caratteri sostanziali. Infatti, nella tipologia civilistica delle società per azioni vi è una linea di sviluppo gestionale, che parte dall'assemblea societaria, si incentra nel consiglio di amministrazione e trova il riscontro di controllo nel collegio sindacale; mentre, per quel che riflette la RAI, tale modulo organizzativo risulta delocalizzato in quanto la fonte da cui promana il consiglio di amministrazione risiede in un organismo esterno al sistema societario.

Ne consegue la necessità di configurare (in una normativa di riassetto) una nuova e diversa fonte da cui deve provenire la nomina del consiglio di amministrazione.

*b) Il sistema dei controlli.*

Nella situazione attuale il controllo sulla RAI è delocalizzato, non è nel luogo giusto e nei modi congrui.

L'attuale organizzazione dei controlli sulla RAI rappresenta il portato di una stratificazione di normative, che si sono intrecciate o sovrapposte disarmonicamente tra di loro, in quanto è mancato un disegno programmatico del legislatore, sicchè non possono non rilevarsi *ictu oculi* determinati punti di disorganicità e di asimmetria. Il sistema attuale di vigilanza è contrassegnato da una pluralità di organismi, per cui, ad una prima e sommaria distinzione, esso può definirsi come policentrico e multipolare, ma privo di congegni di coordinamento fra i diversi centri. L'organizzazione dei controlli è articolata fra organi esterni ed organi interni, senza che vi sia una netta delimitazione di funzioni o comunque un anello unificante tra le competenze dell'uno e dell'altro tipo di controllo. Attualmente confluiscono sulle attività svolte dalla RAI:

1) il controllo di natura interna promanante dal collegio sindacale della RAI-TV;

2) l'azione di indirizzo e controllo spettante, in base alle formule normative, all'IRI, quale azionista di riferimento e quale capogruppo di tutto il vasto settore economico-finanziario, di cui la S.p.A. RAI è una componente (senonchè, come è stato rilevato in sede di audizioni parlamentari dai vertici dell'IRI e della RAI, l'azionista di riferimento non ha gli strumenti giuridico-amministrativi per l'effettivo esercizio del controllo).

Nell'ambito dei controlli esterni vengono in rilievo, quale ministero vigilante, il Dicastero delle poste e telecomunicazioni (al quale compete

un ruolo ed un potere di conformazione del tutto improprio) e poi, con una molteplice serie di poteri di intervento, la Commissione parlamentare di vigilanza.

Un altro organo di controllo esterno è costituito dalla Corte dei conti, la cui azione si esplica «con il modulo cartolare previsto dall'articolo 2 della legge 21 marzo 1958 n. 259, cioè mediante il solo esame degli atti». Nella linea di sviluppo, che ha contrassegnato attraverso varie fasi l'istituzione di tali centri di controllo, è venuto in rilievo, per effetto della legge n.223 del 1990, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, la cui sfera di vigilanza investe non solo il versante pubblico dell'emittenza, ma anche tutto quello di carattere privato, sì da assumere la qualifica di organo di vigilanza a competenza generale e diffusa nei confronti del sistema pubblico e privato.

In particolare la giuspubblicistica italiana ha insistentemente notato come il sistema di controllo, definito multipolare, appaia allo stato delle cose inceppato in quanto «i vari poli che lo compongono ignorano, in modo pressochè totale il loro operato reciproco, laddove appare di tutta evidenza la necessità di una connessione funzionale dei reciproci compiti». Alla stregua di siffatto rilievo si ricava la conseguenza che il compito della nomina dei componenti del Consiglio di amministrazione (al pari di ogni altro compito di tipo gestionale) debba essere trasferito dalla Commissione parlamentare ad altri organi.

In altri termini, espungendo l'attività di gestione dalle attribuzioni della Commissione parlamentare si consegue l'obiettivo di evitare quella anomalia del sistema consistente nella etero-direzione della gestione del servizio pubblico. E, invero, il profilo organizzativo dell'attività di impresa inerente alla RAI si è tradotto in un atipico fenomeno della etero-strutturazione o etero-organizzazione della società per azioni, sicchè la dottrina giuridica ha riconosciuto in sostanza che per taluni aspetti è stato attribuito ad un organo pubblico extrasocietario (la Commissione parlamentare) il governo del servizio societario RAI.

*c) Le risorse finanziarie del servizio pubblico.*

Come è noto, la legge del 1990 sul sistema radiotelevisivo pubblico e privato prevede una profonda modifica del sistema di risorse finanziarie del servizio pubblico. La situazione è descritta dalle seguenti considerazioni, svolte nella relazione al disegno di legge d'iniziativa dei senatori Golfari, Bernardi, Elia e altri (Senato della Repubblica n. 2548 del 1990): «La legge n. 223 del 1990 ha adottato la decisione più innovativa e insieme sconvolgente di tutto il provvedimento: l'abolizione del "tetto" e del canone e la conseguente revisione degli indici di affollamento pubblicitario, a decorrere dal 1° gennaio 1993. Da quella data, l'azienda pubblica sarà sul mercato come le private, se non interverranno iniziative in senso diverso da parte del Governo su proposta del Garante, come la legge stabilisce.

E decisioni dovranno essere necessariamente prese».

E mette conto di trascrivere anche queste altre osservazioni, contenute nella suddetta relazione: «Infatti il canone è solo in apparenza un contributo all'azienda pubblica; in realtà è una risorsa

finanziaria per l'intero sistema. Canone e pubblicità sono infatti interdipendenti per via del cosiddetto "tetto", che è un limite monetario imposto alla raccolta pubblicitaria della RAI introdotto dalla legge n. 103 del 1975, ma solo per evitare che l'allora monopolio televisivo potesse rastrellare tutta la pubblicità a danno della carta stampata.

Sviluppata l'emittenza commerciale, essa - e non i giornali - ha beneficiato del tetto rastrellando la pubblicità debordante.

Il disegno di legge Mammi confermava questo meccanismo, attribuendo all'azienda pubblica solo la pubblicità limitata dal "tetto", come risorsa accessoria, e il canone di abbonamento, come risorsa primaria.

Ne consegue che non solo i fabbisogni dell'azienda pubblica ma anche quelli dell'azienda privata sono pagati dal cittadino italiano attraverso il canone, essendo impedito per legge alla RAI di raccogliere risorse dal mercato oltre una certa misura».

d) *Le risorse tecnologiche.*

Il servizio pubblico deve mirare a un'ottimizzazione delle risorse tecnologiche, utilizzando tutte le potenzialità trasmissive, specialmente quelle dei *new media*. Bisogna affiancare alla consueta diffusione hertziana del segnale una gamma di nuovi servizi e possibilità, dallo sviluppo delle tecnologie satellitari alla *pay-tv* e alla *pay-per-view*, dai sistemi interattivi ai nuovi servizi e alla promozione di uno sviluppo del cavo sul territorio nazionale. È indispensabile poi cominciare a lavorare a un'industria italiana della *fiction* e del prodotto seriale, che si metta in condizione di fronteggiare la produzione estera.

Va rilevato che importanti modifiche e integrazioni alla Legge n. 223 del 1990, soprattutto in relazione al riassetto del servizio pubblico radiotelevisivo e alla riforma della Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI, sono contenute nella proposta di legge (in corso di elaborazione) di iniziativa dell'onorevole A. Borri e altri. Particolarmente interessanti appaiono alcune linee qualificanti di tale progetto, quali le norme concernenti: *a)* i programmi dell'accesso; *b)* le società controllate e collegate; *c)* il consiglio di amministrazione della concessionaria pubblica; *d)* le risorse del servizio pubblico radiotelevisivo; *e)* la diffusione via satellite.

## II.

### *Emanazione di linee di guida concernenti i new media (satellite, cavo, pay-tv etc.)*

1. Si va facendo strada sempre di più, in questi ultimi tempi, la necessità di apportare integrazioni legislative alla legge-base dell'agosto 1990, la quale ha incentrato la sua disciplina soprattutto nell'ambito della televisione tradizionale, rinviando ad un ulteriore momento (tranne che per la diffusione via cavo) l'assetto delle forme più avanzate della «nuova televisione». In ciò si deve constatare che vi è un ritardo rispetto ad altri *partners* della Comunità europea, che

(ad esempio la Francia, la Gran Bretagna) non hanno trascurato di dettare regole esplicite o comunque linee di guida per i nuovi tipi di emittenza, particolarmente quelli via cavo e *pay-tv* e la via satellite.

Vi è bisogno di recuperare tale ritardo, soprattutto in vista delle dinamiche comunitarie dell'imminente 1993.

La prospettiva delle nuove tecnologie (e della internazionalizzazione) non è fatta solo di miglioramenti tecnici, ma pone anche problemi, ai quali è necessario dare una risposta nel senso che l'avanzamento tecnologico si traduca in progresso umano, civile, sociale.

Se potessimo indicare un valido paradigma di un sistema radiotelevisivo articolato nelle varie componenti tecnologiche, indicheremmo quello statunitense, nel quale, nel recente periodo, la quota dei tre grandi *networks* (ABN, NBC, CBS) segna il 64 per cento, le altre TV (locali, pubblica e comunitarie) segnano il 15 per cento, la televisione via cavo il 16 per cento, la *pay-tv* il 5 per cento del mercato televisivo (quota, quest'ultima, restata costante tra il 1982 e il 1990).

2. Orbene, per quel che riflette la cablazione, la legge n. 223 del 1990, opportunamente ha previsto nell'articolo 29 l'emanazione di una apposita legge delegata, la quale, infatti, predisposta dal Ministro delle poste e telecomunicazioni onorevole Mammi, è stata emanata con decreto-legislativo 22 febbraio 1991 n. 73. Ma si è tuttora in attesa del regolamento di esecuzione (cfr. articolo 13 del decreto legislativo n. 734). Riteniamo che bisogna tradurre in concrete realizzazioni anche in Italia (come sta avvenendo in altri paesi) le reti cablate, che presentano molti vantaggi (tra cui una accentuata possibilità di interattività tra trasmettenti e utenti) essenziali per una evoluzione del sistema.

Per restare a un caso di attualità, basta considerare un canale televisivo come CNN (*Cable News Network*), divenuto notissimo durante la guerra del Golfo, che in alcuni luoghi è distribuito via cavo, in altri è ricevuto dal satellite tramite un'antenna parabolica, in altri ancora è ritrasmeso (in parte) da una televisione via etere.

Occorre poi sottolineare come nella situazione francese vada profilandosi, sul presupposto di un progressivo sviluppo del cavo, uno scenario di complementarietà tra questo e il satellite, configurandosi la distribuzione cablata come supporto complementare alla ricezione diretta delle trasmissioni via satellite. Ciò si manifesta, in particolare, in relazione alla distribuzione dei programmi della SEPT, che conserva e rafforza la sua immagine di rete a spiccata vocazione culturale.

Quanto al satellite, siamo ancora nella fase delle sperimentazioni, mentre altri paesi da tempo si stanno inoltrando nel campo della tecnica satellitaria. È opportuno ricordare che in Gran Bretagna fin dal 1984 venne emanata la legge per la diffusione via cavo e per quella diretta da satellite (DBS) denominata *Cable and broadcasting Act 1984*. In materia di ricezione diretta da satellite, la legge ha costituito un Consiglio per la radiodiffusione via satellite, composto da 6 membri (di cui 3 scelti fra i *governors* della BBC e 3 fra i membri dell'IBA). Il nuovo *Broadcasting Act* del 1990, entrato in vigore il 1° gennaio 1991, ha poi assorbito l'IRA e la *Cable Authorith* nell'ITC (*Indipendent Television Commission*).

La Francia, sia attraverso le norme della legge generale radiotelevisiva n. 86-1067 del 30 settembre 1986, sia attraverso specifiche linee di guida dettate dal Consiglio Superiore dell'Audiovisivo (sia in via generale, sia specificamente mediante i *cahiers de charge*) ha potuto indirizzare e orientare congruamente le direttrici di sviluppo in materia.

3. Anche per la *pay-tv* sussiste, a nostro avviso, la necessità di porre le linee di guida valevoli per qualsiasi richiesta di *pay-tv*, presente o futura, proveniente da soggetti privati od anche dal servizio pubblico. Il problema così posto può anche prescindere da singole fattispecie e si colloca su un piano generale, la cui applicabilità si riferisce *erga omnes*.

Le linee di guida possono tradursi sia in via normativa (leggi o regolamenti) sia in via amministrativa (capitolati di oneri e clausole dell'atto di concessione).

È da ritenere che la tecnica trasmissiva della *pay-tv* è già ammissibile, per implicazione logica, mediante la previsione onnicomprensiva dell'articolo 1 della legge n. 223 del 1990 («diffusione di programmi realizzata con qualsiasi mezzo tecnico»). Però, conviene che al pari degli altri *new media*, quali il satellite e il cavo, anche per la *pay-tv* vengano emanate le linee di guida, dettate appositamente per questa categoria trasmissiva in generale.

Può essere significativo, in proposito, l'esempio della Francia. Ivi la *pay-tv* (*Canal plus*), pur essendo ricompresa nella formula dell'articolo 2 della legge n. 86-1067 onnicomprensiva di ogni tipo trasmissivo, è stata assoggettata a una serie di disposizioni, differenziate da quelle della televisione generale (come è stato ricordato da alcuni parlamentari nell'audizione del 9 ottobre ultimo scorso innanzi alla Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI) e contenute nel decreto di approvazione della concessione e nello specifico *cahier de charges*.

4. Ad avvalorare l'esigenza di integrazioni normative riguardanti i *new media*, conviene richiamare, in un'ottica di comparazione, alcuni punti qualificanti del sistema francese, nel quale, fra l'altro, nessuno dei *new media* è isolato dall'altro, ma ognuno di essi può trovare supporto negli altri.

Per fare qualche esempio, può ricordarsi come il Consiglio Superiore dell'audiovisivo francese, con l'occasione di alcune risoluzioni relative all'utilizzazione delle frequenze del satellite di diffusione diretta, abbia avuto modo di rilevare l'interesse che poteva presentare l'esistenza di un supporto supplementare alla ricezione diretta. Cioè il satellite non può «riuscire» pienamente senza l'appoggio del cavo e viceversa quest'ultimo ha bisogno, per espandersi, dei programmi del satellite. Sicchè il Consiglio ha obbligato gli operatori via cavo a considerare la SEPT (*Société Européenne des programmes télévisives*, principale utilizzatrice del satellite francese) nella pianificazione dei servizi.

L'utilizzazione del satellite è considerata dal C.S.A., tra gli altri aspetti, come una delle piattaforme di lanci della *pay-tv*; pertanto ha ritenuto di richiedere agli operatori una unificazione dei terminali di ricezione e dei sistemi di decodifica proposti agli abbonati.

E inoltre il C.S.A. ha preferito equilibrare, per quanto possibile, la presenza sul satellite di reti criptate e reti in chiaro, in modo da evitare che le famiglie debbano sopportare costi eccessivi per l'accesso ai programmi.

In sostanza il sistema francese si ispira a criteri molto moderni: *a*) le linee di equilibrio fra televisione tradizionale e nuova televisione (e all'interno di questa, linee di complementarietà e di reciproco supporto fra le varie tecnologie trasmissive); *b*) bilanciamento fra televisione ad accesso generalizzato e quella ad accesso condizionato.

Ciò implica il superamento del vecchio criterio di «separatezza» fra i vari «media» e le varie tecnologie, realizzando invece una prospettiva di efficienza e di innovazione. E vi è anche un ulteriore criterio (che si rinviene anche nel sistema inglese): la collaborazione fra servizio pubblico ed emittenza privata in alcune tecnologie di forte impegno economico e sovranazionale, come nella «via satellite».

5 In conclusione, può ritenersi che, completando con apposite nuove norme la legge-base del 6 agosto 1990 e disciplinando in maniera congrua la varia tipologia dei *new media* si potrà realizzare un compiuto sistema radiotelevisivo, aderente a quella dimensione di socialità che necessariamente deve caratterizzare tutti i media.