

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GOLFARI, BERNARDI, ELIA, GIACOVAZZO, FONTANA Walter, MAZZOLA, PATRIARCA, CHIMENTI, REZZONICO, AZZARETTI, MANZINI, GUZZETTI, ROSATI, IANNIELLO, CABRAS, BOSCO, COVELLO, GRANELLI, ANDÒ, NIEDDU, SANTALCO, PULLI, VENTRE, BONORA, PINTO, MEZZAPESA, AZZARÀ, BOGGIO, PARISI, ZANGARA, PERUGINI, BUSSETTI, SALERNO, SARTORI, COVIELLO, GRAZIANI, ZECCHINO, FABRIS, MONTRESORI, PERINA, GALLO e GIAGU DEMARTINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 NOVEMBRE 1990

Modifiche ed integrazioni alla legge 6 agosto 1990, n. 223, recante disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato

ONOREVOLI SENATORI. – La legge 6 agosto 1990, n. 223, sulla disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato può essere considerata un utile punto di partenza più che un punto di arrivo nella faticosa creazione di un sistema misto radiotelevisivo, aperto alla libera manifestazione del pensiero, soggetto a una disciplina organica, realizzato con il concorso dell'azienda concessionaria pubblica e delle concessionarie private, operanti sia in ambito nazionale sia in ambito locale, in coerenza con i principi di cui agli articoli 21 e 43 della Costituzione.

*Il processo di superamento del monopolio pubblico*

È bene ricordare che il monopolio radiotelevisivo pubblico era, e in qualche misura è ancora, regolato dalla legge 14 aprile 1975, n. 103, che è stata il risultato di una lunga preparazione culturale e di un elevato dibattito politico svoltosi all'inizio degli anni settanta, quando si riteneva che il monopolio, necessario per la difesa di un preminente interesse generale, dovesse però aprirsi a una maggiore pluralità di opinioni e dovesse pertanto essere posto

sotto la vigilanza del Parlamento e non dell'Esecutivo.

Per realizzare tale pluralismo, si seguì la formula del pluralismo «interno» all'azienda pubblica, anche per aderire allo spirito (si dovrebbe dire alla lettera) della sentenza n. 225 del 10 luglio 1974 della Corte costituzionale, sfociato poi, sul piano fattuale, nelle tre reti televisive e nelle tre reti radiofoniche della RAI, insieme ad un decentramento ideativo e produttivo su base regionale, per la verità poco significativo: la diffusione di telegiornali regionali e di gazzettini radiofonici dalle sedi periferiche della concessionaria pubblica.

L'istituzione della Commissione parlamentare bicamerale per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e dei comitati regionali radiotelevisivi era dunque la conseguenza di quel nuovo monopolio dell'informazione radiotelevisiva, che, ripudiati il vecchio controllo governativo e il centralismo della cosiddetta «gestione Bernabei», doveva caratterizzarsi per pluralismo (interno) e decentramento (regionale). Non mette conto in questa sede di seguire gli sviluppi di quel pluralismo, divenuto «lottizzazione», nel senso di spartizione a giornalisti di ben precise aree politiche delle reti e delle testate, nè di quel decentramento, che in pratica è fallito con la omologazione della terza rete alle altre due.

Ciò che invece preme è di sottolineare come nel momento stesso in cui il Parlamento approvava la legge n. 103 del 1975 - che peraltro produceva un buon rilancio della televisione pubblica per quanto concerne gli aspetti informativi, spettacolari, tecnologici - il monopolio entrasse in crisi.

La Corte costituzionale infatti, che in passato aveva sempre difeso la legittimità del monopolio statale dei servizi radiotelevisivi, cambiava orientamento.

Già nel 1974 con la richiamata sentenza n. 225 non aveva solo dettato i «comandamenti» relativi alla gestione del servizio pubblico, ma aveva anche legittimato la ripetizione dei programmi esteri in Italia; e con una seconda sentenza, sempre del 10

luglio 1974, la n. 226, aveva affermato la legittimità degli impianti via cavo.

A questi segni premonitori seguiva la sentenza n. 202 del 28 luglio 1976, la più nota e la più clamorosa delle tre ricordate, emanata dunque solo un anno e tre mesi dopo la legge di regolazione del monopolio statale, con la quale dichiarava incostituzionale il monopolio per quanto concerne la trasmissione via etere in ambito locale e invitava il legislatore a regolamentarne l'autorizzazione e l'esercizio.

Il Parlamento, come è noto, interveniva solo dieci anni dopo con la legge 4 febbraio 1985, n. 10, di conversione del decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807, legittimando in via provvisoria l'emittenza privata di fatto esistente alla data del 1° ottobre 1984, la quale però, nel frattempo, si era estesa dall'ambito locale all'ambito nazionale.

Come tale estensione fosse stata possibile si spiega con l'uso di apparecchiature tecniche che consentivano la cosiddetta «interconnessione» tra i vari bacini locali.

Sull'interconnessione era intervenuta anche la Corte costituzionale, che, argomentando su di essa, l'aveva distinta in «funzionale» e «strutturale»: la prima, consistente nel collegamento dei bacini locali tra loro mediante apparecchi mobili (cassette registrate), aveva trovato la Corte costituzionale consenziente; la seconda, consistente nel collegamento dei bacini mediante strutture fisse di trasmissione, era stata giudicata incostituzionale.

Ma anche le cassette bastavano ad aprire la strada all'emittenza privata di ambito nazionale, che sarà considerata «commerciale» da una nuova sentenza della Corte. Infatti, quasi a suggellare il fatto compiuto, la sentenza n. 231 del 17 ottobre 1985 conferiva un autorevole viatico alla diffusione privata non vietando la pubblicità commerciale durante le trasmissioni perchè coerente con l'articolo 41 della Costituzione.

Da allora la nozione di mercato si intreccerà con quella, più tradizionale del linguaggio televisivo, di informazione e tutto il dibattito sarà contrassegnato dall'antinomia tra l'articolo 43 e l'articolo 41

della Costituzione, diciamo pure dalla contesa tra l'azienda privata e l'azienda pubblica per il dominio del mercato della pubblicità, che è la vera ragione della lunga incubazione occorsa per il varo del sistema misto radiotelevisivo.

Mette conto di aggiungere comunque che la spinta alla nascita e poi al consolidamento della emittenza commerciale non può essere attribuita, se non formalmente, alle sentenze della Corte costituzionale perchè esse in verità sono state, direttamente o meno, orientate da un vasto movimento di opinione pubblica, da tutti coloro insomma che, intervenendo nel dibattito culturale e politico del tempo, non consideravano più attuale la riserva dello Stato sull'informazione radiotelevisiva e si battevano per la soluzione più radicale, la cosiddetta «libertà d'antenna».

È stata questa la strada, del resto, verso la quale si sono incamminati i Paesi europei a noi più vicini per tradizione e cultura. L'Italia viene buona ultima nel superamento del monopolio.

#### *Il progetto Mammi*

Il disegno di legge riconosciuto con il nome del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni dei Governi De Mita e Andreotti, divenuto di recente legge della Repubblica, si incammina però non per la strada dell'annullamento della riserva statale sulla radiotelevisione, ma più cautamente e forse giustamente per quella del superamento del monopolio, di fatto già travolto dagli avvenimenti.

Sarà dunque sempre lo Stato a concedere la licenza per la diffusione sonora e televisiva.

Ma andiamo con ordine.

La serie di norme provvisorie del decreto-legge n. 807 del 1984, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 1985, di importanza notevole per la legittimazione del fatto compiuto, non regolamentava il particolare contesto in cui emittenza pubblica, disciplinata dalla vecchia legge 14 aprile 1975, n. 103, ed emittenza privata,

che continuava ad essere priva di norme di merito, dovevano convivere e costituire la nuova realtà dell'informazione in Italia.

La situazione appariva paradossale: molti obblighi e vincoli ancorchè anacronistici erano posti in capo alla concessionaria del servizio pubblico e pochi o punti doveri erano imposti ai soggetti privati che, in assenza di regole, incrementavano la loro presenza strutturale e la propria influenza sul mercato sfruttando peraltro obblighi che la legge n. 103 del 1975 imponeva alla concessionaria pubblica, ma per fini diversi, quale il «tetto» stabilito per la raccolta della pubblicità allora introdotto per tutelare la carta stampata e di cui si dirà in seguito.

Da qui nuovi richiami della Corte costituzionale al legislatore; molto chiari e decisi quelli contenuti nella sentenza n. 826 del 14 luglio 1988.

I tentativi esperiti per promuovere una nuova disciplina radiotelevisiva sono stati numerosi sia per iniziativa parlamentare, sia per iniziativa del Governo, ma, per limitarci a questa seconda categoria di atti, solo tre di essi riuscivano a superare la soglia del Consiglio dei ministri: i disegni di legge Gullotti, Gava e, appunto, Mammi.

L'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge Mammi avviene quando è in carica il Gabinetto De Mita ed è il frutto del lungo e dettagliato accordo di governo realizzato tra i partiti della maggioranza e che il Presidente del Consiglio consegna alle Camere allorquando si presenta per ottenere la fiducia.

È noto infatti che la questione radiotelevisiva costituiva uno degli argomenti peculiari del programma del Governo nella crisi di passaggio dal Governo Gorla al Governo De Mita.

Il superamento del monopolio statale già avvenuto nei fatti ma non nella legislazione e l'introduzione delle regole per la disciplina di un sistema coordinato, pubblico e privato, che realizzasse un effettivo pluralismo e una migliore qualità dell'informazione radiotelevisiva in Italia costituivano l'ambizioso obiettivo del Governo.

Ma, fin dalla prima lettura del testo del disegno di legge Mammi, ci si rendeva conto che il progetto, lungi dall'essere un codice di regole per il sistema misto elaborato in astrazione dalle situazioni contingenti, teneva realisticamente conto degli stati di fatto realizzati dai privati al 1° ottobre 1984, secondo la richiamata norma del decreto-legge n. 807 del 1984, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 1985, da un lato, e non affrontava il problema del ruolo del servizio pubblico nel nuovo contesto, nel senso che lasciava in vigore le vecchie norme della legge n. 103 del 1975, dall'altro. Si trattava, insomma, di un testo che operava una mediazione tra interessi, ma non di una proposta di legge di principi che delineasse un nuovo sistema dell'emittenza in Italia.

Il successivo dibattito parlamentare riuscirà a migliorare in varie parti il testo proposto, ma non ad emendare il difetto della legge, che resta con il suo vizio d'origine di compromesso tra interessi contrapposti, anche se il percorso parlamentare lo ha reso più accettabile e credibile in molti particolari.

Tra le tante questioni di dettaglio, ma non secondarie, introdotte dalle assemblee legislative faremo un brevissimo cenno solo a quattro di esse:

a) quella della trasmissione di film vietati ai minori, che, contrariamente alla tesi più permissiva sostenuta dal progetto del Governo, viene risolta nel senso che i film vietati ai minori di anni diciotto non potranno mai essere diffusi dai teleschermi, mentre quelli vietati ai minori di anni quattordici potranno essere diffusi solo dopo le ore 22,30;

b) quella della direttiva 89/552/CEE del 3 ottobre 1989, a cui il Governo non faceva cenno nel suo progetto e a cui invece, se pure a mezzo di accesi confronti, viene data attuazione;

c) quella della radiodiffusione minore: la radiofonia, dimenticata totalmente nel testo governativo, viene introdotta dalle Camere anche nella versione «comunitaria»; trascurata la televisione di ambito locale dal Governo, nel testo definitivo

molte norme danno qualche respiro alle esperienze migliori, se pure va detto con franchezza che l'impianto sostanzialmente duopolistico della legge non consente un reale rilancio della telediffusione minore;

d) quella delle norme a cui i concessionari dovranno sottostare nello installare le loro apparecchiature ricetrasmittenti nelle località indicate dal piano di assegnazione delle frequenze, e si tratterà sempre di suolo pubblico gestito dai comuni.

Si potrebbe continuare, ma non è questa la premessa che intendiamo sviluppare, interessandoci l'architettura della legge n. 223 del 1990.

#### *L'atto di concessione alla diffusione sonora e televisiva*

Nel dilemma tra autorizzazione e concessione (la Corte costituzionale aveva parlato di autorizzazione nella richiamata sentenza n. 202 del 1976 riferita però all'ambito locale), il legislatore sceglie l'istituto della concessione: l'etere è un bene pubblico la cui fruizione è riservata allo Stato, che può realizzare l'interesse generale concedendone l'uso a una società pubblica ma anche all'operatore privato, a determinate condizioni e sulla base di precise obbligazioni.

Non vi è quindi un diritto a trasmettere, ma una semplice possibilità che deve sottostare a rigorosi doveri e a chiare condizioni di esercizio. Questa è la strada attraverso la quale il legislatore ritiene innanzitutto di mettere ordine in quella che è stata definita, a ragione, la giungla dell'etere.

L'abusivismo infatti teoricamente bloccato dalla legge n. 10 del 1985 al 1° ottobre 1984 ha raggiunto livelli inammissibili in uno stato di diritto: il numero delle emittenti radiofoniche risultanti all'Amministrazione postale è di 4.204, di cui soltanto il 4,20 per cento operanti in bande di frequenza utilizzabili a tale scopo, mentre le emittenti televisive risultano essere 1.397, di cui solo il 26,52 per cento sono operanti in bande proprie e il rimanente 73,48 per cento ricadono in bande attribuite ad altri servizi (dati 1988).

Ne consegue che l'atto di concessione per radiodiffusione sonora o televisiva, che può essere relativo all'ambito nazionale o all'ambito locale, è ottenibile solo in presenza della disponibilità delle frequenze assegnabili sulla base dell'apposito piano previsto dalla legge.

Ottenuta la concessione, il concessionario ha titolo al rilascio, da un lato, dei collegamenti di telecomunicazione e, dall'altro, della licenza comunale per l'installazione degli impianti in area pubblica.

Gli obblighi a cui tutti i titolari di concessione debbono sottostare rappresentano un complesso di norme rigorose, ben coordinate e coerenti con il sistema misto, contrariamente a quanto è stato asserito. Ma essi sono numerosi e non se ne può che fare un'analisi sommaria in questa sede. Citeremo soltanto i doveri concernenti l'osservanza delle leggi e delle convenzioni internazionali in materia di telecomunicazioni e di utilizzazione delle opere dell'ingegno; il divieto di trasmissione dei programmi pregiudizievoli per lo sviluppo psichico e morale dei minori, contenenti scene di violenza gratuita o pornografiche, e, in tale contesto, il divieto di trasmissione di film vietati ai minori; il divieto di trasmettere opere cinematografiche prima che sia trascorso il termine di due anni dalla programmazione nelle sale cinematografiche; l'obbligo della iscrizione al registro nazionale delle imprese radiotelevisive e di comunicazione al Garante per la radiodiffusione e l'editoria dei trasferimenti delle quote azionarie e dei bilanci.

Per i concessionari privati, oltre ai predetti obblighi, se ne aggiungono altri: quelli relativi alla durata della programmazione; alla contemporaneità della trasmissione su tutto il territorio oggetto della concessione; alla tenuta del registro dei programmi trasmessi, alla trasmissione di servizi di informazione e non di mero spettacolo; alla riserva alla produzione comunitaria del 40 per cento del tempo di programmazione nel primo triennio e di non meno del 51 per cento per gli anni successivi. Un sorprendente errore della Camera dei deputati introduce peraltro anche la riserva del 50

per cento alle opere di origine italiana sul tempo di trasmissione destinato alle opere europee.

Questi ed altri doveri, a cui non è possibile far cenno, rappresentano - come si diceva - un contesto interessante della nuova disciplina.

Però non è questo il punto centrale. Il problema vero, su cui ha finito poi per focalizzarsi il grande dibattito della opinione pubblica e del Parlamento, non è stato tanto quello dei diritti e dei doveri dei concessionari, quanto quello del numero delle concessioni rilasciabili a ciascun richiedente e, comunque, del peso complessivo da riconoscere a ciascuna posizione operante nel mercato della informazione radiotelevisiva, anche al fine di evitare quelle posizioni dominanti e assicurare quel pluralismo su cui si è soffermata la Corte costituzionale nella sua richiamata sentenza n. 826 del 1988.

Ed è su questo punto che ha pesato lo stato dei fatti compiuti e il più volte richiamato decreto-legge n. 807 del 1984, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 1985.

L'accordo politico di maggioranza della primavera del 1988 già ricordato non affrontava il problema dell'abrogazione di quella legge e confermava implicitamente il riconoscimento delle situazioni intervenute al 1° ottobre 1984: si potevano cioè concedere fino a tre reti televisive ad un unico soggetto, privato o pubblico, operante in ambito nazionale.

La questione non è peregrina, perchè ha compromesso tutta l'architettura della legge, che, dopo quell'assunto, non poteva più costruirsi come legge di regole generali, ma semplicemente come mediazione tra interessi.

È ben vero che non esiste un obbligo da parte dello Stato alla concessione di tre reti a un soggetto. Da questo punto di vista il principio del pluralismo può ritenersi salvaguardato. Ed è anche vero che la concessione non conferisce diritti ad alcuno dei richiedenti, per cui lo stato di fatto potrebbe essere revocato sulla base di elementi

diversi, quali i requisiti del richiedente, le condizioni della domanda, le opportunità dell'offerta, le circostanze di fatto esistenti al momento del rinnovo della concessione.

Ma le norme transitorie del titolo V della legge n. 223 del 1990 intanto garantiscono a sufficienza il consolidamento delle posizioni dei privati operatori: in primo luogo, con l'autorizzazione alla prosecuzione nell'esercizio; in secondo luogo, con il titolo preferenziale al rilascio della concessione a chi è stato autorizzato a proseguire; in terzo luogo, con il divieto per quattro anni a vendere azioni o quote determinanti per il controllo della società. Una norma, quest'ultima, che, se impedisce speculazioni finanziarie sulla vendita delle concessioni ottenute a titolo preferenziale, impedisce altresì quello smobilizzo di concentrazioni dominanti la cui incentivazione invece sarebbe stata coerente con la ricerca di un più diffuso pluralismo.

Ma, più in generale, quando si opererà a regime, e cioè dopo sei anni dal rilascio della prima concessione, non si vede come la legge possa produrre una modificazione, diciamo pure una riduzione, per esempio da tre a due o a una, delle concessioni precedentemente rilasciate. Infatti, per i richiedenti che abbiano già effettuato trasmissioni radiotelevisive - così recita il comma 17 dell'articolo 16 - si tiene anche conto della presenza sul mercato, delle ore di trasmissione effettuate, della qualità dei programmi, delle quote percentuali di spettacoli e servizi informativi autoprodotti, del personale dipendente con particolare riguardo a quello con contratto giornalistico e degli indici di ascolto rilevati.

Sono norme, in sostanza, che non incoraggiano chi voglia entrare nel grande mercato televisivo e invece favoriscono ancora una volta lo stato di fatto stabilendo distanze non facilmente colmabili tra chi è fuori e chi è dentro e decretando in definitiva la sostanziale stabilità della situazione.

L'unico dinamismo prevedibile non è predeterminato dalla legge, ma sarà quello provocato dal mercato, dal libero interscambio tra gli interessi degli operatori. E

forse per questo il legislatore ha riservato la sua maggiore attenzione alla normativa *antitrust*, di cui parleremo, arrendendosi alla fatalità del gioco politico che assegnava tre reti a un operatore, con la conseguenza di redigere certo un buon testo di mediazione, ma non - come abbiamo detto - un codice di principi.

#### *Le risorse tecnologiche e finanziarie del sistema*

L'assegnazione di tre reti a un solo operatore condiziona la natura della legge perchè una concentrazione di tale rilevanza assorbe una quantità di risorse che compromette il pluralismo.

Le risorse, come è noto, sono di due tipi: tecnologiche e finanziarie.

Quanto alle risorse tecnologiche non è il caso in questa sede di addentrarci in disquisizioni di carattere tecnico. Le frequenze non sono illimitate e la trasmissione via etere sottosta alla condizione dell'esistenza di questo bene, che non a caso è stato oggetto di riserva statale ai sensi dell'articolo 43 della Costituzione. Durante la discussione parlamentare è affiorata più volte la tesi della sufficienza o meno delle frequenze atte a coprire tutti i fabbisogni di ambito nazionale e locale. Ma anche i tecnici del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, più volte interpellati su questo punto, non hanno dato risposte esaurienti e si può capire perchè. La legge infatti poteva scegliere due strade: predeterminare le priorità di una rigorosa assegnazione delle frequenze quantificando *a priori* le assegnazioni per il servizio pubblico, per la radiofonia e la televisione privata nazionale, per la radiofonia e la televisione privata locale, per la radiofonia comunitaria e così via, oppure affidare agli organi ministeriali nel concreto del procedimento di assegnazione la distribuzione delle risorse tecnologiche tenendo conto soprattutto dell'esistente e orientando la scelta solo attraverso taluni criteri, come quello della centralità del servizio pubblico e di determinate riserve da riconoscere alla radiofo-

nia, alla televisione locale, alla diffusione comunitaria.

È stata scelta - già nel testo originario del Governo - questa seconda strada, che consentirà ai competenti organi ministeriali di essere adempienti rispetto all'impegno preso in sede politica delle tre reti nazionali ad un solo operatore. Peraltro il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni ha difeso bene una norma transitoria del suo testo che agevola ulteriormente quell'impegno: «Gli impianti censiti» - così recita l'articolo 34 della legge - «ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 febbraio 1985, n. 10, costituiscono elementi per la definizione del piano ...». Insomma, lo stato di fatto al 1° ottobre 1984 ritorna con tutta la sua carica liquidatrice dell'ambizioso proposito di elaborare una legge di principi.

\* \* \*

Quanto alle risorse finanziarie (che altro non sono che la pubblicità commerciale), il discorso è più complesso perchè, da un lato, non risparmia il settore pubblico ma si intreccia con le risorse di quello; dall'altro, il discorso non è solo di mercato, ma coinvolge delicati risvolti etici o di etica politica.

Da questo secondo punto di vista, tutti coloro che nel dibattito politico parlamentare esprimevano posizioni che potremmo definire anticonsumistiche (ma il termine è improprio) chiedevano una minore presenza di pubblicità nei programmi. Infatti, il rischio che l'eccesso di pubblicità possa stravolgere il senso della comunicazione è reale. Non si può - sostenevano costoro - trasformare la radiodiffusione, ma in particolare la televisione, da mezzo che informa e intrattiene a mezzo di *marketing* di merci e prodotti di consumo.

Sul filo di questa preoccupazione nel dibattito parlamentare è stato chiesto al Governo di porre un limite più contenuto alla originaria proposta dell'affollamento pubblicitario e di evitare che taluni programmi siano interrotti dalla pubblicità,

per giungere a un più corretto equilibrio tra le esigenze del cittadino, gli investimenti delle aziende e il fabbisogno finanziario delle emittenti, di quelle commerciali in particolare, per le quali la pubblicità è risorsa primaria.

L'elevato numero di messaggi pubblicitari trasmessi da queste emittenti supera di gran lunga quello dei messaggi trasmessi complessivamente nel resto d'Europa, al punto che gli stessi utenti della pubblicità, che investono in Italia oltre 3.000 miliardi di lire nei mezzi radiofonici e televisivi, hanno dovuto proporre un contenimento agli operatori della televisione commerciale in misura tale da evitare il rigetto del messaggio da parte del telespettatore.

Ma le ragioni «etiche» degli spettatori e quelle aziendali degli inserzionisti si scontrano con il fabbisogno finanziario dei *media* televisivi e, in particolare, degli interessi più forti.

Chi ha tre reti da gestire senza avere altre risorse all'infuori della pubblicità, finisce per considerare un solo aspetto della questione: il mercato.

E per acquisire una grossa fetta di quei 3.000 miliardi di pubblicità deve agire sulla crescita dell'*audience*. L'ascolto diventa quindi la regola principe delle grandi emittenti commerciali, che finiscono così per dedicarsi a produzioni di largo consumo come film, telefilm, spettacoli leggeri, sport. Inoltre, per produrre un grande ascolto devono cercare di vincere la concorrenza più forte che, nel caso italiano, è rappresentata dall'emittente di Stato, in effetti risultata vincitrice della cosiddetta «battaglia dell'*audience*».

Ecco - e siamo al primo profilo del discorso di cui si parlava dianzi - come nasce l'intreccio tra risorse dirette al servizio pubblico e quelle dirette alle emittenti commerciali.

Avendo messo sul mercato aziende con uguali potenzialità, e che insistono sullo stesso mercato, diventa difficile se non impossibile contenere, per legge, le une o le altre nella contesa puramente mercantile per il controllo della pubblicità.

Una tesi emersa nel dibattito tendeva appunto a porre un limite legislativo a tale raccolta in capo a tutte le aziende operanti sul mercato dell'informazione.

Ma, a prescindere da argomentazioni più generali sulla natura e sull'efficacia dei vincoli in economia, non poteva non apparire una norma discutibile dopo la concessione delle tre reti.

Certo, si potrebbe in linea teorica contenere l'espansione agendo sull'uno o sull'altro versante: la concessione dei *media* o il rifornimento della pubblicità. Sarebbe come dire che il fabbricante di automobili potrebbe essere contenuto nel suo sviluppo contingentando il prodotto o razionando il carburante.

Ancora una volta, però, ci si trovava di fronte a uno stato di fatto, a una pagina che non era più bianca, anzi era tutta scritta a molte mani; per cui avrebbe certo avuto un senso agire oggi perchè non si era stati in grado di agire ieri e trasferire dal piano della transazione economico-politica al piano della pura regola un confronto di tale importanza. Ma per questa radicale mutazione non esistevano le condizioni nel Parlamento italiano, come i fatti si sono incaricati di dimostrare. E, volendolo fare oggi, si dovrebbe partire da una impostazione radicalmente diversa dalla legge Mammi, tentando un equilibrio complessivo su altre basi. Noi accettiamo invece quell'impostazione denunciandone i limiti e le implicazioni prevaricanti.

Sul piano delle opportunità ha vinto dunque chi aveva acquisito il vantaggio iniziale perchè era oggettivamente favorito nella pretesa della pubblicità per i suoi «contenitori» da tempo in funzione.

Del resto, la parte pubblica, che aveva ed ha altrettante reti, non opponeva una resistenza, come dire, strategica, ma solo di quantità; pretendeva cioè le risorse per gestire le proprie reti, nè più nè meno dell'altra parte.

Esiste una simmetria singolare in Italia tra la più grande azienda privata e la concessionaria pubblica che le rende complici e non solo concorrenti di un mercato quasi esclusivo.

Come si vede, ci troviamo sempre di fronte al problema della eccessiva dimensione della emittenza commerciale, la quale ha buon gioco, per ragioni di mercato, a chiamare puntualmente in causa la simmetrica dimensione dell'azienda pubblica.

Ma tali rilevanti dimensioni, che si sorreggono l'una con l'altra esaurendo praticamente le risorse esistenti, determinano in verità quel sistema bipolare che rappresenta il vero limite della legge recentemente entrata in vigore.

Non a caso il disegno di legge Mammi era uscito dal Consiglio dei ministri con la stravagante, ma non troppo, disposizione che divideva a metà le risorse complessive (pubblicità e canone) tra il settore pubblico e quello privato.

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; timore poi rivelatosi infondato.

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.

Così abbiamo assistito ogni anno all'accesa polemica sulla fissazione del livello del «tetto», perchè è chiaro che se è alto ne

soffre la controparte privata, se invece è basso ne soffre il cittadino, che dovrà contribuire di più attraverso il canone o altri contributi dello Stato.

Una seconda tesi emersa nel corso del dibattito parlamentare, questa volta vincente, proponeva perciò l'abolizione del «tetto», cioè la rottura del meccanismo (si potrebbe definire perverso) che legava le mani all'azienda pubblica imprigionandola nella logica del duopolio.

La tesi era favorita dalla concezione complessiva del provvedimento che si stava dibattendo: se il sistema misto è anche un sistema di mercato, i vincoli si mettono a tutti o a nessuno. E, infatti, esiste già un primo vincolo che limita, per tutti, l'affollamento pubblicitario per ciascuna ora di trasmissione.

All'obiezione secondo cui la concessionaria pubblica godeva del canone di abbonamento, a differenza dei privati, la coerente decisione è stata quella dell'abolizione del canone.

La legge n. 223 del 1990 ha adottato quindi 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. Questa volta la vittoria di un principio su un interesse potrebbe rivelarsi la classica vittoria di Pirro, nella quale potrebbe essere annullata per sempre la stessa funzione dell'azienda pubblica. Potremmo assistere a una progressiva inversione del carattere originario dei due tipi di emittenza già peraltro in atto per il controllo dell'*audience*: quella commerciale potrebbe diventare sempre più «pubblica» aspirando a convenzionarsi con i servizi dello Stato (vedi la contesa per assicurarsi i servizi sportivi) e quella statale sempre più

«commerciale», per inseguire ascolti sempre più di massa (vedi il caso del contratto con la cantante Madonna).

\* \* \*

Resta da dire ancora qualcosa sul problema che abbiamo definito «etico» della pubblicità. Ebbene, qui la mediazione tra principi e interessi è stata trovata nell'applicazione, quasi tal quale, della norma comunitaria di cui alla direttiva 89/552/CEE.

L'affollamento della pubblicità per ogni ora sarà ancora alto e, guardando il teleschermo, non si noteranno grandi differenze tra prima e dopo l'entrata in vigore della nuova norma. È scomparsa ogni disciplina riguardo al contenuto della pubblicità, su cui si era insistito molto in prima lettura al Senato, però è scritto che la pubblicità radiofonica e televisiva non deve offendere la dignità della persona, non deve evocare discriminazioni di razza, sesso e nazionalità, non deve offendere convinzioni religiose e ideali, non deve indurre a comportamenti pregiudizievoli per la salute, la sicurezza e l'ambiente, non deve arrecare pregiudizio morale o fisico a minorenni.

Si apre quindi un delicato problema di controllo e di vigilanza in merito a questa disposizione di principio.

Più stringente è la norma secondo cui le trasmissioni educative e religiose non potranno mai subire interruzioni pubblicitarie, così come le opere di alto valore artistico scelte dal Garante. Purtroppo la legge non segue la direttiva CEE per quanto concerne le trasmissioni sportive, che potranno quindi essere interrotte dalla pubblicità.

Per quanto concerne i film, le interruzioni non sono consentite nei cartoni animati, ma negli altri film lo sono in misura leggermente superiore a quella stabilita dalla direttiva CEE.

In ogni modo le disposizioni sulle interruzioni dei film - problema in verità assente dal testo originario del Governo e nato dopo una clamorosa votazione al Senato con la quale si è vietata *tout court* la pubblicità nelle opere cinematografiche -

decorrono dal 1° gennaio 1993. Questa disposizione risulta contraddittoria rispetto all'articolo 39 della stessa legge laddove si fa riferimento all'attuazione della direttiva comunitaria, che è invece prevista per il 3 ottobre 1991. Il Governo al contrario ha sostenuto la coerenza della norma ai sensi degli articoli 20 e 25 della direttiva 89/552/CEE, tesi risultata poi maggioritaria e approvata con le conseguenti dimissioni di cinque Ministri e il veloce rimpasto del Governo Andreotti.

Sull'osservanza o meno della direttiva 89/552/CEE del 3 ottobre 1989, certamente violata in alcuni punti, il Senato, infine, approvava un ordine del giorno, accettato dal Governo, con cui lo stesso Presidente del Consiglio si impegnava all'adeguamento di tali norme in una successiva occasione legislativa. Si veda in merito il parere della Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato (estensore il senatore Zecchino) espresso il 2 agosto 1990.

#### *Le disposizioni antitrust*

Abbiamo accennato dianzi all'attenzione tutta particolare che il legislatore ha riservato alla normativa *antitrust*, vale a dire alle disposizioni atte ad evitare il formarsi di posizioni dominanti nel settore dell'informazione, non solo radiotelevisiva. E si può capire tale preoccupato comportamento se si pone mente al fatto che la concessione fino a tre reti televisive a un solo soggetto avrebbe potuto facilmente determinare situazioni di dominanza. Da questo punto di vista, dunque, lo sforzo per porre dei limiti alle concentrazioni è stato corretto e soprattutto coerente con quella generale impostazione del testo governativo che non imponeva limitazioni nella raccolta della pubblicità preoccupato a considerare la questione piuttosto sotto il profilo della macchina che sotto quello del carburante, tanto per richiamare la metafora già usata.

A prescindere dal risultato, che può essere giudicato in modi diversi, diciamo subito che l'impegno più deciso in questa direzione è stato espresso dunque dal

Governo e, per esso, dal Ministro proponente.

Fin dall'accordo politico per la formazione del Governo De Mita, infatti, tale questione era stata tenuta presente come corollario necessario alla pluralità delle concessioni riconosciute dallo stato di fatto. La soluzione allora escogitata dall'accordo, trasferita tal quale nel disegno di legge Mammì, è nota col nome di «opzione zero», soluzione che, in breve, pretendeva di prescrivere a chi possedeva giornali quotidiani di non possedere reti televisive e viceversa. Tale soluzione fu generalmente criticata dagli operatori dell'informazione, dalla opinione pubblica e dagli stessi gruppi politici che l'avevano inizialmente proposta perchè in effetti non rispettosa della multimedialità, cioè della interrelazione tra i diversi mezzi d'informazione. Lo stesso Garante in una audizione presso l'8<sup>a</sup> Commissione del Senato nell'estate 1988 dichiarava che «l'area delle comunicazioni di massa si presenta articolata in diversi settori, ciascuno con una sua specifica individualità, ma, sempre più, nelle sue dinamiche reali tende all'interazione o alla complementarità fra le diverse componenti che la formano».

Tuttavia l'esigenza di impedire una integrazione eccessiva di mezzi suggerì al Governo, abbandonata la più radicale «opzione zero», di presentare una nuova proposta più articolata.

È nata in questa logica la norma dell'articolo 15 della legge n. 223 del 1990 che fa divieto di possedere giornali quotidiani a chi sia concessionario di tre reti televisive nazionali; di possedere oltre l'8 per cento di tiratura di giornali quotidiani a chi sia concessionario di due reti televisive nazionali; di possedere oltre il 16 per cento di tiratura di giornali quotidiani a chi sia concessionario di una rete televisiva nazionale.

L'emendamento del Governo era stato presentato durante la discussione in Senato, nell'aprile 1988, quando ancora non era alle viste il tentativo di fusione di due grandi gruppi nazionali, per cui la proposta, che sembrava diretta a salvaguardare le

posizioni di chi già operava nel settore televisivo e ad escludere altri potenziali operatori, era stata accolta con generale freddezza e giudizi poco lusinghieri da parte di osservatori esterni al Parlamento.

Quando poi il tentativo di fusione è apparso nella sua temibile consistenza per il pluralismo in Italia la norma è stata considerata molto opportuna dagli stessi critici.

Si deve in ogni modo a quella norma, approvata poi alla Camera nella stessa versione, se la fusione non si è ancora realizzata.

L'articolo 15 della nuova legge contiene una seconda parte che non ha suscitato minore interesse durante tutto il corso della discussione. Se, da un lato, il pluralismo esige una difesa nell'intreccio tra reti televisive e quotidiani, dall'altro è sembrato opportuno tutelarlo con un limite di concentrazione assoluto relativo al mercato complessivo, che riguardasse cioè anche i periodici, gli audiovisivi e simili.

Si è molto discusso sul «paniere» di mezzi sul quale calcolare la percentuale e sulla misura di tale percentuale. Durante la discussione parlamentare è stata esclusa la voce «libri», anche se il Governo mostrava fondate perplessità verso quell'esclusione; come a dire che un grande libro non influenzerebbe la comunicazione sociale almeno quanto una serie di film o di telegiornali.

In ogni modo, il totale del mercato è stato riferito ai ricavi derivanti da quotidiani, periodici, audiovisivi, pubblicità, canone e abbonamenti, che, ai dati 1988, ammontavano a lire 17.821 miliardi, su cui quindi occorre calcolare la percentuale del 25 per cento o del 20 per cento, a seconda che l'editore sia puro o meno, che costituisce il limite oltre il quale è fatto divieto di estendere la proprietà, il controllo o il collegamento.

Sotto il profilo *antitrust* la legge mostra, in sostanza, un buon equilibrio, anche se merita di essere modificata rispetto a due elementi:

a) il primo riguarda le conseguenze relative all'incrocio con i quotidiani dato il

contenimento da tre a due delle concessioni rilasciate a un medesimo soggetto;

b) il secondo riguarda i periodici. Sotto questo secondo profilo occorre ricordare che la legge 6 agosto 1990, n. 223, ha fissato i limiti per la contemporanea presenza nel settore televisivo e in quello dell'editoria quotidiana, ma ha completamente ignorato il problema degli incroci proprietari tra televisione e stampa periodica. Questo consente agli editori televisivi una espansione praticamente illimitata nel settore dei periodici, in quanto il solo limite previsto è quello richiamato del 25 per cento (o 20 per cento per i cosiddetti «editori puri») delle «risorse complessive del settore delle comunicazioni di massa».

La minaccia al pluralismo, che il legislatore ha voluto sventare attraverso le norme riguardanti i quotidiani, permane in modo identico, se non più grave, qualora si permetta - come la legge n. 223 del 1990 permette - agli editori televisivi una illimitata capacità di intervento nel settore della stampa periodica.

#### *Oltre la legge Mammi*

Affermavamo dianzi che la contraddizione fondamentale della legge sta nel fatto che essa delinea, per un verso, gli istituti innovativi del sistema misto - che tali sono anche se sono il frutto di mediazione tra interessi e principi - e, per altro verso, esprime un impianto legato a istituti superati o ai dati di fatto del periodo trascorso in assenza di legge.

L'obiettivo di una disciplina realmente innovativa e organica, che smantellasse l'impianto delle vecchie leggi e contemporaneamente realizzasse nella sinergia tra pubblico e privato una sintesi più alta della comunicazione radiotelevisiva, non si è purtroppo realizzato.

Non esistevano le condizioni politiche e parlamentari, da una parte, e il terreno era fortemente arato, dall'altra, perchè i propositi più rigorosi potessero dare frutti conseguenti. Ma resta l'esigenza di perseguire quell'obiettivo e di adottare nuove disposi-

zioni che tolgano le incongruenze a cui s'è più volte accennato.

La legge n. 223 del 1990 è dunque da considerarsi più un punto di partenza che un punto di arrivo.

E ciò rispetto soprattutto a due questioni, a nostro giudizio principali.

1. La prima è quella della natura e del ruolo della RAI. Il legislatore, a ben intendere la norma con cui abolisce il canone di abbonamento dal 1993, pone l'azienda sul mercato, ma invoca una decisione definitiva circa il ruolo dell'azienda pubblica.

Lo scenario che si intravede è, infatti, molto incerto. Le risorse finanziarie dell'azienda di Stato potrebbero subire un cambiamento di natura e con esse cambierebbe la stessa natura della concessionaria. Da accessoria, la pubblicità potrebbe diventare primaria e la ricerca dell'ascolto produrrebbe una rarefazione dei programmi di cultura, di informazione, artistici, religiosi, educativi, alcuni dei quali peraltro non sono, per legge, intercettabili dalla pubblicità e altri poco idonei a riscuotere grandi ascolti, anche se - per un emendamento approvato a sorpresa dalla Camera dei deputati - i telegiornali potranno essere sponsorizzati. Infatti il Senato aveva introdotto una norma analoga all'articolo 17, comma 3, della direttiva CEE che non figura più nella versione definitiva della legge.

Il regime di mercato porrà così gravi e complessi problemi organizzativi alla concessionaria del servizio pubblico, sia di ordine generale per l'equilibrio tra spese e ricavi, sia di ordine particolare nel campo della raccolta pubblicitaria.

Fino ad oggi la RAI si è trovata nelle condizioni, assai singolari per un'impresa, di «rifiutare» la domanda rilevante di pubblicità che le veniva proposta, perchè il doppio vincolo, rappresentato dagli indici di affollamento pubblicitario e dal «tetto» monetario delle entrate pubblicitarie per ciascun esercizio, la rendeva praticamente indifferente al mercato e anzi la costringeva a vendere a prezzi inferiori a quelli possibili gli spazi pubblicitari.

Dal 1993 sarà invece costretta ad alzare i prezzi e contemporaneamente ad aggredire il mercato, non potendo più fare conto automatico sul canone e dovendosi misurare con una concorrenza molto agile e capace.

Ciò significa che dovrà darsi una struttura «privatistica» adeguata ai rischi di un mercato ancora in espansione, ma giunto a un passo dalla saturazione.

Ecco perchè l'incompatibilità con alcune norme delle vecchie leggi diviene fatale per la RAI e compromette nello stesso tempo il pluralismo del sistema misto.

Diventa essenziale dunque la ripresa del cammino per affrontare il problema del sistema misto radiotelevisivo secondo una logica più stringente e più coerente con le regole del pluralismo e dell'economia di mercato. Bisogna insomma partire da più lontano di quanto non abbia potuto o saputo fare l'approccio precedente e rimettere in discussione sia la legge n. 103 del 1975 che il decreto-legge n. 807 del 1984, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 1985.

I punti fondamentali del percorso ci sembrano i seguenti:

a) modificazione dell'ibrida natura del consiglio di amministrazione della RAI, eletto dalla Commissione parlamentare di vigilanza e, in pratica, dai partiti e non dall'azionista. La RAI è una società dai poteri confusi e diffusi, certamente non in grado di misurarsi con le decisioni immediate che richiede il mercato e il nuovo regime misto;

b) abrogazione dell'anacronistica Commissione parlamentare di vigilanza, il cui ruolo è reso ancora più incomprensibile dall'istituzione dell'ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, al quale sono conferiti i reali poteri di vigilanza, di controllo e sanzionatori del nuovo sistema pubblico e privato dell'informazione.

Se non andiamo errati, solo l'articolo 25 della nuova legge cita la Commissione, laddove si ribadisce la sua competenza nella nomina dei membri del consiglio di amministrazione della concessionaria;

c) superamento del controllo «parlamentare» della RAI, che aveva un senso, secondo la nota sentenza della Corte costituzionale, quando in regime di monopolio si doveva assicurare un corretto pluralismo alle varie tendenze e opinioni. Ora il regime misto mette in crisi quell'impostazione. Infatti del pluralismo «interno» non c'è più bisogno, se è vero che gruppi, partiti e movimenti oggi possono essere rappresentati anche all'esterno e forse più agevolmente sulla base delle nuove norme. Il problema è invece quello di sostituire la Commissione con un comitato di indirizzi sull'intero sistema misto, ma che abbia come principali interlocutori il Governo e il Garante non ritenendosi ammissibile l'espressione diretta di indirizzi sulla società pubblica e tanto meno sulle società private;

d) l'azienda RAI sia un'azienda IRI con tutte le sue regole e lo stile proprio delle partecipazioni statali, sotto le norme del codice civile e dello statuto della società.

Del resto, il direttore generale della RAI, Gianni Pasquarelli, nella seduta del 3 ottobre 1990 della Commissione di vigilanza dichiarava esplicitamente la necessità di correggere l'anomalia dell'invisibile azionista IRI e di sottrarre l'azienda radiotelevisiva pubblica all'abbraccio soffocante dei partiti. Gli stessi concetti venivano confermati dal presidente dell'IRI, Nobili, ascoltato dalla Commissione in data 18 ottobre 1990.

Pasquarelli in quell'occasione esponeva anche i dati finanziari dell'azienda, che si possono così riassumere: lire 1.500 miliardi di debito con le banche; un consistente *deficit* annuale di gestione, che nel 1992 raggiungerà la cospicua cifra di lire 240 miliardi; sottocapitalizzazione dell'azienda, che a fronte di un grande patrimonio, che in parte verrebbe smobilizzato, ha un modesto capitale sociale.

Se quella descritta è la strada per la quale ci possiamo incamminare per riformare l'azienda pubblica, resta da vedere come tale azienda riconciliata con il mercato possa svolgere l'originario ruolo di azienda concessionaria di un servizio pubblico.

Trattandosi di un'azienda pubblica che, in parte, agisce in regime di libero mercato e, in parte, assume obblighi di svolgimento di un pubblico servizio, la concessione Stato-RAI dovrebbe riacquisire quel ruolo di convenzionamento univoco che aveva prima della legge n. 103 del 1975 e che ha perso con l'entrata in vigore di quella stessa legge.

Tra l'altro, c'è il rischio che tra convenzione e legislazione si verifichino gravi disomogeneità, come è il caso del satellite RAISAT che, previsto dalla convenzione in corso, si configura come quarta rete RAI, evadendo dal limite delle tre reti fissate dalla legge. I tempi, i modi, le forme, i controlli dell'approvazione e della gestione della nuova concessione/convenzione sarebbero tutti da discutere; e non è questa la sede per farlo.

Ci sono due ulteriori problemi da risolvere: la sorte del canone di abbonamento e il diritto o la pretesa che potrebbe insorgere da parte degli operatori privati del sistema misto di essere anch'essi destinatari di concessione/convenzione per lo svolgimento di servizi pubblici, come avviene per esempio nel servizio sanitario nazionale, che è svolto principalmente dalle strutture pubbliche ma con il quale sono convenzionate, per tutto o per una parte dei servizi, anche le strutture private.

Circa il canone, dopo anni di discussione, su cui anche le supreme magistrature dello Stato sono intervenute e dopo numerosissime proposte di legge, pare che non possano esservi più dubbi ormai sulla sua trasformazione in imposta indirizzata sulla detenzione degli apparecchi radiotelevisivi e sul fatto che il suo gettito debba essere destinato principalmente alla RAI, nei limiti definiti dalla concessione/convenzione, per i servizi resi alla comunità nazionale e alle società regionali se e in quanto esercenti servizi pubblici di informazione.

Dovrebbe essere chiaro comunque che i programmi pagati attraverso il gettito dell'ex canone dovrebbero essere esenti dalla pubblicità, e ciò fino ad immaginare che i programmi di una intera rete possano non essere interrotti.

Circa l'altro problema, non è possibile escludere l'eventualità che lo Stato possa convenzionarsi - a parità di condizioni - anche con emittenti private nel contesto di un sistema misto che voglia realizzare una qualità migliore dell'informazione, nell'interesse del cittadino. Dovrebbe dipendere ovviamente dalle circostanze di fatto e dalle opportunità, non certamente da norme di legge.

2. L'altra grande questione, a cui facevamo cenno all'inizio del paragrafo e che, in fondo, è la reale questione che ha condizionato tutta l'architettura della legge n. 223, è quella che potremmo definire delle «tre reti».

Il punto vero, più volte richiamato, è questo, perchè non c'è chi non veda come un autentico sistema misto, non duopolistico, possa fondarsi sul ridimensionamento degli attuali grandi protagonisti della scena radiotelevisiva: sia quello di parte privata, che assorbe circa il 70 per cento della pubblicità televisiva, sia quello di parte pubblica, che, con le sue tre reti televisive, tre reti radiofoniche, una quarta rete radiofonica proposta dall'articolo 24 della legge n. 223 del 1990, venti stazioni regionali, costituisce un blocco gigantesco, finanziario, economico, politico, difeso spesso più per contrasto con il blocco privato che per una reale condivisione del suo attuale ruolo.

Non basta dire insomma che la Fininvest ha troppo. Bisogna coerentemente cominciare a dire che anche la RAI ha troppo. C'è una profonda contraddizione oggi tra un blocco pubblico che detiene circa il 50 per cento dell'ascolto e assorbe risorse tecnologiche e finanziarie immense e l'esigenza di distribuire ai cittadini presenze significative e pluralistiche. Anche perchè, di fronte a una concentrazione di queste dimensioni che intende stare senza vincoli sul mercato, diventa difficile negare alla spinta dell'interesse contrapposto una qualche giustificazione.

Lo smobilizzo di una rete televisiva da parte della RAI, d'altra parte, verrebbe incontro a quel risanamento finanziario di

cui parlava il direttore generale nella richiamata seduta del 3 ottobre della Commissione parlamentare.

La privatizzazione di TF1 in Francia è stata realizzata nel 1987 per un ricavo di circa lire 1.000 miliardi rientrati nelle casse pubbliche. Forse non c'è generale soddisfazione tra i privati acquirenti; in ogni modo TF1 ha guadagnato nel 1989 30 miliardi netti.

Onorevoli senatori, concludendo, a noi pare che un reale sistema radiotelevisivo misto e pluralista debba adeguarsi a tre principali punti di coerenza:

1) un servizio pubblico regolato in maniera tale da svolgere i suoi compiti di istituto, culturali, educativi, informativi, con decorosa sobrietà aziendale, limitato nella concessione delle reti e affidato principalmente ad una azienda pubblica di grandi capacità professionali che svolga, con le regole del mercato, anche attività commerciale per non sentirsi ed essere una azienda assistita;

2) un settore privato nazionale di tipo commerciale non costretto alla esasperata concorrenza con la emittente pubblica, non dilagante e ingombrante, e quindi limitato nella concessione delle reti;

3) un settore locale forte e autorevole, dedicato soprattutto alla informazione radiotelevisiva locale e regionale, che possa vivere, da un lato, con le risorse finanziarie lasciate libere dal mercato maggiore della pubblicità e, dall'altro, con le risorse tecniche e tecnologiche di quel decentramento radiotelevisivo pubblico e di quella terza rete televisiva che è stata forse il più grande equivoco introdotto dalla riforma del 1975 e su cui si sono sviluppati gli ulteriori errori.

Ecco perchè abbiamo parlato di punto di partenza riferendoci alla legge 6 agosto 1990, n. 223. È una tappa di un cammino che doveva, poteva forse, essere impostato meglio fin dall'inizio, ma non è comunque priva di significato reale e di effetti giuridici e politici rilevanti, se, nella strada già aperta, si potranno definire meglio percorsi

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

più coerenti con il sistema misto pubblico e privato.

Il presente disegno di legge, dunque, oltre a correggere alcuni errori in cui è incorso il Parlamento nell'approvazione della legge n. 223 del 1990 e a integrare

taluni istituti non sufficientemente approfonditi nella precedente discussione parlamentare, vuole soprattutto riprendere il lavoro laddove il testo cosiddetto «Mammi» si è interrotto per l'urgenza di dare al Paese una prima normativa al riguardo.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

*(Numero massimo  
di concessioni nazionali consentite)*

1. Il comma 4 dell'articolo 15 della legge 6 agosto 1990, n. 223, è sostituito dal seguente:

«4. Le concessioni in ambito nazionale riguardanti la radiodiffusione sia televisiva che sonora, rilasciate complessivamente ad un medesimo soggetto, a soggetti controllati da o collegati a soggetti i quali a loro volta controllino altri titolari di concessioni, non possono superare il numero di due».

2. Nel comma 1 dell'articolo 24 della legge 6 agosto 1990, n. 223, le parole «tre reti televisive» sono sostituite dalle seguenti: «due reti televisive». Nello stesso comma sono soppresse le parole da «, ove richiesto» alla fine.

**Art. 2.**

*(Divieto di posizioni dominanti)*

1. La lettera c) del comma 1 dell'articolo 15 della legge 6 agosto 1990, n. 223, è soppresa.

2. Nel comma 7 dell'articolo 15 della legge 6 agosto 1990, n. 223, le parole «tre reti televisive nazionali, o» sono soppresse.

3. Oltre a quanto è previsto dalla lettera a) del comma 1 dell'articolo 15 della legge 6 agosto 1990, n. 223, è fatto divieto di rilasciare una concessione per radiodiffusione televisiva in ambito nazionale a soggetti che abbiano il controllo di imprese editrici di periodici la cui tiratura annua abbia superato nell'anno solare precedente il 16 per cento delle copie complessive tirate dai periodici, intendendosi come copie complessive riferite ai periodici la

somma delle testate con più di dieci giornalisti occupati a tempo pieno, con una tiratura a numero di media annuale di almeno 50.000 copie e con un ricavato pubblicitario annuo di più di un miliardo di lire.

4. Ai fini dell'applicazione del comma 2 dell'articolo 15 della legge 6 agosto 1990, n. 223, sono considerati periodici quelli che presentano le caratteristiche di cui al comma 3 della presente legge.

### Art. 3.

#### *(Concessione alla società concessionaria pubblica)*

1. A decorrere dal 1° gennaio 1993, tutti i rapporti tra lo Stato e la concessionaria pubblica che non siano espressamente demandati dalla legge a specifici istituti o autorità sono regolati dall'atto di concessione. Esso può essere accompagnato da una convenzione e deve riferirsi a tutti i servizi che lo Stato ritiene di riservare alla propria competenza.

2. La concessione ha validità per nove anni, è rinnovabile per un periodo non superiore, è aggiornabile ogni qualvolta lo Stato lo ritenga necessario e contempla, oltre agli obblighi diretti alla gestione dei servizi e degli impianti in concessione, le prestazioni che la società concessionaria è tenuta a realizzare, le iniziative relative alla ricerca e alla sperimentazione di nuove tecnologie, anche nel rispetto degli accordi internazionali.

3. La concessione regola i rapporti finanziari tra lo Stato e la concessionaria pubblica e determina la corresponsione alla società stessa dei contributi dello Stato per i servizi resi a favore della collettività nazionale in relazione all'attuazione degli obblighi e degli obiettivi propri del servizio pubblico.

4. La concessione stabilisce altresì gli indirizzi per la realizzazione dei programmi e la loro equilibrata distribuzione nei tempi disponibili e disciplina le norme per garantire l'accesso al mezzo radiotelevisivo pubblico.

5. L'atto di concessione alla società concessionaria del servizio pubblico e gli eventuali aggiornamenti sono deliberati dal Consiglio dei ministri su proposta del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni di concerto con i Ministri del tesoro e delle partecipazioni statali.

6. L'attività di produzione e commercializzazione svolta dalla società concessionaria del pubblico servizio radiotelevisivo costituisce, agli effetti penali e ad ogni altro fine, esercizio di impresa privata.

#### Art. 4.

##### *(Consiglio di amministrazione della società concessionaria pubblica)*

1. Il consiglio di amministrazione della società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico è composto da quindici membri. Tra di essi sono scelti il presidente, il vice presidente, gli eventuali amministratori delegati, secondo le norme dello statuto della società. Il direttore generale è nominato dal consiglio di amministrazione.

2. I poteri, la durata e le funzioni del consiglio di amministrazione, così come i compiti del direttore generale, sono regolati dalle norme del codice civile e dallo statuto della società.

3. La carica di componente del consiglio di amministrazione è incompatibile con l'appartenenza al Parlamento, ai consigli regionali e ai consigli metropolitani e con la titolarità di rapporti di interesse o di lavoro con imprese o società, pubbliche o private, interessate all'esercizio della radio e della televisione e con imprese o società concorrenti della concessionaria.

4. L'articolo 25 della legge 6 agosto 1990, n. 223, è abrogato.

#### Art. 5.

##### *(Finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo)*

1. A decorrere dal 1° gennaio 1993 le risorse primarie del servizio pubblico radio-

televisivo sono costituite dai contributi dello Stato alla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e dal gettito pubblicitario al netto delle provvigioni di agenzia.

2. Entro il termine di scadenza di ogni triennio della convenzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro, previo concerto con i Ministri delle poste e delle telecomunicazioni e delle partecipazioni statali, stabilisce l'ammontare dei contributi statali dovuti a titolo di corrispettivo del servizio reso dalla società concessionaria, in misura comunque non superiore al gettito annuale dell'imposta di cui all'articolo 6.

3. A decorrere dal 1° gennaio 1993, nelle trasmissioni del servizio pubblico radiotelevisivo la pubblicità commerciale deve interessare, oltre alle reti radiofoniche, una sola rete televisiva. Gli indici di affollamento pubblicitario che il servizio pubblico deve osservare sono gli stessi che la legge prevede per le reti radiofoniche e televisive private, a meno che la concessione non stabilisca indici inferiori.

#### Art. 6.

##### *(Istituzione dell'imposta sulla detenzione di apparecchi riceventi)*

1. A decorrere dal 1° gennaio 1993 è abrogato l'articolo 27 della legge 6 agosto 1990, n. 223. Dalla stessa data i detentori di apparecchi atti o adattabili alla ricezione di trasmissioni sonore e televisive, comunque da chiunque effettuate, sono tenuti al pagamento di un'imposta annua nelle seguenti misure:

*a)* per uno o più apparecchi televisivi ad uso privato detenuti dallo stesso soggetto nei luoghi adibiti a propria residenza o dimora, lire 156.000;

*b)* per apparecchi radiofonici e televisivi detenuti in luoghi diversi da quelli indicati alla lettera *a)* e per gli analoghi apparecchi installati a bordo di autoveicoli e autoscafi l'imposta è dovuta nelle misure stabilite alle tabelle 8, 9, 11 e 16 allegate al decreto del Ministro delle poste e delle

telecomunicazioni 4 luglio 1987, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 156 del 7 luglio 1987. Il richiamo della tabella 8 vale soltanto per la parte relativa alla ricezione radiofonica.

2. Qualora la detenzione degli apparecchi di cui al comma 1 abbia inizio nel corso dell'anno l'imposta è dovuta in ragione di un dodicesimo dell'importo annuale per ogni mese successivo a quello in cui ha inizio la detenzione.

3. Le modalità ed i termini per il pagamento dell'imposta, per la riscossione e la gestione della stessa, per la richiesta di cessazione d'uso dell'apparecchio ai fini dell'interruzione dell'obbligo di pagamento dell'imposta da parte degli interessati sono stabiliti con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.

4. Per l'omesso pagamento dell'imposta si applica una soprattassa pari a tre volte l'ammontare del tributo evaso oltre il recupero del tributo dovuto. Se il pagamento dell'imposta è eseguito entro sessanta giorni dalla scadenza del termine stabilito, la soprattassa è ridotta ad un terzo. Per la riscossione coattiva dell'imposta e della soprattassa si applicano le disposizioni di cui al testo unico approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, e successive modificazioni. Avverso l'ingiunzione di pagamento è ammesso ricorso all'intendente di finanza competente in relazione alla residenza del soggetto tenuto al pagamento dell'imposta, tramite l'ufficio del registro che ha emesso l'ingiunzione, entro trenta giorni dalla notificazione di questa. I ricorsi devono essere presentati direttamente o spediti mediante raccomandata con avviso di ricevimento. Nel primo caso l'ufficio ne rilascia ricevuta. Se i ricorsi sono inviati a mezzo posta, la data di spedizione vale quale data di presentazione. D'ufficio o su domanda del ricorrente, proposta nello stesso ricorso o in successiva istanza, l'intendente di finanza può sospendere per gravi motivi l'esecuzione dell'atto impugnato. Le decisioni dell'intendente di finanza, adottate ai sensi della presente legge, sono definitive. L'azione giudiziaria deve essere

promossa a pena di decadenza entro sei mesi dalla notificazione della decisione definitiva. Il ricorrente ha comunque facoltà di adire l'autorità giudiziaria quando siano trascorsi sei mesi dalla presentazione del ricorso senza che gli sia stata notificata la relativa decisione.

Art. 7.

*(Suppressione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi)*

1. È soppressa la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e sono abrogate le relative norme. È istituito il Comitato parlamentare per gli indirizzi sulla radio e sulla televisione italiana. Esso esamina ogni anno una relazione del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni sulla situazione della radio e della televisione in relazione all'attuazione delle norme in vigore e in particolare all'osservanza dei principi generali da parte dei soggetti pubblici e privati che concorrono a realizzare il sistema misto radiotelevisivo; esamina la relazione tecnica presentata dal Ministro delle poste e delle telecomunicazioni sulla pianificazione delle radiofrequenze; esamina la relazione annuale del Garante per la radiodiffusione e l'editoria sullo stato di applicazione delle norme in vigore; formula indirizzi in relazione all'esame degli atti di cui sopra; esprime parere preventivo sull'atto di concessione tra lo Stato e la concessionaria pubblica; esprime parere sulle eventuali concessioni tra lo Stato e i concessionari privati.

2. Per l'adempimento dei suoi compiti il Comitato di cui al comma 1 può invitare i membri del Governo interessati e il Garante per la radiodiffusione e l'editoria a partecipare alle sue sedute; può effettuare analisi, indagini e studi, anche avvalendosi dell'opera di istituti specializzati, nonchè chiedere la esibizione di documenti.

3. Il Comitato è composto da undici membri, designati dai Presidenti delle due Camere, tra i quali viene eletto il presidente

secondo le norme del Regolamento della Camera dei deputati.

Art. 8.

*(Trasmissione via satellite)*

1. La società concessionaria pubblica è autorizzata, in deroga al limite stabilito dall'articolo 15 della legge 6 agosto 1990, n. 223, a farsi promotrice di un consorzio di imprese, che abbia come capofila l'IRI e a cui partecipino soci privati del settore della comunicazione o settori affini, per la realizzazione e la gestione delle trasmissioni italiane via satellite da diffondersi in Europa e nel mondo.

Art. 9.

*(Società miste per la diffusione  
in sede regionale)*

1. La società concessionaria pubblica è autorizzata a promuovere società miste, pubblico-private, per la realizzazione e la gestione, in sede regionale o interregionale, di reti televisive che abbiano come scopo principale l'informazione regionale o interregionale e la diffusione di programmi di interesse regionale o locale.

2. La concessionaria pubblica può partecipare alle società di cui al comma 1 nel limite di capitale sociale previsto dalla legge 6 agosto 1990, n. 223, o conferire beni fino al limite predetto.

3. Fino al limite di cui al comma 2 possono partecipare alle società di cui al medesimo comma anche la regione o le regioni interessate. Il restante capitale è sottoscritto da società titolari di concessione televisiva locale. I criteri per la partecipazione dei concessionari privati sono stabiliti dal regolamento di cui all'articolo 36 della legge 6 agosto 1990, n. 223.

4. Il limite di 10 milioni di abitanti previsto dall'articolo 19 della legge 6 agosto 1990, n. 223, nel caso di società operative di cui al comma 1, è elevato a 15 milioni.

5. La società concessionaria pubblica può stipulare convenzioni con le società operative di cui al comma 1 per la fornitura di programmi e per forme analoghe di collaborazione e, all'uopo, può ricevere contributi aggiuntivi dallo Stato ai sensi e nei termini di cui all'articolo 5.

#### Art. 10.

##### *(Collegamenti di telecomunicazione)*

1. All'articolo 5 della legge 6 agosto 1990, n. 223, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«2-bis. Società concessionarie di servizi di telecomunicazione ad uso pubblico possono realizzare, installare o acquisire collegamenti di telecomunicazione e impianti destinati alla radiodiffusione sonora e televisiva nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 3 e dal regolamento di cui all'articolo 36.

2-ter. I concessionari privati e la concessionaria pubblica sono tenuti ad utilizzare i collegamenti e gli impianti di cui ai commi 1 e 2, salva dichiarazione di indisponibilità degli stessi collegamenti e impianti da parte delle società concessionarie di servizi di telecomunicazione ad uso pubblico. Le modalità di accertamento della disponibilità, le tariffe, i criteri di priorità e le altre condizioni di utilizzo sono determinati con decreto del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni».

#### Art. 11.

##### *(Inserimento e contenuto dei messaggi pubblicitari)*

1. Il comma 5 dell'articolo 8 della legge 6 agosto 1990, n. 223, è sostituito dal seguente:

«5. È vietata la pubblicità radiofonica e televisiva dei medicinali e delle cure mediche disponibili unicamente su ricetta medica. Il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni emana con proprio decreto nor-

me sull'inserimento dei messaggi pubblicitari e sul loro contenuto che recepiscono altresì le determinazioni del Garante di cui al comma 4 e che danno anche attuazione agli articoli 13, 15 e 16 della direttiva del Consiglio delle Comunità europee del 3 ottobre 1989 (89/552/CEE)».

Art. 12.

*(Riserva a favore di opere  
di origine italiana)*

1. Il comma 3 dell'articolo 26 della legge 6 agosto 1990, n. 223, è abrogato.

Art. 13.

*(Delega per l'attuazione  
delle norme comunitarie)*

1. Il Governo è delegato a emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le competenti Commissioni parlamentari, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria per adeguare alle direttive comunitarie le norme relative al sistema radiotelevisivo pubblico e privato con l'osservanza dei criteri direttivi scaturenti dal parere espresso il 2 agosto 1990 dalla Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato della Repubblica sul disegno di legge n. 1138-B e dall'ordine del giorno 9.1138-B.4 approvato il 5 agosto 1990 dall'Assemblea del Senato della Repubblica in concomitanza con l'approvazione della legge 6 agosto 1990, n. 223.

2. È abrogato il comma 16 dell'articolo 15 della legge 6 agosto 1990, n. 223.

Art. 14.

*(Abrogazione di norme)*

1. Le disposizioni della legge 14 aprile 1975, n. 103, e del decreto-legge 6 dicem-

bre 1984, n. 807, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 febbraio 1985, n. 10, non espressamente richiamate dalla legge 6 agosto 1990, n. 223, sono abrogate.

2. Sono abrogate tutte le norme della legge 6 agosto 1990, n. 223, in contrasto con quelle della presente legge.