
CORRADO DE MARTINI

SPUNTI PER UNA RIFORMA DEL SISTEMA TELEVISIVO

SOMMARIO

1. Premessa. — 2. Necessità di una riforma organica. — 3. Innovazioni tecnologiche e conseguenze strutturali. — 4. Valori costituzionali di riferimento: pubblico e privato nella televisione. — 5. L'opzione prioritaria per il « pluralismo esterno ». — 6. Limitatezza dei mezzi e innovazione tecnologica. — 7. Antitrust, pluralismo e novità tecniche. — 8. Prospettive di riforma e compiti del legislatore. — 9. Risorse e pubblicità. — 10. Ruolo e funzione del pubblico servizio. — 11. Organi di « governo » e poteri di controllo.

1. PREMESSA.

La molteplicità e multiformità delle proposte di riforma che sono state di recente avanzate, anche attraverso lo strumento del referendum abrogativo, denunciano all'evidenza l'affermarsi di una *communis opinio*: la disciplina complessiva del sistema radiotelevisivo non risponde più alle esigenze del paese, sicché vi è ormai necessità di nuove regole organiche.

I più recenti interventi parlamentari (la modifica dei meccanismi di nomina del Consiglio di Amministrazione della RAI, l'istituzione di una commissione parlamentare sulla televisione, l'introduzione di regole sulla cosiddetta « par condicio ») sono risultati sotto più profili inadeguati ed hanno suscitato non a caso roventi polemiche, lasciando insoddisfatte tutte le parti in gioco.

Credo risulti ormai chiaro a tutti che non è più tempo di piccole riforme o di circoscritti interventi.

In realtà, è l'intero impianto del sistema normativo che appare inadeguato ed insoddisfacente, per ragioni di ordine strutturale che hanno le loro radici nella genesi stessa delle leggi che hanno conformato la disciplina oggi vigente.

La legge n. 103 del 1975, che tuttora disciplina il servizio pubblico « pluralista », ha visto la luce in un periodo storico in cui le forze politiche, incluse od escluse nell'area del governo, avevano eretto a regola dei reciproci rapporti il principio della concertazione, sicché ogni decisione di governo ed ogni scelta legislativa passavano attraverso la ricerca del consenso di tutti. Nell'epoca del consociativismo al Parlamento venne, inevitabilmente,

attribuita una funzione quasi sacrale di luogo deputato al confronto ed alla ricerca dell'accordo, in quanto luogo rappresentativo di tutte le parti, e della forza e della consistenza di ciascuna di esse.

In questo clima era inevitabile l'attribuzione al servizio pubblico del compito di rappresentare tutte le tendenze filosofiche, politiche e culturali presenti nella società; ed ancor più inevitabile che la funzione di controllo e di garanzia del rispetto di tale compito fosse assegnata al Parlamento. Si è così creato un sistema che faceva perno su un organo parlamentare (la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi) cui sono stati affidate non solo funzioni di controllo, ma compiti di gestione e di amministrazione attiva.

Le gravi distorsioni al principio della divisione dei poteri che un tale sistema realizzava erano compensate, quanto meno a livello politico, dalla sostanziale garanzia di partecipazione di tutti i partiti, attraverso la rappresentanza proporzionale nella Commissione parlamentare, al governo ed alla gestione del sistema.

Come sappiamo tutti, il sistema si è rapidamente trasformato, per propria incoercibile coerenza interna, in un meccanismo superefficiente di spartizione e di pervasiva lottizzazione. Questa apparente degenerazione continuava tuttavia a garantire tutti i partiti, e con più efficacia quelli assistiti da un consenso elettorale più forte, circa la loro « presenza » televisiva, sia in termini di spazi e tempi nella programmazione destinati a ciascuno, sia in termini di presenza di propri « rappresentanti » nella struttura amministrativa e produttiva della concessionaria.

Le recenti vicende politiche e giudiziarie che hanno condotto ad una incisiva modifica del sistema elettorale, ormai connotato come un sistema maggioritario, e la tendenza sempre più evidente al bipolarismo politico, hanno fatto venir meno le condizioni prime della disciplina consociativa (e spartitoria) dettata dalla legge 103 del 1975.

Da che il Parlamento è tendenzialmente diviso tra maggioranza e opposizione in modo netto, ogni garanzia affidata al solo controllo parlamentare è venuta meno: se si affidano compiti di gestione e di controllo a un organo o comitato di derivazione parlamentare inevitabilmente si affidano gestione e controllo alla sola maggioranza. Ed è evidente che chi non fa parte della maggioranza sarà più o meno inevitabilmente escluso sia dalla gestione che dal controllo.

La situazione non è diversa, quanto ad efficienza ed adeguatezza di disciplina, per quanto attiene il settore privato.

Il sostanziale rifiuto di tutte le forze politiche a disciplinare il fenomeno dell'emittenza privata, che a partire dai primi anni settanta si andava facendo sempre più importante e per numero di addetti e per ampiezza di risorse, corrispondeva all'impossibilità di controllare e « spartire », oltre al servizio pubblico, anche l'e-

mittenza privata; con il vantaggio ulteriore di conservare nelle mani del potere politico un'arma di pressione di rara efficacia: ciascun editore televisivo più o meno consapevolmente sapeva di poter esser privato, da un momento all'altro, della possibilità di trasmettere, e a questo rischio non poteva ovviare se non dimostrando la propria « attenzione » a tutte ed a ciascuna delle forze politiche presenti.

Mi sembra poi un dato incontrovertibile che, quando finalmente il legislatore si è deciso ad intervenire, la normativa che è stata introdotta con la legge n. 223 del 1990 si è limitata a « fotografare » l'esistente, ma non ha disciplinato il settore neppure per il futuro.

2. NECESSITÀ DI UNA RIFORMA ORGANICA.

Questo complesso di ragioni, contingenti e politiche hanno perciò prodotto un sistema normativo del tutto inadeguato, sostanzialmente asincrono rispetto alla realtà attuale, ed incapace di fornire un quadro di riferimento di regole chiare ed accettabili.

L'esigenza ormai palese di una organica riforma di tutto il sistema radiotelevisivo può esser una occasione unica per dettare una effettiva disciplina che non sia limitata all'introduzione di alcune regolette ispirate dalla contingenza politica o alla mera considerazione (in positivo o in negativo) di interessi di parte.

E può anche costituire un'occasione unica per giungere una volta tanto ad istituire un quadro di riferimento normativo non transeunte, in grado non solo di reggere l'impatto della vera e propria rivoluzione che le nuove tecnologie già fanno prevedere, ma forse anche di disciplinarla stabilmente.

3. INNOVAZIONI TECNOLOGICHE E CONSEGUENZE STRUTTURALI.

In Italia la riflessione, non soltanto giuridica, sull'assetto di un sistema televisivo è tuttora ancorata al problema della limitatezza dei mezzi. Siamo soliti riferirci esclusivamente ad un sistema di diffusione televisiva via etere terrestre, per il quale è valido il principio « un canale, una frequenza, un programma ». Per di più, le disposizioni estremamente limitative della Legge n. 103 del 1975 in ordine alla trasmissione via cavo, che la consentono ai privati soltanto in ambito locale, e l'arretratezza del nostro sistema di supporto alle telecomunicazioni, che non ha neppure programmato l'installazione di una rete nazionale di cavi a fibre ottiche, hanno fino ad ora scoraggiato qualsiasi seria iniziativa imprenditoriale nel settore della televisione via cavo, comportando una totale disattenzione per questa metodologia di diffusione.

Tuttavia, anche a non voler considerare il possibile sviluppo di una diffusione televisiva via cavo, che pure tanta importanza sta assumendo in altri paesi, le premesse tecnologiche da cui siamo abituati a prendere le mosse risultano essere, anche per noi, ormai totalmente mutate.

Già attualmente, in paesi europei a noi vicini, per non parlare degli Stati Uniti d'America, il sistema di diffusione televisiva via satellite ha assunto un'importanza assai rilevante: attualmente in Francia sono attivi sette canali televisivi via satellite, in Germania sei, nella Gran Bretagna venti, e si prevede che entro l'anno 2000 saranno utilizzabili in Europa circa 400 frequenze destinate anche alla diffusione di messaggi televisivi. L'unico rilevante intervento che in questo settore si è compiuto nel nostro paese desta qualche preoccupazione, poiché fino ad oggi le uniche frequenze utilizzabili attraverso satelliti geostazionari per il nostro paese sono state acquisite da soggetti tutti nella mano pubblica, la STET, la RAI, la TELECOM.

Una vera e propria rivoluzione tecnologica, capace di sconvolgere e sovvertire l'intero panorama della diffusione televisiva, è poi costituita dalla possibilità di utilizzazione della tecnologia digitale nella trasmissione del segnale televisivo. Il dato saliente, al riguardo, è costituito dalla circostanza che, se il messaggio televisivo viene trasmesso anziché con il sistema analogico, con la nuova tecnologia digitale, il segnale può essere « compresso », sicché su una sola frequenza potranno essere diffusi contemporaneamente da quattro a dieci diversi segnali.

L'utilizzazione della tecnologia digitale, così come l'uso della diffusione diretta via satellite, comportano l'esigenza di un'adeguamento tecnologico dell'apparecchio televisivo (congegni di decrittazione per la ricezione del segnale digitalizzato e antenne paraboliche per il segnale proveniente dal satellite); ma, nonostante l'esistenza di queste difficoltà di ordine pratico ed anche economico, è prevedibile che nel giro di cinque, dieci anni al massimo l'offerta televisiva, in termini di programmi diffusi e ricevibili, si moltiplichi rispetto all'esistente in misura non immaginabile.

L'introduzione delle nuove tecnologie, oltre alle possibili sinergie fra le stesse, provocherà rilevanti conseguenze sul piano dell'offerta di programmi televisivi. Nonostante la relativa limitatezza delle frequenze utilizzabili nel nostro paese per la diffusione via etere terrestre (nove, secondo la legge 223 del 1990, oltre ai canali destinati alla televisione a pagamento), sarà possibile, attraverso la digitalizzazione del segnale, moltiplicare il numero dei programmi fino dieci volte.

La moltiplicazione dei programmi, inoltre, consentirà all'editore televisivo di differenziare la propria offerta, diffondendo un numero notevole di programmi monotematici (lo sport, la musica, l'informazione, ecc.) con rilevanti riflessi sulla quantità e

sul tipo degli apporti pubblicitari, e quindi sull'efficacia e sulla redditività degli stessi.

La digitalizzazione dei segnali consentirà, inoltre, di cancellare ogni frontiera fra comunicazione audiovisiva e telecomunicazioni, rendendo facilmente praticabili i programmi interattivi (nei quali lo spettatore colloquia con l'editore), i programmi multimediali, fino a giungere alla possibilità per lo spettatore di costruirsi giorno per giorno il proprio palinsesto, scegliendo fra una gamma di programmi diversi, tutti ugualmente disponibili a richiesta.

Il quadro che abbiamo dinanzi è, perciò, non solo sostanzialmente diverso da quello considerato nella giurisprudenza della nostra Corte Costituzionale degli anni settanta, ma radicalmente nuovo anche rispetto alla situazione attualmente esistente.

L'innovazione tecnologica, e le conseguenze che questa avrà sul modo di fare e ricevere programmi televisivi nel prossimo futuro, recano dunque ulteriori ragioni od argomenti per una radicale riforma del sistema radiotelevisivo.

4. VALORI COSTITUZIONALI DI RIFERIMENTO: PUBBLICO E PRIVATO NELLA TELEVISIONE.

Per quanto radicale voglia e possa essere un intervento riformatore, la formulazione di una disciplina complessiva del sistema che tenga conto della mutata realtà istituzionale e delle novità tecnologiche, non può prescindere da un quadro di riferimento di valori teorici e di principio.

Il dibattito che si è sviluppato in Italia negli ultimi venticinque anni ha individuato alcuni veri e propri caposaldi teorici dai quali a mio avviso è giocoforza prender le mosse.

Non è questa la sede per riesaminare dettagliatamente tutti gli argomenti e le teorizzazioni che sono state formulate in una materia in cui si è scritto moltissimo. È forse invece sufficiente ripercorrere, per sommi capi e senza nessuna pretesa di esaustività, il percorso teorico e argomentativo della Corte Costituzionale, dalle prime sentenze del 1974 alle più recenti.

La giurisprudenza della Corte si è evoluta, nel corso degli anni, progressivamente ponendo al centro della propria attenzione anziché la libertà dell'emittente di trasmettere, che costituiva più o meno esplicitamente il punto focale delle prime decisioni, la libertà dell'utente, ovvero il cosiddetto « diritto » di essere informati.

Le considerazioni, reiteratamente fatte dalla Corte, sulla pervasività del mezzo radiotelevisivo, e sulla capacità intrinseca dello stesso di influenzare e condizionare la pubblica opinione, ha progressivamente condotto, nella giurisprudenza della Corte, ad una sottolineatura della necessità di salvaguardare i processi individuali di cognizione e di autodeterminazione, e dunque di salva-

guardare il « diritto » di ciascun utente di potersi formare idee proprie.

Questa esigenza ha condotto la Corte a riconoscere un valore costituzionale essenziale e centrale, costituito dall'obbligo di garantire il massimo delle fonti notiziali al fine di consentire il massimo dell'informazione, sul presupposto che è fondamento della democrazia una pubblica opinione avvertita e consapevole. Costituisce svolgimento di questi stessi principi l'affermazione, risalente all'anno 1974, ma successivamente più volte ripresa, che l'informazione televisiva deve rispondere ai requisiti di obiettività, imparzialità e completezza.

Per conseguire questo risultato, varie vie sono percorribili, e ne abbiamo un notevole campionario nella legislazione dei paesi europei. Riducendo il discorso all'essenziale, e dunque operando una forzata semplificazione, i modelli che possono essere adottati sono sostanzialmente due: il primo si incentra su un meccanismo di eterodirezione e controllo pubblico di un gruppo emittente attivato e sorretto dallo Stato, che in modo diretto o indiretto lo gestisce e al tempo stesso ne garantisce obiettività e imparzialità; il secondo è invece un sistema di aperto di spiegamento della piena libertà delle emittenti, a fronte della quale sussiste la libertà contrapposta di chi riceve di operare autonomamente le sue scelte. In questa seconda ipotesi, lo Stato svolge solo un'azione di predisposizione e controllo di un sistema di garanzie, ma la sostanza del fenomeno è lo svolgersi delle libertà.

Il primo modello — quello del servizio pubblico — secondo la Corte Costituzionale, impone al suo gestore un complesso di comportamenti, ellitticamente definito con il termine « pluralismo interno », che obbliga l'emittente a rispettare la pluralità, la molteplicità delle posizioni filosofiche, culturali e politiche che vivono nella società, e lo obbliga a rappresentarle tutte.

In questo tipo di sistema si pone effettivamente, per utilizzare una terminologia molto di moda in questi tempi, una questione di « par condicio »: lo Stato deve garantire la « par condicio » perché il messaggio televisivo è diffuso tendenzialmente in regime di monopolio (e comunque di servizio pubblico), ragion per cui va garantita a tutti una parità di condizioni, con tutti i problemi che questo comporta. Problemi tanto più gravi laddove i meccanismi di garanzia non siano indipendenti dal potere politico.

La legge n. 103 del 1975, che aveva consapevolmente adottato questo modello, riteneva di aver risolto i problemi posti dall'esigenza di una garanzia di imparzialità attraverso l'attribuzione dei compiti di gestione e di controllo ad un organismo parlamentare. Il mito della centralità del Parlamento non poteva tuttavia nascondere la realtà effettuale, sorretta da una stringente logica interna delle cose: il Parlamento è il luogo deputato del principio di maggioranza, dunque della parzialità. Agli effetti perversi di questa insanabile contraddizione si metteva riparo, in quel conte-

sto politico, con la scelta della concertazione e della spartizione, e dunque con metodi e sistemi considerati o divenuti ormai improponibili.

Il sistema del servizio pubblico potrebbe essere anche esteso a ricomprensivi tutta l'emittenza privata, come per la verità sembra formalmente affermato anche nella legge n. 223 del 1990. E questa scelta di fondo sembra anche esser sottesa al recente decreto legge sulla « par condicio », poiché solo l'assimilazione dell'emittenza privata al servizio pubblico potrebbe giustificare un controllo ed un sindacato sul contenuto intrinseco del messaggio.

In questa ottica, l'attività informativa in quanto tale, da chiunque espletata, costituisce oggetto di pubblico interesse: essa non è dunque esplicazione di un diritto di libertà, cui corrisponde il « diritto » del singolo di essere informato; ma è invece un'attività segnata dallo scopo di rappresentare imparzialmente tutte le componenti della società.

5. L'OPZIONE PRIORITARIA PER IL « PLURALISMO ESTERNO ».

Non sembra questa, tuttavia, la scelta di fondo operata dalla Corte Costituzionale.

Nella giurisprudenza della Corte l'affermazione che il modello del servizio pubblico non è il sistema ideale, né quello costituzionalmente più corretto, è temperata dalla contestuale affermazione del ruolo tuttora essenziale di una concessionaria pubblica, e soprattutto in assenza di un'efficace normativa antioligopolistica. E tuttavia, in diverse sentenze, e segnatamente nella sentenza n. 826 del 1988, è espressamente affermato che il servizio pubblico, anche se connotato dal pluralismo interno, comporta un sacrificio della libertà garantita dall'art. 21 della Costituzione. È evidente infatti il sacrificio imposto all'emittente pubblica, poiché questa subisce un condizionamento, essendo costretta a tener conto di tutti i punti di vista e di tutte le componenti sociali.

Questa opzione della Corte, per quanto variamente modulata, è un'opzione di principio ben precisa, di fondo. La Corte indica come soluzione preminente e preferibile, come propria dell'assetto costituzionale italiano, la adozione di un modello in cui non è essenziale la presenza di un servizio pubblico, ma l'esistenza di una pluralità delle fonti notiziali, espressione — esse stesse — delle diverse tendenze filosofiche, politiche e culturali presenti nella società. La completezza e l'imparzialità dell'informazione sono garantite dalla pluralità delle fonti notiziali, e cioè da quell'assetto che la Corte ellitticamente indica con locuzione « pluralismo esterno ». La Corte ha compiuto anche qualche significativo passo ulteriore. Nella sentenza n. 420 del 1994 la Corte afferma il principio che in ordine alla attività di emittenza televisiva privata ogni vincolo o richiesta di pluralismo « interno » devono rite-

nersi illegittimi, poiché si pongono in contrasto con le norme ed i principi di cui agli artt. 21 e 41 della Costituzione. La Corte dunque rifiuta ogni assimilazione dell'emittenza televisiva privata al servizio pubblico e conseguentemente rifiuta anche ogni tendenza alla funzionalizzazione dell'attività informativa televisiva privata. Il controllo sulle emittenti private, pertanto, non potrà che essere estrinseco, svolgersi sulla struttura dell'emittente e sul rispetto delle norme dettate, ma non potrà estendersi al contenuto del messaggio trasmesso.

6. LIMITATEZZA DEI MEZZI E INNOVAZIONE TECNOLOGICA.

Nonostante la chiara scelta di campo a favore di un sistema connotato da « pluralismo esterno », ossia articolato in una pluralità di emittenti televisive private, come è noto, la Corte continua a ritenere essenziale e necessaria la presenza di una concessionaria di pubblico servizio. Le ragioni addotte a sostegno di questa affermazione consistono essenzialmente nella ricorrente constatazione di una limitatezza dei mezzi e nel rischio di concentrazioni monopolistiche.

La limitatezza dei mezzi è riferita, nel pensiero della Corte, non soltanto alla limitatezza del numero delle frequenze disponibili per la trasmissione, ma anche ai rilevanti costi di impianto e di esercizio di una antenna televisiva ed alla conseguente difficoltà del dispiegarsi di un regime di piena concorrenza.

Da quanto si è sopra precisato, risulta evidente che le innovazioni tecnologiche porteranno in tempi brevi alla positiva risoluzione di ogni problema di limitatezza delle frequenze. La digitalizzazione del segnale, con la conseguente possibilità di moltiplicare i segnali su una stessa frequenza, e il prevedibile sviluppo delle trasmissioni dirette via satellite, porranno a disposizione di ogni potenziale editore televisivo, nel giro di uno, massimo due lustri, una tale varietà e quantità di mezzi di diffusione del segnale televisivo da rendere addirittura improbabile che essi vengano tutti effettivamente utilizzati.

L'evoluzione tecnologica, pertanto, farà venir meno, in un breve volgere di tempo, il pilastro essenziale su cui si fonda ogni giustificazione del servizio pubblico televisivo. Anche se è agevole prevedere che, per lo meno nella fase iniziale, le nuove tecnologie si affiancheranno a quelle già esistenti, e potranno sostituirle integralmente soltanto in un margine più ampio di tempo, la prospettiva di una disponibilità, forse perfino eccedente la domanda, di supporti per la trasmissione del segnale televisivo comporta fin da ora la previsione di radicali modifiche dei termini essenziali del problema.

Nella situazione che già da oggi è possibile prevedere cesserà ogni problema di scarsità o di penuria dei mezzi tecnici, ed i

soli problemi che si porranno all'aspirante editore televisivo saranno quelli che si pongono a qualsiasi imprenditore che intenda avviare una nuova iniziativa: il reperimento del capitale iniziale ed un'attenta valutazione dei costi e dei possibili ricavi dell'esercizio dell'impresa.

La disponibilità dell'etere, o meglio la disponibilità dei supporti alla diffusione sarà più che sufficiente a garantire a numerosi soggetti un « libero accesso » all'attività di diffusione, sicché tendono a venire meno se non tutti, almeno i più rilevanti ostacoli che, nel pensiero della Corte, si frappongono ad un riconoscimento del diritto di diffondere programmi televisivi quale diritto soggettivo perfetto garantito e tutelato dall'art. 21 della Costituzione. Con l'ulteriore conseguenza che l'attività di diffusione televisiva dovrebbe esser retta, in questo contesto, da un regime autorizzatorio, in luogo dell'attuale regime concessorio.

7. ANTITRUST, PLURALISMO E NOVITÀ TECNICHE.

Un dato caratteristico comune a tutti i paesi europei è che le leggi antimonopolistiche generali tendono a colpire l'abuso di « posizione dominante ». In sé per sé, quest'ultima non è vietata: ne è proibito l'abuso. Il che pone il problema di come tale abuso si realizzi; ed il connesso problema degli strumenti di intervento per far cessare l'abuso. Problemi che in genere si tende a risolvere attraverso l'introduzione di norme di contenuto amplissimo, contenenti clausole intrinsecamente indeterminate, per la cui stessa efficacia è essenziale la più ampia discrezionalità di valutazione del caso di specie, e la cui applicazione è affidata ad un organo di controllo e garanzia, più o meno indipendente dal governo, dotato di amplissimi poteri di indagine, di valutazione, di intervento e di ingerenza nella stessa gestione delle imprese.

In ordine al sistema dell'informazione nel suo complesso (stampa e televisione), al contrario, ciò che rileva nelle legislazioni di quasi tutti i paesi europei è la esistenza in sé per sé della posizione dominante. Le leggi in genere tendono ad impedire non solo l'abuso, ma la stessa e sola posizione dominante, e dunque pongono limiti al numero delle reti che possono esser possedute da un solo soggetto, o limiti alla concentrazione nella mani di un solo privato di reti televisive e testate giornalistiche. Il nostro sistema non si discosta da questo modello, che è del resto il modello adottato anche per il settore della stampa quotidiana e periodica.

Sia per la stampa che per la televisione le norme considerano essenziale che un singolo editore non possa possedere più di un certo numero di testate quotidiane o periodiche, o di emittenti televisive: e la misura di questo limite è rapportata al numero complessivo dei lettori o delle emittenti.

Orbene, le innovazioni tecnologiche, con la prevedibile moltiplicazione dei supporti alla diffusione televisiva, comporteranno anche a questo riguardo una rilevante modificazione della situazione. Un sistema in cui l'accesso all'attività di diffusione televisiva sia relativamente agevole, essendo venuta meno ogni limitatezza dei mezzi, è per definizione un sistema che favorisce la pluralità di imprenditori e di emittenti, e dunque la concorrenza fra gli stessi.

In questo mutato quadro, la sottrazione del settore televisivo al controllo ed all'intervento dell'Autorità garante della concorrenza, e dunque alla legislazione antimonopolistica generale, non appare logicamente più giustificabile.

Resterà invece pur sempre valido il rilievo che, nel settore televisivo, considerata l'importanza che in questo ha assunto la pubblicità, è essenziale che la normativa antimonopolistica sia estesa anche a disciplinare, e dunque a impedire le possibili concentrazioni nel settore pubblicitario, nonché quelle fra emittenti e concessionarie di pubblicità.

8. PROSPETTIVE DI RIFORMA E COMPITI DEL LEGISLATORE.

Sembrano dunque esser venuti meno, o comunque aver perso gran parte di quell'importanza determinante che la Corte tuttora gli assegna, tutti gli ostacoli fisici e tecnici che si frapponevano al pieno dispiegarsi di un regime di effettiva libertà delle emittenti.

Se è vero che il sistema del pluralismo « esterno », ossia una situazione connotata da una pluralità di emittenti, nelle quali si articolano per un processo naturale e fisiologico la molteplicità e multiformità delle tendenze politiche e culturali presenti nella società, costituisce l'opzione ed il modello strutturale più conforme al dettato costituzionale, le novità tecnologiche pongono al legislatore il compito preciso, fortemente connotato da aspetti di doverosità costituzionale, di utilizzare al meglio tutte le nuove potenzialità per consentire, ed anche per favorire e stimolare l'utilizzazione di tutti quei mezzi tecnici che consentono una moltiplicazione dei supporti utilizzabili per la diffusione di programmi televisivi.

Nel contempo, la tendenza che si sta manifestando in tutto il mondo verso una diversificazione dell'offerta di programmi, che tende a privilegiare il proliferare di emittenti monotematiche, accompagnata da una progressiva marginalizzazione del ruolo della televisione cosiddetta « generalista » (un'antenna cioè che diffonde tutti i generi di programma, nel tentativo di catturare il maggior numero di spettatori possibili), merita anch'essa di esser favorita, non foss'altro per la natura intrinsecamente pluralista di un assetto di questo tipo.

In questa prospettiva, merita anche un'attento ripensamento l'assetto strutturale del sistema per cui lo stesso soggetto è al tempo stesso il produttore del programma, il proprietario dell'antenna che lo diffonde, ed il titolare dei mezzi tecnici che trasportano il segnale su tutto il territorio nazionale: una separazione dei ruoli e delle funzioni sembra più adeguata e più consona ad un assetto del sistema che si articoli in una pluralità di emittenti diversificate nel contenuto e nel target degli spettatori cui si rivolgono, che è propriamente lo scenario che sembra proporsi per l'emittenza televisiva nei prossimi dieci o venti anni. Senza contare che una tale separazione di ruoli comporterebbe, per ciascuno dei soggetti impegnati imprenditorialmente nella catena produzione del programma — messa in onda — diffusione, minori costi di investimento iniziale ed oneri di gestione più contenuti. A tutto questo si può aggiungere che la separazione dei ruoli consentirebbe di disegnare una sistema nel quale il rischio di concentrazione monopolistiche sarebbe di per sé ridotto a termini marginali.

Ma, nel contempo, il legislatore non dovrebbe dimenticare le altre metodologie di diffusione del segnale televisivo, già oggi presenti.

Nel disciplinare la ripartizione delle frequenze, o più correttamente dei supporti di trasmissione del segnale all'interno della stessa frequenza, un'attenzione ed uno spazio almeno pari a quelli riservati alla diffusione del segnale via etere terrestre dovrebbero essere dedicati all'attività di trasmissione diretta via satellite. A questo fine, un intervento legislativo di individuazione ed attribuzione delle frequenze utilizzabili per le trasmissioni dirette via satellite appare oggi urgente ed improcrastinabile.

Per finire, il compito di costruire una disciplina del settore televisivo che guardi verso il futuro impone anche una nuova e diversa considerazione delle possibilità di utilizzare il cavo per diffondere il segnale televisivo. Nonostante l'arretratezza del nostro paese in questo settore, l'esigenza di poter disporre di una rete nazionale di cavi, che consenta il trasporto di dati e di segnali su tutto il territorio nazionale non sembra più oltre rinviabile, se non si vuol perdere il passo con lo sviluppo travolgente dell'informatica e della telematica.

In questo quadro, occorrerà perciò anche disciplinare l'utilizzazione e la destinazione del cavo a fini televisivi, tenendo presente che, soprattutto se le tecniche di digitalizzazione del segnale televisivo potranno essere introdotte, ogni sostanziale differenza in sede di trasmissione fra telecomunicazioni e diffusione audiovisiva tenderà a scomparire. Ed è essenziale, a questi fini, che l'uso del cavo per la trasmissione televisiva venga aperto al privato anche su ambito nazionale (modificando le strettoie attuali), e che anche in questo settore uno spazio rilevante sia destinato ai privati.

9. RISORSE E PUBBLICITÀ.

La cospicua dimensione degli investimenti che l'attività di emittenza televisiva inevitabilmente comporta, anche nel caso in cui i ruoli e le funzioni del produttore dei programmi, dell'attività di trasmissione e di quella di diffusione su piano nazionale siano tra loro distinti, resta comunque un problema di rilevante serietà, ed anzi — a ben vedere — tende a proporsi come l'unico serio ostacolo al più libero ed agevole accesso all'etere da parte di una pluralità di imprenditori.

È noto, ed è sotto gli occhi di tutti, che l'attività di emittenza televisiva reperisce la gran parte, se non la totalità dei propri mezzi finanziari ed economici attraverso la pubblicità.

In questo quadro, se l'entrata a regime di un sistema connotato dalla presenza di una molteplicità di emittenti televisive private si pone come obiettivo primario, anche alla luce delle disposizioni costituzionali, la domanda assai seria che può porsi è se in questa prospettiva possa conservare un senso che anche la concessionaria del servizio pubblico possa attingere al mercato pubblicitario.

Al di là di ogni considerazione — che pure potrebbe farsi, ed è stata fatta — sulle conseguenze dirompenti che la concorrenza fra pubblico e privato, scatenata dalla ricorsa verso l'inserzionista pubblicitario, può avere, ed ha effettivamente già avuto sul ruolo e la funzione del servizio pubblico, e sulla qualità e contenuto dei programmi da questo diffusi, non può dimenticarsi che i costi e gli oneri del servizio pubblico ben possono essere assolti dallo Stato, e coperti da un prelievo che già oggi è di tipo strettamente fiscale; mentre l'emittente privata (in attesa che si diffonda anche nelle abitudini e nella cultura degli spettatori italiani il sistema della televisione a pagamento) non ha altre fonti di introito se non quella del gettito pubblicitario.

Alla luce di queste considerazioni, sembra pressoché obbligata la strada di impedire alla concessionaria del servizio pubblico di attingere al mercato pubblicitario, e dunque di riservare l'intero gettito della pubblicità televisiva al settore dell'esercizio privato. Se l'interesse costituzionale è di avere quanto più possibili editori ed emittenti privati in concorrenza tra loro, bisogna pure che questi trovino dei mezzi per sostenersi sul mercato pubblicitario, senza che la concessionaria del servizio pubblico vi stenda a sua volta le mani.

10. RUOLO E FUNZIONE DEL PUBBLICO SERVIZIO.

Nel quadro così delineato, è evidente che la funzione del servizio pubblico tende a divenire residuale, e fors'anche — in un tempo più o meno lungo — a sparire.

Se il panorama possibile nel volgere di pochi anni è quello di una situazione che veda la contemporanea presenza di diverse decine di emittenti, con centinaia di programmi diversi, in concorrenza diretta o indiretta fra di loro, sarebbe assurdo esigere la presenza di un servizio pubblico che sopperisca ad un'informazione incompleta, quasi che nell'attuale panorama della nostra stampa quotidiana — che pure è ben lontano dalle ben più ricche e varieguate situazioni che si riscontrano in altri paesi a noi vicini — invocassimo un organo di stato per integrare obiettività, imparzialità e completezza dell'informazione diffusa dal complesso degli editori privati.

Naturalmente, è questa una linea di tendenza che comporta passaggi intermedi e tempi non brevissimi. L'entrata a regime di un sistema di effettiva pluralità di emittenti, anche se fosse favorito dal legislatore (diversamente da quanto oggi avviene), richiede comunque un certo margine di anni, nel corso dei quali la funzione del servizio pubblico di garantire completezza, obiettività e imparzialità dell'informazione televisiva resterebbe comunque essenziale.

Ma, in ogni caso, anche quando il complessivo sistema pluralistico delle reti televisive private sia giunto a regime, una funzione di servizio pubblico resterebbe, a mio avviso, essenziale.

È noto che il programma televisivo che incontra il maggior gradimento degli spettatori tende a collocarsi in una fascia medio-bassa dal punto di vista qualitativo e del contenuto culturale. Tanto maggiore è l'ascolto, tanto più banale e modesto tende ad essere il contenuto del programma.

L'uscita dall'ottica della televisione « generalista » tenderà a sovvertire questa equazione: l'emittente tematica non andrà, per sua natura, alla ricerca indiscriminata dell'ascolto, ma tenderà a riscuotere il consenso di fasce e settori ben determinati della popolazione, interessati o interessabili al tema portante dell'antenna, ed ai quali prevedibilmente dovrà esser fornito un prodotto di qualità medio-alta, e dunque programmi di contenuto senz'altro non banale, anche culturalmente dignitosi.

Ma il fenomeno di un livellamento verso il basso dei programmi televisivi, anche in tale contesto, non sarà del tutto eliminato.

Qui emerge un compito preciso dello Stato, poiché l'art. 9 della Costituzione gli impone espressamente di promuovere la cultura. L'argomento meriterebbe una ben più attenta considerazione, anche sotto il profilo strettamente giuridico. In questa sede è sufficiente rilevare che nell'area circostante l'assunto culturale, nel ruolo dello Stato di promozione della cultura, possa e debba collocarsi una rilevante funzione del servizio pubblico televisivo, che merita pertanto di esser preservata e sorretta.

11. ORGANI DI « GOVERNO » E POTERI DI CONTROLLO.

Da tutto quanto si è fin qui detto, risulta evidente che scopo, natura e contenuto dell'emittenza pubblica e quella privata sono ontologicamente diversi, per tutte e ciascuna delle ragioni che si sono man mano venute evidenziando.

Queste ontologiche diversità comportano che i compiti di « governo », di disciplina e di controllo nei due settori si pongano con altrettanta diversità e richiedano ottiche diverse.

Nel settore privato, l'Autorità di governo e di controllo è fondamentalmente garante delle condizioni di base del pieno dispiegarsi delle libertà. Nel settore pubblico, al contrario, l'Autorità regolatrice ha il ben diverso compito di garantire l'effettività del « pluralismo interno ». Sembra dunque inevitabile, in primo luogo per ragioni teoriche, oltre che per motivi di opportunità, che i compiti di garanzia e di controllo nei due settori vengano attribuiti ad organi diversi per composizione, provenienza e funzioni.

L'organo di governo del settore privato, da conformare quale Autorità indipendente ed autonoma, oltre che depositario del potere di rilasciare le autorizzazioni (che dovrebbe tuttavia esser rigidamente vincolato a parametri obiettivi) non potrebbe che avere compiti di controllo sull'integrale rispetto delle normative dettate per l'emittenza televisiva privata, con ampi poteri di intervento e di indagine; ma un controllo puramente estrinseco, esclusa ogni possibilità di sindacato sul contenuto del messaggio trasmesso salvo che per la tutela di interessi costituzionalmente protetti (l'eguaglianza, il buon costume, la tutela dei minori).

Gli atti di tale organo non dovrebbero poter trovare altro sindacato se non in sede giurisdizionale; e vertendosi in tema di diritti soggettivi perfetti costituzionalmente garantiti, il giudice naturale per un tale sindacato non può essere individuato che nell'Autorità giudiziaria ordinaria.

Considerata la natura e la rilevanza degli interessi in gioco, che certamente trascendono il livello dei meri interessi individuali, ben potrebbe tuttavia ipotizzarsi, nell'ambito del sindacato giurisdizionale, l'attribuzione a qualsiasi interessato di poteri di iniziativa e di attivazione dell'attività investigativa e decisionale dell'organo di controllo, o anche l'introduzione di azioni popolari non dissimili da quella prevista dalla legge anti-trust.

Ben diversa la situazione nel settore pubblico, in ordine al quale occorrerebbe chiedersi se, dati i non soddisfacenti risultati dell'adozione della forma della società di capitali di diritto privato, non sarebbe preferibile la scelta della forma dell'ente pubblico, nella quale responsabilità e controlli troverebbero una più precisa identificazione.

Qui i compiti di indirizzo, controllo e garanzia, che sono volti sostanzialmente all'effettività del « pluralismo interno », ben potrebbero esser mantenuti all'interno del Parlamento.

Forme e modalità del controllo parlamentare andrebbero, tuttavia, radicalmente ripensate. La Commissione bicamerale di vigilanza poteva esser considerata funzionale al sistema della Legge n. 103 del 1975, ma certamente non risponde più alle attuali esigenze. In un Parlamento eletto con un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, e nel quale sia rappresentato il tendenziale bipolarismo del sistema politico, una commissione parlamentare, o un organo comunque di estrazione parlamentare rischia di divenire, anziché uno organo di controllo e di garanzia, uno strumento nelle mani della maggioranza. Occorrerebbe allora prevedere, nella composizione di questo organo di estrazione parlamentare, meccanismi che assicurino una presenza della minoranza di peso e di ampiezza non minore di quella della maggioranza.

Ulteriori forme di controllo e sindacato sono, tuttavia, prevedibili. Potrebbe, ad esempio, essere ipotizzato in capo al singolo cittadino, ovvero ad enti esponenziali di gruppi significativi di cittadini, il diritto di introdurre, innanzi il giudice amministrativo, un ricorso per provvedimento di urgenza, di natura contenziosa e non cautelare, volto a sindacare, sotto il profilo della violazione di legge o dell'eccesso di potere, atti e comportamenti dell'Ente di pubblico servizio contrari alle regole ed ai principi di un pieno e completo « pluralismo interno ».