

*L'Istituto italiano per l'Industria Culturale analizza criticamente per "Millecanali" il contratto che regolerà i rapporti tra la concessionaria di servizio pubblico radiotelevisivo e lo Stato per il triennio 2003-2005. I tempi previsti ed annunciati sono stati rispettati, ma... nella sostanza? Lettura positiva (ottimista?): "a piccoli passi...". Lettura negativa (pessimista?): "la montagna ha partorito il topolino..."*

# Le "vere" novità del contratto di servizio

Francesca Medolago Albani  
Angelo Zaccone Teodosi (\*)

Il contratto di servizio tra Ministero delle Comunicazioni e Rai è stato firmato il 23 gennaio 2003 dal Presidente della Rai, Antonio Baldassarre, e dal Segretario Generale del Ministero delle Comunicazioni, Vittorio Stelo, e approvato in Consiglio dei Ministri - con Berlusconi e Letta che hanno lasciato la sala del Consiglio al momento della votazione - il giorno successivo (con deliberazione sul decreto presidenziale che dovrà essere pubblicato

in Gazzetta Ufficiale per la definitiva entrata in vigore e fare "data certa").

Il Ministro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri aveva promesso, poco dopo il suo insediamento, che il rinnovo del contratto avrebbe rispettato i termini temporali previsti dal testo stesso, vale a dire sarebbe stato approvato entro la fine del 2002. Lo slittamento di meno di un mese è stato in parte dovuto al ritardo della Commissione bicamerale di Vigilanza, che avrebbe dovuto presentare il proprio parere - obbligatorio ma comunque non vincolante - entro trenta giorni dalla ricezione del testo approvato dal consiglio di amministrazione della Rai (e, quindi, entro la metà di dicembre 2002), e ha invece richiesto una dilazione di alcune settimane, concessa dal Ministero. L'approvazione in Vigilanza è avvenuta il 21 gennaio, ma con una inedita spaccatura, e con l'opposizione che ha abbandonato l'aula.

Nei mesi precedenti, la "bozza" aveva subito numerosi "passaggi", revisioni e ritocchi: ci limitiamo a ricordare che fin dal 29 maggio

2002 Gasparri aveva illustrato in Commissione di Vigilanza le "linee-guida"; il 27 giugno, il Ministro aveva promosso un pubblico convegno presso la sede del dicastero all'Eur; il 1° luglio, iniziavano i lavori per la scrittura, previa fase di audizioni (alle quali ha avuto l'onore ed il piacere di partecipare anche chi redige quest'intervento)... La bozza viene approvata dal Consiglio di Amministrazione Rai, nella sua ultima versione, già senza il voto dei dimissionari Zanda e Donzelli... Il 6 dicembre 2002, un altro organo consultivo del Ministero, il Consiglio Superiore per le Comunicazioni, approva il testo...

Il precedente contratto di servizio - in vigore nel triennio 2000-2002 - era stato firmato il 6 novembre 2000, a oltre 10 mesi dalla scadenza del precedente, il 31 dicembre 1999, dopo lunghi mesi di discussioni ed una gestazione sofferta che, per la prima volta, aveva coinvolto l'opinione pubblica e la stampa specializzata (si veda, a questo proposito, l'"Osservatorio IsICult-Millecanali" del dicembre 2000) e non.



## Tutte le audizioni del caso

In questa occasione, il Ministero, invece, si è mosso con il dovuto anticipo: come promesso, nel luglio del 2002, si è insediata una Commissione “paritetica” tra Rai e Ministero per la stesura del nuovo testo e, con un’iniziativa inedita, è stata calendarizzata fra luglio e agosto una serie di audizioni aperte a tutte le categorie, associazioni, istituzioni interessate direttamente o indirettamente ai contenuti del contratto. Le audizioni in questione hanno consentito un arricchimento delle posizioni di partenza dei due contraenti.

Il testo del nuovo contratto è stato messo a punto dalla Commissione paritetica nei mesi di settembre e ottobre (capo-delegazioni Roberto Caravaggi per il Ministero e Giancarlo Leone per la Rai), è stato esaminato dal consiglio di amministrazione Rai, una prima volta, il 23 ottobre 2002 (all’epoca, ancora nella totalità dei suoi cinque componenti), e successivamente trasmesso dal Ministero delle Comunicazioni alla Vigilanza per il previsto parere.

Le modifiche apportate in Parlamento hanno riguardato prevalentemente il testo del nuovo articolo 2, che ha suscitato un acceso dibattito tra maggioranza e opposizione in merito all’opportunità o meno della presenza di componenti nominati dal Ministero in una neo-istituita Commissione, chiamata a verificare il raggiungimento degli obiettivi di qualità nell’offerta previsti. L’esito della discussione ha portato alla modifica del testo ed alla riduzione del numero dei membri previsti da 6 a 4, escludendo la possibilità di nomine ministeriali, ma mantenendo la partecipazione alle riunioni di un rappresentante (senza diritto di voto) del Ministero.

Altre modifiche sono intervenute in diversi articoli, prevalentemente indirizzate ad ampliare i com-

piti e gli obblighi Rai in merito all’informazione e alla programmazione a carattere regionale e all’ampliamento delle competenze delle sedi periferiche della concessionaria.

## La forma del contratto

Il nuovo testo è composto da 35 articoli, divisi in 7 capi: 4 articoli in meno e 2 capi in più rispetto al vecchio.

La prima delle innovazioni formali del testo definitivo del contratto è costituita dall’aver riportato le premesse e i principi iniziali, presenti nella precedente versione in forma introduttiva all’articolo 1. Sostanzialmente, si tratta della perimetrazione e della definizione della “missione” del servizio pubblico radiotelevisivo, qualificata come offerta televisiva, radiofonica e multimediale di contenuti editoriali e di servizi tecnologici, caratterizzata da gestione economica efficiente e da efficienti sistemi di controllo e monitoraggio.

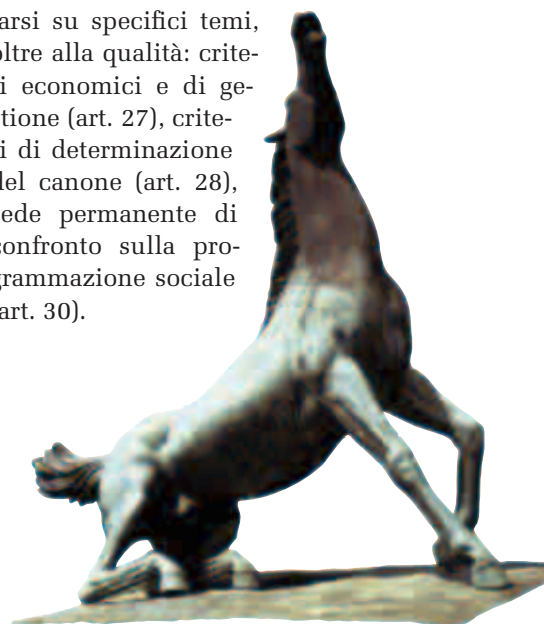
La concessionaria, lungo i successivi 34 articoli, si impegna a garantire libertà e pluralismo nell’informazione, la promozione della cultura e lingua italiana, una vasta gamma di offerta diversificata in tutte le fasce, lo sviluppo delle capacità produttive nazionali, l’accesso, la tutela dei minori, la possibilità di ricezione per disabili sensoriali, la programmazione per l’estero, la trasmissione di eventi di rilevanza nazionale, la valorizzazione delle culture regionali e locali, la programmazione per minoranze linguistiche, la qualità del segnale, la valorizzazione degli archivi, la sperimentazione di tecnologie innovative, la contabilità separata tra risorse derivanti dal mercato e risorse pubbliche, la conoscenza del mercato, la valutazione della qualità della propria

offerta, l’elaborazione e la comunicazione dei risultati della propria auto-valutazione.

Gli articoli in meno riguardano attività (prevalentemente relative all’organizzazione aziendale e alla rendicontazione, nonché all’evoluzione verso il digitale, cui è stato dedicato un unico specifico articolo invece dei precedenti 3) accorpate per vicinanza o similitudine.

Di rilievo, inoltre, il citato articolo 2, nuovo nella sua formulazione e posizione e specificamente dedicato alla “Qualità dell’offerta”, in precedenza non particolarmente evidenziata. L’articolo prevede l’avvio di un sistema di verifica interna sulla qualità, anche grazie a controlli e indagini a campione sull’utenza e ad un centro di ascolto delle opinioni del pubblico. In questo contesto opererà anche la nuova Commissione citata, chiamata a verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati, composta da 4 membri, 2 nominati dalla Rai e 2 dal Consiglio nazionale degli Utenti.

Il processo di valutazione/ autovalutazione delle attività, peraltro, viene messo in rilievo in più punti del testo, e supportato dalla creazione di ulteriori nuove “Commissioni paritetiche” tra Ministero e Rai, preposte alla verifica dei criteri da adottarsi su specifici temi, oltre alla qualità: criteri economici e di gestione (art. 27), criteri di determinazione del canone (art. 28), sede permanente di confronto sulla programmazione sociale (art. 30).



## Le principali innovazioni

Il Capo I riguarda i principi generali (artt. 1-2), il Capo II l'offerta radiotelevisiva (artt. 3-4), il Capo III i profili specifici dell'offerta (artt. 5-14), il Capo IV le tecnologie, la ricerca e la sperimentazione e servizi (artt. 15-26), il Capo V il finanziamento e la gestione economico-finanziaria (artt. 27-29), il Capo VI monitoraggio, vigilanza e sanzioni (artt. 30-33), il Capo VII le norme finali (artt. 34-35).

In termini di quote percentuali, non sono stati modificati i criteri già adottati nel precedente contratto di servizio: almeno il 65% della programmazione annuale televisiva complessiva - ed almeno

l'80% per la terza rete - deve essere dedicata ai generi considerati di servizio pubblico e trasmessa tra le ore 6 e le 24, in tutti i periodi dell'anno, in modo equilibrato tra le tre reti, incluse le fasce di maggior ascolto ed il "prime-time". In precedenza, l'arco temporale era più ristretto, concentrato tra le ore 7 e le 23.

I generi presi in considerazione sono numerosi: dall'informazione (con la nuova specifica dell'informazione regionale) all'attualità, dagli approfondimenti tematici (scienza, cultura, costume nazionale e locale) alla "fiction" di produzione italiana ed europea; dalla programmazione per bambini e ragazzi a quella di carattere sportivo, religioso, culturale, istituzionale. Una novità sono le previste trasmissioni per l'informazione dei consumatori.

L'effettiva innovazione, sulla quale il Ministro Gasparri si è particolarmente concentrato (rivendicandone la assoluta novità), è l'introduzione di una quota di programmazione destinata specificamente a bambini e ragazzi: tra le ore 7 e le ore 22.30, la Rai si impegna a destinare almeno il 10% del tempo annuale di programmazione a trasmissioni "che tengano conto delle esigenze e della sensibilità della prima infanzia e dell'età evolutiva, anche in considerazione degli indirizzi degli organi istituzionalmente preposti... e del vigente codice di autoregolamentazione relativo al rapporto tra Tv e minori".

In tutta quella fascia oraria, considerata come destinata ad una visione familiare, peraltro, la Rai si impegna a rispettare criteri di responsabilità riguardo ai contenuti dei programmi messi in onda, di qualunque genere, inclusa

l'informazione e la pubblicità. Molta attenzione, come già sottolineato, hanno ricevuto nel testo del nuovo contratto i temi legati alla valorizzazione delle culture locali: l'articolo 12 è specificamente destinato alle iniziative da intraprendersi in questa direzione, inclusa l'introduzione nel palinsesto della terza rete di uno slot di trenta minuti di programmazione per ogni Regione, riservato alla trasmissione di programmi scelti dalle sedi regionali "partendo dall'ottimizzazione delle risorse esistenti ed in collaborazione con il territorio". Considerando, tuttavia, le contestazioni riservate - all'inizio di febbraio 2003 - alla possibilità di programmare in "distacco" regionale, è possibile che questo comma non venga mai concretamente applicato. Solo dopo la firma del contratto, infatti, è giunta a conclusione la nota vicenda della diretta sulla musica celtica mandata in onda il 7 luglio 2002 da RaiTre, contestata dall'AgCom per violazione delle norme dell'art 15 della legge n. 223/90, che vieta la differenziazione della programmazione.

## Ad un'attenta analisi...

Ogni volta che un nuovo contratto di servizio viene firmato, emergono più le attese deluse che la soddisfazione per gli obiettivi raggiunti.

Il Vice Presidente della Commissione Vigilanza, l'ex Sottosegretario Michele Lauria, ha addirittura sostenuto che "il testo approvato è illegittimo e incostituzionale", ed ha preannunciato un ricorso al Tar (del quale, però, a distanza di settimane, non si ha notizia)... Diversi esponenti dell'opposizione hanno sostenuto che, nella sostanza, il testo è uguale al precedente, ma introduce meccanismi di controllo editoriale del prodotto e della programmazione, che -

*Una delle due parti in causa. Il ministro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri, l'altro contraente, assieme alla Rai, del nuovo contratto di servizio della concessionaria radiotelevisiva pubblica.*



se mal utilizzati - possono degenerare in strumenti di censura politica... Il responsabile comunicazione della Margherita, Paolo Gentiloni, ha dichiarato che il contratto sancisce la nascita, di fatto, di un "Ministero della Rai", cioè un controllo dell'emittente da parte dell'esecutivo. Il Presidente della Commissione di Vigilanza, Claudio Petruccioli, dopo l'approvazione, ha lamentato che non sono state recepite le indicazioni della Commissione su Isoradio e sulle minoranze linguistiche, e, durante la sofferta gestazione, ha comunque sostenuto che il contratto è uno strumento dai "fondamenti giuridici precari e confusi" (come non dargli ragione!)

Probabilmente il processo di audizione delle categorie interessate aveva suscitato aspettative molto elevate, che non in tutti i casi hanno trovato risposte.

L'esempio più immediato riguarda l'articolo 11 del contratto, relativo ai prodotti audiovisivi italiani ed europei, del quale rispetto al precedente testo è cambiata la numerazione, ma... non una virgola del contenuto, salvo l'aggiunta di un comma finale che prevede l'istituzione di un sistema di monitoraggio sul rispetto delle quote di programmazione e investimento obbligatorie (monitoraggio di competenza, a livello nazionale, dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni). Probabilmente i documentaristi, i cartoonist, gli autori e i produttori di fiction italiana si aspettavano di vedere accolte le loro richieste di quote di programmazione e obblighi di investimento più stringenti e dettagliati.

Da segnalare anche la dialettica Stato/Regioni: fin dal 24 luglio 2002, Storace aveva chiesto che il contratto di servizio fosse trasmesso alla Conferenza Stato Regioni, ma così non è stato. Le Regioni sono state "audite" dalla Commissione Ministero-Rai, ma

quasi tutte le loro proposte non sono state accolte: in extremis, il 28 dicembre i due rappresentanti delle Regioni, Ghigo e Nencini, hanno proposto 10 emendamenti "a costo zero", che non sono stati recepiti. Il 6 febbraio 2003, la Regione, a firma già avvenuta, hanno dichiarato ufficialmente che il contratto è "insoddisfacente", in una prospettiva federalista. Il Ministro, con il suo abituale gusto polemico, ha risposto che le Regioni "non lo hanno letto bene"... Alcuni meriti vanno comunque certamente ascritti a questo testo, e ancora più nel metodo che nel merito: il portare a evidenza pubblica un testo che per anni era stato gelosamente custodito e segretamente modificato è stata un'operazione già portata avanti dal Ministero nella precedente legislatura, che tuttavia non era arrivato alla "estrema" conseguenza di far partecipare attivamente e ufficialmente le altre istituzioni, le associazioni e le categorie alla sua gestazione. Così come non si era riusciti a rispettare i tempi fisiologici del contratto, applicato effettivamente per poco più della metà della sua durata nominale. Tra le novità di rilievo del nuovo testo, un criterio più attento per l'adeguamento del canone, con una formula, meno "arcana" della precedente, che - se ben utilizzata - potrebbe effettivamente consentire di premiare la qualità (come nelle intenzioni del promotore

del nuovo meccanismo di calcolo, il consigliere del Ministro Gasparri Mauro Miccio) ma che - al tempo stesso, secondo l'opposizione - potrebbe pesantemente penalizzare la Rai, se utilizzata con discrezionalità punitiva...

La separazione contabile dei costi e dei ricavi - peraltro prevista dalle direttive dell'Unione Europea - viene esplicitata.

### Un giudizio conclusivo

In sostanza, questo nuovo contratto di servizio non affronta a fondo, e non risolve, il problema essenziale: l'ancora incerta e confusa "mission" della tv pubblica nello scenario televisivo nazionale, anche alla luce del nuovo imminente (2006 o 2010 che sia) habitat digitale.

Sostenere che "la montagna ha partorito il topolino" sarebbe un giudizio metaforicamente riduttivo, ma, parafrasando una nota canzoncina pop, si può concludere che... "si poteva fare di più".

È evidente che tutto questo non possa essere sufficiente ma, dice sempre lo stesso saggio (o ottimista ad oltranza, che dir si voglia), forse forse, un passo dopo l'altro... Appuntamento, quindi, al prossimo contratto di servizio, la cui gestazione inizierà nell'estate del 2005. In fondo, mancano solo due anni. MC

(\*) Angelo Zaccone Teodosi, consulente specializzato sui media e giornalista, già direttore dell'ufficio studi Anica e consigliere di amministrazione Cinecittà, presiede l'Istituto italiano per l'Industria Culturale dal 2001. Francesca Medolago Albani, consulente specializzata sui media, già presidente dell'Istituto italiano per l'Industria Culturale dal 1997 al 2001, è docente all'Università di Roma "La Sapienza".

L'Istituto italiano per l'Industria Culturale - IsICult è un centro di ricerca indipendente specializzato nell'economia dei media e nella politica culturale. L'Osservatorio IsICult/Millecanali, laboratorio di analisi tecniche mediologiche, economiche, giuridiche, politiche, è nato nell'ottobre del 2000.

IsICult, via della Scrofa 14, 00186 Roma. Tel./fax (39) 06 6892344; info@isicult.it - www.isicult.it.