Intervento al Seminario Astrid su

Le linee guida per la riforma della RAI

Roma, 1° Febbraio 2007

Franco Bassanini

Voglio innanzitutto esprimere un forte apprezzamento al Ministro Gentiloni per il metodo che ha scelto: rendere pubblici preventivamente gli obiettivi fondamentali e le ***guide lines*** del suo progetto di riforma della Rai, sottoporli ad una larga e aperta discussione, e solo alla fine di questo processo di consultazione pubblica definire il testo del disegno di legge di riforma da presentare al Parlamento. E' un metodo seguito da tempo nelle grandi democrazie anglosassoni, ma raramente praticato in Italia. Ma è un metodo che favorisce la partecipazione e la trasparenza delle decisioni pubbliche. E' anche per questo (e non solo perché Gentiloni è uno dei…soci fondatori di Astrid), che abbiamo accolto subito la sua sollecitazione ad organizzare questo seminario, che è uno dei tanti momenti di questa consultazione.

Nel merito posso essere brevissimo, perché condivido in generale l'impostazione delle Linee Guida. Mi limito a tre riflessioni su tre punti specifici ma abbastanza rilevanti.

La prima. Penso che ci sia assolutamente bisogno di un **Contratto di Servizio**. E che questo debba avere come contraenti la Rai e il Governo. Le critiche poco fa prospettate non sono infondate, ma sono superabili, se si costruisce un sistema nel quale la discrezionalità del Governo nella negoziazione del Contratto di Servizio sia rigorosamente delimitata dalla legge, sia soggetta all'indirizzo e al controllo del Parlamento, e non sia interpretata in modo da comprimere impropriamente l'autonomia strategica e gestionale del servizio pubblico (che è peraltro già in buona misura garantita dalla natura negoziale del Contratto di Servizio, alla cui stipulazione l'azienda pubblica concorre come una delle parti contraenti).

Da una parte, penso che il compito e l'oggetto del Contratto di Servizio debbano essere chiaramente indicati (o, *rectius,* tassativamente disciplinati) dalla legge, e cioè dalla legge sul riassetto della RAI – come del resto è già accennato nelle Linee Guida; l'oggetto del Contratto di Servizio incontrerà così limiti predeterminati, anche a tutela dell'autonomia dell'azienda.

Ma anche all'interno di tale perimetro, la discrezionalità del Governo incontrerà, nel merito, ulteriori limiti. Si tratta, innanzitutto, di quelli connessi all'esercizio dei poteri parlamentari di indirizzo e controllo, che in materia di radiotelevisione non incontrano i limiti normalmente connessi alla divisione dei poteri, e che dunque consentirebbero al Parlamento, se ritenuto opportuno, di dettare al Governo puntuali direttive ai fini della negoziazione dei contenuti del Contratto di Servizio. Ma si tratta anche dei limiti derivanti dalla disciplina legislativa di principio delle finalità e dei valori del servizio pubblico, quelli che ne caratterizzano la specialità anche modale - come poco fa sottolineava il Professor Pace. Queste finalità e questi valori dovranno essere uno degli oggetti della legge di riassetto della Rai: la legge non potrà tuttavia che darne una definizione generale e sintetica, rimettendo a uno strumento più flessibile quale è, per

l'appunto, il Contratto di Servizio la loro modulazione nel tempo e la loro applicazione nel concreto di una realtà socio-economico-culturale in trasformazione.

E' dunque evidente che, per tutte queste ragioni, il Governo non avrà, nella definizione del contratto di servizio, mano libera, non potrà discrezionalmente infilarvi tutto quello che vuole. Il suo compito, nella elaborazione del testo del contratto, sarà infatti quello di dettagliare e modulare principi e valori del servizio pubblico già sinteticamente indicati dalla legge.

Non meno importante mi pare, tuttavia, una seconda indicazione accennata nelle Linee Guida: spetterà al Contratto di Servizio indicare come quelle finalità e quei valori, caratteristici del servizio pubblico, si traducono nella configurazione concreta dei contenuti del servizio pubblico, ed anche, più specificamente, nei cosiddetti obblighi di servizio pubblico (che tuttavia non li esauriscono affatto). Spetterà inoltre al Contratto di Servizio, conseguentemente, definire criteri e strumenti per la valutazione della qualità del servizio. Le Linee Guida si ispirano, sul punto, a una linea di tendenza che caratterizza oggi i processi di modernizzazione e riqualificazione di tutte le attività pubbliche: i servizi pubblici (e, in primis, quelli che si configurano come strumenti essenziali per garantire ai cittadini l'esercizio dei diritti costituzionali) devono essere sottoposti a valutazioni rigorose intese ad accertarne la qualità, mediante la predefinizione di indicatori di risultato e di strumenti affidabili per misurarne il conseguimento . Ciò vale per il diritto alla salute, e dunque per il servizio sanitario; vale per il diritto all'istruzione e dunque per il servizio scolastico (anche introducendo criteri e strumenti per misurare l'apprendimento scolastico effettivamente trasmesso); deve valere dunque anche per la libertà della cultura, per il diritto all'informazione e alla libera formazione dei convincimenti politici, di cui il servizio pubblico radiotelevisivo è uno degli strumenti essenziali. Misurare risultati e performance è peraltro non soltanto lo strumento per accertarsi che servizi essenziali alla tutela di diritti costituzionali abbiano un livello qualitativo adeguato alla loro finalità costituzionale ultima; ma anche lo strumento per giustificare e innescare interventi volti a migliorare ulteriormente la qualità dei servizi stessi.

Il Contratto di Servizio ha dunque un ruolo chiave. Le Linee Guida lo hanno intuito. La legge di riforma della Rai dovrà definirne l'oggetto, i limiti, le finalità, gli obiettivi. E il Governo ne risponderà, innanzitutto di fronte al Parlamento. Il Parlamento potrà chiamare il Governo a render conto delle scelte fatte nella definizione del Contratto di Servizio, ma anche condizionarle e predeterminarle col ricorso ai suoi poteri di indirizzo.

Una seconda riflessione concerne la **governance** della RAI, e quindi la Fondazione, così come è delineata nelle Linee Guida. Al quesito proposto da Leopoldo Elia la mia risposta è che la Fondazione dovrebbe avere primariamente un ruolo di garanzia, inteso tuttavia in modo non troppo restrittivo.

Con un paragone che può sembrare suggestivo, si potrebbe essere tentati di assimilare il ruolo della Fondazione a quello che è affidato ai Consigli di Sorveglianza nelle società per azioni che hanno adottato il modello duale previsto dalla legge Vietti. Il paragone può essere tuttavia più calzante se riferito all'esperienza straniera, in specie tedesca. Bene o male, nel contesto italiano, è presumibile che i Consigli di sorveglianza

finiranno per assommare a una funzione di garanzia degli azionisti anche una funzione – forse prevalente - di indirizzo strategico delle società, in molti casi intesa in senso abbastanza lato. La Fondazione dovrebbe invece essere, a mio avviso, soprattutto uno strumento di garanzia degli ***stakeholders*** cioè dei cittadini tutti. Ma, se consideriamo che questa garanzia è anche garanzia del puntuale rispetto delle prescrizioni del Contratto di Servizio, è chiaro che non si tratta della stessa funzione di garanzia che può spettare a una autorità indipendente; o quanto meno dovrebbe essere chiaro che non si applicheranno alla Fondazione gli stessi limiti che caratterizzano l'azione e i poteri delle Autorità indipendenti. La Fondazione non potrà infatti non partecipare alla definizione degli indirizzi generali, delle grandi scelte strategiche del servizio pubblico: purché l'accento resti però posto sugli aggettivi ("generali", "grandi" e "strategiche"). Dalla gestione operativa dell'azienda Rai la Fondazione dovrebbe restare a debita distanza .

Se è così, riterrei preferibile strutturare gli organi di governo della Fondazione secondo il modello pluralistico poco fa proposto da Enrico Manca, ma con alcune varianti non secondarie.

La rilevanza politica del servizio pubblico radiotelevisivo è incontestabile. Per ciò non avrebbe senso rinchiuderlo sotto una campana di vetro, ed escludere le forze politiche rappresentate in Parlamento dalla sua formazione. Ma si tratta di una funzione politica con la **P** maiuscola, identificabile con la funzione costituzionale del servizio pubblico, come strumento essenziale della libertà della cultura, del diritto all'informazione, della libera formazione dei convincimenti politici, quindi del funzionamento delle istituzioni democratiche. Essa va difesa dalla invadenza e dalle prevaricazioni della politica con la **p** minuscola, dai rischi di spartizione e lottizzazione, dalle tentazioni di *spoil system*. Una composizione pluralistica del Consiglio della Fondazione, evitando che esso venga espresso soltanto dal Parlamento, appare sotto questo profilo certamente consigliabile, e coerente con la natura del servizio pubblico radiotelevisivo, strumento di tutela di fondamentali diritti costituzionali e insieme maggiore azienda culturale del Paese.

Può concorrere a tal fine anche una applicazione intelligente del principio del rinnovamento parziale del collegio, giustamente suggerito nelle Linee Guida. Esso ha certamente innanzitutto lo scopo di garantire la continuità nel governo strategico della Rai, e di evitare l'applicazione brutale del principio maggioritario ad ogni cambio di legislatura. Ma può anche essere utilizzato come strumento di contrasto alla lottizzazione partitica, se configurato in modo che ciascuno dei soggetti designanti (il Parlamento, il sistema delle istituzioni territoriali, la comunità culturale) sia chiamato a eleggere un solo consigliere per volta, ogni due anni. Le cattive pratiche della lottizzazione partitica funzionano male quando è difficile spartire la torta, perché la fetta è una sola, e le altre verranno assegnate solo dopo anni. Come sappiamo, la grande autorevolezza del Senato americano non è data solo dal fatto che i senatori sono solo cento, due per ogni Stato dell'Unione. Ma anche dal fatto che i cittadini di ogni Stato, ogni volta, eleggono un solo senatore, che dunque rappresenta tutto lo Stato.

Utilizzando come base il modello proposto da Manca, suggerisco di modificarlo così: i nove membri sono designati per un terzo dal Parlamento, per un terzo dalla Conferenza unificata Stato-Regioni-enti locali, per un terzo dal mondo della cultura e degli utenti. Il Consiglio si rinnova ogni due anni per un terzo. I consiglieri durano in

carica sei anni, ma nella prima consiliatura occorrerà, mediante sorteggio, suddividere il collegio fra consiglieri che durano in carica quattro anni (tre, uno per categoria), consiglieri che durano in carica sei anni (idem) e consiglieri che durano in carica otto anni. In tal modo, a regime, il Parlamento, a maggioranza qualificata dei due terzi, designerebbe ogni due anni un consigliere; e così farebbe la Conferenza unificata Stato-Regioni-enti locali, anch'essa adottando una procedura a maggioranza qualificata (se si procede a un voto per corpi, la maggioranza qualificata dovrebbe essere adottata per determinare la decisione di ciascun corpo). A rotazione, ogni due anni, un consigliere sarebbe poi indicato dalla Conferenza dei Rettori, o dalla Accademia dei Lincei, o dal Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, anch'essi decidendo a maggioranza qualificata.

Una buona alternativa al modello or ora indicato potrebbe essere costruita affidando al Parlamento (e per esso alla Commissione parlamentare di vigilanza, o, meglio, a un istituendo Comitato bicamerale ristretto per le nomine nelle autorità indipendenti e nelle istituzioni di garanzia) il compito di esaminare i candidati proposti dalla Conferenza unificata, dalle istituzioni culturali sopra indicate (compreso il Consiglio dei consumatori e degli utenti), e dal CNEL, come organo di rappresentanza delle parti sociali. Ognuno di questi soggetti indicherebbe, ogni due anni, una rosa di tre candidati, su ciascuno dei quali la Commissione parlamentare esprimerebbe il suo *advice and consent* a maggioranza dei due terzi, al termine di una procedura di public hearings. Se più candidati inseriti nella medesima rosa ottenessero il gradimento dei due terzi della Commissione, il prescelto potrebbe essere scelto mediante sorteggio. Se non lo ottenesse nessuno tra essi, i proponenti dovrebbero predisporre un'altra rosa.

Terza e ultima questione. Una riflessione va fatta, penso non oggi ma in una prossima occasione, su questioni di più lunga prospettiva, innanzitutto sulla questione delle **reti infrastrutturali**, e sul loro impatto sul servizio pubblico radiotelevisivo e sul suo riassetto.

Non mi riferisco solo alle questioni che hanno fatto oggetto del recente paper di Astrid sul sistema radiotelevisivo, come la separazione strutturale fra operatori di rete e fornitori di contenuti e la regolamentazione dell'accesso alle reti dei fornitori di contenuti non integrati con gli operatori di rete.

Nell'epoca della convergenza, non mi parrebbe infatti assurdo riflettere anche sulla possibilità di una integrazione fra le reti di telecomunicazioni che consenta di mettere in comune le risorse infrastrutturali di più operatori di rete. Una questione certamente di grande complessità e delicatezza, fortemente condizionata anche da interrogativi ancora aperti sulle tecnologie del futuro prossimo e sulle linee evolutive della convergenza multimediale.

Proprio perché il futuro non è ancora decifrabile in tutti i suoi aspetti, si comprende la prudenza delle linee guida. Ma essa deve essere accompagnata dalla consapevolezza che la soluzione da esse indicata (o presupposta) è una soluzione interlocutoria e, per così dire, difensiva – infatti si parla di medio periodo – , che dovrà lasciare il posto a progetti più innovativi, non appena gli scenari del futuro cominceranno ad essere percepibili. Il compito nostro è cercare, appena possibile, di antivederli e di anticiparli, onde evitare il rischio che la riforma nasca già vecchia.