Intervento al Seminario di ASTRID su

Le linee guida per la riforma della Rai

Roma, 1° febbraio 2007

Enzo Cheli

Dato che le persone che partecipano a questo incontro sono tutte a vario titolo bene informate sulle cose di cui discutiamo vorrei limitarmi in questa introduzione soltanto a enunciare sommariamente l'indice dei temi e dei problemi da porre sul tappeto per avviare il dibattito.

L'obiettivo fondamentale del progetto di riforma che viene presentato con queste Linee-guida è indicato nel fatto di consentire alla RAI di poter seguitare a competere in condizioni di forza nella televisione del futuro, le cui linee hanno già cominciato ad affermarsi nel corso degli ultimi anni.

Per raggiungere questo obiettivo, le Linee-guida prospettano alcuni traguardi o indirizzi fondamentali, che vengono indicati, in primo luogo, nell'accentuazione della diversità che deve distinguere il servizio pubblico dall'emittenza privata sul terreno della qualità del prodotto che il servizio pubblico è tenuto a garantire; in secondo luogo, nella attenuazione della dipendenza del servizio pubblico dalla risorsa pubblicitaria, che rappresenta l'elemento che più favorisce l'omologazione tra emittenza pubblica ed emittenza privata; in terzo luogo, nel contributo del servizio pubblico all'innovazione, per far sì che la RAI non rimanga emarginata nel processo di trasformazione in atto dalla tecnologia analogica a quella digitale; in quarto luogo, nell'esigenza di rompere quel cordone ombelicale che storicamente ha sempre collegato il servizio pubblico al sistema dei partiti, così da accentuare l'autonomia del mezzo e da favorire un pluralismo che sia espressione di questa autonomia e non di meccanismi spartitori legati alla dipendenza dal sistema politico; infine, nel rafforzamento della stabilità e dell'efficienza del governo del servizio quale conseguenza dell'accentuata indipendenza del mezzo.

Ma i perni del disegno, nel loro collegamento con questi traguardi, sono in definitiva due: caratterizzare maggiormente il servizio nella sua specificità di servizio pubblico; assicurare un forte grado di indipendenza del servizio dal sistema dei partiti.

Queste sono le linee fondamentali di un percorso nuovo rispetto a quello che ha caratterizzato in passato la storia del nostro servizio pubblico radiotelevisivo e che il Ministro Gentiloni ha ricordato all'inizio del suo intervento.

Per raggiungere questi traguardi si richiamano nelle Linee-guida tre strumenti.

Il primo strumento è rappresentato dal Contratto di servizio, che va valorizzato proprio per garantire la missione specifica che il servizio pubblico deve svolgere ai fini della difesa e della promozione del valore costituzionale del pluralismo, nonché ai fini dello sviluppo di una programmazione caratterizzata dalla sua qualità di servizio pubblico. Per questo il Contratto di servizio deve introdurre criteri di misurazione del "valore pubblico" dei programmi che non siano legati esclusivamente al "genere" della programmazione. Il "valore pubblico" va cioè inteso come valore intrinseco del programma non legato di per sé né al genere né agli indici di ascolto. Anche se l'indice di ascolto conserva un suo peso, non deve rappresentare, peraltro, l'elemento decisivo. Questo criterio - mutuato dalla recente esperienza inglese - può assumere una importanza rilevante nella nuova caratterizzazione del servizio pubblico.

Il secondo strumento viene poi indicato nella riorganizzazione del governo dell'impresa. Governo che viene articolato su due livelli: un livello più alto che fa capo a una Fondazione

di proprietà pubblica che ha il compito di svolgere una funzione fondamentale di tutela e rappresentanza dell'utenza. Perciò spetta alla Fondazione far rispettare il Contratto di servizio (e, con il Contratto, la qualità dei programmi) nonché difendere l'autonomia del servizio anche attraverso il potere di scelta degli amministratori delle società cui è affidata la gestione concreta dello stesso servizio.

Le Linee-guida contengono a questo proposito indicazioni abbastanza precise sull'impianto della Fondazione, che è guidata da un Consiglio di amministrazione composto da sei membri e da un Presidente, tutti di riconosciuta professionalità, competenza e indipendenza. Indipendenza che si cerca di garantire attraverso anche un sistema rigido di incompatibilità e l'adozione di meccanismi di scelta analoghi a quelli previsti per le autorità di garanzia. La scelta di questi amministratori viene, infatti, collegata a due possibili percorsi.

Un percorso tutto parlamentare - che ricalca in parte il modello adottato per l'elezione dei giudici costituzionali e dei componenti di alcune autorità indipendenti - secondo cui la nomina dei componenti avviene a maggioranza qualificata su una rosa di candidati (in parte designati dalle Regioni). Anche il Presidente viene eletto a maggioranza qualificata, con una designazione, peraltro, affidata alla proposta congiunta dei Presidenti delle due Camere.

L'altro percorso, più pluralista, affida, invece, la designazione dei componenti all'intervento di vari soggetti: al Parlamento, alle Regioni, a rappresentanze sociali, professionali, accademiche e degli enti territoriali.

Per garantire indipendenza e professionalità si sottolinea anche l'esigenza – punto che in Astrid è stato discusso più volte in passato – di distinguere tra designazione e nomina. E questo al fine di garantire una piena trasparenza e pubblicità sulle caratteristiche dei candidati, che vengono sottoposti a *hearings* da parte delle Commissioni parlamentari competenti, mentre, nei tempi di attesa tra designazione e nomina, il curriculum, la moralità e la professionalità degli stessi candidati, vengono sottoposti a un controllo penetrante da parte dell'opinione pubblica.

Il mandato ha una durata lunga (sei anni), con un meccanismo di rinnovo graduale, per cui ogni due anni una parte del Consiglio si rinnova al fine di garantire tanto la continuità quanto la flessibilità degli indirizzi. Le Linee prevedono anche – e questo è un punto molto delicato – la possibilità di una revoca dell'organo in casi particolari, che, penso, debbano collegarsi o a impossibilità di funzionamento o a gravissime violazioni della legalità, revoca da adottare sempre con maggioranze qualificate .

Questo è, nelle sue linee essenziali, l'impianto della Fondazione.

Si passa, poi, al secondo livello, che è quello delle società gestionali, operanti con le forme delle società per azioni, i cui statuti sono approvati e i cui organi sono nominati dalla Fondazione. Anche qui abbiamo una ipotesi principale e una ipotesi subordinata. L'ipotesi principale prevede tre società gestionali, coordinate da una *holding:* una società per la gestione delle reti, che potrebbe essere aperta alla partecipazione anche di soggetti terzi e due società per l'offerta dei programmi, una finanziata prevalentemente dal canone (cui potrebbero far capo due reti, gli archivi e tutto il complesso delle nuove piattaforme) e un'altra finanziata esclusivamente dalla pubblicità (con possibilità di accesso anche del capitale privato, ma in posizione minoritaria). Perciò nel disegno l'impianto resta o esclusivamente o prevalentemente in mano pubblica.

Nell'ipotesi principale si sceglie la separazione societaria che per la società delle reti potrebbe trasformarsi in separazione proprietaria per consentire un ingresso anche agli operatori privati al fine della gestione unitaria delle reti digitali. Nell'ipotesi alternativa si prevede, invece, una separazione non societaria ma contabile: ipotesi, peraltro, non particolarmente significativa, in quanto non in grado di introdurre elementi di novità rispetto all'assetto attuale, già orientato in direzione della separazione contabile.

L'ipotesi delle tre società gestionali rappresenta però solo un'indicazione di partenza, perché rimane nel potere della Fondazione di istituire ulteriori società per obiettivi particolari quali, ad esempio, la pubblicità, il cinema o la radiofonia.

Il terzo strumento che viene indicato ai fini del perseguimento degli obiettivi posti riguarda il finanziamento, che rimane misto, ma con una linea di tendenza orientata a spostare progressivamente l'ago della bilancia in direzione del finanziamento da canone, con una riduzione progressiva del finanziamento da pubblicità. Sempre per quel che riguarda il finanziamento pubblico si pone l'esigenza di garantire alle società gestionali una programmazione di lungo periodo attraverso una determinazione triennale del canone, da operare con decisione del Governo su proposta della Fondazione.

Ora, per valutare nel suo complesso questo disegno, che è molto chiaro tanto nei suoi obiettivi che nei suoi strumenti, credo che occorra tener conto di due osservazioni preliminari.

La prima osservazione è che queste Linee-guida non nascono isolate, ma sono il secondo passaggio di un percorso che ha avuto un primo passaggio nel disegno di legge di riforma del sistema radiotelevisivo oggi all'esame della Camera con il numero 1285.

Questa riforma, riferita al sistema radiotelevisivo nel suo complesso, assume come obiettivo fondamentale quello di utilizzare la transizione dall'analogico al digitale (una transizione che dovrà completarsi, in base al disegno, nel 2012, data considerata più realistica di quella del 2008 ancora prevista dalle norme vigenti), come occasione per una apertura del mercato e per un superamento della situazione che ha sinora caratterizzato l'impianto del nostro sistema radiotelevisivo come duopolistico o, quantomeno, oligopolistico.

Nel progetto di riforma l'obbiettivo del superamento della attuale situazione di oligopolio viene perseguito attraverso alcuni interventi molto mirati sui punti più critici della legge di sistema varata con la legge 112 del 2004 (e poi confermata con il Testo Unico n. 177 del 2005): punti che attengono tanto al settore delle frequenze quanto al settore delle risorse pubblicitarie, cause maggiori di quel grumo oligopolistico che ha caratterizzato il percorso del nostro sistema radiotelevisivo.

Per quanto riguarda l'assetto delle frequenze il disegno di legge n. 1285 punta ad una deconcentrazione e ad una razionalizzazione di questo assetto sia attraverso il recupero delle frequenze di fatto non utilizzate sia attraverso il passaggio sul satellite (un passaggio anticipato al 2009 rispetto alla data finale del 2012), di una delle tre reti dei due soggetti (RAI e Mediaset), che oggi operano in posizione dominante. E questo al fine di offrire al mercato, attraverso offerte pubbliche, le frequenze recuperate.

Per quel che riguarda, invece, il settore della raccolta pubblicitaria, la linea deconcentrativa perseguita dalla riforma passa essenzialmente attraverso l'individuazione di un tetto del 45% riferito alle risorse pubblicitarie complessive delle varie piattaforme televisive (analogiche, digitali e satellitari), come tetto in grado di identificare una posizione dominante, la cui esistenza impone l'adozione di un correttivo, che abbassa la raccolta pubblicitaria oraria dall'attuale 18% al 16%. Si tratta di un tetto che - aldilà di tutte le polemiche che abbiamo ascoltato in questi giorni - risulta, a mio avviso, praticabilissimo dal momento che esiste e è sempre esistita nelle direttive comunitarie in materia televisiva la possibilità di tetti (orari, giornalieri e settimanali) diretti a garantire il pluralismo e, in particolare, a stabilire misure asimmetriche dirette a favorire la stampa, come mezzo più debole.

Il tetto e il correttivo connesso non è, dunque, diretto a impedire l'espansione dell'impresa, bensì a garantire una distribuzione più equilibrata nel mercato di una risorsa scarsa.

Il disegno di legge prevede poi altre misure quali quelle in tema di trasparenza e imparzialità nella rilevazione degli indici di ascolto, (misure anch'esse destinate a razionalizzare la distribuzione della risorsa pubblicitaria) nonché in tema di poteri di

vigilanza e sanzionatori dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, poteri che, in questo settore, hanno risentito in passato di un impianto normativo particolarmente debole.

La seconda osservazione preliminare riguarda, invece, la novità del contesto in cui la riforma della RAI tracciata in queste Linee guida, se attuata, sarà destinata a operare.

Questa novità del contesto, come sanno gli addetti ai lavori, ha subito una accelerazione specialmente a partire dal 2003, cioè dall'entrata in vigore delle nuove direttive comunitarie in tema di "comunicazione elettronica", che hanno registrato a livello europeo il grado di sviluppo raggiunto dai processi di convergenza.

Da questo momento è iniziata - anche se i sintomi erano presenti già da molti anni - una trasformazione del mondo della comunicazione che ha investito sia la sfera tecnologica che quella economica e giuridica.

Tra questi elementi di novità, basti solo ricordare l'accelerazione in atto dei processi di convergenza tra telecomunicazione e radiotelevisione nonché lo sviluppo crescente che, in conseguenza di questa accelerazione, ha avuto il sistema radiotelevisivo "multipiattaforma", che sta affiancando alla televisione analogica terrestre la televisione digitale, alla televisione satellitare la televisione via Internet e su telefonia mobile.

Alla tradizionale concorrenza tra una emittenza pubblica e una emittenza privata, costruita sulle basi della tecnologia analogica, si sostituisce oggi una concorrenza molto più articolata tra piattaforme diverse, dove gli operatori possono competere attraverso l'accesso ad una gamma sempre più vasta di tecnologie differenziate.

A questo si aggiunge il grande successo che ha avuto nel nostro paese la pay tv satellitare, gestita, oggi, in regime di monopolio, ma sotto il controllo e alle condizioni fissate dalle Autorità europee e nazionali. Questo successo, che ha ridotto lo spazio della televisione analogica di tipo tradizionale sta oggi determinando anche un'altra tendenza, che è quella del progressivo spostamento della domanda da una programmazione generalista verso una programmazione tematica o specializzata. In connessione con questa tendenza va anche registrato l'avvio della televisione interattiva, nelle forme del VOD (video on demand) che sta incidendo su una delle caratteristiche tradizionali della televisione come strumento di comunicazione di massa a ricezione passiva (punto - multipunto).

Questa novità viene già registrata a livello comunitario nella nuova direttiva in corso di elaborazione sulla comunicazione radiotelevisiva, dove si introduce la distinzione tra televisione "lineare" e televisione "non lineare", distinzione destinata in prospettiva a cambiare radicalmente le modalità di fruizione (e conseguentemente le caratteristiche del mercato) del mezzo radiotelevisivo.

Naturalmente, queste novità, se riferite al futuro del servizio pubblico, presentano molte opportunità ma anche alcuni seri rischi.

Le opportunità sono legate alla possibilità che il servizio pubblico possa partecipare e anzi guidare, per le risorse di cui dispone, il processo di trasformazione in atto, utilizzando le nuove piattaforme, valorizzando la televisione tematica per gli approfondimenti specialistici, favorendo l'articolazione regionale delle proprie programmazioni. In una parola si aprono oggi nuove strade che offrono al servizio pubblico la possibilità di accentuare la propria specialità e di valorizzare le risorse ed il patrimonio professionale di cui dispone. Al tempo stesso, in questo quadro di novità, si presenta al servizio pubblico la possibilità di sperimentare attraverso società distinte il modello della separazione tra operatore di rete e fornitore di servizi e prodotti, separazione che rappresenta, forse, l'effetto più rilevante del passaggio dalla tecnologia analogica a quella digitale.

I rischi sono, invece, legati al fatto che lo sviluppo dei processi di convergenza possa portare ad una vittoria piena del modello "telecomunicazionista" (ispirato cioè ad una visione dura del mercato) sul modello di servizio pubblico che è stato preservato dal Trattato di Amsterdam e che ispira la linea di tutti i paesi europei.

La prevalenza, nel quadro delle trasformazioni in atto, di una logica di puro mercato su una logica di servizio pubblico, potrebbe condurre, infatti, ad affermare - in presenza di un ampliamento delle capacità trasmissive legate ai nuovi mezzi - la scarsa utilità della sopravvivenza di un servizio pubblico ai fini della difesa del pluralismo e, di conseguenza, l'opportunità di assorbire la nozione di servizio pubblico in quella di servizio universale.

Questo è il rischio maggiore che, oggi, non solo in Italia ma in tutti i paesi europei, si va delineando per il servizio pubblico radiotelevisivo, alla luce dei nuovi scenari tecnologici ed economici che si stanno affermando.

In presenza di questo quadro di opportunità e di rischi pare, dunque, evidente che una buona legge di riforma è quella che riesce a valorizzare le opportunità e a contenere i rischi, esigenza cui, mi pare, queste Linee-guida rispondano correttamente.

Naturalmente, molto dipenderà da come le Linee-guida verranno in concreto sviluppate, in particolare sui due punti del progetto richiamati all'inizio come decisivi e concernenti sia l'indipendenza del servizio pubblico dal sistema dei partiti che la caratterizzazione qualitativa del servizio pubblico sul terreno dei contenuti.

A questi due punti si lega anche il tema del finanziamento, attraverso l'individuazione del giusto dosaggio tra risorse di natura pubblica e di natura privata.

Di conseguenza penso che gli oggetti della nostra riflessione dovrebbero investire proprio queste tre aree: il problema della proprietà, del governo e della gestione del mezzo (che pone anche il tema del coordinamento tra Fondazione, holding e rete delle società gestionali); il problema delle risorse e del finanziamento visto nell'ottica di una maggiore accentuazione della specificità e della qualità del servizio; il problema dell'autonomia e dell'indipendenza del servizio dal sistema politico.

Credo che questi siano i punti chiave su cui vale la pena di fermare, in questa occasione, la nostra attenzione.