

ASTRID

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE SULLA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE
E SULL'INNOVAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Aspetti e problemi giuridico-istituzionali della riforma della Rai

Atti del seminario di Astrid sulle *“Linee guida per la riforma della Rai”*

in corso di pubblicazione in “I Paper di Astrid”, Passigli Editore

Nota -. Seminario organizzato da ASTRID nell'ambito della Consultazione pubblica sulle linee guida della riforma Rai presentate dal Ministro delle Comunicazioni, Paolo Gentiloni. Hanno partecipato al seminario: Giuliano Amato, Franco Bassanini, Piero Alberto Capotosti, Enzo Cheli, Riccardo Chieppa, Claudio Chiola, Giovanna De Minico, Giuseppe De Vergottini, Leopoldo Elia, Paolo Gentiloni, Paola Manacorda, Enrico Manca, Stefano Merlini, Alessandro Pace, Tommaso Padoa Schioppa, Antonio Pilati, Cesare Pinelli, Vincenzo Vita, Vincenzo Zeno-Zencovich.

ROMA, 1° FEBBRAIO 2007

INDICE DEGLI INTERVENTI

1. **Paolo Gentiloni** (*Introduzione*)
2. **Enzo Cheli**
3. **Enrico Manca**
4. **Stefano Merlini**
5. **Alessandro Pace**
6. **Giuseppe De Vergottini**
7. **Riccardo Chieppa**
8. **Claudio Chiola**
9. **Leopoldo Elia**
10. **Franco Bassanini**
11. **Vincenzo Vita**
12. **Giovanna De Minico**
13. **Vincenzo Zeno-Zencovich**
14. **Cesare Pinelli**
15. **Giuliano Amato**
16. **Piero Alberto Capotosti**
17. **Paola Manacorda**
18. **Antonio Pilati**
19. **Paolo Gentiloni** (*Conclusioni*)

1. PAOLO GENTILONI (*Introduzione*)

Ringrazio Franco Bassanini e Astrid per aver organizzato questo incontro, che rientra nell'ambito di una discussione promossa in queste settimane dal Governo, per preparare il terreno al disegno di legge di riforma della RAI.

La procedura della consultazione non è adottata frequentemente, ma in questo caso, vista la rilevanza del tema, ho ritenuto fosse importante incontrare tutte le organizzazioni e gli organismi che hanno voce in capitolo, avviando contemporaneamente anche un 'call for paper' sul sito del Ministero.

L'ultima Riforma della RAI risale a 32 anni fa, e sarà utile a tutti noi ricordare che l'anno successivo, nel 1976, venne emessa la prima sentenza che aprì un varco al monopolio televisivo dell'azienda. Negli ultimi 15 anni poi, vi sono stati un paio di interventi limitati al sistema di nomina del Consiglio di Amministrazione della RAI: uno nel 1993, che assegnava ai due Presidenti delle Camere la titolarità della nomina e l'altro nel 2004, nell'ambito della Legge 112.

Altri tentativi più ambiziosi di riforma sono rimasti incompiuti o parzialmente incompiuti: il Governo di centro-sinistra propose il disegno di legge 1138 che non fu mai approvato e il Governo di centro-destra varò la legge 112, ma la parte relativa alla riforma della RAI non fu mai presa in considerazione. Insomma, i tentativi di riforme serie, negli ultimi quindici anni non sono riusciti, e questa evidenza potrebbe ridurre questo nuovo tentativo ad uno dei tanti programmi che la politica prova a intraprendere ma che si risolvono in un nulla di fatto.

Io non credo sia così. Il Governo è determinato ad arrivare a una proposta di riforma della RAI, pur essendo consapevole che anche nella stessa maggioranza ci sono in materia posizioni molto variegate e che quindi, arrivare ad un disegno di legge condiviso non sarà facile. Credo che oggi anche la RAI, spesso reticente ai discorsi di riforma, abbia la consapevolezza di non poter proseguire nella situazione attuale; infatti, anche se dal punto di vista dei conti economici o degli ascolti, non esiste un vero allarme rosso, gli addetti ai lavori sanno bene che questa è una tranquillità solo apparente, e che il servizio pubblico, nelle sue attuali dimensioni e nella sua attuale conformazione rischia molto in un panorama televisivo che nei prossimi 5, 10, 15 anni cambierà notevolmente.

Quindi, c'è un doppio rischio. Da una parte, il rischio di una paralisi decisionale dovuta all'incrocio tra la tradizionale lottizzazione e l'attuale bipolarismo iperframmentato con la conseguente situazione di instabilità del vertice Rai; praticamente, da quasi 10 anni il CdA non è in grado di prendere decisioni strategiche per l'azienda e in questo settore, in un panorama di cambiamenti delle comunicazioni come quello attuale, una azienda che non è in grado di prendere decisioni strategiche rischia di essere tagliata fuori, senza tralasciare il fatto che il grado di accettabilità sociale della cosiddetta lottizzazione, oggi è ben diverso di quanto non fosse 15 o 20 anni fa. Dall'altra parte, l'avvento di un sistema multiplatforma e multicanale rischia di rendere molto complicata l'identità, la diversità, la riconoscibilità, o come dicono quelli della BBC addirittura la reperibilità, la *find ability* del servizio pubblico; è evidente infatti, che in

un panorama di 3, 4, 5 piattaforme e 4, 5, 600 canali, sarà sempre più difficile identificare il servizio pubblico e giustificare il finanziamento.

Quindi, penso che una Riforma della RAI non solo, non sia una missione impossibile, ma soprattutto sia una missione necessaria e che dovrebbe avvalersi di un clima di confronto tra maggioranza e opposizione. Il documento con le Linee Guida del Ministero delle Comunicazioni, che spero abbiate avuto modo di scorrere, è stato ovviamente concordato con il Presidente del Consiglio, ma non approvato nella sua collegialità da un governo di coalizione. Le ipotesi che vi sono contenute penso siano abbastanza chiare: i nodi principali sono naturalmente quelli che riguardano la Fondazione, le funzioni, i criteri di nomina del suo vertice e il finanziamento della azienda.

Ma ora non voglio dilungarmi troppo e riprenderò l'argomento alla fine del nostro incontro, per permettere al Professor Cheli, di fare un'introduzione più specifica.

Vorrei solo concludere dichiarando un'intenzione: penso che dopo 32 anni, sia non solo possibile ma assolutamente doveroso per il Governo e per il Parlamento promuovere una Riforma della RAI che non riguardi solo aspetti marginali, ma che consenta al servizio pubblico di restare competitivo anche nei 10-20 anni che abbiamo davanti.

2. 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'obiettivo 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 "multiplatforma", 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.

3. ENRICO MANCA

Il Ministro Gentiloni ha ricordato la riforma del '75 alla quale io collaborai in modo molto attivo. Quella riforma, spostando l'area di influenza sul Servizio Pubblico dal Governo al Parlamento rappresentò, allora, una grande svolta democratica, determinando il passaggio dal "latifondo monocoloro democristiano alla urbanizzazione pluralista" che giunse a dare, in breve tempo, una significativa responsabilità sia nei programmi che nell'informazione, all'opposizione dell'epoca.

Ebbene, io credo che le linee guida contenute nel documento Gentiloni abbiano la capacità di determinare una svolta e un avanzamento democratico almeno pari a quello del '75.

La mia valutazione positiva sul documento Gentiloni nasce anche dal fatto che in esso si ritrovano molte delle proposte che su questa materia l'ISIMM è andato elaborando in questi anni, com'è testimoniato dal libro con il quale abbiamo reso pubblica una Tavola rotonda sul servizio pubblico radiotelevisivo che ISIMM ha promosso tempo addietro. Ringrazio Franco Bassanini per avere indicato questa pubblicazione tra i punti di riferimento dell'incontro odierno.

Mi limiterò, anche per ragioni di tempo, ad esprimere una opinione su alcune delle questioni centrali contenute nel testo Gentiloni. Innanzitutto, vorrei sottolineare come nella prima parte viene illustrata una rinnovata filosofia del Servizio Pubblico che fa giustizia di molte posizioni che da più parti emergono come quella, per citarne una, della vendita di Rai 1 o, addirittura, di due reti Rai.

Come il documento mette in luce, sia pure indirettamente, così facendo si abbandonerebbe il contesto europeo e si darebbe vita ad un sistema americano molto lontano dalla tradizione e dalla prassi del nostro continente. Del resto è la stessa Unione europea che giudica come condizione indispensabile per il servizio Pubblico, insieme alla qualità ed al pluralismo, la necessità che esso abbia una consistenza anche negli ascolti. Il documento Gentiloni sottolinea e riconosce decisività al ruolo del Servizio Pubblico ed individua tra le caratteristiche della TV Pubblica quello di essere luogo di libertà e vitalità democratica; parametro positivo e sollecitatore anche verso l'emittenza privata in funzione di un innalzamento complessivo della qualità nella programmazione. Un ruolo, come sottolinea il documento, che va "ricontestualizzato" all'interno del nuovo sistema televisivo multiplatforma e multicanale con una attenzione centrale all'innovazione tecnologica e quindi ad una Rai apripista e motore del cambiamento capace di portare avanti una nuova sfida innovativa sui contenuti. Il documento fa anche giustizia di un'idea errata secondo cui la qualità televisiva si raggiungerebbe con dei programmi di "nicchia", che avrebbe come conseguenza una sorta di ghettizzazione dei programmi culturali. Servizio pubblico, invece, significa capacità di realizzare una programmazione in grado di esprimere un "valore pubblico" in tutti i generi e su tutte le piattaforme. Da questo punto di vista le "linee guida" vanno lette in controluce con il nuovo Contratto di Servizio, laddove si prevede un sistema di monitoraggio del valore pubblico al di là del dato meramente quantitativo che, tuttavia, mantiene una sua rilevante importanza.

Passando ad esaminare la nuova architettura del Servizio pubblico, penso che ci si trovi di fronte ad una svolta decisiva e di grande rilievo definendo una separazione tra indirizzo strategico e gestione attraverso lo strumento di una Fondazione.

La Fondazione assume e, in qualche misura, *entifica* la partecipazione pubblica in RAI svolgendo sotto l'aspetto societario, a mio giudizio, le funzioni di una *holding* pura, arricchite dal ruolo di garanzia, di indirizzo strategico e di controllo.

A valle di questa Fondazione si colloca come società interamente controllata, la RAI, come *holding* operativa, che conserva la concessione di servizio pubblico regolata dal Contratto di Servizio e il relativo finanziamento da canone.

La Rai strutturata in un gruppo societario ad essa facente capo, si avvale di società alle quali secondo gli indirizzi della Fondazione e le disposizioni del contratto di servizio, affida, con appositi disciplinari i diversi compiti richiesti per l'espletamento della missione.

La prima di queste società (che possono assumere il ruolo di *sub-holding*) dovrebbe essere finanziata prevalentemente da canone con la pubblicità che va riducendosi via via che trascorre la fase transitoria per portarla ai livelli degli altri paesi europei.

Per questa società si possono immaginare anche altri introiti: scambi di servizi, acquisizione di programmi o di secondi diritti da parte dell'altra società (o *sub-holding*) finanziata prevalentemente dalla pubblicità.

Prevalentemente dalla pubblicità perché sarebbe opportuno continuare a prevedere anche in questa società una piccola percentuale di canone (2%-3%).

Questa soluzione giustifica meglio il mantenimento di ambedue le società in mano pubblica interamente o comunque, con una quota di maggioranza. Non sarebbe congruo, infatti, che un'impresa di proprietà pubblica svolgesse attività meramente commerciale. Credo, infatti, vi debba essere uniformità tra natura pubblica dell'impresa e lo svolgimento di attività di servizio pubblico.

Tra l'altro, la presenza di una quota sia pure molto ridotta del canone, sarebbe utile a fugare anche le preoccupazioni che qua e là sono emerse e cioè il fatto che la divisione societaria con una rete meramente commerciale sia l'anticamera di una futura privatizzazione oggi nascosta.

Si potrà poi dar vita ad altre società come già avviene oggi con Rai Cinema, Rai Trade e Rai Sat.

Il Documento Gentiloni prevede giustamente una terza società per gestire l'infrastruttura di rete.

Sono possibili due soluzioni: una società con un unico cliente le due *sub-holding*; in questo caso la società non può che essere in totale mano pubblica mancando margini di profitto per eventuali investimenti privati.

Si può anche pensare ad una società vincolata attraverso contratti para-sociali ad assicurare particolari servizi alle due *sub-holding*, ma che potrebbe anche mettere sul mercato una eventuale capacità residua. In questo caso sarebbe ipotizzabile l'ingresso di privati nel capitale azionario della società, pur rimanendo la maggioranza delle azioni in mano pubblica. Le società sono rette dalle norme del Codice Civile.

Per quanto riguarda la formazione del Consiglio della Fondazione, il Documento Gentiloni pone due ipotesi alternative: o mantenere come unica fonte di elezione il Parlamento o aprire anche ad altre fonti di nomina. Si tratta di un punto decisivo rispetto

all'obiettivo di allentare se non recidere la persistente pressione del sistema dei partiti sulla Rai storicamente realizzatosi sotto tutte le diverse maggioranze.

Personalmente sono convinto che per raggiungere questo obiettivo sarebbe opportuno che il Parlamento non fosse più l'unica fonte di nomina dell'organo di governo strategico della Rai ma che si vada ad un collegio elettorale plurimo. Mi rendo conto della delicatezza della questione, tuttavia, lo considero un nodo particolarmente rilevante.

Da un lato si deve esaltare il ruolo del Parlamento operando una sorta di "costituzionalizzazione" del Servizio Pubblico attraverso l'approvazione di una "magna charta" da parte del Parlamento con un documento di valenza costituzionale da approvare con la maggioranza dei 2/3.

Tale documento insieme ai dettami del contratto di servizio, deve ispirare il comportamento del nuovo servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale

Il Consiglio della Fondazione ne è il garante.

Il collegio elettorale plurimo dovrebbe essere così costituito:

Parlamento

Regioni

Soggetti portatori di rilevanti valori sociali e culturali.

Il Parlamento vedrebbe sottolineato il suo ruolo: attraverso l'approvazione della Magna Charta e attraverso l'elezione a maggioranza qualificata di tre componenti, il Consiglio dei Garanti tra i quali sarà designato il Presidente della Fondazione. Altri due componenti del Consiglio dei Garanti potrebbero essere designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni con voto qualificato. Il principio di maggioranza e opposizione sarebbe così riservato alle istituzioni Parlamento, Regioni.

Altri quattro componenti del Consiglio dei Garanti dovrebbero essere indicati nel numero di uno per ciascuno (in considerazione del fatto che la Rai è la più importante industria culturale del paese) dalla: Accademia dei Lincei, Conferenza dei Rettori, Siae (in rappresentanza degli autori e dei produttori), dal Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti. Si raggiungerebbe così il numero di nove, di cui cinque componenti designati dalle istituzioni rappresentative e quattro da strutture della società civile.

Tutti i componenti vengono nominati con decreto del Presidente della Repubblica che designa fra i tre membri di estrazione parlamentare il Presidente della Fondazione.

Sarebbe opportuno, in questo quadro, prendere in considerazione anche l'ipotesi di stabilire che uno su tre tra i membri eletti dal Parlamento sia una donna e una su due tra i designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni. La Fondazione, in questo modo, assumerebbe in qualche modo le caratteristiche di una sorta di Autorità indipendente.

C'è anche da interrogarsi se non sarebbe utile in un sistema di questa natura abolire la Commissione Parlamentare di Vigilanza passando le sue prerogative all'AGCOM.

Un'ultima osservazione: una soluzione che porti ad una consistente riduzione delle risorse provenienti dalla pubblicità dovrebbe prevedere :

a) un aumento motivato del canone;

b) affrontare in maniera risolutiva l'evasione anche per recuperare risorse e limitare così l'aumento del canone.

Si pone, quindi, il tema di una fiscalizzazione: le ipotesi sono varie, ciascuna ha dei pro e dei contro.

- a) sovra imposta sul reddito;
- b) collegata al pagamento dell'ICI;
- c) collegata alla bolletta elettrica.

Li cito senza soffermarmi sui pro e i contro di ciascuna di esse; tuttavia ritengo che il problema del finanziamento costituisca un elemento essenziale per fare decollare e vivere una seria Riforma del servizio Pubblico.

4. STEFANO MERLINI

Molte grazie. L'ultima volta che mi sono trovato a discutere dei problemi della Radiotelevisione stavamo discutendo della appena approvata Legge 112, sono molto lieto che questo problema della riforma della RAI e del servizio pubblico possa essere affrontato ora in un quadro, che è quello che ci sottopone il Ministro, che è completamente diverso e, è inutile che lo sottolinei, decisamente migliore. Il quadro è migliore perché il servizio pubblico trova in queste linee di riforma una sua specificità che si ispira non soltanto alle sentenze della Corte Costituzionale ma anche - come diceva poco fa Manca - alla normativa propria del sistema comunitario. Basta ricordare, qui, il Trattato di Amsterdam, ed il protocollo annesso al Trattato di Amsterdam per renderci conto che esiste un "modello europeo" di servizio pubblico radiotelevisivo e che questo modello deve avere caratteri propri che lo differenziano da altri, e pur, rispettabili, modelli quali, ad esempio, quello nord americano.

Per quanto riguarda il diritto all'informazione, infatti, il modello europeo non esclude affatto il principio che tutta l'attività di informazione radiotelevisiva, da chiunque sia svolta debba essere soggetta alle regole che derivano dai principi propri del "servizio pubblico universale", ma i principi europei affermano anche il diverso principio che il servizio pubblico universale non può sostituirsi alla specificità dei compiti che sono propri del servizio pubblico radiotelevisivo che deve, perciò, essere tutelato e promosso nella legislazioni proprie dei paesi membri dell'Unione Europea.

Inoltre, sulla concreta definizione del servizio pubblico, inviterei a ricordarci che, a partire dal 1974 si è sviluppata una essenziale elaborazione da parte della Corte Costituzionale dei principi fondamentali del servizio pubblico: principi che hanno riguardato, da un lato, il perché del servizio pubblico e quindi i suoi contenuti (l'informazione, ma anche la cultura, il pluralismo politico, culturale e sociale che il servizio pubblico è chiamato ad implementare) ma anche, e qui si passa ad un altro punto fondamentale, il tema del controllo sul servizio pubblico: il Governo, il Parlamento e la necessaria autonomia degli organi di quel soggetto che è chiamato a esercitare il servizio pubblico.

Sono, questi, temi sui quali, appunto a partire soprattutto dal 1974 con le due sentenze, 225 e 226, la Corte costituzionale ha detto molte cose essenziali in base ad una premessa che risulta essere altrettanto importante del contenuto concreto delle pronunce della Corte. La premessa era, nella sostanza, questa: che la Corte si permetteva di intervenire su questo delicatissimo terreno in quanto nella Costituzione sono contenuti una serie di diritti fondamentali (che la Corte ha rintracciato, ad esempio, nell'art. 2, nell'art. 3, nell'art. 21) che debbono essere rispettati da parte del legislatore e, qualora le leggi in materia di informazione contraddicano questi principi, la Corte Costituzionale è pronta ad applicarli direttamente essa stessa attraverso la sua giurisprudenza, che diviene, così, direttamente attuativa di quegli stessi principi fondamentali.

Ricordo questi sviluppi della giurisprudenza della Corte in questa materia, non per fare una lezioncina teorica a persone che conoscono queste cose assai meglio di me, ma per ricordare il fatto che la dottrina dei contenuti essenziali del servizio pubblico

presenta, accanto al quadro altamente positivo che ho appena ricordato, anche alcuni punti critici che debbono ancora essere risolti; e, secondo me, il primo punto critico riguarda proprio le risorse finanziarie.

La Corte, nelle tante sentenze che ricordavo, ci ha detto che il pluralismo deve essere un pluralismo effettivo e che il pluralismo effettivo deve essere fondato su una equilibrata distribuzione delle risorse finanziarie tra tutti i soggetti che partecipano al servizio radiotelevisivo, anche a quello non pubblico, e che comunque stanno sul mercato. Dunque, il problema della pubblicità e del canone diventa, in questo quadro, di estrema importanza, perché?

Per quanto riguarda le risorse del servizio pubblico, credo che nessuno di noi dubiti del fatto che è giusto, proporsi l'obiettivo di ridurre gradualmente le risorse che derivano dalla pubblicità per raggiungere una qualità globale del servizio televisivo attraverso i mezzi che derivano dal finanziamento da parte dello Stato.

Però, se questo è vero, non basta, allora, concordare oggi sulle linee di indirizzo che il Ministro ci ha sottoposto oggi perché sono altrettanto importanti le soluzioni che saranno contenute nel disegno di legge del Governo sull'intero assetto radiotelevisivo.

Mi spiego. La Corte Costituzionale ha detto ripetute volte che l'esistenza di un vero pluralismo informativo richiede che il mercato delle risorse finanziarie che sono destinate al settore informativo sia equamente distribuito non soltanto fra gli operatori del settore radiotelevisivo ma fra tutta la grande comunicazione, compresa quella della stampa.

Allora, qui cosa faremo in futuro? Sceglieremo la strada di salvare il pluralismo limitando la raccolta massima della pubblicità per ogni operatore del settore televisivo al 45% delle risorse pubblicitarie disponibili? Questa è una soluzione, evidentemente: una soluzione senza altro migliore della situazione attuale ma è una soluzione che non soddisfa, secondo me per intero, le richieste giuste della Corte Costituzionale che richiede che risorse finanziarie, nel settore della comunicazione, riguardino tutto il settore della grande comunicazione, non soltanto la radio e la televisione.

Allora, se era certamente sbagliata la soluzione della legge 112, del SIC, di un Sistema Integrato della comunicazione che era un sistema troppo integrato, concepito solo – come tanti di noi hanno detto – per salvare gli squilibri esistenti, bisogna, però, oggi trovare un meccanismo nel quale si risolve unitariamente il problema del pluralismo reale che riguarda tutta la grande comunicazione e non soltanto la radio e la televisione.

Altro punto che secondo me è importante è quello del canone. Sono d'accordo sul fatto che esso dovrà aumentare progressivamente. L'importanza del canone aumenta quanto più diminuisce il finanziamento della pubblicità ma siamo sicuri che il canone costituisca la soluzione giusta al problema delle risorse che sono necessariamente destinate a finanziare il servizio pubblico radiotelevisivo?

Secondo me, bisogna andare, invece, verso una soluzione che trasferisca nella fiscalità generale il finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo, e questo per due motivi fondamentali. Il primo è che se si tratta di un servizio che ha davvero i caratteri del servizio pubblico esistono ragioni di equità fiscale che non consentono una distribuzione del canone che non sia correlata alla capacità fiscale generale dei cittadini. Il secondo, perché non è giusto che spetti al Governo e soltanto al Governo la decisione su un punto come, come quello della distribuzione delle risorse al titolare del servizio

pubblico, che è, da un punto di vista politico ed istituzionale, assolutamente fondamentale. Voglio spiegarmi, io condivido il processo di autonomizzazione della futura Fondazione, che il Ministro ha elaborato. Tuttavia, se il processo di autonomizzazione, alla fine, dovesse impattare, scontrarsi con un potere che è attribuito al Governo e al solo Governo di determinazione della quantità del canone da destinare al servizio pubblico, il Governo si troverebbe a essere arbitro attraverso il “potere della borsa” del destino e della gestione della Fondazione e delle società da essa derivate.

Credo che, invece, sia giusto affidare al Parlamento, attraverso una decisione che può essere per esempio triennale, una assegnazione di risorse finanziarie che potrebbe seguire a una richiesta motivata e documentata della stessa Fondazione.

Un ultimissimo punto e poi vado rapidamente a concludere. Il tema che riguarda le risorse, evoca un problema che forse dovremmo affrontare più direttamente.

E' ovvio che il servizio pubblico è tanto più forte o tanto più debole a seconda dell'assetto complessivo del mercato. A questo proposito, sarà sufficiente il trasferimento sul satellite di due delle tre reti per assicurare quel pluralismo tante volte richiesto dalla Corte Costituzionale? O non sarebbe meglio, invece, tentare di giocare la carta più decisiva, cioè quella di costringere RAI e MEDIASET alla cessione ciascuna di una rete?

Implementare in questo modo il pluralismo radiotelevisivo renderebbe meno drammatico, come voi capite, il problema delle risorse finanziarie della RAI, perché qui il problema non è solo quello di quante risorse complessive dispone la RAI, o la Fondazione del servizio pubblico in futuro, ma di quante risorse il servizio pubblico deve possedere, per poter svolgere efficacemente la sua missione anche in comparazione alle risorse che sono possedute dagli altri.

Quindi, se si aprisse davvero, ma più in profondità, il mercato, se si realizzasse davvero un pluralismo radiotelevisivo, sarebbero necessarie comparativamente meno risorse per il servizio pubblico e sarebbe più semplice trovare delle soluzioni.

Due osservazioni soltanto sul punto che riguarda la Fondazione. Anche in questo concordo con Manca. A me pare che sarebbe meglio scegliere la soluzione subordinata di un Consiglio che sia espressione davvero di un pluralismo, non soltanto istituzionale ma anche culturale.

Credo, d'altra parte, e lo ho scritto, che l'Art. 9 della Costituzione, se lo leggiamo bene, spinga verso una soluzione di questo tipo. Però, aggiungo – e qui davvero concludo – che bisognerebbe forse credere di più nella autonomia della futura Fondazione.

Il tema del nuovo assetto organizzativo, secondo me, dovrebbe essere affrontato tenendo presente il fatto che le decisioni in relazione al numero delle società da attivare, allo scambio di risorse fra l'una e l'altra e così via, dovrebbero essere lasciate nelle mani del Consiglio della Fondazione.

Il Consiglio della Fondazione non dovrebbe limitarsi, secondo me, ad approvare lo Statuto della Fondazione stessa e poi a nominare i consigli di amministrazione delle società ed approvarne gli statuti, ma dovrebbe avere un potere larghissimo anche nel disegnare l'assetto complessivo del servizio pubblico.

Altro punto - ed è davvero l'ultimo - in questo quadro, secondo me, l'importanza del Contratto di Servizio dovrebbe essere attenuata in ragione del fatto che ci si

troveremmo di fronte a una Fondazione che esprime un pluralismo reale. Dovrebbe essere, perciò, il Consiglio di Amministrazione della Fondazione a determinare i contenuti del servizio pubblico, sia pure in base a una previsione generale contenuta dalla legge ed approvata, quindi, dal Parlamento e non dal Governo.

Anche su questo punto, il sistema delle fonti per quanto riguarda la determinazione del contenuto effettivo del servizio pubblico, potrebbe essere rovesciata rispetto alla situazione attuale, in base ad uno schema che pone al primo posto il Parlamento, al secondo il Consiglio della Fondazione ed al terzo il contratto di Servizio, inteso come ultimo di specificazione di questo sistema delle fonti. Grazie.

5. ALESSANDRO PACE

Nel mio intervento intendo affrontare un solo punto specifico, che però mi sembra centrale ed ineludibile. Alludo alla “specialità” dei principi che dovrebbero governare il “modo d’essere” della programmazione del servizio pubblico radiotelevisivo.

Tali principi furono, com’è noto, previsti negli ultimi anni del monopolio radiotelevisivo statale, essendo stati introdotti, nella scia dei “sette comandamenti” contenuti nella sentenza n. 225 del 1974 della Corte costituzionale, dall’art. 1, commi 1 e 2 della legge n. 103 del 1975. Secondo tali disposizioni (espressamente abrogate dalla legge n. 112 del 2004) la programmazione del servizio pubblico avrebbe dovuto tendere “ad ampliare la partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese in conformità ai principi sanciti dalla Costituzione”; “(l)’indipendenza, l’obiettività e l’apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali, nel rispetto delle libertà garantite dalla Costituzione” avrebbero dovuto essere “principi fondamentali della disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo”. Era il c.d. “pluralismo interno”, a cui la Corte costituzionale avrebbe alluso nella sentenza n. 826 del 1988 per differenziarlo nettamente dal “pluralismo esterno”.

Venuto meno il monopolio statale radiotelevisivo, il Parlamento, nell’art. 2 della legge n. 223 del 1990 ritenne di poter estendere quegli stessi principi all’emittenza privata senza considerare che una cosa è il servizio pubblico radiotelevisivo, che - come si legge in svariate sentenze della Corte di cassazione, prima, e della Corte costituzionale, poi, - deve essenzialmente perseguire obiettivi di interesse generale e quindi si muove in un’ottica funzionale, altra cosa è l’emittenza privata, la quale si muove, in linea di principio, in un’ottica di libertà (artt. 21 e 41 Cost), ancorchè temperata dal fatto che essa utilizza l’etere, e cioè una risorsa pubblica. Il che fonda la legittimità di specifici, ma limitati, obblighi “editoriali”, quali ad esempio la *par condicio* (così anche la Corte cost., sent. n. 284 del 2002).

Nella stessa linea confusa e mistificante della legge Mammi - del tutto disattesa nella prassi - si è purtroppo mosso il Parlamento anche con la legge Gasparri. L’art. 3 della legge n. 112 del 2004, nel riaffermare, ancor più enfaticamente della stessa legge n. 223 del 1990, i principi di obiettività, completezza, lealtà e imparzialità dell’informazione, di apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali, religiose, la salvaguardia del patrimonio culturale, artistico e ambientale ecc., lo fa come se questi principi potessero valere in egual misura nei confronti sia dell’operatore pubblico che di quelli privati. Il che determina, a ben vedere, un effetto contrario a quello (forse) voluto dal legislatore.

Tralascio, per brevità, di ripetere in questa sede le ragioni per cui tali principi sono praticamente inefficaci nei confronti delle emittenti private, escluso ciò che riguarda la *par condicio* in periodo elettorale e la tutela dei terzi (e in particolare dell’età evolutiva). Ritengo invece che tali principi siano appropriati con riferimento alle trasmissioni del servizio pubblico, le quali, come già detto, dovrebbero essenzialmente perseguire l’interesse generale.

Tuttavia, omologandosi la disciplina dell'informazione pubblica a quella privata, si è paradossalmente inviato un messaggio improprio ai giornalisti del servizio pubblico, che è il seguente: se l'informazione privata deve seguire gli stessi principi di quella pubblica, i giornalisti del servizio pubblico hanno tutto il diritto di ritenere di potersi comportare come i loro colleghi privati. Con il che si dimentica la specificità del servizio pubblico anche a fini informativi, la qual cosa è, nei fatti, sotto gli occhi di tutti.

Ma v'è di più. Se con riferimento all'attività giornalistica le indicazioni legislative appaiono ambigue, addirittura del tutto carenti sono le indicazioni che ci provengono dalla legge n. 112 del 2004 per ciò che riguarda il "modo d'essere" della programmazione culturale, d'intrattenimento, sportiva ecc. del servizio pubblico radiotelevisivo.

Ovviamente, siamo tutti d'accordo con il Ministro Gentiloni che, per avere una televisione di qualità, si debba necessariamente recidere il nesso tra contenuti programmatori e livello di *audience*. Ma, pur ammesso che si riesca a perseguire un siffatto importante obiettivo, resta comunque fermo che, oggi come oggi, non esistono, nella legge, principi specificamente applicabili alla radiotelevisione pubblica per ciò che riguarda i settori diversi dall'informazione.

Se è vero che le trasmissioni del servizio pubblico debbono presentare, come sottolineato dal Parlamento europeo, "un insieme equilibrato di intrattenimento, cultura, divertimento ed informazione", la specificità del servizio pubblico radiotelevisivo dovrebbe imporsi in tutti i settori in cui opera, e cioè sempre. E quindi come ripugna al buon senso che i giornalisti del servizio pubblico possano comportarsi come "signori della radio" ed utilizzare il mezzo pubblico per la diffusione delle proprie personali opinioni (Trib. cost. federale tedesco, sent. n. 30 del 1971), altrettanto sembra potersi ritenere per la stessa programmazione d'intrattenimento. Proprio perché la programmazione Rai "entra in tutte le case" (e lo si voglia o no, esplica di fatto una funzione "formativa" - e quindi culturale - oltre che informativa e di intrattenimento), il "pluralismo interno", se applicato alle trasmissioni di intrattenimento leggero, dovrebbe escludere il turpiloquio, la gratuità volgarità e la satira disonorante tanto delle persone private quanto di quelle preposte a cariche pubbliche e quindi la benevola considerazione di tali comportamenti da parte dei c.d. conduttori dei programmi.

In altre parole, mentre i "limiti contenutistici" sembrerebbero, a mio parere, dover essere gli stessi sia per le trasmissioni pubbliche che per quelle private - tali limiti essendo rinvenibili nelle norme, purché costituzionalmente legittime, penali e civili (ad esempio, gli aberranti processi televisivi a carico di chi ancora non è condannato con sentenza definitiva, dovrebbero, in quest'ottica, essere dovunque e comunque vietati...) -, ciò che invece dovrebbe caratterizzare le trasmissioni del servizio pubblico sono i "limiti modali" che vanno identificati, per usare solo due parole, nella sensibilità e nel buon gusto ... Il che, nel mondo d'oggi, potrebbe far addirittura sorridere, ma che in fondo - a ben vedere - non è altro che il rispetto per la persona dell'utente "passivo", che spesso è addirittura un soggetto "debole".

Ne consegue che distinguere le trasmissioni di servizio pubblico, come fanno gli artt. 6, comma 4, e 17 della legge n. 112 del 2004, limitandosi a identificare "gli ulteriori e specifici compiti e obblighi di pubblico servizio" assegnati alla concessionaria pubblica, non sembra sufficiente. Anzi, una siffatta impostazione implica una conseguenza altrettanto paradossale di quella che discende dalla mistificante redazione dell'art. 3 della

legge Gasparri. Ai sensi delle norme citate, gli obblighi a carico della concessionaria pubblica sembrerebbero consistere nel solo “*an*” della prestazione, da parte della Rai, di quei dati servizi e non anche nel “*quomodo*”; e cioè del “come” essi saranno concretamente realizzati. Né si obietti che a questo aspetto del problema potrebbe provvedere il contratto di servizio. Dovrebbe infatti essere intuitivo che la “caratterizzazione” del servizio pubblico radiotelevisivo è compito del Parlamento e non del Governo.

6. GIUSEPPE DE VERGOTTINI

Direi che siamo concordi - e mi ritrovo nelle premesse, e nella perorazione - sul fatto che la caratteristica essenziale del servizio pubblico è la valorizzazione dei valori dell'informazione e della cultura nel quadro del pluralismo ma con una attenzione particolare che differenzia il servizio pubblico dal commerciale per il valore della qualità. E la qualità - e credo con questo mi avvicino a quello che voglio sottolineare - è strettamente legata alla garanzia dei profili di professionalità, perché la professionalità del giornalista, del direttore di testata è collegata all'autonomia.

Fatta questa premessa, un punto su cui mi trovo a dover ribadire la mia viva perplessità se non divergenza, riguarda quella sorta di persuasione che mi sembra un po' illuministica per cui sarebbe possibile recidere i contatti col mondo della politica o almeno sarebbe possibile allontanarne le interferenze. Qui dobbiamo intenderci, perché è chiaro che quando noi parliamo dell'autonomia dalla politica di Rai, pensiamo all'autonomia dai condizionamenti, diciamo un po' beceri, o volgari, dei partiti. Ma il collegamento con la politica è inevitabile nel servizio pubblico, anche e a maggior ragione se andiamo a parlare di un finanziamento della concessionaria sulla fiscalità generale. In tal caso è inevitabile che ci saranno interventi governativi e parlamentari per quanto riguarda la definizione del livello e dell'ammontare dell'intervento finanziario pubblico.

Quindi, come si fa a pensare che questo tipo di decisione non sia legato a scelte politiche, che sono anche scelte dei partiti? Del resto il ruolo propositivo e decisionale dei partiti emerge anche in tutte le occasioni di scelta che riguardano le autorità di garanzia, vigilanza e indirizzo che interessano il settore della informazione, anche svolta tramite il servizio pubblico. Per esempio, si può riflettere su come sono oggi e come in prospettiva saranno nominate le Autorità, sia l'Antitrust che l'Agcom, e ricordare il ruolo della Commissione parlamentare di vigilanza. Il sistema prevede una serie estesa di cordoni ombelicali che inevitabilmente legano il servizio pubblico al mondo della politica, per cui il vero problema, difficilissimo da risolvere è capire fino a dove si possono spingere gli inevitabili collegamenti con la politica - che poi a livello istituzionale coincide con l'area del Governo e del Parlamento, ma anche di altre realtà quali le Regioni, che sono state ricordate - e capire quale sia la soglia non sorpassabile a protezione della professionalità e quindi dell'autonomia del ruolo di chi fa informazione, soprattutto, oltre che cultura.

A questo proposito devo dire che non mi sento di condividere l'ottimismo manifestato da altri, in quanto credo che nonostante la buona volontà sia veramente estremamente improbabile ottenere risultati, in quanto i rischi di interferenza esterni sono inevitabili.

A questo punto dobbiamo verificare se il ricorso alla Fondazione possa esse visto proprio come espediente per costituire una sorta di intercapedine, mi si permetta la brutta espressione, tra mondo della politica e delle sue istituzioni e autonomia. La Fondazione sarebbe allora il punto di snodo essenziale per cercare, non dico di eliminare perché - a mio parere - credo che sia impossibile, ma almeno per contenere i rischi di interferenze anomale.

Ma esistono altri profili di perplessità sotto diversa angolazione. Alludo al modo con cui verrebbe delineata la struttura organizzativa e funzionale del servizio pubblico. La *governance* - per fare ricorso al termine entrato nel nostro lessico - , la soluzione organizzativa che viene fuori, che è una soluzione a multilivello, non dovrebbe finire per essere paralizzante per la funzionalità complessiva del sistema di cui non dovrebbe compromettere la operatività con riferimento al soggetto che fornisce il servizio. Perché di fatto noi avremmo: la Fondazione, poi la Rai, e quindi il sistema stellare delle società controllate, ma anche, come sembra evincersi dal documento, una eventuale *holding* tra Fondazione e Rai. Quindi nel proposto disegno organizzativo ci sarebbero molteplici piani d'intervento.

Questa complessa verticalizzazione di strutture potrebbe di per sé creare qualche problema di funzionalità dal punto di vista aziendale con rischio di rallentamento dei processi. Ma non è di questo che voglio parlare. Piuttosto, anche se fossimo certi che la verticalizzazione da un punto di vista aziendalistico e societario potrebbe essere razionale, potremmo sentirsi tranquillizzati sul fatto che il momento del collegamento col mondo della politica riguardi solo il vertice della Fondazione? Oppure non sarà - temo - quasi inevitabile che poi i vari tentacoli arrivino alla *holding*, alla Rai, alle reti controllate? Cioè, siamo sicuri che si possa tagliare il cordone ombelicale? A mio avviso non è possibile.

Quindi vorrei limitarmi a sottolineare come io escluda che si possa pensare che la Fondazione rappresenti la soglia ultima su cui si fermerebbero le interferenze della politica. Anche se il disegno presentato risponde a criteri di razionalità, rimane aperto il problema della tutela da assicurare nell'ambito del servizio pubblico alla informazione e alla cultura se vogliamo che siano legate indissolubilmente al principio di qualità, sapendo che la qualità comporta il rispetto della professionalità di chi fa il lavoro dentro la struttura pubblica. È facile condividere il richiamo alla qualità del servizio e al rispetto della professionalità. Ma dubito seriamente che gli interessi della politica, cioè dei partiti, si arrestino alla scelta dei componenti degli organi della Fondazione.

Per venire ad alcune questioni di dettaglio quanto alla Fondazione, è bene anzitutto chiarire se la concessione andrebbe alla Fondazione, oppure se - come sembra nel documento - la concessione è prevista ancora a favore di Rai. Quindi occorre capire chi dovrebbe rimanere il concessionario, in quanto la scelta avrebbe ricadute operative anche importanti.

Per quanto riguarda i criteri di formazione, mi sembra di comprendere che il costituente della Fondazione sarebbe lo Stato, tramite il ministero dell'Economia o delle Comunicazioni, ma potrebbero essere previsti altre entità, per esempio le Regioni o altri soggetti.

A tale riguardo potrebbero porsi alcuni interrogativi da risolvere, perché se la Regione fosse ente costituente, è chiaro che poi la scelta di partecipare al vertice della Fondazione discende quasi naturalmente. Se invece è solo lo Stato, allora poi la legge decide chi far partecipare alla selezione dei soggetti in sede di designazione, lasciando al Parlamento - attraverso quelle modalità che sono state ricordate - la decisione finale. Però si potrebbe seguire anche un'altra strada, se si volesse dare maggiore evidenziazione ai soggetti differenziati che rappresentano il mondo della cultura,

l'Università, gli autori e editori. Le opzioni possibili sarebbero, eventualmente, piuttosto articolate.

Però, detto questo torno alla questione della commistione tra gestione e politica, e vorrei capire se veramente la Fondazione può rimanere soggetto di indirizzo di vigilanza e di controllo o se non finisca per avere anche compiti gestionali.

Per esempio, la scelta degli amministratori delle società controllate, la scelta sugli statuti, la scelta se societarizzare o meno, sono scelte che probabilmente non sono solamente scelte di vigilanza, sono scelte anche che hanno contenuti gestionali, per cui il problema è vedere che non ci sia una sorta di duplicazione, di sovrapposizione, anche a livello gestionale, tra quello che dovrebbe fare la Fondazione e quello che dovrebbe fare invece il consiglio d'amministrazione di Rai.

Quindi, diciamo che ci sono parecchie articolazioni su cui eventualmente sia il caso di entrare.

Un'altra questione su cui vorrei intervenire riguarda il regime della società proprietaria degli impianti di trasmissione. Mi domando in proposito se sia credibile una privatizzazione nel senso di una partecipazione di controllo riconducibile a soggetti privati, e questo tenendo conto della passata esperienza del mancato successo della iniziativa *Crown Castle*. Ho l'impressione che se la rete è destinata a rimanere a controllo pubblico come entità di trasmissione dei contenuti di diversa provenienza, un pervasivo sistema di controllo pubblico e partitico non sarebbe incoraggiante per investitori privati.

Infine, semplicemente una annotazione perché non c'è tempo di entrare nei dettagli, sulla questione della società che deve gestire gli impianti di rete. Nel documento, dove si ricorda della questione di Rai Way - *Crown Castle*, si dice che nel medio periodo potrebbe proporsi anche una separazione proprietaria. È chiaro che se noi pensiamo che debba esserci una società in cui sia mantenuto il controllo pubblico per consentire il trasferimento dei contenuti di qualunque provenienza, ad un tempo non possiamo trascurare che tale società debba presentarsi a un investitore privato come qualcosa non solo efficiente ma anche appetibile. Purtroppo sull'efficienza di tale società gravano pesanti limiti di natura amministrativa e anche, se vogliamo, politica. Sono noti gli ostacoli che l'attuale situazione normativa, a livello nazionale e regionale, provoca alla possibilità di espansione sul territorio della rete di impianti, le difficoltà all'installazione, penso all'onda media, penso a Santa Palomba, penso a Blera, cioè a quello che sta succedendo e che è successo, ad esempio, nel solo Lazio. Esistono e sono evidenti difficoltà oggettive di sviluppo di una società di questo genere ove permanga l'attuale regime di normativa per quanto riguarda i provvedimenti autorizzatori e le procedure previste. Mi riferisco in particolare al fallimento in sede applicativa della legge 259/2003, cioè del codice sulle comunicazioni elettroniche. Quindi ci sono degli ostacoli oggettivi che paralizzano o almeno rendono difficile l'efficienza.

L'altro profilo che è collegato a quello della appetibilità per il privato di entrare in una realtà di questo genere è offerto dallo schema di intervento oggi previsto che contempla una lunga serie di soggetti che sono in grado di influire sulle scelte finali della società. Esiste una gamma estesa che comprende le Autorità di garanzia, la Commissione parlamentare di indirizzo e di vigilanza, la Fondazione, i consigli d'amministrazione della *holding*, di Rai e poi di Rai Way stessa. Su questa articolata serie

di soggetti sono possibili interventi limitativi di cui parlavamo prima, per cui dobbiamo anche domandarci realisticamente se in un panorama di questo genere un investitore privato ha, o avrebbe effettivamente, interesse ad entrare. Quindi il problema dell'efficienza e il problema dell'appetibilità non apparirebbero, purtroppo, del tutto teorici. In concreto non appare eludibile una riflessione anche su questo aspetto.

7. RICCARDO CHIEPPA

Un primo profilo rilevante ai fini di una riforma della Rai è che questa società - che, nel tempo attraverso gli organismi predecessori, ha gestito il servizio pubblico nazionale radio e poi anche televisivo - costituisce una ricchezza comune di tutti, creata da tutti, sia utenti sia Stato, ed ha un valore che deriva dal patrimonio di persone (con grandi esperienze) e di infrastrutture, alla cui formazione gli utenti-contribuenti del canone e lo Stato hanno partecipato.

Quindi dobbiamo essere attenti a soluzioni che possano in un futuro aprire la via o facilitare una privatizzazione, sia pure occulta. Questa è la mia preoccupazione di fondo sulla terza società, cui si aggiungono i rischi sulla economicità della soluzione di separazione organizzativa e societaria, su cui occorre ritornare successivamente..

D'altro conto occorre considerare che l'attuale assetto strutturale, pur formalmente ed apparentemente centralizzato ha, per una serie di difetti di sclerosi burocratica e di rapida successione di vertici, tollerato per lunghi periodi varie tendenze centripete o di affievolimento di coordinamento con mancanza di azioni a lungo termine ed incrementi (clientelari) di spese e parziale inutilizzazione di tutte le risorse interne disponibili.

Il Consiglio di Amministrazione poco conta sulle modalità di gestione e sugli indirizzi generali dei programmi; può fare poco, anche perché dentro la Rai vi sono tante repubbliche autonome e, peggio ancora, un coacervo di soggetti, spesso ciascuno protagonista nel settore, a cominciare dalle reti e dai diversi tg, che stentano a parlare tra loro e moltiplicano le spese dei servizi non coordinati.

La soluzione di creare una Fondazione¹ è pienamente apprezzabile, come sistema per ridurre le dirette influenze politiche o governative, ma appare indispensabile sia fissare in modo dettagliato i requisiti attitudinali, di indipendenza ed incompatibilità, di professionalità e di onorabilità che devono possedere i componenti dell'organo di vertice, sia prevenire alcuni inconvenienti che possono derivare.

Innanzitutto occorre evitare che tra Fondazione o *holding* e società o raggruppamenti si istituzionalizzino diaframmi di separazione. Questo può essere realizzato con una esatta definizione delle funzioni della Fondazione essenzialmente indicate nel punto 4.3 delle Linee guida per la riforma della Rai, accentuando, insieme, il potere di nomina dei Consigli di amministrazione della o delle società Rai o della *Holding* ed aggiungendo una semplice approvazione per le eventuali subsocietà o aggregati di settore.

¹ E' da approvare la Fondazione come strumento per agevolare l'autonomia del Servizio pubblico radiotelevisivo rispetto a politica-governo. Ma questo non basta, se accanto ad un sistema di nomina non siano indicati, per legge e in modo tassativo, i requisiti di alta professionalità (attitudinali) e di assenza di incompatibilità, soprattutto relativi ad assenza di rapporti con imprese del settore non solo in atto, ma da un congruo periodo di tempo.

Per la nomina è da preferire quella Parlamentare con *hearings* e maggioranza altamente qualificata (punto 5.2 della Linee-guida), corretto, tuttavia, dalla preventiva formazione di una rosa di soggetti qualificati (ciascuno accompagnato da curriculum dettagliato) designati da una serie di organi istituzionali statali, da rappresentanze sociali (compresi utenti, famiglie), professionali e accademiche (v. punto 5. 3, ma solo come *designazione* di rosa di nomi qualificati). La nomina deve restare parlamentare entro la rosa di designati.

Deve, inoltre, essere integrato, nel punto 4 delle Linee guida, il rapporto tra Fondazione e Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che non può essere estromessa dalla formazione del contratto di servizio (attraverso linee guida per il contratto di servizio stesso) e dai poteri di controllo e sanzionatori, specie patrimoniali nei confronti Rai esercente il pubblico servizio. La Fondazione deve avere compiti di controllo e verifica interna e un potere di approvazione ed indirizzo generale (strategico) dei programmi pluriennale della società Rai o delle società Rai.

Ancora è necessario avere un obiettivo di economicità, di qualità e di governabilità, circoscrivendo (attraverso obblighi ed evidenziazione nei bilanci) le autonomie specie nella spesa, in particolare per affidamenti esterni², quando all'interno della Rai vi siano capacità e attrezzature adeguate. Occorre una effettiva programmazione di risorse e di spese, sia a lungo termine sia per periodi di medio termine, con obiettivo prioritario di qualità, di cui l'indice degli ascolti deve essere solo un riscontro indiretto, poiché i palati degli ascoltatori-utenti (non di solo Rai) sono stati resi desensibilizzati da spazzature e mancanze di buon gusto e volgarità continuate.

Questi obiettivi devono essere tenuti presenti non solo nei programmi di intrattenimento o in quelli tematici di cultura e musicali, ma anche in quelli giornalistici: conseguentemente le strutture organizzatorie e le previsioni di indirizzo devono essere adeguatamente modellate e rese effettive con verifiche.

Nei programmi c.d. giornalistici, inoltre, occorre distinguere un'autonomia piena nei contenuti (fermo il pluralismo) nella vera e propria informazione giornalistica (telegiornali, notizie specializzate di settore, rassegne stampa con discussione, raccolte e interviste di opinioni su fatti di attualità ecc.) nelle diverse forme, accompagnate o meno, da discussioni o dibattiti.

Diverso deve essere, invece, il margine di autonomia e responsabilità accordabile ai programmi misti nelle diverse forme di attualità con intenzioni miste di intrattenimento e culturali (tipo *La vita in diretta*), in cui il profilo della informazione non è prevalente. In questo tipo di trasmissione il giornalista conduttore non può essere anche "signore" prevalente o esclusivo del programma nella scelta degli argomenti ed interlocutori specie in relazione all'orario di ascolto, che deve essere armonizzato con le caratteristiche della rete di servizio pubblico e di rispetto dei vincoli a tutela di interessi rilevanti (come quelle dei minori) presi in considerazione nelle leggi, nel contratto di servizio e nelle relative linee guida dell'Agcom.

Uno dei maggiori difetti della programmazione attuale, con conseguenze sulla spesa e sugli squilibri di utilizzazione delle infrastrutture, è che la produzione più significativa viene realizzata con affidamenti al di fuori, in diverse forme di commesse o appalti. Viene data al di fuori e spesso quando la trasmissione è in diretta, senza nessun controllo

² Gli affidamenti esterni necessitano una accurata regolamentazione da parte della società (o entità), che gestisce la produzione dei programmi televisivi, e una evidenziazione nei bilanci. Infatti questi affidamenti destano preoccupazione quando sono eccessivi o affidati a società al servizio contemporaneo di altre emittenti nazionali in immediata concorrenza. È chiaro che non possono dare lo *sprint* effettivamente creativo a un'emittente, altrimenti rischiano di perdere con l'altra emittente, né possono avere una capacità ideativa di livello differenziale per un servizio pubblico di qualità.

o con scarsissima verifica anche nella scelta dei partecipanti, se non con sistemi meramente cartolari di assunzione di obblighi e di responsabilità.

Occorre tenere conto di questo nell'affidamento dei compiti alla Fondazione e alla *Holding*, e alle eventuali società di secondo livello per una esigenza di utilizzo, anche nella programmazione, del personale e delle infrastrutture esistenti in via prioritaria, in modo che il mantenimento e la realizzazione di infrastrutture per la produzione siano commisurate alla loro utilizzazione effettiva e viceversa.

Se poi sono indispensabili dei servizi o degli affidamenti all'esterno, le strutture Rai devono essere organizzate in modo da potere svolgere un funzione propulsiva, ideativa e di controllo. Le risorse di personale certamente non mancheranno nella Rai, se ci si preoccuperà anche del loro aggiornamento compreso quello generazionale.

La esistenza del servizio pubblico si giustifica dai particolari compiti di una televisione pubblica caratterizzata da qualità: di qui la Fondazione deve avere un potere effettivo di concorrere al determinazione delle linee generali di indirizzo strategico e di gestione (livello attuativo e più ampio rispetto al contratto di servizio e delle relative differenti linee guida per lo stesso contratto) e di verificarne (dall'interno) l'attuazione dello svolgimento del servizio con un controllo efficiente. Ovviamente occorre precisare che questo nulla toglie alle attuali differenti funzioni di garanzia dell'Agcom (vedi ad es. il potere di verificare l'adempimento dei compiti assegnati alla concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo. e di applicare sanzioni (artt. 48 e 51, comma 8, T.U. 31 luglio 2005, n.177) e a quelle della Commissione parlamentare di vigilanza (art. 50 T.U.). Ciò soprattutto al fine di chiarezza e di eliminazione in radice di apparenze di diminuzioni dei poteri di efficienti Organi esistenti e quindi di eventuali ostacoli. alla riforma.

Si pone anche il problema a chi deve essere intestata la concessione ed il contratto nazionale di servizio (dall'art. 45 sembra possa desumersi essenzialmente un assetto unitario e con una "società per azioni", anche se questo può essere modificato con legge).

Il secondo aspetto è la pubblicità. Dobbiamo stare attenti a non farne un falso feticcio da ripudiare, come contrastante con il carattere di servizio pubblico: l'eccesso di pubblicità o di sponsorizzazioni (quando influenzino la scelta del tipo di programmi), o meglio la prevalenza istituzionalizzata delle risorse derivanti da pubblicità o sponsorizzazioni è contrastante con la natura e funzione di servizio pubblico, perché lo rende meno sensibile alla qualità rispetto agli ascolti che influiscono sul valore economico della pubblicità.

Personalmente non mi scandalizzo, nessuno anzi si scandalizza, se gli autobus del servizio pubblico urbano, svolgendo gli itinerari rispondenti alle pubbliche esigenze e senza imposizioni di percorsi, portino anche la pubblicità sulle fiancate o all'interno, purché non alterino la visibilità e la sicurezza del trasporto o non distruggano i conducenti degli altri veicoli o non offendano il decoro. Nessuno si scandalizza se un servizio di trasporto pubblico sia sponsorizzato (e come tale reclamizzato) da un gestore di stadio sportivo, di attrezzature sciistiche di risalita, o di un evento con accesso di pubblico: naturalmente se il servizio corrisponde ad esigenze effettive ed è di qualità adeguata. Ricordiamoci che sono introiti, che possono servire a coprire spese e così a

migliorare la qualità del servizio, riducendo oneri per gli utenti (costo del servizio) e per lo Stato proprietario evitando esigenze di ripianamenti o di capitalizzazione per investimenti.

Da tenere presente che la pubblicità, purché entro certi limiti tollerabili, ha una limitazione endogena: l'utente è portato a cambiare canale se è eccessiva; quindi bisogna avere fiducia più della reazione della utenza attraverso la diminuzione degli ascolti che fa discendere il valore della pubblicità e si riverbera sulle relative tariffe. Devono, tuttavia, sempre concorrere limiti precisi ed effettivi.

Passando ad un argomento contiguo (ed è il terzo profilo) è pienamente condivisibile la esigenza di caratterizzare il servizio pubblico (e la sua struttura organizzativa) con una elevazione della qualità, tenendo conto anche della percezione della qualità da parte degli utenti; giustamente il valore pubblico dei programmi non può essere immiserito nella entità degli ascolti.

Una particolare attenzione deve essere rivolta ai giovani di tutte le età, perché questi saranno i principali futuri fruitori dei servizi televisivi. E' allarmante a questo riguardo la tendenza alla flessione degli ascolti (non solo per Rai, ma anche per le concorrenti generaliste a carattere nazionale) essendo i giovani attratti da altri media ed altre piattaforme interattive o più moderne. Di qui l'esigenza di una maggiore apertura a tutte le nuove tendenze tecnologiche.

Utile la prospettiva di separazione della gestione (ed eventuale proprietà) della "rete" dal settore "produzione" per tutte le piattaforme.

Infine - ritornando sulla terza rete Rai - un organismo (societario o meno) finanziato solo da pubblicità in regime assoluto di concorrenza ed allineato in un agone meramente commerciale, desta preoccupazioni, sia per le difficoltà di realizzazione ancorché progressiva, sia per la permanenza di strutture e capitale di provenienza pubblica, sia per l'indebolimento di una giustificazione del possesso in mano pubblica.

Prima o poi si passerà ad una parziale privatizzazione per l'esigenza di nuovi capitali ed investimenti, che lo Stato non potrà dare (sia per ragioni di bilancio, sia di rischi di aiuti non consentiti). Si potrà verificare una privatizzazione strisciante, anche incrementata da esigenze di coprire disavanzi. (vicende recentissime e meno recenti di imprese in mano pubblica vendute e poi improvvisamente rifiorite, devono fare riflettere). Si può rischiare di provocare quegli appetiti, che alcune privatizzazioni hanno comportato, ed in più con l'aggravante di offrire, in un certo periodo, la possibilità a concorrente televisione privata di mettere (direttamente o indirettamente) le mani su di un ramo di azienda Rai e sulle relative risorse umane e di beni.

Invece appare più convincente una soluzione secondo cui, per la *terza* entità (con autonomia di vertici e responsabilità) la pubblicità e le sponsorizzazioni dovranno costituire la più importante quota di finanziamento, mentre quella pubblica potrà essere significativamente ridotta, rimanendo quindi alcuni, sia pure circoscritti, vincoli (positivi) di servizio pubblico ed una giustificazione della mano pubblica.

In ogni caso tutti i servizi generali (personale, legale, fiscale, contratti di fornitura, controlli finanziari, sicurezza del lavoro, ecc.) devono necessariamente essere affidati - per economicità e per un migliore coordinamento ed utilizzazione ottimale della attuali risorse di persone e strutture di gestione e produzione - a una capofila. Eviteremo tanti organi societari, duplicazioni di uffici, di compensi e di spese.

Senz'altro è da scegliere la alternativa, accennata nelle Linee guida, opportunamente sviluppata, di separazione contabile, ma accompagnata anche da una maggiore autonomia gestionale del ramo (pur ricompreso in una unica società), tenuto a minori vincoli (anche nel contratto di servizio), ma sempre nel rispetto della qualità e dei principi fondamentali cui ogni organismo in mano pubblica deve attenersi, non potendo imbastardirsi in una mera logica di concorrenza e di mercato.

Infine la soluzione di unica società crea minori problemi tributari, per la tassazione dei bilanci e per la compensazione delle perdite; porta anche ad escludere il percorso sempre rischioso (fiscalmente) dei conferimenti o trasferimenti di proprietà, in mancanza di norma chiaramente agevolativa (che comporterebbe, in ogni caso, problemi di copertura finanziaria per il bilancio dello Stato).

In conclusione è da preferire una unica società con gestioni separate di rami di azienda, con meccanismi ed espedienti interni di specializzazione, suddivisione e responsabilità, ma mantenendo un assetto di persona giuridica unica al di sotto della Fondazione unica titolare delle azioni.

8. CLAUDIO CHIOLA

Vorrei fare alcune brevissime osservazioni sulle linee guida per la riforma del servizio pubblico radiotelevisivo, prendendo le mosse dall'interrogativo posto da Enzo Cheli all'inizio del suo intervento circa il rischio di non riuscire più a giustificare la sopravvivenza.

Rischio accentuato dal fatto che c'è oggi un'ampia disponibilità delle frequenze, delle possibilità trasmissive, anche con sistemi diversi che, in varia misura, riescono a soddisfare l'esigenza fondamentale del comparto radiotelevisivo che è quella del pluralismo delle voci notiziali.

Anni fa ho cercato di sostenere che, per attribuire "copertura" costituzionale, al fenomeno radiotelevisivo, è necessario il collegamento con l'art. 21 Cost.. Tale riferimento dovrebbe però comportare che il pluralismo costituzionalmente garantito dovrebbe essere quello spontaneo, cioè quello lasciato al libero gioco delle iniziative private.

Questa era la linea iniziale seguita dalla Corte costituzionale che giustificava il monopolio pubblico dell'attività radiotelevisiva, quale unica via per garantire il pluralismo, che, spontaneamente, vuoi per la limitatezza delle frequenze, vuoi per gli alti costi dell'iniziativa economica, non riusciva a realizzarsi. In chiave di pluralismo spontaneo, oggi, a causa dell'ampia disponibilità di possibilità trasmissive, la copertura costituzionale del servizio pubblico acquista contorni evanescenti. Peraltro, se si individua nel pluralismo il valore costituzionale, qualunque sia il mezzo per realizzarlo, la presenza del servizio pubblico, accanto ad una pluriarticolata emittenza privata, non è necessariamente incompatibile.

In questa prospettiva, però, la funzione del servizio pubblico dovrebbe essere quella di presidiare e quindi di garantire un effettivo pluralismo che non può essere abbandonato alla libertà delle varie emittenti private. Quando parlo di pluralismo, parlo di pluralismo in senso variegato, non soltanto informativo, ma anche culturale o "di generi"³.

La funzione dell'emittente pubblica radiotelevisiva come garante del pluralismo finisce, in qualche misura, per imporne l'imparzialità. A sua volta, il connotato dell'imparzialità del servizio pubblico – condiziona la scelta della futura *governance* della Rai. L'imparzialità, se non impone, certamente favorisce la creazione di un organo composito, in cui, peraltro, alla componente parlamentare politico-partitica dev'essere riservata soltanto una quota minoritaria.

Mi trovo, pertanto, perfettamente allineato con la proposta di Enrico Manca, nella quale la componente parlamentare esiste, ma dev'essere di minoranza rispetto ad altre componenti che provengono dal mondo della cultura, dalla società (come il Consiglio degli utenti), nonché dalle Regioni.

³ Sul pluralismo "di generi", vd. intervento di Alessandro Pace.

Non dobbiamo infatti dimenticare che l'ordinamento della comunicazione, oggi, costituisce materia che rientra tra le competenze concorrenti in cui il ruolo delle Regioni non può essere sacrificato.

Peraltro, affidare la *governance* ad un soggetto composito al fine di garantire l'imparzialità dell'azione dell'emittente pubblica, rende dubbia la sopravvivenza di un contratto di servizio lasciato nelle mani del Governo.

E' già stata denunciata⁴ l'incongruenza tra l'imparzialità dell'organo di governo dell'emittente pubblica e il permanente potere dell'Esecutivo nella stipula del contratto di servizio. Il contratto di servizio costituisce, infatti, il momento decisivo per fissare gli obiettivi che debbono essere raggiunti dal servizio pubblico, momento delicatissimo perché è attraverso l'indicazione puntuale di questi obiettivi che, di fronte alla Comunità europea, riusciamo a giustificare l'aiuto di Stato, il canone radiotelevisivo.

Vera la premessa, la fissazione degli obiettivi che debbono essere raggiunti dal servizio pubblico dovrebbe essere affidata allo stesso organo composito di governo (Fondazione, Comitato), caratterizzato dall'imparzialità. Ma è la stessa esigenza d'imparzialità, che mette in dubbio la permanenza della pubblicità.

Capisco che la rinuncia a tale fonte di finanziamento debba essere graduale, ma la sua permanenza *sine die* sarebbe incoerente giacché favorisce l'esistenza di condizionamenti da parte degli operatori economici che ne contrattano con l'emittente pubblica la diffusione.

Sempre in chiave d'imparzialità, avrei delle perplessità a riconoscere al Parlamento il potere di revoca dell'organo di gestione perché, appunto, non soltanto il Parlamento è espressione di quei partiti dai quali ci si vuole emancipare, ma lo stesso non ha nemmeno contribuito, se non in piccola parte, alla nomina di questo organo. Riconoscere un potere di revoca significa mettere nelle mani della politica un potere molto forte di condizionamento.

Si muove sulla stessa linea la critica alla proposta di riconoscere al Governo il potere di determinare il canone radiotelevisivo. Per coerenza, occorrerebbe infatti ipotizzare un qualunque meccanismo automatico che valga ad escludere l'intervento delle forze politiche sul finanziamento del servizio pubblico.

⁴ Cfr. intervento di Stefano Merlini.

9. LEOPOLDO ELIA

Per prendere consapevolezza delle difficoltà che incontreranno le proposte presentate qui oggi, bisogna partire – anche se per ora rimangono un po' sottintese – dalle difficoltà della situazione presente.

L'Unione europea, finora, ha fornito un contributo scarso, in senso antimonopolistico o antiduopolistico, perché, se è pur vero che ci sono state le direttive, sul terreno degli interventi o dei controlli successivi l'azione è stata talmente blanda da non aver effettivamente inciso.

Inoltre, c'è una tendenza a perpetuare situazioni di fatto. Noi pensiamo che si possa utilizzare la transizione al digitale per accrescere il pluralismo, per riformare la RAI, ecc., ma c'è anche chi può avere interesse a ipotecare il passaggio digitale nel senso inverso, cioè quello di mantenere posizioni preferenziali che sono state in precedenza realizzate. Questo avviene soprattutto con l'acquisto di frequenze, consentito in modo indiscriminato, come se si trattasse di beni immobili: si acquista un terreno, così come si acquista una frequenza, e questo è già qualcosa di molto discutibile.

Questo stato di cose deriva anche dalla indigenza della RAI, che avrà sì una situazione economicamente anche abbastanza sana e gestibile – come si dice nelle linee guida del Ministro - però non ha disposto di capitali di cui avrebbe potuto disporre se l'allora ministro per le Comunicazioni Gasparri non avesse, come sappiamo, bloccato la vendita del 49% di Rai Way.

Partendo da questa situazione, non bisogna ignorare le difficoltà a cui si andrà incontro, ed è -opportuno quindi anche definire meglio queste strutture – come la Fondazione – che vengono proposte dal Ministro e che in linea di massima debbono ritenersi accettabili.

Prima questione. La Fondazione ha un compito soprattutto di garanzia o, sostanzialmente, gli viene attribuito anche un compito di indirizzo? Questo è un terreno evidentemente molto scivoloso perché anche garantire il rispetto delle linee di fondo del Contratto di Servizio, e degli obiettivi stabiliti nelle varie leggi che si sono succedute, dà evidentemente la possibilità di passare facilmente dal controllo e dalla vigilanza a un esercizio di indirizzo, che magari non sarà gestionale ma può essere strategico quanto a intervento sui programmi.

Per questo, sono favorevole alla *super holding*, malgrado tutto, anche se comporta una *multiplicatio entium*, per ovviare al pericolo che la Fondazione diventi organo diretto di indirizzo, che si sovrappone, anche attraverso le nomine dei componenti dei Consigli di amministrazione delle società, alla autonomia delle società stesse.

A questo fine, bisogna ricordare che il riferimento che qui si fa alla composizione della Corte costituzionale, vale sì per quello che riguarda la nomina parlamentare, ma come sappiamo, nella Corte ci sono altre due componenti. Si discusse animatamente in Assemblea costituente sull'emendamento Gullo, secondo cui tutti i membri della Corte costituzionale dovevano essere eletti dal Parlamento; e forse anche qui bisognerebbe trovare, oltre agli eletti dal Parlamento, altre fonti di nomina dei consiglieri. Così si delineano altre difficoltà.

Metto in guardia solo su un punto. Non illudiamoci di poter dare un potere ai Presidenti delle Camere di designare, per esempio, il Presidente della Fondazione. Perché mentre in America il fatto che il Presidente veda bocciata in una Camera una sua designazione alla Corte Suprema o ad altri uffici, è ritenuto qualcosa di accettabile, che rientra nel sistema e che non intacca l'autorità presidenziale, da noi, se i Presidenti delle due Assemblee parlamentari fanno delle designazioni, queste devono essere ritenute definitive; non si potrà perciò sottoporre una nomina dei Presidenti delle Camere al giudizio di una Commissione parlamentare o di una maggioranza assembleare, perché questo porrebbe la figura dei Presidenti delle Camere in una condizione effettivamente peggiore, inaccettabile nel nostro sistema.

10. 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 *spoils 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 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.

11. VINCENZO VITA

Desidero anzitutto aggiungere il mio augurio a quello di tanti di noi, che credo che ci sia urgenza assoluta di fare una svolta, cioè la RAI di oggi rischia di uscire dal mercato siano finalmente propizi i tempi di una vera riforma della RAI. Le vicende del passato certamente danno spazio a qualche inquietudine. Rimane un fatto grave nella memoria collettiva che la riforma non si sia fatta seriamente durante i governi di centrosinistra di qualche anno fa ed è importante che si crei un ampio movimento d'opinione che funga da *moral suasion*, diciamo così, per le diverse forze politiche della maggioranza che oggi governa l'Italia, affinché si evitino le inutili e consuete rissosità che la spinosa questione RAI porta sempre con sé. Occorre evitare ciò che successe nella stagione dei primi governi dell'Ulivo con il disegno di legge 138 - che pure era un testo di decorosa attualità per l'epoca - che fu bloccato dall'ostruzionismo della destra e da molte incertezze del centrosinistra.

Credo che vi siano, oggi, i presupposti di un cambio di atteggiamento e di prospettiva, a partire dalla buona base di partenza costituita dalle linee-guida della riforma presentate dal ministro Gentiloni. Si tratta di un primo positivo passaggio per avviare il necessario cambiamento del servizio pubblico, settore strategico per il pluralismo dell'informazione e per la valorizzazione della produzione culturale. Ne va apprezzato il metodo, anzitutto. Il documento, infatti, è stato costruito attraverso un confronto condiviso e con un atteggiamento di apertura alle proposte di modifica e con la volontà di accogliere eventuali arricchimenti del testo.

Sono peraltro pienamente condivisibili le preoccupazioni sul ruolo del servizio pubblico e sulla tutela della fondamentale funzione del ruolo pubblico. E' davvero il momento, insomma, di rompere il perverso meccanismo di rincorsa ed emulazione della televisione commerciale privata, che ha segnato le logiche di buona parte del palinsesto della televisione pubblica negli ultimi anni e ha condotto al progressivo abbassamento della qualità dei programmi in un avvilente asservimento agli indici Auditel. Poi c'è il tema dell'argomento cruciale della produzione culturale e audiovisiva, grande tema dei servizi pubblici europei: occorre dare una missione al servizio pubblico in termini di produzione di qualità e di contenuti, ma soprattutto rilanciare la produzione di film e audiovisivi rilanciando le opere italiane ed europee. E' la sfida sui saperi, la sfida del secolo.

In tale contesto, il progetto Gentiloni va preso, ovviamente, come una base di partenza, vi sono aspetti che andranno più puntualmente definiti, e per prime le questioni poste dalla prospettata separazione societaria. Senza soffermarsi unicamente sull'antico dibattito in merito alla distinzione, peraltro non facilmente individuabile, tra le attività prevalentemente finanziate dal canone da quelle finanziate dalla pubblicità, occorrerà definire con estrema chiarezza la delicatissima partita degli impianti. Le finalità del documento (centralità e autonomia del servizio pubblico, protagonista e fattore di sviluppo della multimedialità e della convergenza, la giusta attenzione per un mezzo sempre più seguito ed attuale come la radio) sono, quindi, ampiamente condivisibili. E, infine, una nota sul C.d.A. E' preferibile senz'altro la strada dello svincolo dal sistema

politico. Non parliamo in astratto della bontà o meno della politica, bensì delle condizioni effettive in cui versa un'azienda che deve compiutamente riscoprire il carattere moderno e di "bene comune" del servizio pubblico. Si può parzialmente prendere a modello quello tedesco, adottando un sistema che prevede un gruppo di grandi elettori che possono concorrere alla individuazione di un Consiglio d'amministrazione insieme ai gruppi parlamentari, però differenziandone le scadenze temporali. In tal modo noi avremmo un consiglio d'amministrazione pur sempre politico, perché sarebbe un po' astratto pensare ad escludere la politica, che però abbia le garanzie sufficienti per poter diventare un'entità più autonoma e indipendente.

Credo che ci sia l'urgenza assoluta di compiere una svolta: la RAI di oggi rischia di uscire dal mercato e di ledere il pluralismo. Oggi, forse, ci sono le condizioni per poter lavorare alla riforma di un servizio pubblico radiotelevisivo che sia all'altezza dei suoi compiti e al passo con i tempi. Quelli dell'era di internet e del digitale, cui la RAI – servizio pubblico può fungere da concreto aiuto per contrastare il *digital divide* italiano, dando un ruolo più serio (non solo la ripetizione della televisione generalista) alla stessa diffusione digitale.

In questa chiave, personalmente ritengo che vi siano tre compiti essenziali che attraversano il discorso del servizio pubblico che definirei di quarta generazione. Per un verso deve essere il punto di accesso libero della e alla innovazione tecnologica. Non è ammissibile che siano solamente i motori di ricerca privati a permettere e a garantire l'accesso alla "biblioteca digitale". Il servizio pubblico ha, dunque, la funzione di permettere l'accesso libero alla rete. Ciò riapre il tema dell'operatore di rete, ma io porrei il problema non tanto e non solo della società di rete della RAI, quanto della società delle reti dentro la quale la RAI possa e debba avere una sua posizione significativa.

Il Contratto di Servizio lo dice. Anzi, al riguardo credo che anche come metodo dovremmo tentare di fare, anche per riuscire a farlo passare più facilmente, un testo piuttosto snello, dando al Contratto di Servizio il valore che merita di avere.

Infine, il tema dell'informazione, delle garanzie di pluralismo che il servizio pubblico deve osservare compiutamente. Un grande dibattito negli Stati Uniti ha dei punti molto interessanti. Mi pare di aver letto nei materiali della Federal Communication Commission, un capitolo che offre spunti interessanti: il servizio pubblico in Italia potrebbe aprire la strada alla ricerca su ciò che gergalmente si chiama i *creative commons*, i *common goods*: insomma aprire il tema del copyright e aprire delle possibilità di utilizzo libero delle reti. Va sottolineato che, oggi, la questione molto ben posta nelle Linee Guida della differenza da accentuare tra pubblico e privato vada piuttosto vista nella "differenza polimediale". Al privato non è chiesto, obbligatoriamente, infatti, di fare tutto questo. Lo fa solo se lo vuol fare, ed è bene che lo faccia, ma la logica del profitto deve coniugarsi con il rispetto attento e rigoroso delle regole sulla libertà d'informazione.

Ciò non avviene, oggi, in Mediaset, come è assai noto.

Al servizio pubblico si può e si deve chiedere qualcosa di più e di diverso, cioè di caratterizzarsi per la stessa sua natura più ampia, più articolata. In tal senso il tema della holding, della Fondazione mi pare ben posto e va nella direzione corretta. Comunque, non c'è tempo. Si faccia presto davvero.

12. GIOVANNA DE MINICO

Alcune osservazioni alle Linee guida formulate dal ministro Gentiloni. Precisamente, cinque.

La prima. La riforma intende interporre un diaframma tra l'impresa pubblica Rai e la maggioranza politica di Governo creando un soggetto *ad hoc*: la "Fondazione".

L'obiettivo si illustra da sé. Ma è la Fondazione strumento davvero efficace rispetto al fine? Un dubbio si giustifica, perché a nostro avviso non è affatto agevole evitare che essa sia figlia di quella stessa maggioranza politica che si vorrebbe allontanare dal governo della Rai. Infatti, la Fondazione, almeno nel modello indicato dal ministro nelle Linee guida (punto 5.2.), è eletta con i voti dei 2/3 dell'assemblea parlamentare. L'esperienza insegna che simili meccanismi consentono - o favoriscono - non già scelte condivise da maggioranza e opposizione, e in tal senso equidistanti dall'opzione politica in senso stretto, ma piuttosto scelte spartitorie: tanto alla maggioranza, tanto all'opposizione, naturalmente con una prevalenza - magari lieve, o magari focalizzata nella scelta del presidente di un collegio - della maggioranza *pro tempore*. Ora se la Fondazione è sensibile all'*input* politico, lo saranno per proprietà transitiva anche i tre Consigli di amministrazione della Rai da lei nominati. Anzi, il numero ampio favorisce le spartizioni, non le scelte condivise e di sintesi. Quando le posizioni da occupare sono abbastanza numerose da poter essere distribuite con accurato rispetto del "manuale Cencelli", l'attenzione della politica può solo aumentare. E dunque non è improbabile che la Fondazione verrebbe ad esser parte di un unico pacchetto di posizioni da distribuire insieme ai consigli di amministrazione, in una successione temporale che non negherebbe la natura delle mediazioni in atto.

Quindi, non è agevole convincersi che la diversificazione societaria - punto 7 delle Linee guida - riesca nell'intento di impermeabilizzare la Rai dalle pressioni politiche contingenti. È del tutto plausibile che la Fondazione nel nominare i tre diversi consigli di amministrazione paghi il suo debito verso chi la ha nominata, distribuendo secondo logiche di affiliazione politica gli incarichi. Un meccanismo questo che espone i futuri organi Rai alle richieste dei partiti di più di quanto non lo sia l'attuale *governance* dell'azienda in ragione del fatto che si moltiplicano i tavoli del negoziato tra le forze politiche.

La seconda. La Fondazione, sempre nelle Linee guida, è destinataria di compiti di garanzia, fedelmente ispirati alla recentissima riforma della Bbc⁵. Ma questa Fondazione, che si compiace della sua stretta somiglianza con il *Trust* inglese, deve prima dimostrare qual è la sua reale identità. La Fondazione, infatti, dovrebbe monitorare i vari consigli di amministrazione, che prima ha provveduto a nominare. Ma proprio la nomina indica l'esistenza di un rapporto fiduciario tra Fondazione e consigli di amministrazione che tende ad escludere in capo alla prima funzioni neutrali e di garanzia, che presupporrebbero invece una dualità soggettiva tra controllato e controllore. È dunque

⁵ Cfr. *Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation*, entrata in vigore il 1/1/07, reperibile in [www. http://bbccharterreview.org.uk](http://bbccharterreview.org.uk). Per un'esposizione organica degli obiettivi della riforma si veda il *White paper* recante "A public service for all: the BBC in the digital age", del marzo 2006, consultabile nel medesimo sito *web*.

opinabile che la Fondazione possa in principio correttamente svolgere attività di controllo e verifica secondo diritto.

Si può poi nutrire qualche dubbio anche quanto all'effettività. Se infatti dovesse dimostrarsi vero che lo schermo rispetto alla politica è debole, e che i consigli di amministrazione insieme alla stessa Fondazione sono strumento di un complessivo e complesso equilibrio tra le forze politiche, magari con la prevalenza di questa o di quella forza in ciascuno dei consigli, è evidente che qualunque intervento - per quanto formalmente neutrale e di garanzia - non potrebbe che turbare l'equilibrio medesimo, con effetti collaterali sull'insieme. Dunque, l'esito probabile sarebbe in tal caso l'omissione di qualsivoglia intervento e la conseguente inevitabile inerzia, condizione necessaria per il mantenimento dell'equilibrio raggiunto. L'effettività di una funzione neutrale e di garanzia - pur se ancorata a parametri che vorrebbero essere oggettivi - presuppone la separatezza rispetto alla politica, assunto che rimane appunto tutto da dimostrare.

La terza. Abbiamo visto che le funzioni della Fondazione si prestano a essere criticate per eccesso, ma le stesse si espongono anche a rilievi per difetto. Tra questi, si segnala il fatto che le Linee guida non assegnano alla Fondazione il potere di indirizzo, in particolare sulla società incaricata del servizio pubblico, il che concentrerà sul contratto di servizio la funzione in oggetto. Quindi, si privilegia la fonte governativa nella definizione del programma di gestione futura, piuttosto che un atto della Commissione parlamentare di vigilanza, la cui sopravvivenza per questo ulteriore esproprio risulta addirittura superflua.

Questo esito pone tre interrogativi: ha ancora una ragione d'essere la Commissione di vigilanza? E la duplicazione dei soggetti con poteri direttivi, il ministro, la Commissione - formalmente non abrogata - non potrà determinare orientamenti contraddittori? E, infine, a che serve un indirizzo, se poi manca un controllo oggettivo sul suo rispetto, non essendo tale il sindacato della Fondazione?

La quarta. Nelle Linee guida si prevede la separazione della società di *broadcast* da quella di gestione della rete. La partenza è buona, l'esito un po' meno.

Infatti, se le Linee guida avessero realmente dato attuazione al principio comunitario della dualità soggettiva tra gestore di rete e fornitori di contenuti, avrebbero dovuto diversificare l'assetto proprietario degli operatori. In altri termini, la società affidataria della rete non avrebbe dovuto avere nulla in comune con le società di fornitura del servizio all'utente finale. Invece la Rai, formalmente distinta in tre soggetti giuridici, ritrova la sua unità nell'azionariato della Fondazione. Si scinde solo in apparenza un'entità, che nella sostanza rimane identica.

Questo tema ci richiama alla mente il dibattito in corso sulle telecomunicazioni, dominato al più - salvo voci isolate⁶ - dalla tesi della separazione societaria tra gestore di rete e fornitore del servizio. L'Antitrust ha da tempo ritenuto questo rimedio⁷ inadatto a risolvere tanto i problemi di asimmetria informativa, cui è esposto il regolatore, che quelli connessi ai comportamenti abusivi dell'operatore verticalmente integrato,

⁶ Volendo cfr. G. De Minico, *Le Direttive CE sulle comunicazioni elettroniche dal 2002 alla revisione del 2006. Un punto fermo?*, in P. Costanzo, G. De Minico, R. Zaccaria (a cura di), *I "tre codici" della Società dell'informazione*, Torino, 2006, in part. pp. 169 ss..

⁷ Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Relazione sull'attività svolta (anno 2004)*, Roma, 2005, pp. 14-15.

indicando come alternativa la diversificazione proprietaria. Misura questa, in grado di disintegrare la fisionomia dell'*incumbent*, che diversamente continuerebbe a praticare ai clienti indipendenti condizioni discriminatorie di accesso alla rete rispetto a quelle riservate alle proprie divisioni commerciali al fine di ridurre la pressione competitiva nella fornitura del servizio agli utenti finali.

Le Linee guida sembrano ignorare questi dati di fatto e pertanto contemplano la scissione proprietaria della Rai solo come misura temporanea, lì dove la *par condicio* nell'accesso alle diverse piattaforme trasmissive tra i fornitori si realizza grazie alla separazione proprietaria, alla quale si può anche pervenire per stadi successivi, purché sia chiaro che la separazione societaria è solo una tappa di un percorso che ha il suo esito conclusivo nell'autonomia proprietaria tra gestore di rete e fornitore di *broadcast*.

La quinta. La Rai ha la pretesa di voler essere l'elemento trainante della rivoluzione del prossimo millennio, il "motore" (punto 2.5. delle Linee guida) delle reti di nuova generazione. Questo dovrebbe comportare in primo luogo che la società di gestione non governi le sole risorse storiche, ma l'intero patrimonio delle piattaforme trasmissive, diversamente la legge sarebbe già vecchia prima ancora di nascere.

Come si collega questa questione con quella indicata sopra al punto quarto?

Nel momento in cui la Rai intendesse introdurre nuovi servizi, oppure servizi vecchi veicolati da nuove piattaforme - qui le variabili potrebbero essere tante - ne andrebbe esaminato l'impatto sul mercato globale dei media. Il nuovo servizio infatti, andrebbe sottoposto a una doppia valutazione.

La prima dovrebbe verificarne la compatibilità con la vocazione sociale dell'emittente pubblica⁸, come tale suscettibile di essere affidata alla Fondazione, in quanto il suo scopo è "to ascertain the likely public value of the proposed change"⁹.

La seconda valutazione sarà parimenti necessaria in ragione del collocamento del nuovo servizio sul mercato. In questo caso se ne dovrà valutare la compatibilità con l'equilibrio competitivo, cioè i suoi effetti sul mercato di riferimento. Tale impatto di mercato, per usare la terminologia propria della cultura anglosassone, non avrà nulla a che vedere - per autonomia di oggetto e di criteri di giudizio - con la prima valutazione, e, come tale, non dovrebbe competere alla Fondazione.

Per individuare il soggetto più idoneo per la seconda valutazione possiamo prendere spunto dalla soluzione anglosassone, che finora ha un unico caso al suo

⁸ Opportunamente indicato nel Contratto di Servizio (reperibile nel sito web: www.ministerocomunicazioni.it), valido per il 2007-2009, stipulato dal Ministero delle comunicazioni e la RAI, all'art. 3, quale criterio di misurazione della qualità della programmazione, e, quindi, in ultima istanza, dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico.

⁹ Così recita l'*Agreement between her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation*, in <http://bbccharterreview.org.uk>, a p. 13. Infatti, al n. 28 dell'accordo si dispone che: (1) The purpose of a public value assessment is to ascertain the likely public value of the proposed change. (2) In general terms, a public value assessment should include an assessment of the following factors: (a) the value which licence fee payers would place on the proposed change as individuals; (b) the value which the proposed change would deliver to society as a whole through its contribution to the BBC's Public Purposes, but having regard to article 5 of the Charter and the contribution of the proposed change to the priorities set out in the BBC's purpose remits; (c) the value for money of the proposed change and its cost (including the potential financial implications if the proposed change were not to be made).

In sintesi, la *public value assessment* dovrà tener conto del valore aggiunto che la nuova offerta sarà in grado di offrire agli utenti sia in termini di vantaggi che di risparmio di spesa.

attivo¹⁰. La *Royal Charter*¹¹ e l'*Agreement* rimettono¹² la valutazione sull'impatto di mercato all'Ofcom, l'Autorità di regolazione dell'audiovisivo e delle telecomunicazioni, il quale esprimerà un parere non vincolante al *Trust*. Ma sarà quest'ultimo a dover decidere se autorizzare o meno l'introduzione del servizio in oggetto. In altri termini, il sistema inglese affida al *Trust* il bilanciamento tra i vantaggi dell'offerta riservati agli utenti e i suoi effetti negativi sulla competizione: una comparazione delicata, ma non solitaria, perché il *Trust* in questo percorso si lascia guidare dalla competenza dell'Ofcom, la cui valutazione sull'impatto di mercato potrà però essere disattesa dal *Trust* qualora ritenesse i benefici ai consumatori prevalenti rispetto ai costi alla concorrenza. Infine, il sistema prevede anche il rimedio flessibile dell'autorizzazione condizionata, quando il *Trust* subordina l'esecuzione dell'offerta alla preventiva attuazione di modifiche al progetto originario in modo da renderlo coerente con la *lex mercatoria*¹³.

La soluzione inglese trasferita nel nostro ordinamento comporterebbe una competenza condivisa, benché a parti diseguali, tra la Fondazione e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: rispettivamente alla prima la valutazione della coerenza dell'offerta con la missione di servizio pubblico, alla seconda il giudizio di compatibilità con l'assetto concorrenziale, fermo restando la decisione finale della Fondazione nel bilanciare le due contrapposte esigenze. Questo ultimo profilo della soluzione inglese è probabilmente l'unico non trasferibile nel contesto italiano, perché i consiglieri della nostra Fondazione sarebbero per derivazione soggettiva inclini a valutazioni di opportunità politica piuttosto che a giudizi neutrali, il che dovrebbe indurci a trasferire questa competenza regolatoria all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in forza della sua indipendenza dal circuito politico-rappresentativo.

Infine, va segnalata un'ulteriore mancanza delle Linee guida, che trattiamo in chiusura perché strettamente connessa alla questione della valutazione dell'impatto di mercato. L'immissione di un nuovo servizio potrebbe alterare gli equilibri di mercato a vantaggio dell'ex monopolista Rai. Da qui la necessità di studiare rimedi correttivi diretti

¹⁰ Si tratta della proposta lanciata dalla BBC, antecedente all'entrata in vigore della riforma del 2007, ma parimenti oggetto di valutazione di mercato da parte dell'OFCOM in ragione dell'imminente operatività della riforma. Per una lettura diacronica delle fasi della procedura si veda: OFCOM, *BBC new on-demand proposals-Market Impact assessment*, in www.ofcom.org.uk. In questo atto riepilogativo l'OFCOM esamina i quattro nuovi servizi telematici ampliativi dell'offerta di *video on demand*, vale a dire: il *catch-up Tv over cable*, il *catch-up Tv over the internet*, il *non-DRM audio downloads* e il *simulcast Tv over internet*, suggerendo opportune modifiche al progetto iniziale della BBC al fine di ricondurli alla legalità concorrenziale.

¹¹ Si tratta dell'atto regolativo (*Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation*, in <http://bbccharterreview.org.uk>) di riforma del sistema radiotelevisivo pubblico nel Regno Unito.

¹² In particolare, si vedano, rispettivamente l'art. 28 (che rimette il *public value assessments* al *Trust*) e l'art. 30 (che affida il *market impact assessments* all'OFCOM) dell'*Agreement between her Majesty's Secretary of State for culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation*, cit. alla nota 5.

¹³ Ciò è accaduto nel primo caso di *market assessment*, già ricordato alla nota 6, concluso con un parere condizionato dell'OFCOM diretto a suggerire al *Trust* alcune modifiche da apportare alla proposta originaria della BBC al fine di "avoiding the most significant adverse consequences for the development of the market and here the overall interests of viewers and listeners". Più precisamente, l'OFCOM suggeriva di stralciare dalla offerta di *download* gratuito dei servizi audio, la musica classica e la lettura dei libri, i quali se lanciati *free* dalla BBC avrebbero soffocato l'offerta parallela delle concorrenti imprese commerciali. Con ciò l'OFCOM ribadisce la libertà della BBC di lanciare anche i servizi estromessi, ma nel rispetto delle regole competitive. In altri termini, la BBC non li potrà offrire confusi all'interno del pacchetto servizio pubblico, ma come prestazioni autonome e quindi dietro corrispettivo, non diversamente da come farebbe una qualsiasi impresa commerciale.

a controbilanciare la sua posizione privilegiata. Si tratta del tema della regolazione asimmetrica, cioè delle misure *ex ante* dettate in funzione compensativa della dominanza dell'*incumbent* e dirette a equiordinare operatori disallineati creando condizioni effettive di *par condicio* tra il primo e i nuovi entranti. Ma di questi rimedi a operatività anticipata non vi è traccia nelle linee guida, a differenza dell'ampio spazio ad essi dedicati nella riforma anglosassone¹⁴. Quest'ultima, proiettandosi in una prospettiva futura, ha anticipato il rischio che l'evoluzione tecnologica possa giocare a vantaggio esclusivo dell'originario dominante, favorendo il pericolo di uno trascinarsi della sua dominanza dalla vecchia alla nuova piattaforma. Tale pericolo è bilanciato da misure asimmetriche rimesse al *Trust*, previa consultazione con l'Ofcom¹⁵, al fine di riequilibrare la competizione.

A non seguire questa strada, e cioè mancando regole volte all'equilibrio competitivo, o restando la regolazione affidata a un decisore contiguo alla politica, avremmo sì più soggetti distribuiti su più piattaforme, ma tutte saldamente ancorate nelle mani di uno stesso operatore, al tempo stesso fornitore del servizio. Il risultato? Una diversificazione solo apparente: nei fatti, tutto cambierebbe per non cambiare niente.

¹⁴ Cfr. in proposito l' *Agreement between her Majesty's Secretary of State for culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation*, cit., in part. gli artt. 65-66. Per un'esposizione delle ragioni si veda il *Green Paper* "A public service for all the BBC in the digital age" del marzo 2006, in <http://bbccharterreview.org.uk>, in cui si affermava con estrema chiarezza la necessità di creare norme precauzionali a completamento della già esistente disciplina antitrust, in parte affidata all'OFCOM. Si tratterebbe infatti, di regole formulabili e implementabili dal *Trust* in qualità di "body best placed to balance the achievement of the BBC's public purposes against the effect on competition of BBC activities [...]. The Charter and Agreement will require the *Trust* to formulate *ex ante* codes in areas of the BBC's services that, in its view, have the potential to raise competition concerns".

¹⁵ Ancora nel *White Paper*, cit., si chiarisce il rapporto tra il *Trust* e l'OFCOM nei termini di una collaborazione del secondo a favore del primo, per cui il *Trust* "will need to ensure that it has access to the necessary competition expertise: and we expect it to work closely with OFCOM to take advantage of the advice it offers, avoiding the costs of necessary duplication. [...]. Ma il *Trust* non si limiterà a duplicare le regole asimmetriche poste dall'OFCOM alle imprese commerciali a meno esse non siano necessarie e adeguatamente modificate in funzione della missione di servizio pubblico della BBC.

13. VINCENZO ZENO-ZENCOVICH

Chi osserva o cerca di comprendere l'evoluzione del sistema radiotelevisivo italiano fin dai primi vagiti di apertura del 1974, legge con interesse le *“Linee-guida per la riforma della RAI”* presentate dal ministro Gentiloni, perchè toccano tutti i più rilevanti temi di cui si dibatte. Non si tratta di contestare questo o quell'altro punto, che com'è naturale sia, può essere oggetto di molteplici valutazioni e proposte.

Quel che si mette in dubbio è la corrispondenza a realtà dei punti di partenza e la coerenza delle conclusioni che se ne traggono.

a) Le linee-guida guardano alla “televisione” attribuendo ad essa un ruolo centrale nel sistema politico, sociale e culturale. Si tratta, a mio avviso, di una visione largamente superata nel presente e ancor di più nel futuro. La televisione è solo un settore, dai confini non del tutto certi, nell'universo dei servizi audiovisivi. Questi comprendono una molteplicità di prodotti, in genere caratterizzati dal marchio apposto dal produttore (*Play-Station, GameBoy, Nintendo, IPOD*), e di altri servizi disponibili attraverso Internet, alcuni simil-televisivi (ad es. *YouTube*) oppure confinanti con le comunicazioni interpersonali (ad es. *Second Life*, i video-chat con web-cam, etc.).

A ciò si aggiunge il crescente consumo di prodotti home-video, acquistati, noleggiati, o “scaricati” dalla rete rispetto ai quali l'apparecchio televisivo funge da mero terminale.

Tutti questi prodotti e servizi competono fra di loro e con la televisione per accaparrarsi l'**unica vera** risorsa scarsa e cioè il tempo libero a disposizione degli utenti.

Parlare di televisione – “pubblica” e “privata” che sia – ha senso solo se si tengono a mente queste dinamiche concorrenziali e si effettua una seria indagine sui consumi audiovisivi, con segmentazione per fasce di età, collocazione geografica, status sociale, livello educativo etc.

È facile prevedere, sulla scorta dei dati conosciuti, che dall'infanzia all'adolescenza, ai ventenni i consumi “televisivi” sono fortemente erosi dagli altri servizi. Dunque, “servizio pubblico” per chi? Per quanti guardano solo occasionalmente e come seconda o terza scelta la televisione?

b) Le linee-guida pur riconoscendo il processo di frammentazione dei consumi audiovisivi (da “di massa” a “individuali e asincroni”) e la distinzione fra i modelli economici di offerta (tv gratuita e tv a pagamento) non lo colloca nel generale contesto di moltiplicazione dei prodotti e servizi di cui si è detto prima (e al quale va aggiunta la ulteriore innovazione della funzione in mobilità). In altri termini, una volta che il grande pubblico si è abituato a comporre il proprio “palinsesto” individuale fatto di variegati prodotti (videogiochi, chat, musica, sport, film) utilizza la televisione strumentalmente ai fini del completamento del proprio programma della giornata o della settimana, nè più ne meno di quanto una persona o una famiglia utilizza il supermercato per integrare le proprie generali scelte di consumo (bar, pizzeria, negozio specializzato, gelateria, ecc.).

In altri termini sono i modelli di consumo, che ormai si sono imposti, a trascinare la televisione, e non è più, da tempo, l'inverso come quando il monopolio televisivo dettava le scansioni della vita quotidiana (*“a letto dopo Carosello!”*).

c) Sembra assente dalle linee-guida la percezione della essenza della programmazione televisiva. Ripetutamente si parla di “informazione”, di “cultura”, di “democrazia”, di “pluralismo”. Si tratta, beninteso, di aspetti importanti: una parola è però assente, quasi fosse sconveniente, e cioè la parola “intrattenimento”. Non si guarda la televisione per ricevere lezioni di educazione civica o servizi di recupero di *gap* culturali, bensì essenzialmente per svago: la televisione può sopravvivere solo se “cattura” il tempo libero degli utenti, offrendo qualcosa di più o di meglio rispetto ai servizi di intrattenimento concorrenti. A tal riguardo le linee-guida appaiono ispirate dal “dover essere” (“non è accettabile” la crescita della tv a pagamento rispetto a quella gratuita). Ma non è certo la disapprovazione che potrà cambiare le cose ma solo massicci investimenti che rendano più appetibile i programmi tv. La lamentela – che le linee-guida riprendono – del “servizio pubblico troppo simile alla tv commerciale” non riesce a comprendere che la televisione, pubblica o privata che sia, non è il pulpito per moderne prediche politico-culturali, ma una impresa che deve conquistarsi gli ascolti.

d) Le linee-guida vedono con preoccupazione la migrazione dei programmi di “qualità” verso forme di fruizione a pagamento, lasciando la “tv generalista” gratuita “minacciata dal degrado”. Ma non ne trae le lapalissiane conclusioni economiche. Lo stesso Ministro che vede questo pericolo ha proposto un disegno di legge (DDL n°1825) il cui dichiarato obiettivo è la riduzione delle risorse pubblicitarie in capo alla principale emittente commerciale ed il sicuro effetto, preconizzato da tutti gli analisti economici, di trasferimento di significative quote di mercato pubblicitario verso la televisione a pagamento.

e) Tale incoerenza – frutto di una scelta tutta politica del Ministro (prima “sfoltire” il bilancio di Mediaset, obiettivo sul quale spera di contare su una solita maggioranza, poi affrontare l’ingarbugliata questione della RAI) – può essere corretta solo da una trattazione congiunta dei due DDL. Televisione “pubblica” e televisione “privata” fanno parte dello stesso sistema ed è impossibile – o meglio controproducente – pensare di regolare una separatamente dall’altra. Oltretutto se si guardano le cose senza l’annebbiante velo del pregiudizio politico verso la televisione commerciale, una seria politica culturale impone di stimolare lo sviluppo, a spirale virtuosa, sia dell’uno e dell’altra, in quanto costituiscono il luogo di creazione e di diffusione di modelli culturali. Se si pensa che “bastonando” una televisione si miglioreranno le altre si ha davvero una visione a dir poco arretrata della funzione legislativa.

f) Dispiace – per le qualità intellettuali del Ministro proponente – che le linee-guida appaiano legate ad una visione del “servizio pubblico televisivo” ampiamente superata dai fatti e dalla realtà normativa. Le linee-guida estrapolano un passo dal protocollo al Trattato di Amsterdam sulle emittenti pubbliche per cercare di giustificare, in chiave comunitaria, l’assetto proposto. Ma come non si può costruire il mondo dei mammiferi partendo dall’echinoderma, così non si possono chiudere gli occhi di fronte al fatto che per far convivere con il principio della libera prestazione di servizi, il divieto di diritti speciali ed esclusivi e di aiuti di Stato la televisione pubblica che vive di sovvenzioni statali e poi pretende di competere con le altre emittenti private (l’echinoderma appunto) c’è voluta una speciale deroga ad un trattato internazionale. In altre parole la regola è la televisione commerciale, la eccezione – stringente ed irreplicabile – è la televisione pubblica di cui è lecito dubitare possa costituire il

parametro di riferimento rispetto alle altre emittenti. Di qui la necessità di un profondo ripensamento della funzione del “servizio pubblico televisivo” che non si ravvisa nelle linee-guida ancorate ad visione del secolo scorso e che forse avrebbe potuto avvantaggiarsi da un confronto delle linee-guida predisposte da una organizzazione internazionale di certo non ostile alle tv pubbliche, il Consiglio d’Europa, e contenute nell’ampio rapporto su “*Public Service Media in the Information Society*” diffuso nel febbraio 2006.

g) Tale visione d’insieme mette in luce una ulteriore incoerenza del sistema proposto dalle linee-guida e cioè che la legge sia in grado di introdurre in RAI condotte meno dipendenti dai venti politici. La reale ragione di questo infeudamento – che risale agli albori della Repubblica, e che dunque è miope presentare come vicenda recente – è la significativa sottrazione della RAI alle regole del mercato, nel quale il destino di amministratori, dirigenti e dipendenti dipende dai risultati economici dell’azienda. Nessuna alchimia giuridica è in grado di assicurare indipendenza ed autonomia di giudizio da parte di chi non deve rispondere al mercato dei propri comportamenti nella gestione di una azienda. Ovviamente se alla fine c’è la politica che ripiana le perdite e fornisce la provvista la strada è segnata. Alitalia *docet*.

14. CESARE PINELLI

Uno degli intenti fondamentali da cui muovono le Linee guida consiste nel ridurre l'occupazione partitica del servizio pubblico radiotelevisivo, l'altro consiste nello sviluppare e nel rafforzare la dimensione pubblica del servizio pubblico. Si tratta di questioni aperte da molto tempo nella nostra esperienza, che le proposte contenute nelle Linee guida affrontano spesso con un'impostazione innovativa, e sempre nella piena consapevolezza della posta in gioco.

Le mie considerazioni toccheranno ambedue i punti. Cominciando dal primo, credo che per quanto riguarda i criteri di nomina dei membri del consiglio di amministrazione della Fondazione andrebbe sviluppata ulteriormente l'indicazione di Enzo Cheli a proposito della distinzione tra designazione e nomina. Nelle Linee guida, e anche nelle proposte che ho ascoltato ora, essa emerge meno nettamente di quanto sarebbe possibile. Per esempio, l'ipotesi di assegnare una parte delle nomine al Parlamento, un'altra parte alle Regioni e un'altra ancora agli utenti, oltre a dar luogo a un procedimento di nomina per corpi un po' barocco e discutibile, non riflette la distinzione. Mi chiedo se non sia più lineare affidare la designazione di una rosa di tre nominativi a soggetti quali le associazioni degli utenti, degli editori, l'Accademia dei Lincei, la Conferenza Stato-Regioni (salvo a individuare più precisamente tali soggetti), quindi prevedere *hearings* in Parlamento volte ad appurare la qualità professionale dei designati, infine procedere alla elezione a maggioranza di due terzi, come già prevedono le Linee guida.

Quanto al Presidente, temo anch'io che una nomina con atto congiunto dei Presidenti delle Camere esporrebbe i Presidenti a critiche strettamente politiche. Le nomine dei Presidenti delle assemblee furono una novità introdotta dalle leggi dei primi anni Novanta istitutive delle Autorità indipendenti. Ma non appena il sistema fu esteso ai Consiglieri di amministrazione della RAI, vi furono critiche di selezioni partigiane, e non è casuale che, dal 1997 in poi, la legislazione affidi a maggioranze parlamentari qualificate l'elezione dei membri delle Autorità indipendenti neo-istituite.

Nelle Linee guida si prevede un mandato di sei anni (con rinnovo parziale ogni due) del Consiglio di amministrazione della Fondazione, col chiaro intento di disancorarlo dalla maggioranza parlamentare attraverso la differenziazione temporale rispetto alla durata della legislatura. L'accorgimento è condivisibile ma da solo non eliminerebbe il rischio di politicizzazione che paventavo, e che investe anzitutto il procedimento e i criteri di nomina. Se il rischio si può a mio avviso contenere, anche se non scongiurare, utilizzando fino in fondo la distinzione fra designazione e nomina dei consiglieri nel senso prima prospettato, l'elezione del presidente da parte degli stessi componenti del Consiglio di amministrazione sarebbe la conseguenza naturale dell'istituzione di una Fondazione e della ricerca, insita in tale istituzione, di un servizio pubblico meno partigiano e meno investito di accuse di partigianeria.

Mentre fin qui ho cercato di dire qualcosa di propositivo, non potrò esserlo altrettanto sul secondo punto che tratterò. La proposta si impernia, giustamente, sulla differenza tra servizio pubblico e servizio universale, e pone perciò un grosso

interrogativo: cosa deve essere pubblico del servizio pubblico? Non il contenuto, diceva Alessandro Pace, ma le modalità. Penso anche che debba essere pubblico il punto di vista, o la cultura, del servizio pubblico.

Ciò presuppone un senso di condivisione di certi beni collettivi, che però purtroppo va in controtendenza rispetto all'abitudine tutta italiana di considerare il punto di vista pubblico come qualcosa che o è troppo generico, rarefatto, retorico, per essere davvero condiviso, oppure è strettamente politico e forma perciò oggetto di dispute, di divisioni, non di condivisione. Le ondate di mobilitazione collettiva, come ad esempio quella che si ebbe dopo l'uccisione dei militari italiani a Nassirya, impressionano proprio perché avvengono in un Paese poco abituato a riconoscersi in qualcosa di comune, e che improvvisamente, ma anche episodicamente, vi si trova invece coinvolto.

E' una tendenza, lo sappiamo tutti benissimo, che ci viene dalla nostra storia. Quello che forse meriterebbe qualche riflessione è l'interrogativo che potrebbe seguirne: come si innesta in un retroterra privo di una cultura del pubblico e già fortemente pervaso di particolarismi e di individualismi, un mondo di tecnologie informative nel quale la rappresentazione narrativa della realtà è così compresso? Un mondo che consente ai nostri adolescenti un continuo passaggio dalla televisione a internet, all'hipod e agli sms, privilegiando la comunicazione e la rappresentazione istantanea delle cose e delle emozioni, e spesso, anche se non sempre e non necessariamente, alimentando ulteriormente l'autopercezione atomistica dell'individuo a scapito di quella relazionale? Gli adolescenti forgiati da quel mondo, assai più importanti per loro dell'apprendimento scolastico (anche perché rimasto fermo come una roccia a quaranta anni fa), sono ormai arrivati all'Università: li vediamo padroni solo delle loro reciproche comunicazioni, e per il resto non sanno bene dove si trovano, o pensano che potrebbero trovarsi egualmente dappertutto, non nell'Italia del 2007.

Non sto così criminalizzando la tecnologia, so bene che essa può offrire splendide opportunità anche di crescita. Meno ancora sto suggerendo che la RAI trasmetta tutte le sere alle ore 21 pesanti programmi di educazione civica. Il mio interrogativo si limita a suggerire uno spartiacque concettuale nel dibattito sul futuro, che per tante cose è già fra noi, del servizio pubblico, e soprattutto sul suo senso culturale.

Da una parte vi sono coloro che pensano che ormai le cose vanno così, e che per quanto riguarda in particolare la televisione occorre rassegnarsi al fatto che l'immaginario degli italiani è stato ed è forgiato in modo indifferenziato da RAI e da Mediaset, per cui ogni ricerca della dimensione pubblica del servizio pubblico, e quindi della dimensione specifica del servizio pubblico rispetto al servizio universale, sarebbe priva di senso.

Dall'altra parte collocherei quanti non si rassegnano, e cercano una terza strada fra lo stato dell'arte e l'ipotesi – perdente, oltre che costituzionalmente impercorribile – di un servizio pubblico che è tale per il contenuto pedagogico-prescrittivo dei programmi che tramette. Mi pare di capire che anche le Linee guida presuppongano un approccio del genere. Ma per tutti coloro che lo presuppongono, e ai quali è dedicato l'interrogativo che ponevo, si pone il problema, molto arduo, di trovare delle risposte. Non credo che ne possa prescindere la legittimazione ultima del progetto di riforma del servizio pubblico televisivo.

15. GIULIANO AMATO

Toccherò rapidamente tre punti: il futuro della TV generalista e il ruolo in essa del servizio pubblico, l'ipotesi della Fondazione, l'impatto sul mercato di un'emittente che sia di solo servizio pubblico.

E' giusto preoccuparsi dello scivolamento della TV generalista verso contenuti commerciali e quindi affidare al servizio pubblico un ruolo di antidoto, tanto meglio esercitabile quanto più lo si concepisce non solo in chiave di televisione "educational", ma in ragione del "valore pubblico" che può essere immesso in qualunque tipo di trasmissione. Sotto questo profilo condivido molto il documento che stiamo discutendo. Non possiamo però ignorare gli scenari ai quali ci ha richiamato qui Zeno Zencovich, quando ha messo in luce il confine generazionale che ormai contrassegna i consumatori di televisione e li divide da giovani generazioni, sempre più orientate verso altri mezzi di informazione e di intrattenimento. Che questo porti verso la morte della TV, e in particolare di quella generalista, così come qualcuno paventa la morte dei giornali su carta, è forse una previsione eccessiva. Ma di sicuro il futuro sarà diverso e la diversità non sarà segnata soltanto dalle nuove prospettive, interne al mondo della televisione, aperte dal digitale.

La Fondazione, a mio avviso, merita l'attenzione che le stiamo dedicando, solo se viene fermamente orientata verso l'unica finalità che può giustificarne l'indubbio e altrimenti ingiustificabile barocchismo: allontanare i partiti dalla Rai. Per altri servizi pubblici, finanziati anch'essi in tutto o in parte dal pubblico, queste stesse circostanze non sono ritenute sufficienti a motivare l'ingerenza dei partiti nella loro gestione. E se l'ingerenza è rimasta, la si considera più un vizio che una virtù. Nel caso della Rai, in ragione della particolare sensibilità che hanno i partiti per l'informazione, il vizio forse non diviene virtù, ma di sicuro è prassi incrollabilmente perseguita. Ebbene è una prassi da rimuovere e la sensibilità all'informazione i partiti se la devono curare con l'indipendenza della Rai, non con le dipendenze multiple e rincorrentisi. La Fondazione può servire a questo e se a questo non è finalizzata è meglio non farla e non complicarsi la vita.

Di sicuro non basta crearla affinché assolva a una finalità così nuova e difficile. Occorre corroborarla con sostanziosi fattori di indipendenza e quindi rivolgersi a serbatoi che ne siano effettivamente provvisti. Non so quanto lo siano davvero le Accademie alle quali si pensa di solito. E mi chiedo se, in modi che non saprei indicare, non dovremmo comunque avvalerci delle poche esperienze che abbiamo di corpi pubblici che hanno saputo sottrarsi alla sudditanza alla politica. Un esempio forte, anche se meno pertinente, è quello dell'Eni, che nell'insieme della sua storia ha saputo più penetrare la politica che non farsene penetrare. Un esempio più pertinente è quello delle Fondazioni bancarie, all'inizio molto soggette alla politica (soprattutto) locale, che poi, con rare eccezioni, se ne sono smarcate. Mi colpisce che in entrambi i casi la vera matrice di indipendenza è stata la professionalità sviluppata nei rispettivi habitat, che ha finito per imporre standards e profili sufficienti a tenere la politica alla larga, tanto nella provvista del personale quanto nelle decisioni su carriere e copertura di posizioni. C'è qui un analogo serbatoio di professionalità a cui attingere? E in qual modo lo si potrebbe fare? Sono esplorazioni che merita fare.

Il mio terzo e ultimo punto riguarda l'ipotesi, fortemente sostenuta a quanto vedo, di uscire dall'attuale commistione fra servizio pubblico e televisione pubblica di impronta più schiettamente commerciale, per dar vita- nel futuro sistema Rai- ad una società o comunque a una struttura esclusivamente di servizio pubblico. Ci sono tante ragioni per farlo, ma è doveroso, se lo si fa, sapere le conseguenze a cui si va incontro. Ebbene, non sono conseguenze semplici da affrontare, specie in relazione ai vincoli comunitari (ma anche nazionali) in tema di aiuti di Stato e di concorrenza. Sino ad ora agli occhi della Commissione europea siamo stati coperti dall'equivoco e nessuno si è messo ancora ad indagare sugli eventuali effetti distorsivi del finanziamento pubblico. Ma se arriviamo noi a separare le entità di servizio pubblico da quelle di mercato, allora sarà difficile mantenere, ad esempio, dei servizi comuni alle une e alle altre, senza sentirsi obiettare che in questo modo le entità di mercato hanno un abbassamento di costi che distorce la concorrenza. Inoltre, qualunque nuovo servizio verrà introdotto dal servizio pubblico finirà per essere assoggettato alla valutazione dell'impatto che esso provoca sui servizi già resi dalle televisioni commerciali, così come sta cominciando ad accadere per la BBC. E chi conosce quella valutazione sa che è una bella complicazione. Insomma, lì si può separare quanto si vuole, ma servizio pubblico e televisione commerciale rimarranno sempre dei separati in casa. E la vita fra di loro non sarà facile.

16. PIERO ALBERTO CAPOTOSTI

Il mio sarà un intervento brevissimo, per evidenti ragioni di tempo. Vorrei pertanto concentrare la mia attenzione soltanto su tre profili del progetto, che, peraltro, nel suo complesso, mi sembra molto interessante ed adeguato alla necessità, non più differibile, di voltare pagina nel “libro”, ormai troppo lungo, dell’emittenza pubblica radiotelevisiva in Italia.

La prima questione che vorrei trattare concerne l’individuazione della “missione” della nuova RAI, che evidentemente non può essere adeguatamente specificata nella sintetica indicazione della promozione del pluralismo e degli altri obiettivi racchiusi nella formula del cosiddetto “valore pubblico” del prodotto RAI. Trattandosi di una nuova legge destinata ad operare in un quadro fortemente “legificato”, è chiaro che il tutto non può esaurirsi nella indicazione di ulteriori termini specificativi del pluralismo.

Dunque la chiave di volta del progetto sembra giustamente essere il “contratto di servizio” tra Governo e RAI, che rappresenta lo strumento attraverso il quale il pluralismo si dovrebbe invernare nella quotidianità del prodotto radiotelevisivo. Ma qui giunge subito una mia provocazione: perché una delle parti del contratto deve essere il Governo? Naturalmente mi rendo conto, che stiamo discutendo di una bozza di disegno di legge di iniziativa governativa, ma mi rendo altresì conto che questo Seminario è stato convocato “a porte chiuse”, proprio perché, nella formulazione delle proposte, non ci fossero condizionamenti di nessun tipo.

Se così è, allora mi pare quanto mai opportuno privare il Governo del compito di ingerirsi in qualche modo nella elaborazione ed attuazione degli indirizzi di gestione della RAI, se non altro per ossequio alla notissima sentenza della Corte costituzionale del 1976, uno dei cui “comandamenti” (per citare Claudio Chiola) era appunto quello della doverosa estraneità dell’Esecutivo in questo settore. Si dirà che invece oggi non è così, ma proprio questa è la ragione migliore per cambiare strada. Né, d’altra parte, mi convince l’idea che il testo del Contratto di servizio debba essere predisposto dal Governo, affinché ne possa rispondere politicamente in Parlamento. Innanzi tutto è da considerare quanto, nell’attuale sistema politico-parlamentare, sia evanescente lo schema della responsabilità politica del Governo, e in ogni modo va ribadito che il Governo deve essere fuori dal circuito che inerisce alla RAI, proprio per eliminare qualsiasi sospetto di parzialità del Servizio pubblico radiotelevisivo.

Mi pare invece opportuno che gli indirizzi sul pluralismo della RAI, che si concretizzano nel Contratto di servizio, debbano essere elaborati direttamente dal Parlamento, su proposta della Commissione parlamentare di indirizzo e vigilanza e quindi trasmessi alla Fondazione ai fini della predisposizione del testo del Contratto.

La seconda questione riguarda proprio il ruolo della Fondazione. Nel progetto in esame mi sembra infatti che la Fondazione stessa sia stata inserita, per così dire, per allungare la “catena di comando” dal Governo alla RAI, cioè, come anche è stato detto, per fungere da “intercapedine” tra di essi, al fine appunto di garantire l’autonomia della Concessionaria pubblica. Ma va subito detto che alla Fondazione non spetta alcuna

funzione garantistica sul servizio pubblico esercitato dalla RAI, che invece spetta esclusivamente alla Commissione parlamentare di indirizzo e vigilanza, in maniera da evitare ogni duplicazione di funzioni. Alla Fondazione invece spettano giustamente compiti “di carattere gestionale ed operativo”, tra cui appunto appare logico inserire quello di predisporre, sulla base dell’atto di indirizzo parlamentare, il Contratto di servizio con la RAI, verificandone costantemente l’attuazione ed esercitando tutti gli altri poteri di azionista, previsti dalla bozza in esame. In questo modo, effettivamente mi sembra che si possa garantire l’indipendenza della RAI dall’Esecutivo.

La delicatezza delle funzioni affidate alla Fondazione comporta -ed è la terza questione- una particolare attenzione nelle procedure di nomina dei componenti del consiglio di amministrazione.

In proposito, mi sembra non sufficientemente garantista il previsto procedimento di nomina incentrato sul Parlamento, giacchè in questo schema è sempre insito il rischio di forme più o meno surrettizie di lottizzazione partitica, e tale rischio non sembra significativamente attenuato né dalla previsione di rigorosi criteri di competenza dei nominandi, né dalla partecipazione delle Regioni al medesimo procedimento, proprio perché Parlamento e Regioni sono soggetti politici, che si esprimono secondo logiche essenzialmente politiche.

Quindi, quella che nelle Linee Guida viene indicata come “ipotesi alternativa”, a mio avviso, dovrebbe costituire l’ipotesi principale. Si tratta, cioè, non tanto di fare riferimento ad una mitica “società civile”, quanto piuttosto di individuare una pluralità di collegi “eligenti”, tra cui certamente il Parlamento e le Regioni, ma anche espressivi di rappresentanze professionali, accademiche, e così via. E’ appena il caso di dire che i membri del consiglio di amministrazione eletti dai soggetti politici non dovranno essere in maggioranza nell’organo stesso, proprio per evitare forme di preponderanza politica. In questo modo forse si potrebbero ridurre le tentazioni di lottizzazione partitica, che, invece, probabilmente sarebbero presenti anche nel caso in cui i predetti collegi esprimessero soltanto “designazioni” da sottoporre al voto parlamentare, anche a maggioranza qualificata. A quest’ultimo proposito, anzi, vorrei rilevare i rischi di allungamento dei tempi della decisione derivante da questo sistema di votazione, come, tra l’altro, sembrano indicare le esperienze di nomina dei giudici costituzionali di competenza parlamentare.

In un organo a derivazione così composita, come sarebbe l’ipotizzato consiglio di amministrazione della Fondazione, mi sembra evidente che il Presidente debba essere eletto tra i componenti stesso, magari prevedendo il ricorso, se del caso, a forme di ballottaggio. Mi sembra invece alquanto utopistico, e certamente fonte di tensioni interne, il previsto rinnovo, mediante sorteggio, di un terzo dei componenti.

Mi rendo conto di avere trattato, molto superficialmente peraltro, soltanto alcune questioni di carattere strutturale, avendo del tutto tralasciato l’esame dei più interessanti profili funzionali del progetto. Ma, se ci sarà una prossima occasione, vedrò di rimediare in qualche modo alle lacune del mio ragionamento. Grazie.

17. PAOLA MANACORDA

Vorrei innanzitutto aggiungere un commento a quanto affermato dal Professor Zeno Zencovich a proposito della costante diminuzione delle *audiences* televisive, normalmente attribuita alla competizione di Internet.

Credo però che vi sia un ulteriore elemento di innovazione, che io considero come fondamentale nella attuale evoluzione della fruizione dei mass media, ed è la mobilità. Dal momento in cui è diventato possibile fruire dei messaggi audiovisivi su una molteplicità di strumenti usabili in movimento (cellulare, iPod, TV portatili, PC, palmari, ecc.) la fruizione in parte si aggiunge alla precedente, in parte la sostituisce, poiché il televisore è uno strumento per definizione fisso, inchiodato alla parete del tinello da una presa di corrente e da un'antenna.

E poiché cresce parallelamente la mobilità della popolazione, non solo di quella giovanile, ma anche di quella dell'età lavorativa (si pensi a quanto tempo passano i pendolari in treno e i manager in aeroporto), davanti all'apparecchio TV rimangono prevalentemente coloro che escono poco di casa, cioè i vecchie la popolazione marginale.

La seconda osservazione riguarda un tema assai scottante, che il Ministro ha ben presente e con il quale l'intero Governo dovrà confrontarsi: il problema del regime proprietario e gestionale di tutte le reti strategiche per il paese, in questo caso delle reti di comunicazione elettronica.

Da quando la Commissione europea, nel 2002, ha sancito la sostanziale equivalenza, da un punto di vista regolamentare, tra tutte le reti che trasmettono *bits* (e quindi anche tra quelle di diffusione televisiva e quelle punto-a-punto cosiddette di telecomunicazione) diventa necessaria una regolamentazione il più possibile omogenea, per non dire univoca, tra questi due tipi di reti.

Non solo, ambedue questi tipi di reti sono interessati da profondi cambiamenti prossimi venturi, che ne sottolineano l'ulteriore convergenza: l'avvento della TV digitale terrestre da un lato, le reti di nuova generazione dall'altro e in ambedue questi casi è necessario che la transizione dall'uno all'altro sistema avvenga senza che si trascinino nel nuovo sistema le attuali posizioni dominanti.

Ora, nel passaggio dall'uno all'altro sistema tecnologico e di mercato appare evidente che lo strumento regolatorio fin qui usato dalle Autorità di regolazione europea si dimostra insufficiente. Questo strumento, com'è noto, è il diritto di accesso di fornitori di servizi alla rete di un *incumbent*. L'esperienza regolatoria di questi anni ha dimostrato che se è possibile, anche se difficile, far rispettare questo principio, è però praticamente impossibile raggiungere il risultato che quel principio implica, cioè la parità di trattamento tra fornitore di servizi interno all'*incumbent* e quelli a lui esterni.

La costante asimmetria informativa tra l'*incumbent* e il regolatore, la mole di contenzioso che la richiesta di accesso genera tra *incumbent* e altri fornitori di servizi rendono quasi impraticabile imporre e soprattutto verificare l'effettiva parità di trattamento tra i diversi soggetti.

A ciò si aggiungono elementi tecnici che fanno delle nuove reti, soprattutto della cosiddetta Next Generation Network (NGN) un monopolio assolutamente naturale e praticamente inscalfibile. E' stato calcolato infatti che l'operatore che la volesse realizzare dovrebbe mettere in conto, oltre ai rilevanti investimenti necessari, la collocazione di circa 120mila cabine sui nostri marciapiedi urbani, per portare la fibra ottica fino al piede degli edifici. E' pensabile, non foss'altro che per problemi di spazio, che un altro operatore possa fare altrettanto? E la separazione dell'ultimo miglio, strumento anch'esso della regolazione pro-competitiva, come potrà realizzarsi quando l'ultimo miglio non ci sarà più come parte di rete separabile?

Questi interrogativi portano necessariamente ad interrogarci su modalità proprietarie e gestionali delle reti strategiche diverse dalle attuali, che garantiscano, con meccanismi di separazione più accentuati degli attuali, una vera parità di trattamento interno/esterno.

Varie soluzioni sono possibili, dalla proprietà condivisa delle reti strategiche (multistakeholder) alla separazione proprietaria, fino alla eventuale proprietà pubblica. Ciascuna di queste soluzioni ha punti di forza e di debolezza, ma ciascuna di esse, correttamente progettata, potrebbe concorrere a risolvere un problema che si presenta sempre più cruciale per il Paese.

18. ANTONIO PILATI

Gli interventi del Ministro Amato, di Paola Manacorda e di Vincenzo Zencovich delineano un quadro di grande interesse, soprattutto se considerati insieme. Tutti quanti ci dicono che negli ultimi anni l'evoluzione della tecnologia ha sconvolto l'assetto economico e sociale della televisione: si sono sviluppate nuove piattaforme in grado di consegnare programmi (digitale terrestre, banda larga, telefoni mobili), il downloading da Internet e i Dvd moltiplicano i video cui è possibile accedere, il televisore non è più l'unico terminale che offre immagini in movimento ma compete con computer, playstation, cellulari, l'arco delle scelte di cui dispone il consumatore si è enormemente allargato e i modelli di business stanno proliferando in condizioni di dura selezione.

Ma soprattutto, come sottolinea il Ministro Amato, le abitudini di consumo privilegiano altri strumenti di comunicazione: il televisore domina tra gli over fifty, ma tra gli under thirty i terminali sono altri. In tutti i campi in cui o la tradizionale televisione free di taglio generalista si confronta con altre forme televisive (pay, pay-per view, on demand) oppure dilagano i nuovi terminali i protagonisti si affrontano in arene competitive e sono i mercati a deciderne la sorte: mai come oggi è stata estesa e diversificata l'offerta di immagini, ampia la scala dei prezzi, variegata la gamma delle modalità di consumo, dalle più semplici a quelle con maggiore intensità tecnologica.

C'è un altro fatto da tenere presente: nei segmenti di pubblico dove la televisione in chiaro, quella generalista che conosciamo dai tempi del monopolio, ha forte influenza e contribuisce a formare quel senso comune che tanta importanza ha nella vita della nostra società, la differenza tra Rai, azienda responsabile del servizio pubblico, e operatori privati nazionali non è poi così grande: tutti quanti hanno un sistema di vincoli e di obblighi – dall'informazione alla tutela dei minori – in gran parte uguale, si somigliano nell'offerta dei programmi e nelle strategie produttive, sono influenzati in modo analogo dalla pubblicità.

Di fronte a una situazione in cui il mercato riesce a fornire prodotti per le più diverse tipologie di domanda il rilievo del servizio pubblico è destinato a declinare: diventa inevitabile chiedersi per quale scopo lo Stato finanzia attraverso un'imposta una singola azienda che compete sul mercato con le altre senza neppure differenziarsene troppo.

Nel Regno Unito si è conclusa da poco la discussione per decidere come e quanto finanziare la Bbc nel prossimo decennio: lo scontro delle opinioni è stato piuttosto vivace, molti hanno argomentato per decretare un termine al prelievo dell'imposta a favore della Bbc e alla fine il mantenimento del canone è stato deciso soprattutto per una ragione: il ruolo di traino nell'innovazione tecnologica e nel passaggio al digitale terrestre che la Bbc ha giocato finora e che dovrà sviluppare ancora di più negli anni che verranno. In Italia invece la Rai non è un traino tecnologico, ma si muove a rimorchio: tra i grandi operatori è il più arretrato nelle operazioni che realizzano il passaggio alle trasmissioni digitali.

Il ministro Padoa-Schioppa ha avvicinato la condizione della Rai a quella dell'Alitalia. Anche in televisione è arrivata l'epoca della competizione low cost e, come la bandiera nazionale sventolata nei cieli, così l'insegna del servizio pubblico non basta più a giustificare gli esborsi dei contribuenti: o c'è realmente una sostanza nuova o il servizio pubblico avvizzisce. In fondo la privatizzazione è il modo più semplice e più efficace per mettere una distanza di sicurezza fra la politica e un consiglio di amministrazione.

19. PAOLO GENTILONI *(Conclusioni)*

Naturalmente sono io che ringrazio Franco Bassanini e tutti voi a cominciare da Tommaso Padoa Schioppa e Giuliano Amato, per aver preso molto sul serio questo invito e questa occasione che si è rivelata molto utile per me e che potrebbe servire anche a migliorare la qualità della proposta del Governo.

Naturalmente le Linee Guida che sono state il punto di partenza di questa discussione, sono già un documento politico che contiene alcuni elementi di compromesso rispetto alle opinioni che ciascuno di noi a cominciare dal sottoscritto potrebbe avere. Chi segue queste cose da tanti anni, penso ad esempio a Vita, a Pilati, a tanti in questa sala, sa bene che in alcune formulazioni si tiene già conto di sensibilità diverse. Su due punti però penso che non si possa tenere una linea troppo ambigua: il primo è quello che ci ricordava con la nettezza che si addice ad un Ministro del Tesoro, Tommaso Padoa Schioppa, facendo un paragone con l'Alitalia: è vero infatti che bisogna fare attenzione a cosa si nasconde dietro l'apparente situazione florida della Rai, che ad uno sguardo superficiale sembra essere la più forte e ricca televisione pubblica del mondo. Share d'ascolti tra i più alti, nessun indebitamento con le banche, tre reti generaliste: se questa oggi è la fotografia dell'azienda, qualcuno potrebbe non capire le nostre preoccupazioni. Ma se pensiamo al futuro tecnologico e soprattutto se consideriamo il grado di reputazione dell'azienda nell'opinione pubblica, arriviamo al primo dato non negoziabile di questo documento: occorre una riforma radicale nel senso della specialità del servizio pubblico e della sua autonomia dai partiti e dalla politica.

Il secondo dato per me irrinunciabile, senza riaprire una discussione che Antonio Pilati rilanciava la fine del suo intervento, è che il servizio pubblico deve continuare ad esistere. Non dobbiamo fare operazioni sul tempo che non tengano conto della realtà di oggi e di ciò di cui ci stiamo occupando. Noi ci stiamo occupando di leggi che hanno una loro collocazione temporale in questo momento e se non ci concentreremo su questo, ci troveremo in futuro a dover tornare indietro a correggere errori, come nel caso del digitale terrestre.

E' vero che oggi c'è la convergenza tecnologica e c'è una strepitosa diffusione di consumi innovativi soprattutto nelle fasce giovanili più acculturate, ma al tempo stesso è vero che per i trend demografici che ci ricordava Giuliano Amato abbiamo a che fare tuttora con una televisione generalista alla quale si dedicano 4 ore e 28 minuti al giorno. Guardare la televisione è l'attività più importante dei cittadini italiani dopo il sonno! Stiamo parlando quindi di una cosa che ha un suo peso nella formazione dell'opinione, nelle sue dimensioni.

E' un male? Beh, io penso che la televisione generalista, e non solo il servizio pubblico, non sia un'arretratezza da rimuovere, nel senso che la possibilità di vedere contemporaneamente lo stesso programma per milioni di persone fa parte del modo in cui si sono formate le nostre democrazie. Non credo che sarebbe di per sé un

miglioramento una iper-segmentazione di target che consenta nei prossimi anni a ciascuno di vedere, magari a pagamento, la propria televisione iper-specializzata, per questo il servizio pubblico deve fare da benchmarking positivo della Tv generalista. Il vero problema è che negli ultimi anni è successo il contrario; negli anni Ottanta la Rai è stato un modello da imitare, la Fininvest si è ispirata al servizio pubblico, ma negli ultimi anni abbiamo assistito ad un drastico capovolgimento e la Rai ha iniziato ad imitare il modello commerciale. Per me oggi è fondamentale che il servizio pubblico ritrovi la sua identità e una maggiore caratterizzazione, oltre ad una autonomia dalla politica. Dal dibattito sono arrivati alcuni contributi che riassumerei così: primo, maggiore radicalità nella ricerca delle soluzioni sul tema della governance, delle nomine, e dei criteri della Fondazione per poter arrivare ad una discontinuità, ad una rottura con la situazione che si è consolidata nell'ultimo periodo. Penso che, come è emerso da moltissimi interventi, questa esigenza sia molto sentita e dunque si debba andare in questa direzione, sapendo tuttavia che, individuare i soggetti che possono ibridare un modello che non può essere soltanto parlamentare non è un'operazione semplice. La lottizzazione è presente in molti degli organismi che noi spesso citiamo come "società civile" allo stesso modo, e forse peggio, che in Parlamento. E' quindi importante che i suggerimenti che sono arrivati indirizzino a dei soggetti che hanno una qualità ed una autonomia che può andare in direzione opposta alla lottizzazione.

Penso che dovremmo conquistare, attraverso i criteri di nomina della Fondazione, innanzi tutto la neutralizzazione del vertice dalle maggioranze *pro tempore*; è difficile, ma è il primo passo, e va affrontato prima ancora delle caratteristiche e qualità delle persone che faranno parte dell'organo dirigente della Fondazione. Il sistema attuale prevede che il Governo *pro tempore* abbia una maggioranza nel vertice RAI e questo certamente ha un senso; in molti paesi europei è il Governo che propone i vertici della televisione pubblica, ma ci siamo accorti oramai che in Italia non si può fare e quindi la neutralità del Governo è dunque il primo passo. Poi dovremo trovare i meccanismi, e sono molti i suggerimenti che ho sentito qui oggi, per rendere più netta e più radicale la rottura, anche dal punto di vista delle caratteristiche di autonomia delle persone che faranno parte di questo organismo.

Infine, il sistema societario: nelle Linee Guida come sapete è indicato da un lato l'obiettivo, credo scontato, della separazione societaria come primo passo e dall'altro la prospettiva possibile anche di una separazione proprietaria. Questa seconda eventualità in parte è legata alla discussione in atto da qualche mese, sull'ipotesi che tra i diversi broadcaster si mettano in comune impianti e torri, per creare società di reti. Qui sorgono due difficoltà: una di natura antitrust, nel caso in cui un cartello di *broadcaster* si mettesse insieme rispetto ad altri. La seconda, che spesso viene equivocata, riguarda il fatto che non stiamo parlando di reti che hanno le stesse caratteristiche fisiche della rete del gas o della rete dell'acqua, stiamo parlando di reti nelle quali i *broadcaster* hanno la proprietà di alcuni impianti, ma non hanno la proprietà delle frequenze radio che attraverso questi impianti vengono messe in collegamento. E il valore delle torri e degli impianti non coincide con il valore delle frequenze. Non credo che noi possiamo mettere in discussione che lo spettro elettromagnetico sia un bene pubblico. Nel 2001, a mio avviso discutibilmente, fu approvata una legge che, introducendo il trading delle frequenze, cioè la possibilità di comprarle e di venderle, ha introdotto anche un'ambiguità nel mercato.

Oggi, alcuni *broadcaster* potrebbero essere autorizzati a considerarsi ‘proprietari’ delle frequenze grazie alla legge 66. E questo rende complicato il meccanismo previsto nella legge 1825 di re-distribuzione delle frequenze stesse.

Infine, prima parlavo di un documento che è già frutto di un compromesso politico. E’ chiaro che il disegno acquisterebbe maggiore coerenza nella misura in cui la società interamente finanziata dalla pubblicità ad un certo punto, gradualmente, vedesse una sua privatizzazione. Ma c’è un contesto di intesa nella maggioranza che esclude un percorso di quel genere. La proposta che ho formulato cerca di affrontare lo stesso il tema della distinzione societaria e della possibile dimensione della RAI prevalentemente finanziata dal canone in un modo a mio parere accettabile. È chiaro che la società interamente finanziata dalla pubblicità può anche restare di proprietà pubblica, ma certamente non potrà avere neanche una piccola parte del canone. Questo infatti provocherebbe dei problemi, perché se si allineano gli affollamenti pubblicitari a quelli delle televisioni commerciali non tenendo la proprietà pubblica, bisogna stare attenti al tema degli aiuti di Stato legati al Canone. Questo schema, a mio parere, consente di scegliere la giusta dimensione e di dare a quella dimensione il massimo possibile di specialità da servizio pubblico, riconquistando quella differenziazione che giudico indispensabile nel futuro.

Questa ipotesi va certamente discussa. Ma la discussione non può essere il meccanismo attraverso il quale sostenere che la RAI può tranquillamente continuare in una situazione, quella attuale, di ibrido totale di finanziamento-pubblicità-canone. Si tratta di un’anomalia unica nel mondo occidentale, e che a mio avviso, con il procedere dell’evoluzione tecnologica dei nuovi servizi mette a rischio il servizio pubblico.

ASTRID

Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche

Direttivo

Franco Bassanini (Presidente), Enzo Balboni, Gianclaudio Bressa, Marco Cammelli, Vincenzo Cerulli Irelli, Caterina Cittadino, Gianfranco D'Alessio, Giovanna De Minico, Claudio De Vincenti, Cesare Pinelli, Adriana Vigneri

Segretario Generale

Luisa Torchia

Presidente del Comitato Scientifico

Giuliano Amato

Comitato Scientifico

Gregorio Arena, Marta Cartabia, Enzo Cheli, Marco D'Alberti, Gaetano D'Auria, Gian Candido De Martin, Bruno Dente, Leopoldo Elia, Augusto Fantozzi, Spyridon Flogaitis, Piero Giarda, Tania Groppi, Valerio Onida, Alessandro Pajno, Giorgio Pastori, Franco Pizzetti, Pippo Ranci Ortigosa, Stefano Rodotà, Cesare Salvi, Bernard Spitz, Domenico Sorace, Massimo Villone

Tutti i diritti riservati

www.astrid-online.it