

Intervento al Seminario di ASTRID su
Le linee guida per la riforma della Rai
Roma, 1° febbraio 2007

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 lezione 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.