

Astrid

Fondazione per l'analisi, gli studi e le ricerche sulla riforma delle istituzioni democratiche
e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche

Riforma del servizio pubblico radiotelevisivo e della governance della RAI

Hanno contribuito alla redazione di questo
rapporto Enzo Cheli (coordinatore), Marana
Avvisati, Franco Bassanini, Fernando Bruno,
Vittorio Campione, Giovanna De Minico, Paola
M. Manacorda, Stefano Passigli, Cesare Pinelli,
Roberto Zaccaria

ROMA, 28 NOVEMBRE 2014

PREMESSA

CAP: 1. PROFILI CRITICI DELL'ATTUALE ASSETTO REGOLAMENTARE

CAP: 2. INDICAZIONI PER UNA RIFORMA. LA MISSIONE

- 2.1. Criteri generali
- 2.2. La disciplina attuale
- 2.3. Una televisione non prigioniera dell'auditel ma guidata dal criterio della qualità
- 2.4. Il controllo della qualità
- 2.5. Le trasmissioni di eventi sportivi sono sempre 'cultura'?
- 2.6. La missione del servizio pubblico si arricchisce con la pluralità delle offerte
- 2.7. Sviluppare nuovi servizi
- 2.8. Servizio pubblico e democrazia: consentire a ogni cittadino di formarsi proprie opinioni

CAP: 3. INDICAZIONI PER UNA RIFORMA. LA GOVERNANCE

- 3.1. Obiettivi di una proposta di legge
- 3.2. Il ruolo del Parlamento. Superare la Commissione parlamentare
- 3.3. L'architettura istituzionale. Rivedere radicalmente la distribuzione delle competenze tra Parlamento, Governo e Agcom
- 3.4. Costituzione di una Fondazione quale diaframma tra politica e servizio pubblico radiotelevisivo. Criteri per la formazione del Consiglio della Fondazione
- 3.5. Competenze della Fondazione
- 3.6. Competenze del Consiglio di Amministrazione RAI

CAP: 4. INDICAZIONI PER UNA RIFORMA. IL FINANZIAMENTO

- 4.1. Le alternative per il finanziamento pubblico: fiscalità generale o canone
- 4.2. Gli introiti commerciali
- 4.3. La pubblicità
- 4.4. Il possibile finanziamento selettivo delle diverse missioni del servizio pubblico

CAP: 5. INDICAZIONI PER UNA RIFORMA. I NUOVI SERVIZI

PREMESSA

Il servizio pubblico radiotelevisivo affidato in concessione alla RAI - Radiotelevisione italiana S.p.a. trova le basi della sua attuale disciplina negli artt. 45-49 del D.Lgs. 31 luglio 2005 n. 177 (modificato dal D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 44) contenente il “Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici”.

Questa disciplina rappresenta il punto di arrivo di un percorso normativo che trova il suo avvio nei primi anni del secondo dopoguerra (con il DLCPS 3 aprile 1947 n. 428) e i suoi sviluppi in quattro passaggi fondamentali individuabili: a) nella legge 14 aprile 1975, n. 103, che ha operato la prima grande riforma del servizio pubblico in un regime del mezzo ancora interamente riservato alla mano pubblica; b) nella legge 6 agosto 1990, n. 223 (c.d. “legge Mammi”) che ha posto le basi di un sistema radiotelevisivo misto realizzato attraverso il concorso tra un soggetto pubblico e più soggetti privati; c) nella legge 31 luglio 1997, n. 249 (c.d. “legge Maccanico”) istitutiva della Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dove, al fine di garantire concorrenza e pluralismo nell’uso del mezzo, sono stati rafforzati i criteri della precedente disciplina antitrust in tema di ripartizione delle risorse tecnologiche (frequenze) ed economiche (canone e pubblicità); d) infine, nella legge 3 maggio 2004 n. 112 (c.d. “legge Gasparri”) che ha variato in parte questi criteri in vista della prospettiva del passaggio della comunicazione televisiva dalla tecnologia analogica alla tecnologia digitale.

Il T.U. n. 117 del 2005 (con la successiva variante del 2010), che ricalca gran parte dei contenuti espressi nella legge n. 112 del 2003, costituisce, dunque, al momento attuale il punto di arrivo di questo percorso, che presenta nel suo svolgimento una caratteristica peculiare rappresentata dal ruolo che in ciascuno dei quattro passaggi ora ricordati ha giocato la giurisprudenza della Corte costituzionale. Una giurisprudenza che, a partire dagli anni sessanta, attraverso l’interpretazione degli artt. 21 e 43 della costituzione, ha orientato gran parte degli interventi legislativi relativi al mezzo radiotelevisivo a) riconoscendo (con la sent. 59 del 1960) la legittimità

della riserva del mezzo in mano pubblica in ragione della scarsità delle risorse disponibili; b) imponendo con la sentenza n. 225 del 1974) la riforma del “governo” del mezzo e della sua gestione affidata in concessione alla RAI; c) consentendo l’ingresso di imprese private prima nell’emittenza locale (con la sentenza n. 202 del 1976) e poi nell’emittenza nazionale (con la sentenza n. 826 del 1988), ma nel rispetto di condizioni in grado di salvaguardare la concorrenza ed il pluralismo attraverso una equilibrata distribuzione delle risorse tecnologiche ed economiche; d) sanzionando (con le sentenze n. 420 del 1994 e n. 466 del 2002) le norme di legge che avevano concorso a determinare, attraverso una concentrazione delle risorse incompatibile con le esigenze del pluralismo l’evoluzione del sistema verso un assetto oligopolista.

La forte dialettica che, nell’intero arco della nostra storia repubblicana, si è sviluppata tra gli obiettivi di volta in volta perseguiti dalle diverse maggioranze politiche e di governo e gli indirizzi espressi in sentenza dalla Corte costituzionale hanno, quindi, connotato, con caratteri peculiari rispetto a quelli che è possibile riscontrare in altre realtà dei paesi europei, le vicende relative allo sviluppo del nostro sistema radiotelevisivo e, nell’ambito di tale sistema, del servizio pubblico. Un servizio pubblico che la stessa giurisprudenza costituzionale, seguendo nel tempo una linea di continuità, ha sempre considerato essenziale per la difesa e lo sviluppo della democrazia in chiave pluralista e pertanto necessariamente finanziabile attraverso risorse pubbliche (v. la sent. n. 284 del 2002), dal momento che tale servizio deve svolgere compiti informativi, formativi e di intrattenimento non rispondenti a interessi di parte, bensì in grado di rispecchiare in tutte le sue componenti la complessa realtà del paese.

Questa visione trova il suo corollario nelle due caratteristiche naturali che risultano proprie di un servizio pubblico che, nel quadro di una democrazia pluralista, sia chiamato a operare nel campo della comunicazione radiotelevisiva e sia pertanto sorretto da risorse pubbliche: nella caratteristica dell’indipendenza del mezzo da poteri di parte (sia di natura economica che politica) e nella caratteristica della riconoscibilità per la qualità ed il valore pubblico dei suoi prodotti.

Se così è bisogna anche riconoscere che le vicende del nostro sistema radiotelevisivo hanno spesso messo a rischio queste due caratteristiche fondamentali sia per la pressione eccessiva che il sistema politico ha seguitato ad esercitare sul governo e sull’impiego del mezzo sia per l’omologazione dei contenuti che il servizio pubblico si è trovato nella necessità di accettare

quando ha dovuto inseguire l'emittenza privata sul terreno della concorrenza nell'approvvigionamento delle risorse pubblicitarie.

Resta il fatto che il rispetto e la promozione dell'indipendenza del mezzo e della qualità del servizio seguitano in ogni caso a rappresentare – pur nell'evoluzione più recente del quadro delle comunicazioni elettroniche e dei media audiovisivi - la bussola elementare su cui orientare ogni ipotesi di riforma di un servizio pubblico radiotelevisivo che aspiri a svolgere la sua missione entro la cornice di un regime democratico.

1. PROFILI CRITICI DELL'ATTUALE ASSETTO REGOLAMENTARE

L'ordinamento vigente, sia quello che specificamente concerne la disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo, sia quello che si rivolge al complesso del mercato radiotelevisivo, e dunque anche all'azienda destinataria dei compiti di servizio pubblico, presenta criticità diffuse:

- una complessa architettura istituzionale che ripartisce confusamente i compiti di indirizzo, vigilanza e controllo sul servizio pubblico radiotelevisivo tra Parlamento, Governo ed Agcom;
- l'attribuzione delle funzioni di indirizzo parlamentare ad una Commissione bicamerale ad hoc, istituita nel lontano 1975, e mai riformata, le cui funzioni e la cui composizione risentono evidentemente del tempo :
- una modalità di finanziamento esposta a fenomeni diffusi di elusione ed evasione e non in grado di assicurare certezza di budget e orizzonti temporali adeguati all'economia dell'azienda ;
- un modello di rilevazione dell'audience obsoleto ed inadeguato rispetto alle esigenze di un servizio pubblico specificamente orientato alla ricerca della qualità dell'offerta;
- una scarsa trasparenza della *mission* sotto il profilo della programmazione e della distinguibilità dei contenuti di servizio pubblico;
- l'insufficienza dell'attuale modello della separazione contabile, e la sua sostanziale inidoneità a scongiurare l'eccesso di ibridazione tra attività commerciale ed attività di servizio pubblico, con la conseguente esigenza di prospettazione, medio termine, di soluzioni di separazione societaria e di connessa revisione della disciplina sugli affollamenti pubblicitari.

Le criticità sommariamente elencate, costituiscono il frutto di una molteplicità di ragioni:

- una disciplina che non ha mai effettivamente inteso rescindere il rapporto di dipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo dalla politica (con effetti conseguenti sulla *governance* dell'azienda);
- una sovrapposizione di funzioni e competenze istituzionali che, dal 1975 in avanti, non ha mai trovato una occasione vera di sintesi e di efficace riordino;
- un approccio regolamentare tradizionale, ispirato al modello televisivo anni '80, e quindi incentrato su modelli contenutistici inadeguati rispetto all'attuale offerta multiplatforma ed alla frammentazione dei target;

- istituti legislativi (l'affollamento pubblicitario, la disciplina degli indici di ascolto) inadeguati a cogliere e valorizzare le specificità del servizio pubblico.

Il documento che segue prende le mosse da questo complesso di criticità e si incarica di proporre alcune possibili soluzioni in chiave legislativa, con riferimento alla missione, alla *governance*, al finanziamento ed ai nuovi servizi.

2. INDICAZIONI PER UNA RIFORMA. LA MISSIONE

2.1. Criteri generali

Il servizio pubblico televisivo si può giustificare solo a condizione che se ne giustifichi la missione. Come individuare tale missione, al di là delle doverose ma generiche connessioni con la democrazia e il pluralismo?

Una guida aggiornata e pertinente ci viene a questo proposito dalla Dichiarazione della *European Broadcasting Union* (EBU) dell'ottobre 2012 *sui core values* del servizio pubblico, di seguito così riassunti:

“Universalità” (fra cui “Raggiungere e offrire i contenuti a tutti i segmenti della società, nessuno escluso. Creare una sfera pubblica nella quale ogni cittadino può formare le proprie opinioni e idee. Favorire l’inclusione e la coesione sociale”)

“Indipendenza” (fra cui “Assicurare la massima imparzialità e indipendenza dalla politica, da interessi economici e da qualsiasi altro tipo di influenza e ideologia. Essere liberi di sfidare i potenti, mettere in discussione e verificare le tesi predominanti, contribuire a una cittadinanza informata”);

“Eccellenza” (fra cui “Operare con i più alti standard di integrità, professionalità e qualità. Favorire e sostenere i talenti, formare lo staff”);

“Diversità” (fra cui “Valorizzare e sostenere la diversità generazionale, culturale, religiosa e delle minoranze. Consapevolezza della ricchezza creativa che può derivare dalla diversità e contribuire a creare una società più inclusiva e meno frammentata”);

“Responsabilità e trasparenza” (fra cui “Ascoltare i cittadini e coinvolgerli in un permanente e rilevante confronto. Pubblicare linee guida editoriali. Spiegare, correggere gli errori, dare conto delle attività, delle *policies*, del bilancio e delle scelte editoriali”);

“Innovazione” (“Arricchire la media industry nazionale e locale. Essere una guida nel processo dell’innovazione e della creatività. Sviluppare e proporre nuovi formati, nuove tecnologie, nuove opportunità di connessione con i pubblici. Essere capaci di attrarre, tenere attratti e formare lo staff in modo da consentire a tutte le risorse di partecipare e dare forma al futuro digitale”).

In realtà, quelli sopra indicati sono più le “caratteristiche” di un ideale servizio pubblico radiotelevisivo che la definizione puntuale di una missione,

definita come una serie di compiti. Per quest'ultima esigenza (non il “come fare” ma il “che fare”) viene in aiuto la ben nota definizione dei compiti individuata nella Royal Charter della BBC, secondo la quale i compiti del servizio pubblico sono: informare, intrattenere, educare.

A questi compiti, che appaiono tuttora validi, è opportuno aggiungere quello dello stimolo all'innovazione, già previsto nell'elenco dell'EBU, in un mondo comunicativo ormai segnato dalla multimedialità.

2.2. La disciplina attuale

Nella nostra legislazione la missione del “servizio pubblico generale radiotelevisivo” è individuata dall'art. 45 del d.lgs. n. 177 del 2005, sulla premessa che debba svolgersi “nel rispetto dei principi di cui all'articolo 7”, relativi alla “informazione radiotelevisiva, da qualsiasi emittente o fornitore di contenuti esercitata”, la quale “costituisce un servizio di interesse generale”.

Il quadro è dunque il seguente: alcuni principi connotano l'informazione radiotelevisiva come *servizio di interesse generale* (art. 7) (presentazione veritiera dei fatti, trasmissione quotidiana di telegiornali o giornali radio da parte dei soggetti abilitati a fornire contenuti su frequenze terrestri, accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione e di propaganda elettorale e politica, trasmissione di comunicati e dichiarazioni di organi costituzionali, divieto di metodologie e tecniche manipolative), ai quali si aggiungono specifici compiti, o complessivamente la missione, per il *servizio pubblico* (art. 45).

Tali compiti possono distinguersi a seconda che si tratti di:

- “un numero adeguato di ore di trasmissioni televisive e radiofoniche dedicate all'educazione, all'informazione, alla formazione, alla promozione culturale, con particolare riguardo alla valorizzazione delle opere teatrali, cinematografiche, televisive, anche in lingua originale, e musicali riconosciute di alto livello artistico o maggiormente innovative; tale numero di ore è definito ogni tre anni con deliberazione dell'Autorità; dal computo di tali ore sono escluse le trasmissioni di intrattenimento per i minori” (lett. b));
- obblighi di copertura delle trasmissioni su tutto il territorio nazionale e di quelle sub b) in tutte le fasce orarie (lett. a) e c))
- accesso alla programmazione di partiti, gruppi parlamentari, associazioni di autonomie locali, sindacati nazionali, confessioni religiose, cooperative, gruppi etnici e linguistici, e comunque “altri gruppi di rilevante interesse

sociale che ne facciano richiesta” (lett. d);

- garanzia di trasmissioni per: minoranze linguistiche (lett. f)), messaggi di utilità social richiesti dalla Presidenza del Consiglio nonché di informazioni sulla viabilità (lett. g)); contenuti destinati ai minori (lett. h)); misure di tutela delle persone portatrici di handicap sensoriali (lett. q); realizzazione di attività di insegnamento a distanza (lett. s)); conservazione di archivi storici radiofonici e televisivi (lett. i);
- garanzia di produzione di “opere audiovisive europee realizzate da produttori indipendenti” (lett. e)), nonché di programmi radiotelevisivi all'estero (art. 7, quarto comma), in ambedue i casi finalizzati alla conoscenza e alla valorizzazione della lingua, della cultura e dell'impresa italiane; destinazione di una quota non inferiore al 15 per cento dei ricavi annui alla produzione di opere europee (lett. l));
- articolazione della società concessionaria (lett. p)) e valorizzazione di centri di produzione decentrati (lett. r));
- realizzazione di infrastrutture per il digitale (lett. m)) e di servizi interattivi digitali di pubblica utilità (lett. n));
- limiti di affollamento pubblicitario (lett. o)).

Da questo elenco si comprende come il valore pubblico sia riferito ai *contenuti delle trasmissioni* direttamente al solo punto 1, e più indirettamente al punto 5; gli altri hanno piuttosto a che vedere con il carattere pubblico implicito in talune garanzie costituzionali, in taluni limiti, e in taluni compiti riservati alla società concessionaria.

Appare in ogni caso necessario che la Rai riorienti la sua programmazione verso le caratteristiche di servizio pubblico prima enunciate, rinunciando ad inseguire le emittenti private sul loro terreno di elezione (quello dell'intrattenimento) e focalizzandosi sui tre compiti che la BBC in primis, ma anche altre emittenti pubbliche (con l'eccezione della Spagna) privilegiano.

Vediamo dunque quali dovrebbero essere le coordinate di fondo di questo riposizionamento della Rai rispetto alla sua missione di servizio pubblico.

2.3. Una televisione non prigioniera dell'*auditel* ma guidata dal criterio della qualità

Anzitutto dobbiamo immaginare una televisione non prigioniera dell'*auditel*, e che guadagna quindi ascoltatori attraverso la fiducia nella qualità dei propri prodotti anziché attraverso la loro spettacolarizzazione. Puntare *prevalentemente* sull'informazione, sulla formazione e sulla cultura e *meno* sull'intrattenimento comporta sicuramente forti sacrifici in termini di ascolti, ma non significa una incidenza minore nella sfera pubblica, o della cittadinanza. La circolazione delle informazioni e delle conoscenze, e in generale gli apprendimenti collettivi, passano infatti attraverso processi più capillari e meno visibili, ma dai risultati più significativi per la consapevolezza democratica, di quanto non possano fare i programmi di intrattenimento.

Tuttavia ciò non significa che il servizio pubblico non possa trasmettere anche programmi di intrattenimento. Anzi, in prospettiva si potrebbe pensare di specializzare le tre reti RAI rispetto ai diversi contenuti della missione, dedicandone una all'informazione, una alla formazione ed una all'intrattenimento, purché caratterizzato da quella "qualità" che si esprime nel rispetto della persona, nell'originalità del linguaggio, nella rinuncia alla spettacolarizzazione fine a se stessa.

2.4. Il controllo della qualità

Da ciò deriva una forte e necessaria attenzione al tema del "controllo della qualità del servizio pubblico". Non si tratta con tutta evidenza, di un compito burocratico, ma di una valutazione costante (da farsi a scadenze sufficientemente ravvicinate), che dovrebbe essere caratterizzata da indipendenza e affidabilità. Pertanto, essa si traduce in un doppio obbligo di risultato per la concessionaria: in termini di garanzia di opportunità di accesso ai contenuti stessi, e in termini di maggior attrattività, qualità e valore dell'offerta radiotelevisiva. Inoltre, l'introduzione di un sistema di misurazione del livello qualitativo della programmazione dovrebbe fungere da traino per lo sviluppo dei nuovi servizi, (ad esempio con specifico riferimento alla qualità dell'offerta Rai sulla piattaforma web). In tal guisa, la domanda di servizi ad alto valore aggiunto (caratterizzati da velocità, facilità di utilizzo, chiarezza espositiva, esperienza di navigazione, vocazione social...) potrebbe

determinare, a sua volta, un più rapido sviluppo dell'offerta digitale, contribuendo a risolvere le annose problematiche relative al divario, territoriale e culturale, legato all'utilizzo della rete.

Chiarite le motivazioni sottese all'obbligo della qualità del servizio, occorre soffermarsi sul metodo attraverso il quale, a oggi, avviene il monitoraggio della qualità dell'offerta della Rai. Esso (cd. *Qualitel*) consiste in un sistema di misurazione da parte di un istituto terzo dell'indice di gradimento della programmazione secondo criteri oggettivi (basato su di una serie di indicatori di qualità predefiniti) e soggettivi (che rilevano la percezione del pubblico), che dunque supera i limiti derivanti dall'utilizzo di una rilevazione meramente quantitativa (misurazione dei dati di ascolto)

Occorre peraltro sottolineare due punti critici dell'attuale sistema. Il primo è che le esigenze di innovazione e qualità dei servizi resi non possono basarsi soltanto su di un sistema di rilevazione postumo, cioè che si limita a registrare, su base percentuale, le performance della concessionaria *ex post*.

Occorre, invece, un'attività *ex ante* di indirizzo della Rai verso il raggiungimento degli obiettivi di qualità, permeabile ai mutamenti derivanti dalla innovazione tecnologica e delle abitudini sociali; inoltre, affidata a un soggetto definito, come la Fondazione, e condotta secondo fasi procedurali ben scadenze. Il sistema *Qualitel* dovrebbe, pertanto, fungere da cartina di tornasole rispetto agli obiettivi posti alla concessionaria, al fine di verificarne l'operato e l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico.

Il secondo punto critico consiste nella necessità di definire quale sia il soggetto che verifica l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di qualità. In tal guisa, potrebbe essere prevista una funzione di vigilanza dell'A.G.Com., sollecitata da istituzioni della società civile.

2.5. Le trasmissioni di eventi sportivi sono sempre 'cultura'?

Quanto detto vale non solo per i programmi considerati pacificamente di intrattenimento, ma anche, in parte, per le trasmissioni di eventi sportivi. Quando si dice che anche lo sport è cultura, si dice una cosa esatta, ma a condizione di presupporre un'accezione molto comprensiva, e quindi generica, della parola cultura. L'accezione di cultura si restringe se riferita alla crescita della sfera pubblica della cittadinanza, che condensa la missione del servizio pubblico televisivo come sopra individuata. Si pone dunque la

questione se tutte le trasmissioni di eventi sportivi rientrino in quanto tali nell'ambito di questa accezione di cultura, o se alcune di esse vadano invece ricondotte al genere dell'intrattenimento. La via di uscita da questo dilemma può trovarsi nel privilegiare, anche nelle trasmissioni sportive, il carattere della qualità, intesa ad esempio come universalità (presentazione non solo del calcio o della F1, ma anche di sport minori ed amatoriali), equilibrio nei commenti, originalità nei linguaggi .

2.6. La missione del servizio pubblico si arricchisce con la pluralità delle offerte

Una ulteriore coordinata si riferisce all'offerta di canali specializzati. Pur se talvolta costosi, soprattutto quelli a carattere culturale (teatro, musica, storia), essi rappresentano uno strumento indispensabile della missione del servizio pubblico, in quanto lo caratterizzano nel senso della universalità, definibile come capacità di attrarre, e mantenere attratti, segmenti di pubblico diversi per interessi e modalità di fruizione dei contenuti.

Né va dimenticato che tale offerta qualifica, da un punto di vista culturale e produttivo, il carattere di traino che RAI ha in molti di questi ambiti.

La stessa considerazione vale per un'altra importante risorsa della RAI, quella delle teche che costituiscono una vera e propria biblioteca della memoria. Utilizzarla al meglio, non solo per “operazioni nostalgia” ma per mostrare come sia cambiata nel tempo la società italiana, può essere considerato uno dei compiti più nobili del servizio pubblico.

2.7. Sviluppare nuovi servizi

La pluralità delle offerte si collega alle possibili interazioni fra televisione, internet e altri strumenti di comunicazione. Se c'è infatti uno strumento che esalta al massimo la pluralità delle offerte, questo è internet, e ciò significa che dal punto di vista della missione del servizio pubblico è possibile immaginare interazioni molto proficue. Se è vero, infatti, che nello scorso decennio il grande e universale successo di internet è stato dovuto anche alle opportunità informative, e soprattutto alla sofisticazione delle offerte informative, che internet può offrire, non vi è ragione di ritenere che una televisione pubblica all'altezza delle sfide delle trasformazioni

tecnologiche in corso debba autoescludersi dallo sfruttamento di queste opportunità, che riguardano peraltro tanto l'informazione quanto la formazione e la cultura nel senso prima detto.

Non appare quindi oggi possibile caratterizzare la missione della RAI come rispondente ai requisiti di servizio pubblico se non aggiungendo alla sua programmazione tradizionale una serie di nuovi servizi a carattere multimediale, fungibili su tutte le piattaforme tecnologiche (scelta che l'emittente pubblica già oggi ha parzialmente compiuto), e più in generale nuovi servizi che si avvalgano dell'innovazione tecnologica (ad esempio trasmissioni in HD). Per contribuire ad elevare la cultura digitale del Paese, oggi assai carente, sarebbero utili anche contenuti e programmi dedicati specificamente alla cultura digitale.

Tuttavia le scelte dei nuovi servizi dovrebbero essere verificate in relazione a due aspetti:

- la loro coerenza con la missione del servizio pubblico;
- il loro impatto sul mercato dei servizi audiovisivi.

2.8. Servizio pubblico e democrazia: consentire a ogni cittadino di formarsi proprie opinioni

Infine, ma non meno importante, l'ultima coordinata riguarda il rapporto generale tra informazione e democrazia. Nella televisione pubblica italiana ha dominato a lungo l'idea che la presentazione dei “fatti separati dalle opinioni” sia una pura illusione, e che pertanto l'imparzialità del servizio pubblico si risolva integralmente nel pluralismo partitico. Ma si è così lasciato il campo all'arbitrio delle scelte politico-editoriali, o più di recente allo strapotere divistico dei conduttori di *talk-show*.

Perché il servizio pubblico sia tale, occorre al contrario che i programmi informativi pongano ogni cittadino in grado di farsi una propria idea della realtà descritta o narrata sul teleschermo. Il che vuol dire, di nuovo, trasparenza, assenza di pregiudizi, apertura a punti di vista diversi da quelli correnti, *confronto di opinioni il più possibile argomentato e sottratto alla spettacolarizzazione*.

3. INDICAZIONI PER UNA RIFORMA. LA GOVERNANCE

3.1. Obiettivi di una proposta di legge

In tema di servizio pubblico radiotelevisivo, quello della *governance* è senza dubbio l'argomento più discusso degli ultimi anni. Le varie leggi che si sono succedute, dopo la legge fondamentale del 1975, hanno insistito soprattutto su questo punto (dal Consiglio a 16, espressione proporzionale dei partiti, al Consiglio a 5, indicato dai Presidenti delle Camere, al ritorno, nel 2004, alla nomina prevalente della Commissione parlamentare, in un numero di 9, sempre collegato agli equilibri partitici).

Naturalmente, nel tentativo di definire un nuovo Sistema, è utile tenere presenti le migliori esperienze internazionali (Francia, Inghilterra, Germania, Spagna), ovviamente con gli opportuni adattamenti alla realtà del nostro paese.

Ma, prima dei modelli esteri, è necessario tener conto della giurisprudenza costituzionale che è intervenuta su questa materia dettando almeno due principi mai superati dall'ordinamento: l'attribuzione al Parlamento del compito di determinare gli indirizzi fondamentali e il divieto di porre il controllo degli organi direttivi della società di servizio pubblico in capo al potere esecutivo. Entrambi questi principi si rinvergono nella giurisprudenza costituzionale, e innanzitutto nelle sentenze n. 224 e 225 del 1975.

Una proposta di legge in tema di *governance* RAI non dovrebbe prescindere dai seguenti obiettivi:

- **rivedere e razionalizzare l'attuale sovrapposizione di competenze** tra Parlamento, Governo e Agcom attraverso un lavoro di restituzione a ciascuno delle proprie prerogative "naturali";
- **abolire la Commissione parlamentare di indirizzo e vigilanza** con attribuzione delle sue competenze (riviste e modificate) alle due Commissioni permanenti di Camera e Senato (Cultura e LL.PP. e Comunicazioni);
- **azzerare il vincolo societario tra Governo e Azienda e assicurare effettiva indipendenza a RAI** attraverso l'interposizione di una Fondazione, titolare del pacchetto di azioni di RAI SpA, quale garante dell'autonomia dell'Azienda dai poteri politici ed economici;
- **garantire efficienza gestionale ed organizzativa all'Azienda** attraverso

l'istituzione della figura dell'amministratore delegato, dotato di ampi poteri di direzione;

- **prevedere un Consiglio di Amministrazione dell'azienda**, nominato dal Consiglio della Fondazione, con rigidi criteri di eleggibilità ed incompatibilità;
- **abrogare o modificare tutte le disposizioni** dell'ordinamento vigente, in conseguenza di quanto sopra.

3.2. Il ruolo del Parlamento. Superare la Commissione parlamentare

Dal 1975 ad oggi le competenze del Parlamento sono state svolte in gran parte dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi, di natura bicamerale, filiazione di un organismo già istituito nel 1947, che con la riforma del 1975 ha assunto gli attuali poteri di indirizzo e di controllo, oltre che (mutevolmente nel tempo) i poteri di nomina della maggioranza dei membri del Consiglio di Amministrazione della Rai.

Questo modello, che è stato replicato solo in Spagna, ha conosciuto fortune alterne, ed oggi appare del tutto superato in quanto si configura come il principale veicolo - almeno formale - del condizionamento della politica sul servizio pubblico radiotelevisivo. Peraltro, il potere di indirizzo è stato esercitato saltuariamente e poco incisivamente, mentre il potere di vigilanza si è via via spostato nel tempo in capo ad Agcom.

Allo stato, appare matura una profonda riforma di questo assetto. Fermo il principio in base al quale gli indirizzi generali dello Stato in materia radiotelevisiva debbano restare prerogativa del Parlamento, appare più appropriato attribuire la competenza di indirizzo alle Commissioni permanenti del Parlamento e al Plenum, che dovrebbero ereditare da Agcom e dal Ministero anche il compito di redigere le Linee guida sui compiti di servizio pubblico, essendo questa una precipua funzione di indirizzo generale, in quanto tale di spettanza del Parlamento.

La riforma della *governance* RAI dovrebbe dunque prevedere l'abolizione della Commissione parlamentare di indirizzo e vigilanza e il trasferimento delle sue competenze alle Commissioni permanenti di Camera e Senato (Cultura e LL.PP. e Comunicazioni).

3.3. L'architettura istituzionale. Rivedere radicalmente la distribuzione delle competenze tra Parlamento, Governo e Agcom

L'abolizione della Commissione parlamentare bicamerale costituisce un passaggio preliminare, ma non risolve il complesso di criticità derivanti dall'attuale assetto delle competenze istituzionali in materia di servizio pubblico radiotelevisivo. E' il complesso intreccio di competenze della attuale triade (Parlamento, Governo e Agcom) a dover essere rivisto allo scopo di superare stratificazioni inefficienti e sovrapposizione di ruoli.

In altri termini, appare ormai ineludibile una operazione di riassetto istituzionale idonea a restituire ciascun organismo alla propria funzione naturale. Più precisamente, ed in estrema sintesi, si dovrebbe lavorare al conseguimento dei seguenti obiettivi:

- **passaggio di tutte le competenze di indirizzo generale in ambito parlamentare**, con la conseguenza che Agcom e Ministero dovrebbero cedere le loro attuali competenze in materia di Linee Guida sugli ulteriori compiti di servizio pubblico;
- **passaggio di tutte le competenze regolamentari in capo ad Agcom**, con la conseguenza che ad Agcom verrebbe attribuita la redazione dei regolamenti sulla *par condicio* nei riguardi di RAI;
- **mantenimento e affinamento di tutte le funzioni di vigilanza** sull'assolvimento del servizio pubblico, con i connessi poteri sanzionatori, in capo ad Agcom, ed attribuzione alle Commissioni parlamentari permanenti competenti di un potere di segnalazione qualificata, che comporti l'automatica apertura del procedimento sanzionatorio da parte di Agcom medesima;
- **sottrazione al Ministero del compito di redigere il Contratto di servizio** (comunque denominato) che dovrebbe passare integralmente nelle mani del Consiglio della Fondazione, che dovrà predisporlo tenendo conto degli indirizzi generali impartiti dal Parlamento e della cornice negoziata col Governo in seno alla nuova Convenzione pluriennale;
- **mantenimento in capo al Governo** del solo compito di proporre al Parlamento la concessione di servizio pubblico e di negoziare la convenzione pluriennale, oltre che del potere di verifica del Contratto di servizio predisposto dal Consiglio della Fondazione.

3.4. Costituzione di una Fondazione quale diaframma tra politica e servizio pubblico radiotelevisivo. Criteri per la formazione del Consiglio della Fondazione

La proprietà delle azioni della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo dovrebbe essere trasferita dallo Stato - nello specifico dal Ministero dell'economia - ad una nuova Fondazione istituita per legge, su un modello non distante da quello inglese¹. Questo è il primo, ineludibile passaggio se si vuole rompere la contiguità tra potere politico (e maggioranza di governo, *in primis*) e servizio pubblico radiotelevisivo.

La Fondazione dovrebbe essere retta da un Consiglio di non meno di 5 e non più di 10 persone scelte sulla base di rigorosi requisiti professionali e di comprovata indipendenza, stabiliti per legge.

Il sistema di nomina del Consiglio della Fondazione dovrebbe come minimo prevedere:

- chiari e qualificati requisiti di eleggibilità, di ordine morale e professionale;
- criteri pubblici e trasparenti di presentazione delle candidature e di designazione;
- forte responsabilizzazione ad altissimo livello sul potere di nomina, da attribuire a singole figure istituzionali, previe audizioni parlamentari;
- poteri di revoca in capo al Parlamento, limitati a casi eccezionali tassativamente identificati dalla legge.

Il cambio di passo rispetto ad oggi dovrebbe essere assicurato da un lato dai requisiti professionali (oggi aggirati dalla generica formula della riconosciuta competenza) e da un sistema di selezione (attraverso pubbliche audizioni parlamentari) in grado di consentire una selezione comparativa, dall'altro da una forte responsabilizzazione personale e/o istituzionale nei criteri di nomina, in quanto tale ragionevolmente sganciata da meccanismi collegiali di lottizzazione o reciproca interdizione. Le Presidenze delle Camere dovrebbero garantire il rigore del procedimento (in pratica si tratterebbe di un rafforzamento del sistema di nomina del Consiglio di Amministrazione in vigore tra il 1993 e il 2004).

Il Presidente dovrebbe essere designato liberamente dal Presidente della Repubblica tra persone in possesso dei requisiti di legge. Gli altri consiglieri (in numero complessivo di sei) verrebbero designati con il seguente

¹ Cfr. in allegato la nota su BBC.

procedimento:

- presentazione di candidature da parte di tutti gli interessati;
- verifica dei requisiti dei candidati da parte dei Presidenti delle Camere;
- ove i candidati ammissibili siano più di 30 (o 20) selezione di una rosa di 30 (o 20 candidati) da parte dei Presidenti delle due Camere;
- audizione individuale dei singoli candidati compresi nella rosa da parte delle due Commissioni competenti di Camera e Senato; le audizioni dovrebbero essere pubbliche, avere finalità meramente informative, con la facoltà dei parlamentari di porre questioni alle quali il candidato è tenuto a dare immediate risposte;
- designazione di due consiglieri da parte del Presidente del Senato, due da parte del Presidente della Camera, uno da parte del Presidente dell'AGCom, uno da parte del Presidente dell'AGCM.

La durata del mandato del Presidente e dei consiglieri dovrebbe essere di 5 anni, con esclusione della rieleggibilità. Le stesse persone dovrebbero essere assoggettate ad incompatibilità stringenti per tutta la durata del mandato e per i due anni successivi.

3.5. Competenze della Fondazione

Il Consiglio della Fondazione garantisce l'applicazione degli indirizzi generali del Parlamento e ne risponde dinanzi ad esso. Di seguito una indicazione di massima delle sue principali linee di attività:

- amministra la Fondazione in conformità ai principi di legge sul servizio pubblico generale radiotelevisivo e ne delinea i programmi e i settori di intervento;
- stipula con il Governo la Convenzione pluriennale (commisurata alla durata della concessione);
- stipula il Contratto di servizio (verificato dal Governo) con la RAI SpA;
- nomina il Consiglio di Amministrazione di RAI SpA;
- esprime il gradimento vincolante sulla nomina dei consiglieri di amministrazione delle società controllate da RAI SpA;
- esprime un parere obbligatorio (non vincolante), sulle nomine dei dirigenti di prima fascia di RAI Spa e delle sue controllate;
- approva lo statuto di RAI SpA e le sue modificazioni;
- esercita l'azione di responsabilità ai sensi del codice civile nei confronti dei

consiglieri di amministrazione di RAI SpA.

3.6. Competenze del Consiglio di Amministrazione RAI

Le competenze del Consiglio di Amministrazione di RAI SpA sono quelle di un normale Consiglio di una società per azioni. Si fa quindi riferimento, salvo diversa esplicita previsione di legge, alle norme del codice civile, quanto a poteri di nomina, competenze, dimissioni, revoca e quant'altro. In particolare è attribuito al Consiglio di RAI SpA il potere di nomina dell'amministratore delegato dell'azienda e la indicazione delle competenze ad esso delegate.

Il Consiglio di RAI SpA provvede in particolare a:

- assicurare l'attuazione degli indirizzi, delle strategie e dei programmi definiti dal Consiglio della Fondazione in conformità alla natura di servizio pubblico dell'attività svolta e in applicazione della Carta del Servizio;
- applicare il Contratto biennale ed assicurarne l'attuazione anche da parte delle società operative del Gruppo;
- nominare i Consigli di amministrazione della società operative del Gruppo, previa acquisizione del parere vincolante del Consiglio della Fondazione;

L'amministratore delegato di RAI SpA sovrintende alla gestione, all'organizzazione ed al funzionamento dell'azienda, ed esercita gli altri poteri previsti dal codice civile. Esso dovrebbe durare in carica tre anni ed essere rieleggibile secondo le disposizioni del codice civile.

4. INDICAZIONI PER UNA RIFORMA. IL FINANZIAMENTO

Quale che sia l'assetto complessivo che verrà dato al sistema radiotelevisivo, e in particolare la scelta in materia di affidamento del servizio pubblico radiotelevisivo, le tipologie di risorse in astratto attribuibili a un'emittente incaricata del servizio pubblico sono:

- a) il finanziamento pubblico a carico della fiscalità generale;
- b) il canone pagato dai cittadini;
- c) il ricavato delle attività commerciali;
- d) gli introiti pubblicitari.

4.1. Le alternative per il finanziamento pubblico: fiscalità generale o canone

La prima alternativa è tra il ricorso esclusivo al canone o l'accollo alla fiscalità generale dell'onere del servizio pubblico assicurato dalla RAI; la seconda, se consentire, in entrambi i casi, anche il ricorso al gettito pubblicitario con o senza indicazioni di tetto.

Venendo all'alternativa tra canone e fiscalità generale, occorre osservare che il primo è eguale per ogni utente e rappresenta il pagamento di un servizio; la seconda è progressiva, e risponde a un criterio di interesse generale come il finanziamento del sistema educativo o sanitario, sostanzialmente sostenuti entrambi dalla fiscalità generale. Da un punto di vista di astratta logica può apparire più equa e di più facile realizzazione la seconda ipotesi, anche per la maggiore semplicità nell'assicurare l'assolvimento dell'obbligo da parte degli utenti. Ma, nel contesto della situazione italiana, non può tacersi che il ricorso alla fiscalità avrebbe come risultato un ulteriore aumento di una pressione fiscale già a livelli estremamente elevati, con evidenti ricadute negative sul grado di consenso per una simile misura.

E' opportuno anche sottolineare che il ricorso alla fiscalità generale, oltre agli inconvenienti prima elencati, potrebbe generare una più intrusiva influenza della politica sugli indirizzi del servizio pubblico. Infatti sia l'ammontare del finanziamento direttamente a carico della fiscalità, sia le modalità di fissazione (annuale o pluriennale) possono incidere marcatamente sulle possibilità dell'emittente di impostare un'autonoma strategia aziendale.

Da questo punto di vista la scelta del canone appare più idonea a garantire l'indipendenza dell'emittente dalla politica, purché la fissazione del suo ammontare venga fatta per periodi coincidenti con la durata del contratto di servizio, così da consentire all'emittente una più agevole programmazione dei propri compiti di servizio pubblico. In definitiva, quale che sia la modalità scelta, è essenziale che il finanziamento venga erogato con certezza e continuità, e stabilito con sufficiente anticipo rispetto ai piani industriali richiesti all'azienda.

In ogni caso il ricorso al canone richiede di identificare una modalità che ne renda certa l'esazione, problema che in alcuni paesi europei ha già trovato interessanti risposte, con una varietà di soluzioni intese a combatterne l'evasione e a renderne semplice l'esazione. Germania e Francia, ad esempio, hanno collegato il canone al possesso, a qualsivoglia titolo, di una unità immobiliare (vuoi a fini abitativi o ad altra destinazione), e la sua esazione ad un apposito pagamento o ad una addizionale sulle imposte fondiari. La Spagna invece ha scelto di addebitare il canone sulle bollette elettriche.

Nel caso italiano, l'elevata tassazione che già grava sugli immobili può sconsigliare di adottare il modello francese o tedesco. Inoltre, se l'esazione del canone fosse collegata alle imposte statali il suo pagamento, anche se diviso tra acconto e saldo, avverrebbe nel momento in cui è massima la percezione della pressione fiscale da parte dei cittadini, mantenendo così la percezione negativa che del canone hanno gli utenti. L'eventuale collegamento dell'esazione ad imposte comunali quali la TASI, oltre a creare la necessità di un trasferimento del gettito dai Comuni allo Stato, renderebbe ancor più evidente l'entità del canone rafforzandone la percezione negativa da parte degli utenti. La soluzione spagnola, invece, permetterebbe di diluire nel tempo il pagamento del canone, aggiungendo una cifra molto limitata alle bollette bimestrali. Resterebbe la necessità del trasferimento del gettito dalla pluralità di imprese distributrici dell'energia elettrica alla RAI, ma già oggi tali imprese trasferiscono allo Stato le varie imposte che gravano sulla fornitura di energia elettrica, e l'ulteriore trasferimento alla RAI potrebbe non costituire un effettivo problema.

L'addebito sulla bolletta elettrica presenta almeno due importanti caratteristiche positive: consente (riducendo radicalmente la possibilità di evasione) di intervenire sull'entità del canone (riducendolo da 113 a 60/70euro all'anno) e consente l'adozione in modo semplice di misure di differenziazione a favore dei ceti meno abbienti. Quest'ultimo risultato

positivo si otterrebbe se il Governo deciderà di usare la soluzione più semplice e più rapidamente attuabile, quella di prevedere il pagamento di un canone per ciascuna unità residenziale. L'entità complessiva del canone risulterà così assai più ridotta dell'attuale per le famiglie che hanno disponibilità di una sola abitazione, progressivamente maggiore per quelle che dispongono di più abitazioni.

4.2. Gli introiti commerciali

Essendo la Rai la più grande azienda editoriale del paese, le potenzialità finanziarie delle sue attività commerciali sono rilevanti, ma potrebbero esserlo ancora di più. La varietà della programmazione (anche se limitata da un eccessivo peso dell'intrattenimento), articolata in reti generaliste e canali tematici, la ricchezza del patrimonio audiovisivo accumulato, organizzato in quella autentica miniera rappresentata dalle Teche, l'interesse diffuso anche all'estero per tanti aspetti che caratterizzano il nostro Paese (bellezze architettoniche e paesaggistiche, eredità culturali diversificate, produzioni artigianali di eccellenza) costituiscono un potenziale serbatoio di idee e spunti produttivi che è necessario rafforzare ed ampliare.

Non sfugge il vincolo costituito dalla limitazione linguistica, che stimola una riflessione sulla possibilità di produrre e vendere alcuni programmi di potenziale successo anche in altre lingue, a cominciare dall'inglese, dal francese e dallo spagnolo (ma, perché no, anche dal russo o dall'arabo...).

4.3. La pubblicità

La scelta di imporre o meno un tetto pubblicitario alla RAI, e se esso debba essere uguale o diverso rispetto a quello delle emittenti commerciali è un tema sul quale si è discusso (e tuttora si discute) a lungo. La pubblicità costituisce infatti un importante apporto finanziario per tutte le emittenti, e la fissazione di tetti ha a che fare con il delicato equilibrio tra la garanzia di assicurare alla Rai sufficienti risorse per svolgere i propri compiti di servizio pubblico e la necessità di mantenere saldi alcuni principi della concorrenza tra aziende.

Occorre anche considerare che l'equilibrio tra gettito del canone (ampiamente evaso e quindi più basso delle sue effettive potenzialità) e

introiti pubblicitari, influenza notevolmente la programmazione RAI, nella misura in cui la ricerca di pubblicità porta ad una rincorsa all'*audience*, con una significativa prevalenza dell'intrattenimento sugli altri due compiti del servizio pubblico, e spesso con un abbassamento della qualità dei programmi.

Se si ritiene che un apporto finanziario dalla pubblicità rimanga per adesso indispensabile anche per la RAI, occorre riflettere su due punti:

- le modalità di misurazione dell'*audience*;
- la possibile destinazione selettiva degli introiti pubblicitari.

Per quanto riguarda il primo punto, l'attuale meccanismo dell'*auditel* appare poco efficace e del tutto non trasparente. Il campione di famiglie sulle quali viene effettuata la rilevazione non è conosciuto, e la modalità passiva (telecomando acceso su di un canale) non garantisce la reale visione del programma. Occorre quindi ipotizzare modalità diverse di rilevazione dell'*audience*, pur sapendo che questa modalità è, per definizione, rivolta agli inserzionisti pubblicitari e non ha niente a che vedere con il gradimento del pubblico, che andrebbe misurato in altro modo.

4.4. Pluralità di missioni e pluralità di fonti di finanziamento

La pluralità di missioni affidate alla Rai giustifica il mantenimento di una pluralità di fonti finanziamento. Infatti la RAI è un'impresa caratterizzata da più rami aziendali:

- le reti generaliste, generalmente dedicate a compiti sia di informazione sia di intrattenimento;
- i canali tematici, più rivolti alla formazione (*education*);
- le attività commerciali.

Fermo restando che le attività commerciali concorrono per definizione al perseguimento delle risorse, si è oggi in presenza di una indifferenziata destinazione delle risorse ottenute da RAI, anche se la separazione contabile, già in vigore, le impone di indicare come viene utilizzato il canone, esclusivamente per le finalità del servizio pubblico.

Se però la formazione (*education*) deve essere ricompresa nel concetto di servizio pubblico, come ormai è ampiamente riconosciuto, occorre porsi il problema del finanziamento dei canali tematici della RAI che ne sono il principale veicolo (letteratura, musica, storia e formazione civica, scienze, teatro, cinema, lingue straniere, etc.). La limitata *audience* di alcuni tra essi si traduce inevitabilmente in una loro limitata potenzialità di gettito

pubblicitario, e in una conseguente necessità di sostenere questa funzione di *education* - peraltro essenziale al concetto di servizio pubblico - con il ricorso al canone, il cui gettito dovrà dunque essere almeno pari all'attuale.

Diverso è il caso di un canale dedicato allo sport che, ancorché tematico, dovrebbe essere sostenuto - al pari di quanto avviene per le televisioni commerciali - da abbonamenti o da una convenzione con il CONI, che gode di ingenti finanziamenti pubblici e che ha il compito istituzionale di promuovere tutte le diverse attività sportive. L'intero tema del pagamento di diritti alle società sportive andrebbe peraltro rivisitato, lo "spettacolo sportivo" - e in particolare il calcio - essendo realizzato grazie a cospicui anche se indiretti finanziamenti pubblici (quali la concessione a prezzi irrisori degli stadi comunali, l'utilizzo delle forze dell'ordine fino ad oggi senza adeguato corrispettivo, etc.).

Per i canali di carattere culturale, invece, la fonte di finanziamento non può che essere costituita dal canone, eventualmente sostenuto da qualche forma di sponsorizzazione da parte di aziende la cui missione sia coerente con quella del canale.

Il mantenimento di una pluralità di fonti di finanziamento (pienamente giustificata sulla base delle considerazioni or ora svolte) diventerebbe tuttavia inutilmente macchinoso e difficilmente gestibile se si pensasse a una specializzazione di ciascuna fonte per il finanziamento di ciascun ramo aziendale, anche perché alcuni di questi rami perseguono promiscuamente più di una missione caratteristica.

5. INDICAZIONI PER UNA RIFORMA. I NUOVI SERVIZI

A quadro normativo invariato, l'inclusione di nuovi servizi nel paniere del Servizio Pubblico si caratterizza per la sostanziale mancanza di regole certe volte a valutare l'eventuale conformità del servizio alla *mission* della Rai.

L'attuale modello liquida la valutazione di aderenza all'interesse pubblico nella conformità con le Linee Guida, adottate d'intesa dall'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni e dal Ministero delle Comunicazioni, senza stabilire le modalità procedurali sottese alla relativa adozione.

In particolare, in occasione del rinnovo delle ultime Linee guida l'Autorità ha instaurato, secondo sua discrezionalità, una modalità di raccordo con le istanze provenienti dal basso e con il Parlamento (tramite l'indizione di indagini conoscitive e audizioni): tuttavia, il processo di inclusione del nuovo servizio fra gli obblighi della concessionaria non è stato, a oggi, proceduralizzato dal legislatore. Ad esempio, non sono stati specificati i parametri in base ai quali valutare la conformità del nuovo servizio con l'interesse pubblico prevalente; non sono state definite le sequenze procedurali, né le modalità di raccordo fra Autorità e Ministero; né sussiste un obbligo di verifica dell'impatto economico sul mercato di riferimento derivante dall'introduzione del nuovo servizio proposto.

Il rischio concreto, pertanto, consiste nel fatto che nel nuovo sistema digitale e multiplatforma la decisione circa l'inclusione del nuovo servizio nel paniere del servizio pubblico venga rimesso di volta in volta alla valutazione discrezionale del valutatore di turno o alla scelta gestionale degli organi interni della Rai. Né viene recuperata la centralità del Parlamento, come giurisprudenza costituzionale indica da decenni, né la Rai è soggetta a sanzioni per eventuali inadempienze degli obblighi derivanti dalla inclusione del nuovo servizio.

A tal proposito, un utile modello di riferimento potrebbe ritrovarsi nel sistema inglese. Come è noto, il Trust - l'organo interno che garantisce che BBC agisca nell'interesse generale secondo i criteri racchiusi nei *public purposes* - è responsabile del processo di *Public Value Test* (PVT, valutazione di aderenza ai valori di servizio pubblico), finalizzato a includere nell'obbligo di prestazione della concessionaria i nuovi servizi, o a modificare il paniere dei preesistenti, garantendo l'aderenza del servizio pubblico alle innovazioni

tecnologiche, agli andamenti del mercato e ai cambiamenti socio-economici.

Il procedimento adottato si articola in due fasi, rigidamente articolate:

A) Un *Public Value Assessment* (PVA), curato da Bbc Trust, e a sua volta scandito da quattro parametri, alla luce dei quali valutare l'idoneità del nuovo servizio all'interesse pubblico prevalente:

- *Impact* sulle abitudini e i benefici degli utenti e dei cittadini considerati nel loro insieme. Quest'ultimo aspetto tiene conto, quindi, dell'impatto sul livello di democrazia e sul superamento delle diseguaglianze, derivante dall'introduzione del nuovo servizio finanziato dal canone;
- *Value for money*: le implicazioni di natura finanziaria e i costi incrementali connessi alla fornitura del nuovo servizio;
- *High quality e distinctiveness* del servizio;
- *Reach*: valutazione prospettica sull'ampliamento, ad esempio in termini di percentuali di pubblico, dell'utilizzo del servizio.

B) Un *Market Impact Assessment* (MIA), curato invece da Ofcom, destinato a valutare gli effetti sul contesto competitivo di mercato. Inoltre, Ofcom è chiamata a valutare gli effetti derivanti dall'introduzione del nuovo servizio sulle abitudini di consumatori, produttori, investitori e su tutti gli operatori del mercato connesso, effettuando un'analisi economica costi – benefici.

Pertanto, stabiliti a monte i canoni elastici che caratterizzano l'erogazione del servizio pubblico, le valutazioni di Trust e Ofcom concorrono, *case by case*, nella ridefinizione del paniere dei servizi, garantendo l'aderenza della prestazione offerta ai cambiamenti dettati dalla tecnica e dalle abitudini dei consumatori. Tuttavia, come lo studio della casistica ha confermato, l'ultima parola spetterà al Trust che, quindi, metterà a confronto le evidenze risultanti dal doppio procedimento, PVT e MIA: la valutazione circa l'inclusione del nuovo servizio è subordinata al fatto che il Trust ritenga soddisfatto il ragionevole bilanciamento (*optimum balance*) fra interesse pubblico all'erogazione del servizio e l'impatto sul mercato di riferimento. L'inclusione del servizio nel perimetro del servizio pubblico, derivante a valle del procedimento di *Public Value Test*, determina una conseguenza rilevante, vale a dire il rilascio della "licenza di servizio" e quindi l'obbligo di finanziamento dello stesso attraverso il canone, cioè a carico dei contribuenti.

Ciò nonostante, come evidenziato in un documento della *House of*

Lords, sussistono alcune criticità attinenti al rapporto fra il Trust e l'Ofcom, le cui rispettive competenze, pur essendo specificate in un accordo di natura negoziale (un *Memorandum of Understanding*) e pur sfociando in due procedimenti diversi con diverse finalità, spesso si sono sovrapposte.

In altri termini, l'esame della casistica ha rivelato una difficile coabitazione tra Trust e Ofcom. Si pensi al caso della Tv HD: nel marzo 2007 venne presentata una proposta di inclusione nel paniere del servizio pubblico del nuovo servizio HD Television (sulle diverse piattaforme del satellite, cavo e Tv digitale, quest'ultimo in modalità *free*). Si trattava di introdurre l'obbligo per la BBC di trasmettere tramite un canale lineare, generalista, con alta definizione di immagine e suono. L'analisi di Ofcom pur riconoscendo - in linea con il PVT condotto dal Trust - le evidenti ragioni di interesse pubblico coerenti con l'introduzione del nuovo servizio HD, sottolineò che la trasmissione del canale HD da parte della BBC avrebbe nel lungo periodo provocato degli impatti sul mercato, promuovendo un vantaggio competitivo di BBC a discapito degli altri operatori. Il braccio di ferro si risolse a favore del Trust, che subordinò l'inclusione del servizio HD nel paniere degli obblighi finanziati dal canone a precise condizioni atte a tutelare gli andamenti competitivi del mercato².

Questa nebulosa linea di demarcazione tra l'una e l'altra valutazione, e dunque fra le competenze del Trust e di Ofcom (definita non a caso nel citato documento della *House of Lords* un "overlapping" di competenze), ha mortificato la dinamica competitiva del mercato, il tutto aggravato dal fatto che neanche la definizione e il perimetro di ciò che possa considerarsi

² Si riportano sinteticamente le condizioni: il lancio del nuovo servizio avrebbe dovuto riguardare anche la tv *pay* e cavo, oltre che la piattaforma Freesat; il lancio doveva garantire la modalità *free*, assicurando che lo sviluppo della tecnologia DTT venisse messa a livello di quella via cavo e via satellite, dunque l'universalità del servizio; sarebbe stata necessaria una ulteriore analisi del Trust nel corso del 2008; il servizio intermedio di 4 ore dovrebbe essere garantito, soprattutto nelle regioni dove il ritardo nello *switch over* sarebbe andato a detrimento del servizio *full*; doveva essere garantita la ripresa dei lavori della *House of Commons*; il servizio sarebbe dovuto essere ospitato sul multiplex della BBC; l'accesso al servizio doveva essere garantito anche sulla rete internet; il lancio non sarebbe dovuto consistere nella mera replica di programmi trasmessi da BBC 1, ma nell'offerta di un *bouquet* vasto, in *simulcast*, anche sugli altri canali (per esempio, BBC 2); a ogni modo, sarebbe stata da preferire una programmazione mista e generalista, proveniente anche da quella trasmessa in prima serata; i contenuti del servizio sarebbero dovuti essere rivisti entro il 2013; la decisione doveva essere confermata entro 4 settimane, se e quando il *secretary of state* non avesse esercitato il potere di veto; l'avvio della TV HD deve essere consentito in via immediata.

L'obbligo della BBC di fungere da *must carry* per i contenuti prodotti da terzi operatori non venne accolto nel documento finale della BBC, in quanto reputato eccessivo, quindi non inclusa fra le condizioni finali.

“servizio pubblico” è chiaramente sancito dalle fonti regolatrici (il *Charter*, l'*Agreement* e il *Communications Act 2003*).

In definitiva, il sistema così delineato e descritto potrebbe essere assunto, previ correttivi, quale modello di riferimento per l'ordinamento italiano, caratterizzato da una doppia assenza: i criteri valutativi della prestazione di servizio pubblico e il procedimento di giudizio sull'idoneità funzionale del nuovo servizio all'interesse pubblico.

In primo luogo, il modello italiano, anche in vista del rinnovo del contratto di servizio del 2016, potrebbe introdurre una riforma che si ispiri al modello anglosassone senza riprodurne i fattori di criticità, rimettendo al Parlamento la definizione dei principi regolatori generali della *mission* della Rai e la puntuale classificazione degli obblighi di servizio pubblico. La configurazione del nuovo modello procedimentale potrebbe garantire, in tal guisa, che l'inclusione del nuovo servizio, oltre a fungere da traino alla domanda, non si risolva in una mera scelta discrezionale del valutatore, ma risponda agli obiettivi fissati in anticipo dal decisore politico; l'Agcom, a sua volta, potrebbe effettuare un'analisi dell'impatto, in termini economici, che l'inclusione del nuovo servizio determinerebbe nel mercato di riferimento. I rapporti fra Fondazione e Agcom dovrebbe essere regolati da un atto di natura vincolante, che non mortifichi le ragioni del mercato rispetto alle valutazioni della Fondazione.

La valutazione finale dell'organo “neutrale”, derivante dal ragionevole bilanciamento fra le ragioni dell'interesse pubblico e le ragioni del mercato, dovrebbe a sua volta conformare la futura attività del Cda Rai e del Direttore generale.

Il sistema, pertanto, vedrebbe coinvolti 4 organismi diversi: uno di indirizzo (Parlamento); uno volto a valutare l'aderenza del nuovo servizio all'interesse pubblico prevalente (Fondazione); uno chiamato a valutare l'impatto economico di mercato (Agcom); e uno interno di gestione ed esecuzione (Cda Rai/Direttore generale).

Inoltre, come ha dimostrato lo studio della casistica relativa ad alcuni casi rilevanti (Hd tv e On demand Tv), l'inclusione di nuovi servizi nel perimetro del servizio pubblico è in grado di aumentare, quanto meno nel lungo periodo, la domanda degli utenti. L'offerta, intesa come stimolo alla domanda, contribuisce al superamento delle diseguaglianze nell'accesso allo stesso, in coerenza con il principio dell'accesso universale del servizio e, in definitiva, con il principio di eguaglianza sostanziale.