

Servizio pubblico radiotelevisivo? Non è la Rai

Di Daniele Venanzi

La non-riforma Renzi

L'articolato del ddl di riforma della *governance* Rai,¹ divulgato otto giorni dopo il varo del Consiglio dei Ministri del 27 marzo, ha confermato un'antica certezza: l'azienda di Viale Mazzini è irriformabile. Qualora il progetto renziano conservasse i tratti finora delineati, la morsa dei partiti di maggioranza e dell'esecutivo sulla Rai diverrebbe ancor più stringente.

Il ddl presenta un "nuovo" CdA ridotto da nove a sette membri, di cui quattro eletti dal Parlamento (due per ogni ramo, con voto limitato a uno), due di nomina governativa designati dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze e uno eletto dall'assemblea dei dipendenti. Si profilerebbe, in questo modo, una Rai meno consociativa rispetto all'attuale assetto con un Consiglio nominato per sette noni dalla Commissione di Vigilanza, ma certamente più controllata dalla maggioranza parlamentare e dall'esecutivo. Infatti, il sistema di voto limitato con cui Montecitorio e Palazzo Madama verrebbero preposti all'elezione di quattro membri del CdA, due per ogni camera, è appositamente scelto per garantire la nomina di due consiglieri indicati dalla maggioranza parlamentare e di due individuati dall'opposizione. In questo modo, di fatto, i componenti direttamente riconducibili all'esecutivo sarebbero ben quattro su sette e costituirebbero la maggioranza del CdA.

L'ipotesi di occupazione politica della Rai da parte dell'esecutivo risulta plausibile, a maggior ragione, alla luce dell'intenzione di affidare a siffatto CdA anche l'elezione e l'eventuale revoca - sentita l'assemblea dei soci - della nuova figura dell'amministratore delegato "rafforzato", che sarebbe esterno all'azienda, resterebbe in carica tre anni e avrebbe potere di nomina dei dirigenti apicali (direttori di rete e manager di prima fascia) e maggiori capacità di spesa e stipulazione di contratti senza ricorrere al voto del CdA, che passerebbero da un limite di 2,5 a 10 milioni di euro. Ad avallare la tesi, se non bastasse, vi è anche la conferma della facoltà per il governo, tramite il Mef in veste di azionista di maggioranza, di licenziare tutti i consiglieri di amministrazione, sottoposta solo alla mera "valutazione favorevole",² come recita il ddl, della Commissione di Vigilanza.

La netta sensazione, anche agli occhi degli osservatori più distratti, è che la promessa di una Rai più libera e al servizio dei cittadini, come da previsioni, rimanga

1 http://www.governo.it/GovernInforma/documenti/DDL_RAI.pdf

2 art. 2 comma 7 http://www.governo.it/GovernInforma/documenti/DDL_RAI.pdf

Daniele Venanzi è studente di Scienze Politiche e Relazioni Internazionali a La Sapienza.

del tutto disattesa. Poco importa, in fin dei conti, se la maggioranza degli uomini che occupano Viale Mazzini sia scelta dalle Camere o, di fatto, da Palazzo Chigi. L'effettiva preponderanza del potere politico all'interno dell'azienda, così come ribadita dal ddl, rende persino futile qualsiasi confronto con la legge Gasparri. La proposta di riforma renziana, perdendo un'occasione storica, non migliora né peggiora la *governance* della Rai: si limita a ridisegnarne gli equilibri interni, al fine di renderla più conforme e strumentale alla tendenza politica del momento, che vede un esecutivo ancora giovane monetizzare il consenso di cui gode per insediarsi in posizioni strategiche a cui, tradizionalmente, mira ogni governo.

Il fatto stesso che il modello di *governance* propugnato dal premier non preveda una drastica riduzione dell'ingerenza della politica nei vertici della TV di Stato relega il documento diffuso al termine del CdM del 27 marzo³ alla stregua di elenco delle buone intenzioni, che mira a cambiare tutto senza cambiare nulla, privo dunque del supposto valore programmatico. Si individua la *mission* della "nuova Rai" nell'adeguamento delle produzioni cinematografiche e documentaristiche a standard di qualità elevati, nella riconquista di una posizione di rilievo tra i grandi player internazionali del settore, nella promozione del prodotto culturale italiano all'estero. Allo stesso tempo, però, ci si guarda bene dal porre la Rai al riparo da quegli agenti che, a detta dello stesso Renzi, ne hanno causato arretratezza e declino, allontanandone drasticamente l'offerta dal concetto di servizio pubblico.

Viva la Rai?

Secondo un sondaggio commissionato dalla BBC all'istituto inglese di ricerca Populus,⁴ la miglior rete TV al mondo in termini di qualità percepita dagli spettatori è BBC One. Al secondo posto segue la brasiliana TV Cultura. Entrambe, non a caso, seguono, con metodi differenti ma obiettivi e risultati affini, modelli di *governance* con regole che garantiscono l'autonomia delle reti e la terzietà dei vertici d'azienda, scongiurando la lottizzazione e l'occupazione politica dei palinsesti.

La Rai, dal canto suo, si piazza al quarantacinquesimo posto con Rai 3, seguita da Rai 1 al cinquantunesimo e Rai 2 al cinquantaduesimo. Persino la concorrenza di Mediaset, con Canale 5 - rete interamente commerciale - ottiene risultati migliori dell'ammiraglia della TV di Stato, attestandosi al cinquantesimo posto. Per dare ai telespettatori la percezione di un'offerta televisiva di maggiore qualità, oltre a non percepire alcun canone, al gruppo Mediaset sono sufficienti risorse umane pari a meno della metà di quelle di cui dispone la Rai: 5.693⁵ dipendenti, contro i circa 11.700⁶ - esclusi i collaboratori esterni.

Il sondaggio effettuato da Populus risulta particolarmente interessante ai nostri fini se si pensa che, in realtà, il grado di soddisfazione di chi usufruisce di un servizio pubblico è tra gli indici più significativi per misurarne l'utilità. Stando all'opinione degli italiani, quindi, sembrerebbe che la Rai non sia in grado di svolgere al meglio il suo compito di concessionaria in esclusiva del servizio pubblico radiotelevisivo.

Sarà forse che gli inglesi e i brasiliani sono meno pretenziosi? Non sta a noi stabilirlo. Quel che ci spetta, al contrario, per tentare di comprendere le ragioni di un divario così ampio

3 http://www.ansa.it/documents/1427483166229_riformarai.pdf

4 <http://downloads.bbc.co.uk/mediacentre/international-research-data.pdf>

5 http://www.mediaset.it/corporate/impresa/risorseumane_it.shtml?2

6 <http://www.contoannuale.tesoro.it/portal/samples/images/RAI.pdf>

tra le capolista e le reti del servizio pubblico italiano, è osservarne i modelli di *governance*.

La governance BBC

Il modello di *governance* duale della BBC, introdotto nel 2007 e regolato da una nuova *Royal Charter*, si aggira ormai da anni come uno spettro nel dibattito pubblico italiano. Negli ultimi mesi, poi, con la crescente attesa di una proposta di riforma della Rai, l'interesse italiano nei confronti della TV di Stato britannica è notevolmente aumentato, tanto da rappresentare pressoché l'unico modello di rete pubblica straniera considerato ai fini dell'importazione di *best practice*.

Il funzionamento dei vertici della "zietta", come la chiamano oltremania, è piuttosto articolato ma guardato di buon occhio da chi, coraggiosamente, si vorrebbe cimentare nel vano tentativo di riformare il Moloch di Viale Mazzini principalmente per due motivi: garantisce la terzietà dei vertici rispetto alla politica e, sostenendosi con la sola riscossione del canone, scioglie il dilemma della concorrenza sleale nei confronti delle reti commerciali.

La selezione dei membri del *BBC Trust*, organo il cui compito è quello di indirizzare la linea editoriale della BBC e assicurarsi che utilizzi le risorse a sua disposizione nell'interesse dei contribuenti, procede per livelli.⁷ Infatti, alla nomina non si giunge con un atto, ma tramite un percorso che ha inizio nella Commissione per le Nomine Pubbliche, che emette un bando, valuta i curricula ed effettua i colloqui con i candidati, operando le sue scelte in base al merito e alle competenze specifiche ricercate. Al termine della selezione, la Commissione segnala una rosa di nomi al Segretario di Stato per Cultura, Media e Sport. In seguito, il Segretario inoltra la rosa in questione al Primo Ministro, che ha il compito di presentarla alla Regina. Spetta infine al Monarca, in qualità di Capo dello Stato, di approvare i profili ed effettuare, in ultima istanza, le nomine del *BBC Trust*.

La differenza sostanziale con l'attuale meccanismo di nomina del CdA Rai consiste principalmente nel fatto che la decisione ultima sulla nomina dei *Trustees* non spetta agli organi dei poteri legislativo ed esecutivo ma, nell'ottica anglosassone del sistema di *checks and balances*, alla figura dell'arbitro terzo ed imparziale incarnato dal Monarca. Garantitane l'indipendenza, al *Trust* è così affidato il compito di eleggere l'*Executive Board*, organo autonomo a cui spetta il compito di perseguire gli obiettivi indicati dal *Trust*, dando così applicazione pratica alla natura duale della *governance*.

Benché, storicamente, i *Trustees* della BBC siano professionisti di elevato profilo nei campi della comunicazione e dell'editoria,⁸ i loro compensi⁹ sono nettamente inferiori al tetto massimo di 240.000 euro imposto, come a tutti i dirigenti pubblici, ai membri del Consiglio di Amministrazione Rai, molto spesso composto da politici di mestiere o espressione diretta di correnti di partito, con scarsa o trascurabile esperienza nel settore. Sarebbe opportuno operare un confronto più dettagliato, ma nel bilancio Rai 2013¹⁰ non vi è alcuna traccia di una voce di spesa chiaramente distinguibile che riporti i compensi dei membri del CdA. Fatto di per sé eloquente, se si pensa che le stesse informazioni relative al *BBC Trust*, come riportato nella nota 8, sono facilmente reperibili sul sito internet, senza nemmeno la

7 http://www.bbc.co.uk/bbctrust/who_we_are/trustees/appointment.html

8 http://www.bbc.co.uk/bbctrust/who_we_are/trustees/

9 http://www.bbc.co.uk/bbctrust/who_we_are/trustees/appointment.html

10 http://www.rai.it/dl/bilancio2013/Rai_Bilancio_31.12.2013.pdf

necessità di consultare il bilancio aziendale.

Per imitare il modello BBC, dunque, basterebbe indicare il Presidente della Repubblica come unica fonte di nomina dei membri del CdA Rai e stabilire il principio per cui il servizio pubblico non può contare sulla riscossione del canone e, al tempo stesso, sugli introiti pubblicitari. Stando anche all'articolato diffuso dal Governo, in cui non si fa alcun riferimento all'eventuale eliminazione dei passaggi pubblicitari su una delle tre principali reti Rai, è lecito aspettarsi una riforma che abbia ben poco a che spartire col modello d'oltremania. Realisticamente, sembra andare nella direzione opposta.

La governance di TV Cultura

Più semplice e, in un certo senso, originale è invece la *governance* di TV Cultura, servizio pubblico dello Stato di San Paolo del Brasile. L'*emissora* che piace così tanto ai brasiliani rappresenta, in effetti, l'eccellenza di un paese in cui, è bene ricordarlo, ai cittadini non è imposto il pagamento di alcun canone radiotelevisivo. TV Cultura non è una società per azioni, ma una rete pubblica e commerciale controllata dalla Fundação Padre Anchieta, una no-profit dello Stato di San Paolo, che l'ha istituita nel 1967 con lo scopo di affidarle la gestione del servizio pubblico radiotelevisivo. Tramite la Fundação, entità di diritto privato che gode di indipendenza intellettuale, amministrativa e politica, il canale riceve una somma di sussidi pubblici alla cultura solo in parte necessari a garantirne il sostentamento. Il resto proviene da donazioni di grandi aziende brasiliane, introiti pubblicitari e partnership culturali.

Per assicurarne l'autonomia, a capo della Fundação vi è una direzione esecutiva e un CdA (*conselho curador*) composto da quarantasette membri, alcuni elettivi ed altri di carattere permanente, che sono in parte espressione delle istituzioni, ma anche e soprattutto dell'accademia, dei principali istituti di ricerca e delle più importanti associazioni dello Stato di San Paolo.¹¹ A garanzia della trasparenza nell'utilizzo delle risorse, inoltre, vi è la natura no-profit della Fondazione.

Contando appena sette studi televisivi e sei radiofonici, il patrimonio della Fundação Padre Anchieta¹² è alquanto modesto se comparato a quello delle grandi emittenti internazionali. Con un budget 2014¹³ pari a circa 205 milioni di reais (equivalenti a circa 56 milioni di euro), di cui 100 milioni di sussidi pubblici e 105 milioni di risorse proprie, TV Cultura non può essere certo definita un colosso, ma espleta in modo impeccabile la sua funzione: offrire un servizio al pubblico, non al potere politico.

E la Rai?

Tirando le somme, il modello BBC ha due grandi pregi: garantisce un elevato grado di autonomia e indipendenza dei vertici e dell'indirizzo dell'azienda e, non potendo contare sugli introiti pubblicitari, non genera distorsioni nel mercato. Il suo difetto, però, consiste nel sostenersi con una *license fee* che ammonta a 145,50 sterline annue.¹⁴

A modo suo, anche la gestione no-profit e indipendente della Fundação Padre Anchieta at-

11 Si veda la sezione "gestão" del sito <http://www2.tvcultura.com.br/fpa/>

12 <http://www2.tvcultura.com.br/fpa/institucional/patrimonio.aspx>

13 Si veda pag. 10 <http://midia.cmais.com.br/assets/file/original/018a3f4a8589d85c69f05f192482dc4d9433f756.pdf>

14 <http://www.bbc.co.uk/corporate2/insidethebbc/whoweare/licencefee>

tribuisce a TV Cultura due grandi pregi: terzietà e autonomia rispetto alla politica e assenza di canone televisivo. La natura mista pubblico-privata delle sue risorse, però, costituisce di fatto concorrenza sleale nei confronti delle altre emittenti che non ricevono sussidi pubblici.

E la Rai, rispetto ai due modelli che, come abbiamo visto, riscuotono maggior consenso tra i telespettatori, dove si colloca? Per quanto riguarda i grandi pregi, è da considerare non pervenuta. In materia di difetti, invece, si piazza a metà tra Londra e San Paolo e ci mette su il proverbiale carico da undici: oltre a gravare sui contribuenti con un canone che ammonta ormai a €113,50 annui,¹⁵ fa concorrenza sleale alle emittenti private e, se non bastasse, è militarmente occupata dai partiti, che ne controllano direttamente il CdA e indirettamente il palinsesto, l'informazione e i dipendenti.

Evidentemente, pensare di lasciare nelle mani dello Stato un servizio radiotelevisivo senza che percepisca alcun canone né generi distorsioni nella concorrenza è una soluzione non percorribile. Ad avallare la tesi vi è il tentativo del governo, nascosto tra le pieghe del ddl¹⁶, di abrogare l'articolo della legge Gasparri¹⁷ volto a garantire il rispetto del tetto massimo di affollamento pubblicitario sulle reti Rai, così come sancito dalla legge Mammì¹⁸, senza alcuna concreta garanzia che l'aumento di introiti pubblicitari, stimabile intorno a 500 milioni l'anno per la sola Rai Uno, sia funzionale all'abolizione del canone, materia delegata al governo ad un anno dall'entrata in vigore della riforma. Al riguardo, infatti, vi sono soltanto vaghe dichiarazioni di intenti del premier, che ne reputa "molto difficile" l'abolizione totale ed esplora, piuttosto, l'ipotesi di una forte *rimodulazione*, rendendolo progressivo sulla base del reddito e inserendolo nella fiscalità generale per contrastare la crescente evasione, stimata intorno al 30%. Qualora il tentativo incontrasse il favore delle Camere, quindi, il nodo della concorrenza sleale della TV di Stato nei confronti delle emittenti private diverrebbe ancor più critico, aumentando il divario tra la Rai che si va configurando e i *case studies* analizzati.

La *governance* pubblica di BBC e TV Cultura, con le dovute differenze del caso tra il primo *broadcaster* pubblico al mondo e un'eccellenza di nicchia di uno stato federale brasiliano, funziona anzitutto per una ragione: ai partiti è stato vietato di mettervi le mani dal primo momento e non, come si vorrebbe fare in Italia, solo dopo essersi resi conto che questi se ne erano impossessati. Infatti, ben più difficile, se non utopico, sarebbe liberare una Rai compromessa da un virus duro a morire, che l'ha contagiata e logorata ormai da decenni.

È naturale che al governo Renzi manchino la forza e, soprattutto, la volontà politica di spezzare l'abbraccio mortale dei partiti con la TV di Stato. In gioco, è bene tenerlo a mente, non vi è solo la possibilità di contaminare l'informazione e il dibattito pubblico del paese, ma anche e soprattutto quella di rinunciare ad un grande strumento di preservazione dello status quo, che garantisce rendite di posizione e consenso legato ad assunzioni "in quota" e voto di scambio.

Privatizzare o... privatizzare

Sin dalla sua fondazione, la Rai e il concetto di servizio pubblico radiotelevisivo sono stati, erroneamente, percepiti come indissolubili. Benché sia ormai consolidata nell'opinione

¹⁵ <http://www.abbonamenti.rai.it/Ordinari/ImportiDiCanone.aspx>

¹⁶ art. 5, comma 1, lettera a http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/DDL_RA1.pdf

¹⁷ art. 17, comma 2, lettera O <http://www.rai.it/dl/docs/%5B1232099039939%5DLeggeGasparri.pdf>

¹⁸ art. 8, comma 6 <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-08-06:223vig=>

pubblica la credenza che la Rai, nelle sue vesti di azienda, sia essa stessa il servizio pubblico radiotelevisivo, in realtà non ne è altro che la concessionaria in esclusiva. È il concetto di servizio pubblico, infatti, a “trovare fondamento costituzionale nei principi della libertà di parola e nel diritto di informare e di essere informati (art. 21 Cost.)”, non l’esistenza di un’azienda statale il cui destino vi sia inevitabilmente ed eternamente legato. “Nella sentenza n. 284 del 2002 la Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire che il venir meno del monopolio statale non comporta il venire meno della giustificazione costituzionale del servizio pubblico radiotelevisivo, che risiede nella sua funzione specifica, volta a soddisfare il citato diritto all’informazione ed i connessi valori costituzionali, primo fra tutti il pluralismo, nonché a diffondere la cultura per concorrere allo sviluppo sociale e culturale del paese”.¹⁹

Infatti, la legge n.223 del 1990 prevedeva che la concessione fosse affidata ad una società per azioni a totale partecipazione pubblica ma, stando alla vigente legge Gasparri, nulla vieta che a svolgere il ruolo a cui oggi è preposta la Rai sia un’altra azienda. Magari un’azienda privata, a cui la concessione in esclusiva del servizio pubblico radiotelevisivo venga attribuita tramite concorso pubblico chiaro e trasparente e il cui rinnovo, a scadenza di contratto, dipenda esclusivamente dai risultati ottenuti e, soprattutto, dall’effettiva conformità delle trasmissioni alla definizione di servizio pubblico, così come disciplinato dalla norma in vigore.

Liberandosi del pregiudizio del fallimento di mercato nell’erogazione del servizio pubblico radiotelevisivo si capirebbe che, con una concessionaria statale improntata a criteri di inefficienza e in cui controllati e controllori di fatto coincidono, le reti private svolgono già ampiamente funzione di servizio pubblico, supplendo alle lacune nell’offerta del “Cavallo morente” con trasmissioni spesso qualitativamente migliori, proprio perché legate alla loro capacità di incontrare la domanda dei telespettatori e, di conseguenza, generare introiti pubblicitari.

In definitiva, se è la Rai ad essere irrimediabile, che si riformi il servizio pubblico. La convenzione ventennale con cui lo Stato affida in esclusiva a Viale Mazzini la concessione del servizio pubblico radiotelevisivo scade tra poco più di un anno, il 6 maggio 2016. Vi sarebbe tutto il tempo, entro quella data, per privatizzare, mettendo sul mercato le azioni Rai di proprietà per il 99,5% del Ministero dell’Economia e delle Finanze, ed indire un bando pubblico aperto alle reti private conformi a tutti quei criteri che contraddistinguono le reti che svolgono servizio pubblico da quelle esclusivamente commerciali, con regole certe sull’eventuale revoca della concessione nel caso di inadeguatezza o non conformità dell’offerta.

In materia, con un articolo a cui si è forse prestata poca attenzione,²⁰ il ddl del governo faciliterebbe di gran lunga il processo di privatizzazione al legislatore che ne avesse volontà politica, introducendo il principio per cui la concessione del servizio pubblico alla Rai verrebbe meno automaticamente qualora si cedesse a privati una quota di capitale superiore al 10%.

Partendo da questo presupposto, si configurerebbero diverse possibilità, come quella altamente auspicabile che vedrebbe l’effettiva e totale abolizione del canone e, sull’onda del modello della TVE spagnola o, come abbiamo visto, della brasiliana TV Cultura, l’assegnazione di sovvenzioni da parte dello Stato alla concessionaria, per sostenerla esclusivamente nella produzione di trasmissioni che rientrano nella definizione di servizio pubblico, lasciandole facoltà di produrre programmi a carattere commerciale con risorse proprie.

¹⁹ http://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/09/09_cap04_sch07.htm

²⁰ art. 2, comma 12-ter http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/DDL_RAI.pdf

Privatizzare è l'unica soluzione percorribile per riconsegnare ai contribuenti un servizio pubblico televisivo efficiente e all'altezza delle aspettative, affrancandoli dal peso di un Leviatano irriformabile. Ci affligge constatare, viste le premesse della riforma renziana, che all'orizzonte non sembra scorgersi alcuna volontà politica di affamare la belva.

IBL Focus

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.