

Cercherò di rispondere alle domande di Enzo Cheli e magari ne farò qualcun'altra. Come diceva prima Gentiloni ci sono stati due anni di discussioni aspre attorno alla legge Gasparri. In questi due anni di discussioni, da spettatore esterno, da lettore dei giornali, ho visto dispiegarsi un conflitto a proposito di vari temi: a proposito delle nuove piattaforme digitali; della sorte di Rete quattro e della terza rete RAI, se andare la prima sul satellite o meno, se perdere la seconda la pubblicità; si è discusso del sistema integrato delle comunicazioni; e soprattutto della posizione monopolistica di Berlusconi, che ha dominato in maniera forte quel dibattito. Ho visto invece relegato ai margini il tema della privatizzazione della RAI. Si è lasciata passare inosservata la decisione – che io considero sbagliata – di privatizzare la RAI.

E invece quel tema avrebbe meritato più attenzione. È passata la scelta della privatizzazione ma, per fortuna, in forme e modi, da renderla non attuabile. Quali imprenditori investiranno sulla RAI sapendo che la loro presenza è per legge ridotta ai margini?

Ma soprattutto ritengo grave la scelta della privatizzazione. L'emittenza televisiva ha un'incidenza sulla formazione culturale ed educativa di gran lunga superiore a quella delle istituzioni scolastiche. Ora, per quanto si possa essere favorevoli alla presenza delle scuole private, per quanto si possa ritenere che anche le scuole private svolgano un servizio pubblico e possano anche essere finanziate dallo Stato – io mantengo dei dubbi – tuttavia nessuno mette in discussione che debba esserci una

---

(\*) Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Bologna.

scuola di Stato, accanto a quelle private. Se l'Italia mantenesse la scelta di privatizzare l'emittenza pubblica sarebbe l'unica in Europa, accanto al solo Lussemburgo. Quindi mi pare che sia importante sottolineare in questa sede che deve esserci un servizio pubblico radiotelevisivo, di proprietà pubblica sottratto alla logica del mercato. Vedo che adesso si sta facendo marcia indietro; l'attuale ministro, se ho capito bene, il ministro Landolfi, che pure appartiene allo stesso partito di Gasparri, ha messo da parte questo capitolo della privatizzazione.

So bene che "proprietà pubblica" è un'espressione che va meglio precisata. Nessuno vuole tornare all'IRI e alle partecipazioni statali. Io penso che sia valida la proposta dell'ISIM, cui sembra favorevole lo stesso Petruccioli, di pensare alla RAI come a una istituzione culturale retta da una Fondazione pubblica. Questa potrebbe avere un regime speciale – analogo a quello di altre grandi istituzioni culturali – e potrebbe essere retta da un Consiglio espresso in parte dal Parlamento, in parte dalle Regioni, in parte dalle confessioni religiose, in parte dalle Università e dalle accademie culturali ma escluderei le Fondazioni bancarie, presenti in modo benemerito in altre fondazioni pubbliche. Potrebbe anche essere prevista la presenza, ovviamente non determinante, degli stessi lavoratori, in particolare i giornalisti. La struttura potrebbe essere non lontana da quella dell'Enciclopedia italiana o da quella cui si pensa per la riforma della Banca d'Italia. Alla Fondazione potrebbero fare capo le diverse società in cui potrebbe articolarsi l'attuale RAI. Però, ecco questo è il punto, abbiamo bisogno di un servizio pubblico che non sia degradato dalla concorrenza sul mercato pubblicitario e che non sia ossessionato dagli indici di ascolto; perché sono gli indici di ascolto e le esigenze del mercato pubblicitario che portano l'emittenza pubblica a concorrere con quella privata nel produrre quelle robacce e quelle volgarità che avviliscono i nostri teleschermi e umiliano quanti si imbattono in esse.

È inutile fare qui i nomi di certe trasmissioni – non mi riferisco solo all'"Isola dei famosi" o al "Grande fratello" – veramente degradanti sia per gli adulti e, soprattutto, per i nostri

figli e nipoti ai quali vengono trasmessi messaggi certamente non edificanti. La Tv pubblica è divenuta spesso quella cattiva maestra di cui parlava Popper, che certo non può essere accusato di velleità censorie. E per di più si tratta di trasmissioni finanziate, sia pure in parte, con il canone, con i soldi dei pensionati e dei padri di famiglia.

Ma si dice che il mercato pubblicitario è necessario per finanziare l'emittenza pubblica, che quindi si finanzia – all'incirca – per metà con il canone e per metà invece con il mercato pubblicitario.

Ma è proprio quella parte di mercato pubblicitario che determina la qualità delle trasmissioni della emittenza pubblica proprio perché il valore degli spazi pubblicitari cresce in relazione agli indici di ascolto. La conseguenza è che l'emittenza pubblica è costretta a seguire la qualità delle trasmissioni messe in onda negli stessi orari dalla emittenza concorrente. E se in qualche occasione o in qualche fascia oraria la emittenza pubblica perde indici di ascolto non solo si accuserà la dirigenza di essere un pessimo imprenditore ma la si accuserà anche di volere favorire Berlusconi e Mediaset!

Come sottrarsi alla logica del mercato pubblicitario? Arrivare ad un raddoppio del canone è impossibile; raddoppiare il canone, oggi a 99 euro, farebbe crescere l'evasione e spingerebbe gli abbonati contro l'emittenza pubblica (così favorendo peraltro l'*appeal* dell'emittenza privata).

L'unica strada mi pare quella indicata in questo stesso convegno nella bella relazione di Paolo Caretti: carichiamo sulla fiscalità generale l'introito oggi assicurato dagli introiti pubblicitari. Manteniamo pure gli indici di ascolto ma al solo scopo di avere il polso del gradimento degli utenti ma si eviti di essere schiavi degli indici di ascolto. Il riferimento a tali indici – lo ripeto – rende l'emittenza pubblica subalterna a quella privata.

Mi rendo conto che il carico per il bilancio dello Stato sarebbe di un certo peso ma è anche vero che si libererebbero risorse pubblicitarie per le altre emittenze e per l'editoria

e potrebbe quindi anche prevedersi – mi limito a formulare un’ipotesi – un aumento dell’imposta sulla pubblicità a carico dell’emittenza privata ed anche – aggiungo – una riduzione dei finanziamenti a pioggia per una certa editoria che continuano ad essere particolarmente forti.

Se un servizio pubblico quindi – ripeto di proprietà pubblica – è necessario, il tema del pluralismo rimane in tutta la sua forza e in tutte le sue contraddizioni, come ce lo portiamo appresso da alcune decine di anni. Io ho recentemente ritrovato tra i miei libri un libretto pubblicato alla fine degli anni '60 dalla RAI, dal servizio stampa della RAI, che aveva chiesto a intellettuali, professionisti, giornalisti di definire brevemente il termine pluralismo; venivano registrate 120 definizioni diverse di pluralismo. Il libretto era forse malizioso: serviva a dire non riusciamo a metterci d'accordo su che cosa è il pluralismo quindi andiamo avanti così. Noi abbiamo oggi un punto di riferimento nella sentenza 826 del 1988 della Corte costituzionale. Questa aveva dato una definizione del pluralismo distinguendo il pluralismo “esterno”, quello “diversificato” e quello “interno alle varie fonti”. Il pluralismo esterno è quello che implica la presenza del maggior numero possibile di fonti d'informazione in un regime di concorrenza, in un mercato non dominato da concentrazioni monopolistiche; quello diversificato richiede la possibilità di scelta da parte del cittadino tra fonti diversificate, quindi stampa, televisione, altri media. Da qui appunto l'esigenza che il mercato pubblicitario non sia tale da mettere in discussione il pluralismo diversificato; perché se la RAI oppure le televisioni private, assorbono troppe risorse si inaridiscono quelle disponibili per le altre fonti di informazione. Il tema del pluralismo interno è tema che riguarda soltanto la RAI? Forse, ma non ne sono sicuro. C'è un passaggio del messaggio di Ciampi sull'informazione che è rimasto ai margini del dibattito, anzi non ha avuto nessun rilievo. Si suggeriva che i controlli sulla pluralità dell'informazione politica, oggi esercitati dalla Commissione di vigilanza soltanto sulla RAI, venissero estesi anche alla emittenza privata.

Ma che significa pluralismo “interno”? Si può in nome del pluralismo limitare la libertà di espressione dei giornalisti? Si tratta di trovare nella emittenza pubblica un equilibrio: la libertà di espressione dei giornalisti è garantita dalla Costituzione ma non può mettere in discussione un altro valore costituzionale, quello del pluralismo e della obiettività dell’informazione riaffermato dalla Corte costituzionale in varie occasioni. Ma è anche vero che la ricerca del pluralismo non può tradirsi in una compressione non ragionevole della libertà di espressione. Pluralismo e libertà d’espressione non sono la stessa cosa, perché in nome del pluralismo può anche essere limitata la libertà d’espressione. Fino a che punto la libertà di espressione può essere garantita senza ledere il pluralismo e fino a che punto l’esigenza di non ledere il pluralismo può limitare la libertà d’espressione? Negli anni scorsi ho trovato deludente che i difensori di questo o quel conduttore – sia esso Floris o Socci – si siano schierati pregiudizialmente a favore dell’uno o a favore dell’altro conduttore senza porsi questi interrogativi. Mi chiedo se non debba invece trovarsi il modo, uno stile perché ferma restano la libertà d’espressione di tutti, venga garantito quel pluralismo che è reso necessario dalla natura del servizio pubblico, dai principi costituzionali e anche dal semplice, elementare fatto che il canone è pagato da tutti e non solo dai cittadini in sintonia con la dirigenza RAI del momento, sia essa legata all’uno o all’altro schieramento. Sotto questo profilo trovo interessante la formula del doppio conduttore sperimentata da “Otto e mezzo”, la trasmissione de “La 7”.

Se quindi l’esigenza del pluralismo va garantita all’interno di un servizio pubblico che rimanga di proprietà statale, la presenza delle Regioni mi pare importante. Mi riferisco alle Regioni non in quanto legislatori, non in quanto titolari di poteri amministrativi – è questo un tema che lascio agli interpreti del confuso nuovo Titolo V – ma in quanto espressione di pluralismo. E qui vado con la memoria ai primi passi di questa Regione, che nei primi anni ’70 assieme ad altre Regioni condusse una battaglia per la presenza delle stesse nell’emittenza pubblica.

La soluzione venne trovata, ma fu una soluzione infelice. La legge 103 del 1975, che fu il frutto anche di quelle battaglie, prevedeva un coinvolgimento delle regioni; prevedeva un Consiglio di amministrazione formato da 16 membri, di cui 6 eletti dall'assemblea dei soci, cioè nominati dall'IRI, quindi nominati dalla Democrazia Cristiana; 10 nominati dalla commissione di vigilanza, di cui 4 scelti tra rappresentanti espressi dai Consigli regionali. Ciascun Consiglio regionale doveva fornire una terna di nomi e la Commissione ne avrebbe dovuto scegliere complessivamente 4. Con quali criteri se non quelli partitici? La conclusione della trattativa fra i partiti fu l'elezione a presidente della RAI di Beniamino Finocchiaro, che era stato espresso dalla Regione Puglia. Ma in realtà la scelta era caduta non su un rappresentante regionale ma su un esponente del partito socialista. Infatti se qualcuno avesse chiesto di Finocchiaro – che pare sia stato un buon presidente – nessuno avrebbe detto che si trattava di un rappresentante delle Regioni ma che si trattava di un esponente socialista.

Fallita quella soluzione, annegata nella lottizzazione partitica che contrassegnò quegli anni, nel 1984 venne eliminata senza rimpianti la presenza regionale. Se ricordate bene si prese lo spunto dalla ratifica del cosiddetto decreto Berlusconi, quello che aveva consentito di operare in interconnessione per evitare l'oscuramento da parte dei pretori, e si realizzò un compromesso fra i socialisti, che ebbero la conversione del decreto, la Democrazia Cristiana che ne approfittò per aumentare i poteri del direttore generale espresso dall'IRI, e il PCI che ebbe una posizione privilegiata nella terza rete. Caduto il vecchio sistema, i vecchi equilibri partitici, nel 1993 si passa alla nomina di un ristretto Consiglio di amministrazione da parte dei due presidenti delle Camere, che allora erano di due diverse formazioni politiche, Napolitano e Spadolini, la cosiddetta RAI dei Professori. Con la legge Gasparri i partiti hanno ripreso il controllo del Consiglio di amministrazione ma gli equilibri non sono più quelli degli anni '80 e trovo interessante la nomina del presidente con una maggioranza necessariamente bipartisan.

Ma questa è altra storia; a me interessa invece porre in questa sede un problema: come assicurare alle regioni una presenza nella emittenza pubblica? Varie le formule previste in altri paesi, a tradizione federalista, per esempio in Germania. Io penso che in Italia l'unica strada sia quella di una presenza, in forme e modi da studiare, negli organi dirigenti di quella Fondazione pubblica di cui parlavo prima, assieme alle altre espressioni del pluralismo sociale. È chiaro che si tratta di soluzioni che vanno meglio studiate, precisate, ma mi pare un tentativo interessante di trovare una strada che possa da un lato assicurare la presenza di una emittenza pubblica e dall'altro evitare l'occupazione partitica della stessa.