

GIANLUCA GARDINI

## RAI E SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO: LA “CULTURA ITALIANA” IN BILICO TRA UNITÀ, PLURALISMO E MERCATO\*

SOMMARIO: 1. Il paradosso della libertà di Stato. – 2. Servizio pubblico radiotelevisivo e Stato sociale. – 3. Il paradigma BBC. – 4. La televisione come bene “pubblico”. – 5. Il progetto culturale “RAI”. Le origini. – 6. Il progetto “culturale” RAI. La modernità. – 7. Il progetto “culturale” RAI. Il sistema misto. – 8. La Costituzione come denominatore comune. – 9. Il pluralismo come missione. – 10. Guardando al futuro.

### **1. Il paradosso della libertà di Stato**

La storia della disciplina radiotelevisiva in Italia, e più in generale in Europa, è sostanzialmente la storia di un paradosso: attraverso regole speciali, assunte in deroga al diritto comune e al principio di concorrenza, si vuole far sì che un’attività imprenditoriale in cui trovano compimento svariate libertà costituzionali venga affidata in via diretta (e a tratti esclusiva) allo Stato, per favorirne l’esercizio pluralistico e competitivo, e senza che l’attività in parola perda i propri connotati di libertà.

Per capire la televisione occorre partire dalla radio: è stata infatti la radio a segnare il punto di rottura con i media preesistenti, introducendo una forma di comunicazione capillare rivolta ad un pubblico ampio e indifferenziato, ottenuta grazie a una trasmissione “a flusso” che si avvicina ai ritmi della quotidianità e abolisce i vincoli della fruizione localizzata, statica. Le potenzialità applicative della radio vengono valorizzate dalle ricerche che, a partire dalla seconda metà del XIX secolo, portarono alla scoperta delle onde elettromagnetiche. I conflitti mondiali del Novecento, unitamente alle caratteristiche intrinseche del mezzo, svolsero un ruolo determinante per la trasmissione elettromagnetica in Europa: l’uso militare della

\* Il presente saggio costituisce una versione più estesa ed approfondita del contributo destinato agli Atti per il 150° anniversario delle leggi di unificazione amministrativa, a cura di D. Sorace e L. Ferrara.

radio durante la prima guerra mondiale, in particolare, contribuì a rendere tutti – apparati politici, imprese e cittadini – consapevoli della grande capacità di penetrazione del mezzo radiofonico nel tessuto sociale.

Il problema da subito evidente, tuttavia, fu quello della scarsità delle risorse disponibili: ogni comunicazione radio ha bisogno di essere trasmessa su un'apposita ed autonoma frequenza, al fine di evitare sovrapposizioni, disturbi ed interferenze tra i vari messaggi<sup>1</sup>. Per questo, a differenza della stampa, solitamente lasciata libera da condizionamenti governativi, nella maggior parte dei paesi occidentali l'attività radiofonica (e, in seguito, radiotelevisiva) fu sottoposta sin dall'origine ad una regolazione pubblicistica più o meno penetrante. Esigenze di uso razionale delle risorse disponibili, infatti, imposero un "ordinamento delle radiocomunicazioni" globale, esteso cioè all'intero pianeta, che, di fatto prese il via con la Convenzione di Berlino del 1906, da cui nacque l'Unione Internazionale Radiotelegrafica, poi confluita nella Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (UIT, 1932). Questi organismi internazionali furono creati per ripartire il globo terracqueo in regioni e zone geografiche, all'interno delle quali le varie gamme di frequenze vennero attribuite ai diversi servizi di radiocomunicazione, per poi essere registrate e assegnate separatamente agli Stati.

Un primo tentativo di regolazione internazionale si ebbe nel 1936, con la *International Convention concerning the Use of Broadcasting in the Cause of Peace*, sottoscritta a Ginevra per prevenire l'uso della radio a fini propagandistici e mai entrata in vigore. Successivamente, sotto l'egida della UIT presero avvio le Conferenze regionali delle radiocomunicazioni, cui spettava il compito di assegnare le frequenze nelle diverse aree geografiche del pianeta, procedendo ad un aggiornamento costante sulla base dell'evoluzione dei servizi e delle nuove tecnologie. Questo meccanismo di assegnazione non impedì il fenomeno dello sconfinamento delle trasmissioni radiofoniche, prima, e televisive in seguito, in particolare nell'area europea, contrassegnata da una molteplicità di Stati di piccola dimensione. Senza trascurare che, in taluni casi, «la comunanza linguistico-culturale che contraddistingue alcuni paesi europei ha reso attrattiva l'esportazione di trasmissioni oltre i confini nazionali», al fine di diffondere contenuti e modelli culturali nei paesi limitrofi<sup>2</sup>.

La scarsità delle risorse, tuttavia, è solo una delle ragioni che, negli anni, hanno portato a consolidare un diverso regime giuridico per stampa e ra-

<sup>1</sup> M.A. Sandulli, *Radioaudizioni e televisione (voce)*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, 191.

<sup>2</sup> G. Pavani, *Radiotelevisioni. Profili storici e comparati*, Filo diritto, Bologna, 2012, 93.

dioemissione. Ad essa se ne affiancano altre, non facilmente sintetizzabili e non tutte razionali: il maggior potere di condizionamento della radio/televisione, la maggiore passività nella sua fruizione rispetto alla stampa, le barriere naturali poste all'ingresso del mercato televisivo.

Una tesi interessante spiega la diversità di trattamento di stampa e televisione con una sorta di interdipendenza tra i due mezzi, in virtù della quale si vorrebbe «rimediare ai difetti di una stampa priva di regole attraverso un sistema radiotelevisivo regolato»<sup>3</sup>. I legislatori europei, secondo questa ricostruzione, avrebbero operato una compensazione tra questi due mezzi, basata essenzialmente sulla “percezione” della televisione come una tecnologia nuova e più penetrante rispetto alla stampa, caratterizzata da maggiore libertà di movimento<sup>4</sup>.

In alcuni casi – nei paesi europei usciti sconfitti dalla seconda Guerra mondiale, con sistemi democratici ancora fragili e da ricostruire – furono le esigenze militari e di sicurezza nazionale a favorire il monopolio delle comunicazioni radioelettriche. In questi ordinamenti la volontà politica dei governi nazionali di controllare una tecnologia molto potente per l'aggregazione e la conquista del consenso sociale fu accompagnata dalle pressioni degli Alleati (Stati Uniti in primo luogo) che, attraverso la creazione di una “televisione di Stato”, miravano a sottrarre il nuovo mezzo all'arbitrio dei privati e alle derive antidemocratiche.

In Italia una parte delle ragioni che condussero al monopolio pubblico sulle radiocomunicazioni è indubbiamente legata alla concezione economica, imperante nella prima metà del secolo XX secolo, che teorizzava una forte presenza dello Stato nell'economia, sia come imprenditore diretto che come regolatore. È pur vero che questa concezione non impedì il consolidarsi di una concezione “privatistica” della stampa e dell'editoria, corretta solo a tratti da forme di assistenza e di finanziamento dello Stato, volte a sostenere la produzione e il consumo di prodotti editoriali nel paese.

Per quanto suggestive, nessuna tra le diverse spiegazioni avanzate appare decisiva per comprendere la “specialità televisiva”, nonostante le differenze nella disciplina giuridica di stampa e televisione risultino evidenti sin da quando quest'ultima inizia a muovere i primi passi. Non si tratta solo di differenze quantitative, legate all'intensità della regolazione: nel settore televisivo lo Stato non si limita ad assumere il ruolo di regolatore, definendo le modalità e i limiti all'esercizio di una determinata attività, ma indossa i

<sup>3</sup> E. Barendt, *Broadcasting Law: a Comparative Study*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 3.

<sup>4</sup> L.C. Bollinger, *Freedom of the Press and Public Access: Towards a Theory of Partial Regulation of the Mass Media*, in *Michigan Law Review*, 1976, 75.

panni del gestore, esercitando in prima persona l'attività radiotelevisiva e assumendo su di sé il compito di garantire il diritto all'informazione.

Nella duplice veste di regolatori e gestori, nell'arco temporale ricompreso tra le due guerre mondiali, gli Stati europei iniziarono a praticare modelli eterogenei di "servizio pubblico radiotelevisivo", riservando a se stessi l'esercizio esclusivo dell'attività trasmissiva. In questo modo il servizio pubblico radiotelevisivo, già presente nella legislazione europea sin dai primi decenni del XX secolo, «rimane anche nell'esperienza del secondo dopoguerra, come conseguenza dell'acquisita piena consapevolezza del nesso strettissimo tra la disciplina del settore radiotelevisivo (come segmento fondamentale dell'intero sistema informativo) con la stessa forma di Stato democratico»<sup>5</sup>.

Attraverso la creazione di un servizio pubblico radiotelevisivo i governi europei volevano far sì che il processo comunicativo elettronico – che consente di trasmettere informazioni al pubblico, scambiare idee, definire valori e identità comuni – avesse luogo in modo realmente libero, pluralistico, democratico. In altri termini il monopolio televisivo pubblico nacque per proteggere la libertà di essere informati, concepita quale versante passivo della libertà di manifestare il pensiero e di informare<sup>6</sup>.

La riserva allo Stato venne interpretata dagli Stati europei come garanzia di libertà privata: un paradosso all'interno del quale si stempera il tradizionale rapporto autorità-libertà.

Va chiarito, in premessa, che la scelta di riservare alla mano pubblica l'attività radiotelevisiva non fu necessitata, ma scaturì da un'opzione politica degli Stati. Per rendersene conto, basta porre mente ai due modelli di radiodiffusione che si delineano in Europa e negli Stati Uniti alla fine degli anni Venti del secolo scorso. Da un lato, molti paesi europei (tra cui Austria, Inghilterra, Italia, Finlandia, Danimarca, Belgio) dopo aver offerto un sostegno pubblico nella fase iniziale della sperimentazione del mezzo, proseguirono lungo la direttrice "interventista" al momento della sua diffusione, saldando all'interesse economico la volontà di operare un controllo su un apparato che la propaganda bellica aveva dimostrato essere altamente efficace. Dall'altro, gli Stati Uniti si orientarono verso il *pure market model*, e il legislatore nordamericano, applicando i principi del liberismo economico a

<sup>5</sup> P. Caretti, *Radiotelevisione (voce)* in EdD, Aggiornamento, I, 1997, 875.

<sup>6</sup> Sulle diverse libertà di informazione v. L. Paladin, *Problemi e vicende della libertà di informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in Id. (a cura di), *La libertà di informazione*, Utet, Torino, 1979; Barile, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano, 1975; C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958.

questo settore, preferì affidare al mercato e alla logica del *laissez faire* la diffusione di questo mezzo di comunicazione. Per questo negli Stati Uniti il sistema radiofonico, così come quello televisivo, assunse sin dall'origine un'impronta commerciale, basata sullo sfruttamento delle risorse derivate dalla vendita di spazi pubblicitari. Va segnalato che, nella cultura giuridica americana, i servizi pubblici non possono essere oggetto di riserva statale, essendo convincimento diffuso che i privati possano altrettanto efficacemente garantire la soddisfazione dell'interesse generale. D'altra parte, il *First Amendment* della Costituzione nordamericana si erge a baluardo contro qualsiasi intervento regolativo del Congresso americano che possa condurre a una restrizione della libertà di espressione, tra cui rientra a pieno titolo anche l'attività radiotelevisiva (con l'unica rilevante eccezione della cd. *fairness doctrine*, rimasta in vita per quasi quarant'anni nell'ordinamento nordamericano)<sup>7</sup>.

Evidentemente, l'opzione della "televisione di Stato" non costituisce solo il precipitato della situazione politica dei paesi che vi aderirono, ma esprime un significato culturale più profondo: l'attività radiotelevisiva non può essere trattata come qualsiasi altro servizio economico o imprenditoriale prodotto dal mercato, poiché essa incide sulle libertà civili dei cittadini, sui loro diritti di partecipazione alla vita politica e sociale, sulla integrazione del singolo nella comunità, sullo *status* di cittadino. In altri termini, nell'impostazione seguita da alcuni ordinamenti europei l'attività radiotelevisiva rileva per la "funzione" (sociale, politica, culturale) che svolge a favore dei cittadini, prima ancora che per il servizio che essa offre al mercato e ai consumatori. In virtù della sua rilevanza democratica, essa si connette direttamente alla forma di Stato, intesa come modo in cui si atteggiano i rapporti tra gli elementi costitutivi del medesimo: popolo, territorio, sovranità.

Nell'Europa sconvolta dalla violenza bellica dei conflitti mondiali, alla ricerca di elementi di coesione e di unità, radio e televisione sono immediatamente percepite come "istituzioni" votate al perseguimento di interessi pubblici, alla formazione di un bagaglio comune di valori e idee, alla costruzione delle basi democratiche del sistema nazionale ed europeo. Questo *idem sentire* nei confronti dell'attività radiodiffusiva «deriva dalla circolazione di un modello culturale, nato con la BBC e ancorato al concetto di servizio pubblico», che rapidamente si diffonde nei principali paesi europei<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> W. Hoffmann-Riem, *Regulating Media*, The Guilford Press, New York-London, 1996, 34.

<sup>8</sup> G. Pavani, *op. ult. cit.*, 130.

Sul piano concettuale si delinea un modello comune europeo di servizio pubblico radiotelevisivo, costruito intorno ad un progetto culturale e identitario. Sul piano fattuale, tuttavia, i modelli di servizio pubblico realizzati in Europa differiscono profondamente per organizzazione, regime giuridico, finanziamento. Con un'ambiguità di fondo: nelle democrazie dell'Europa occidentale, il monopolio pubblico viene concepito come mezzo per garantire il pluralismo delle idee e delle opinioni politiche; nei Paesi dell'Europa dell'Est, come anche in Spagna e Portogallo durante gli anni del totalitarismo, il monopolio statale favorisce l'uso della televisione a fini propagandistici e di conservazione dello *status quo* da parte dei regimi di governo.

## 2. Servizio pubblico radiotelevisivo e Stato sociale

La riserva allo Stato di ogni attività radiodiffusiva affonda le radici nel periodo pre-repubblicano: sin dal 1910, lo Stato italiano aveva riservato a se stesso lo sfruttamento dei servizi radiotelegrafici, con la facoltà di rilasciare concessioni e licenze a operatori privati o pubblici. In particolare, con la l. 30 giugno 1910, n. 395, sostanzialmente informata ai principi emersi nella Convenzione di Berlino del 1906, furono affidati in via esclusiva allo Stato (in particolare, al Governo) «lo stabilimento e l'esercizio di impianti radiotelegrafici e radiotelefonici ed in generale di tutti quelli per i quali nello Stato e nelle colonie dipendenti, a terra e sulle navi, si impegna energia allo scopo di ottenere effetti a distanza senza l'uso di conduttori».

Con l'avvento del regime fascista, il carattere "pubblico" del servizio radiodiffusivo venne ad accentuarsi, e su di esso furono stabilite più incisive e penetranti forme di controllo governativo. Il r.d. 14 dicembre 1924, n. 2191, affida la concessione in esclusiva del servizio ad una società di nome Unione radiofonica italiana (URI), risultante dalla fusione della Radiofono – Società italiana per le radiocomunicazioni circolari, azionista di maggioranza, con la Società italiana radio audizioni circolari (SIRAC). Di lì a qualche anno (1927) l'URI venne trasformata in EIAR (Ente italiano audizioni radiofoniche) e subito dopo, nel 1929, l'EIAR ottenne la concessione esclusiva di trasmissione per un periodo di venticinque anni; questa soluzione, per molti aspetti, si tradusse in un rafforzamento della presenza governativa nell'organizzazione imprenditoriale e nella gestione della radiodiffusione. L'affidamento ad un unico soggetto, oltre che consentire un più facile controllo del governo sull'organizzazione e sull'attività dell'ente gestore, aveva l'indubbio pregio tecnico di risolvere in radice il problema delle interfe-

renze, dovuto ad una non razionale dislocazione degli impianti di trasmissione appartenenti ad imprese diverse.

Nel 1936, l'emanazione del Codice postale (r.d. n. 645/1936) condusse a un ulteriore irrobustimento della riserva statale, che venne così a estendersi a tutti i servizi di telecomunicazione, tra cui i servizi telegrafici, telefonici, radioelettrici, via cavo e ottici. Successivamente, con il d.lt. n. 457/1944, l'EIAR assunse la denominazione sociale di RAI (Radio audizioni Italia), e, in piena occupazione tedesca, venne riconfermato il sistema monopolistico.

In questo stesso lasso temporale le funzioni di controllo e di vigilanza sulle radioaudizioni circolari furono affidate a due organismi di nuova istituzione: il comitato per la determinazione delle direttive di massima culturali, artistiche ed educative (costituente un organo tecnico del Ministero delle poste e telecomunicazioni e derivante le sue origini dal comitato superiore di vigilanza istituito nel 1927), dotato di compiti prevalentemente di indirizzo sul contenuto dei programmi; e la commissione parlamentare di vigilanza sulle radiodiffusioni<sup>9</sup>. Il coinvolgimento del Parlamento – più formale che sostanziale, a dire il vero – rappresenta il primo segnale della volontà politica di sottrarre l'attività radiodiffusiva al controllo esclusivo dell'esecutivo, che riecheggerà negli anni a venire, come un *leit motiv*, nella giurisprudenza costituzionale sul servizio pubblico radiotelevisivo.

Dopo l'avvento della Costituzione repubblicana il monopolio pubblico trovò la sua giustificazione nella facoltà, espressamente prevista all'art. 43 Cost., di riservare «originariamente» allo Stato «determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscano a situazioni di monopolio e abbiano carattere di preminente interesse generale». La logica di scarsità, sopra ricordata, consentì infatti di ricondurre a una situazione di monopolio naturale l'etere e le frequenze elettromagnetiche, rendendo possibile la riserva originaria allo Stato delle imprese che operavano in questo settore. La riserva allo Stato, tuttavia, non implicava necessariamente l'esercizio diretto dell'attività radiodiffusiva da parte di quest'ultimo: per la gestione del servizio venne infatti previsto il conferimento di concessioni plurime a privati, disciplinate in modo da garantire il controllo pubblico sulle radiodiffusioni<sup>10</sup>. In questo modo, la riserva venne ad atteggiarsi come tecnica di controllo governativo sui profili tecnici inerenti ai “nuovi” mezzi di comunicazione, rivolta non soltanto nei confronti delle attività di servizio pubblico, ma anche di quelle di carattere privato. Dal punto di vista tecnico, dunque, le concessioni rila-

<sup>9</sup> D.lg.c.s. 5 aprile 1947, n. 428.

<sup>10</sup> M.A. Sandulli, *op. cit.*, 192.

sciate ai privati assunsero la forma di concessioni di beni (frequenze) prima ancora che di concessioni di servizi<sup>11</sup>.

Per quanto riguarda il carattere di “preminente interesse generale” dell’attività, il legislatore nazionale non incontrò particolari difficoltà nel giustificare la riserva statale sui servizi di radiodiffusione in base alla loro pubblica utilità e agli obiettivi educativi, artistici e culturali che, nell’interesse dei cittadini, potevano essere meglio perseguiti attraverso la gestione monopolistica. Più realisticamente, la scelta politica a favore del monopolio pubblico sulla comunicazione radioelettrica riusciva a spiegarsi con l’importanza della nuova tecnologia nella costruzione del consenso, come aveva dimostrato la propaganda attuata mediante la radio durante il periodo bellico, oltre che con la sua altissima pervasività.

In questo quadro, il diritto all’informazione assunse lo spessore di un vero e proprio *diritto sociale*, che comportava una responsabilità immediata dei soggetti pubblici<sup>12</sup>. L’idea di servizio pubblico radiotelevisivo rientrava appieno nel modello di Stato sociale che progressivamente si diffuse in Europa a partire dalla fine della seconda guerra mondiale.

La concessione per l’attività di trasmissione fu assegnata in via esclusiva alla società RAI, per conto dello Stato. Nel 1952 si giunse al rinnovo (il primo dopo l’entrata in vigore della Costituzione) della concessione in esclusiva del servizio pubblico a favore della RAI<sup>13</sup>, per un periodo ventennale. In seguito, con una deliberazione dell’assemblea societaria adottata il 10 aprile 1952, la RAI assunse l’attuale denominazione “RAI-Radiotelevisione italiana” e nel gennaio 1954, dopo due anni di sperimentazioni, venne avviato il servizio televisivo nazionale.

Quando la televisione inizia a essere effettivamente utilizzata dagli italiani, il suo percorso regolativo è in gran parte già segnato dalle scelte già compiute in relazione alla radio. Siamo alle soglie del boom economico, che consacrerà definitivamente la televisione come *status symbol* di un ritrovato benessere, dopo le miserie postbelliche. All’epoca, numerosi paesi europei erano più avanzati del nostro nel settore radiotelevisivo: erano trascorsi molti anni dai primi esperimenti televisivi, se si considera che la prima immagine televisiva in movimento della storia – la sagoma di un gatto di legno, il gatto Felix, in rotazione su un fonografo – risale al 1928<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> P.A. Capotosti, *Modelli normativi della concessione radiotelevisiva: il problema del servizio pubblico*, in Aa.Vv. (a cura di), *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1980, 94.

<sup>12</sup> V. Crisafulli, *Problematica della «libertà d’informazione»*, in *Il politico*, 1964, 300.

<sup>13</sup> D.R. 26 gennaio 1952, n. 180.

<sup>14</sup> S. Baldassarini, *Il sistema radiotelevisivo*, in A. Abruzzese, A. Dal Lago (a cura di), *Dal-*



In Italia, sono le ore 11.00 di domenica 3 gennaio 1954 quando sul video appare Fulvia Colombo, la prima annunciatrice della televisione italiana: nessuno immaginava che quel semplice elettrodomestico, negli anni a venire, avrebbe occupato prepotentemente la vita privata e pubblica dei cittadini italiani. Con la televisione, nelle case degli italiani iniziano ad entrare varietà, teatro, musica e notizie da ogni parte del mondo. La nascita del servizio pubblico radiotelevisivo segna l'avvio della costruzione di un patrimonio di storia e tradizione italiane, riconosciuto anche a livello internazionale. Da quel momento in avanti la RAI diverrà, nel bene e nel male, un punto di riferimento per tutti gli italiani.

### 3. Il paradigma BBC

Non è possibile neppure avviare il discorso sulla missione del servizio pubblico radiotelevisivo in Italia senza fare un breve riferimento all'esperienza britannica della *British Broadcasting Corporation*, l'archetipo di tutti i servizi pubblici europei. La *British Broadcasting Corporation* (d'ora in avanti BBC) rappresenta, a livello mondiale, il paradigma di gestione pubblica della radiodiffusione e, più in generale, dei mass media. A tutt'oggi la BBC è considerata il principale punto di riferimento, il *benchmark* naturale per qualsiasi emittente – pubblica e privata – che si prefigga di realizzare una programmazione non puramente commerciale, ma dotata di contenuti pedagogici, culturali, formativi. In sostanza la televisione pubblica inglese è il modello universale e insuperato di servizio pubblico radiotelevisivo.

La BBC è stata la prima impresa nel mondo a fornire un regolare servizio di trasmissioni radioniche (1922) e televisive (1936). Nel 1927, in seguito alle raccomandazioni della Commissione Crawford, il consorzio di costruttori di apparecchi radiofonici (*British Broadcasting Company*) che nel 1922 aveva iniziato a trasmettere il segnale radio in modo circolare, avvalendosi di una rete inizialmente composta da 8 stazioni, venne trasformato in società a capitale pubblico: la “pubblicizzazione” dell'ente fu ritenuta più coerente con la missione di attività priva di scopi lucrativi ad esso attribuita. Si legge negli atti della Commissione Crawford che «nessuna azienda o organizzazione costituita – direttamente o indirettamente – a scopo di lucro a vantaggio dei suoi componenti può essere considerata adeguata» per l'esercizio di una attività di rilevanza sociale e culturale qual è il servizio radio-

*L'argilla alle reti: introduzione alle scienze della comunicazione*, Costa & Nolan, Genova, 1999, 175.

diffusivo. Nel respingere con decisione il modello commerciale statunitense, basato sulla «totale e incontrollata libertà di trasmissione e inadatto al Paese», la Commissione di inchiesta guidata dal conte di Crawford raccomandò la trasformazione della BBC in ente pubblico: così, dopo soli cinque anni di attività, il consorzio di imprese private nato per la trasmissione e ricezione del segnale radio fu trasformato in “corporazione di diritto pubblico”, sotto la nuova (e attuale) denominazione di *British Broadcasting Corporation*. È interessante notare che, nel Regno Unito, il servizio radiotelevisivo privato prese il via solo alla metà degli anni Cinquanta, mentre il servizio radiofonico privato iniziò addirittura negli anni Settanta, a livello locale, e nel 1992 su scala nazionale.

L'avvio dell'attività radiodiffusiva privata sollevò nel Regno Unito forti critiche e obiezioni, fondate essenzialmente sull'argomentazione che l'iniziativa privata avrebbe abbassato la qualità del servizio. In realtà come rivela la dottrina più attenta, la scelta iniziale e la conservazione del monopolio pubblico sull'attività radiodiffusiva «ha a che fare più con la preoccupazione politica per la potenziale influenza e condizionamento del mezzo, che con qualsiasi teorica o pratica preoccupazione circa il servizio in sé»<sup>15</sup>. In modo speculare, l'introduzione in Gran Bretagna della televisione commerciale probabilmente ha meno a che fare con la promozione del pluralismo che con l'idea politica portata avanti dal Partito Conservatore circa la naturale spettanza dell'attività radiotelevisiva all'industria privata<sup>16</sup>.

Sin dagli esordi della BBC, il suo fondatore – il direttore generale John Reith, alla guida della *corporation* dal 1922 al 1938 – vide nell'attività radiodiffusiva la massima espressione dello “spirito della nazione”, e vi attribuì una missione etica prima ancora che imprenditoriale, consistente nell’ “educare, informare, divertire” tutti i cittadini. Questa triade di funzioni “culturali” rappresentò l'*imprinting*, la caratteristica primigenia fissata nel sistema nervoso del servizio pubblico britannico, che contraddistinguerà in modo peculiare l'attività della BBC negli anni a seguire e verrà ripresa da tutti i servizi pubblici europei. L'enfasi posta sulla funzione culturale del servizio pubblico da parte di Lord Reith attesta come, geneticamente, l'obiettivo ultimo della BBC fosse l'uomo, e non il mercato: il servizio pubblico britannico nasce per soddisfare le esigenze degli individui, migliorare il loro status di cittadini, non per scopi economici e commerciali. Analogamente, il

<sup>15</sup> A.R. Smith, *Television: an International History*, Oxford University Press, New York, 1997, 30-31.

<sup>16</sup> J. Curran, I. Seaton, *Power without Responsibility: The Press, Broadcasting and New Media in Britain*, 6th ed., Routledge, London, 2003, 160.

servizio offerto dalla BBC è pubblico in quanto rivolto a soddisfare l'interesse *del* pubblico, non perché diffuso in forma aperta per il mercato.

A seguito della pubblicizzazione, avvenuta nel 1927, l'emittente radiotelevisiva pubblica del Regno Unito venne disciplinata mediante uno Statuto reale (*Royal Charter*), poiché si ritenne che l'istituzione mediante legge comportasse un coinvolgimento troppo diretto del Parlamento, e dunque delle forze politiche, nella regolazione di un servizio che doveva invece nascere e svilupparsi all'insegna dell'indipendenza. La *Royal Charter* ha tuttora il compito di definire la struttura, le finalità di pubblico interesse e gli obiettivi strategici del servizio pubblico radiotelevisivo: tra questi ultimi si segnalano, in particolare, il sostegno alla cittadinanza; la promozione dell'educazione e dell'apprendimento; la promozione della creatività e dell'eccellenza in campo culturale; la diffusione della conoscenza delle nazionalità, delle comunità e delle regioni che fanno parte del Regno Unito; la diffusione dell'immagine del Regno Unito nel mondo e promozione della conoscenza di altri paesi nel Regno Unito; la diffusione dei benefici derivanti dall'evoluzione tecnologica nel campo delle telecomunicazione, con particolare riferimento allo sviluppo della Tv digitale. Oltre a ciò, la *Royal Charter* detta le norme di base sull'ordinamento del servizio pubblico radiotelevisivo e ne garantisce l'indipendenza editoriale. Alla *Royal Charter* si affianca un Accordo (*Agreement*) che regola nel dettaglio le indicazioni contenute nell'atto istitutivo, con particolare riferimento alla *governance*, alla gestione finanziaria ed all'indipendenza editoriale. L'*Agreement* è stipulato tra la BBC e il Ministro della cultura, dei media e dello sport (il più recente risale al luglio 2006) ed è approvato all'esito di un approfondito dibattito parlamentare. L'ultima *Royal Charter* è stata adottata il 19 settembre 2006 (in vigore dal 1 gennaio 2007) e scadrà il 31 dicembre 2016. Recependo una proposta formulata in tal senso nel *Green Paper* elaborato nel 2005 dal Ministro della cultura dei media e dello sport, sulla base dei lavori svolti da una Commissione indipendente di studio insediata dallo stesso ministro, la *Royal Charter* del 2006 ha introdotto una rilevante modifica organizzativa: a partire dal 1 gennaio 2007, il *BBC Trust* (assimilabile, come figura giuridica, ad una fondazione) ha sostituito il precedente organo di indirizzo, il *Board of Governors*. Il *BBC Trust* è formato da dodici membri di comprovata esperienza, nominati dalla Corona a seguito di una selezione pubblica, su parere dei Ministri competenti: tra essi, si distinguono 4 componenti nazionali, che rappresentano Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord, ed un componente internazionale che ha una competenza specifica sui servizi internazionali offerti da BBC, incluso il World Service. Il *Trust* ha compiti di indirizzo e controllo sulla BBC, ed è del tutto indipendente dall'*Executive Board*, guidato dal di-

rettore generale. È significativo notare che l'allora *Board of Governors* aderì in modo convinto alla proposta di auto-riforma, mentre manifestò un netto dissenso nei confronti del progetto di riforma del sistema di finanziamento del sistema radiotelevisivo pubblico, rimasto poi senza seguito. Secondo il *Board of Governors*, infatti, l'abolizione o il ridimensionamento del canone avrebbe reso la BBC un'emittente radiotelevisiva non più pubblica ma privata, costretta a competere con concorrenti dotati di maggiore forza commerciale e ad abbandonare, di conseguenza, programmi di alta qualità informativa o artistica. Questi ultimi programmi, dotati di finalità educative e maggiormente rispondenti alle funzioni "culturali" del servizio pubblico, sono evidentemente meno competitivi – in termini di audience e di attrattività per gli inserzionisti – rispetto ai programmi di largo consumo realizzati dalle televisioni private.

Per questo motivo la BBC continua ad essere finanziata in modo prevalente da un canone (*licence fee*) imposto a tutti i possessori di un apparecchio televisivo, mentre una parte minore di entrate proviene dalla vendita di programmi prodotti dall'emittente pubblica. Ora, come al momento della nascita, la BBC non percepisce alcuna entrata pubblicitaria e, grazie a questa regola, i suoi programmi sono affrancati da ogni condizionamento da parte del mercato e degli inserzionisti privati. Le entrate pubblicitarie sono completamente assorbite dal sistema televisivo commerciale, cui si applicano alcuni obblighi di servizio minimi – evidentemente legati ad una concezione oggettiva di servizio pubblico radiotelevisivo – ma non paragonabili in termini quantitativi e qualitativi agli obblighi gravanti sulle emittenti rientranti nella cerchia del *Public Service Broadcasting*.

Da sottolineare che, in Gran Bretagna, la distinzione di fondo tra televisione pubblica e commerciale si è basata, a lungo, sulla raccolta pubblicitaria: tutte le emittenti sono soggette in qualche misura ad obblighi di servizio, e pertanto partecipano alla realizzazione del servizio pubblico radiotelevisivo in senso ampio (cd. *Commercial Public Service Broadcasting*), ma solo la BBC è alimentata esclusivamente da risorse pubbliche, derivanti dal canone. Le preoccupazioni riguardanti l'introduzione della televisione commerciale, sopra ricordate, spiegano il motivo dell'estensione ad essa di una parte degli obblighi di pubblico servizio, posti a salvaguardia del sistema democratico oltre che dei diritti degli spettatori<sup>17</sup>. L'ingresso di televisioni commerciali nel settore (Channel 3 – ITV, Channel 5) diede vita al *comfortable duopoly*, un sistema protetto destinato a durare negli anni: grazie ad esso,

<sup>17</sup> B. Sendall, *Independent Television in Britain, Volume 1: Origin and Foundation, 1946-62*, London, Macmillan press, 1982, 32-33.

la televisione privata non subì la concorrenza della televisione pubblica nelle entrate commerciali, mentre la BBC e la televisione commerciale stabilirono da subito una convivenza pacifica grazie alla separazione delle fonti di finanziamento. Anche quando, nel 1982, venne creata una seconda emittente pubblica nazionale, Channel 4, una *corporation* in mano pubblica, istituita per legge (*statutory corporation*) e priva di scopo di lucro ma alimentata grazie a entrate pubblicitarie e sponsorizzazioni, il *comfortable duopoly* mantenne la sua funzione protettiva. Channel 4 fu infatti istituito con il preciso compito di rispondere alla domanda di una società multiculturale mediante l'innovazione e la sperimentazione, e per legge la sua programmazione deve puntare a soddisfare gusti ed interessi minoritari, o comunque non rispondenti alla richiesta di massa presente sul mercato: la missione culturale intestata alla nuova emittente pubblica rappresenta la miglior garanzia di non (diretta) concorrenza tra la sua programmazione e quella del settore privato. In cambio, la commercializzazione degli spazi pubblicitari di Channel 4 venne sin dall'origine riservata alla televisione commerciale privata, nel pieno rispetto della divisione dei ruoli tra emittente pubblica e privata.

Con l'approvazione del *Broadcasting Act* del 1990 si assistette ad una graduale attenuazione del *comfortable duopoly*, collegata all'ampliamento l'offerta televisiva e alla nascita di emittenti non direttamente soggette ad obblighi di servizio pubblico, ancorché tenute al rispetto di standard contenutistici stabiliti dai codici di condotta. Sullo sfondo di una soluzione favorevole al rispetto di regole qualitative per le imprese private (cd. *content regulation*) vi era l'idea che la scarsità dello spettro giustificasse l'imposizione di standard contenutistici (diversità, varietà, rispetto del buon gusto e della decenza, accesso, imparzialità e veridicità dell'informazione) tanto alle emittenti pubbliche quanto alle imprese commerciali che svolgevano attività radiodiffusiva terrestre e gratuita (*free-to-air*); unita alla convinzione che la televisione, pubblica e privata, rivestisse un ruolo determinante nello svolgimento dei processi democratici.

In Gran Bretagna viene così a delinearsi un "servizio pubblico radiotelevisivo" in senso oggettivo (*public service broadcasting*), nell'ambito del quale un ventaglio di soggetti diversi (BBC, Channel 3, Channel 4, Channel 5) offrono servizi complementari e concorrenti grazie ad una regolazione a strati o a cerchi concentrici: le emittenti commerciali sono tenute a fornire un'ampia gamma di programmi (*wide range*), tenendo conto anche del condizionamento imposto dal finanziamento pubblicitario, mentre la BBC è tenuta a garantire completezza (*full range*) di programmazione, in termini di generi, contenuti, orientamenti politici e culturali.

Il vantaggio di imporre ad un numero maggiore di emittenti una pro-

grammazione varia e diversificata, rompendo il monopolio BBC sul servizio pubblico, consiste nella possibilità di offrire proporzionalmente maggior ampiezza di scelta agli spettatori e ascoltatori. Vantaggio che diviene tanto più apprezzabile nel momento in cui l'emittenza radiotelevisiva terrestre è integralmente digitalizzata: a partire dal 2012, anno del definitivo *switch off* analogico a favore della tecnologia digitale terrestre, si assiste nel Regno Unito ad una moltiplicazione dei programmi trasmessi *free-to-air*, con notevole incremento della *diversity* contenutistica. Va peraltro sottolineato che, anche nel nuovo ambiente digitale, la BBC conserva una posizione di assoluta preminenza rispetto alla televisione commerciale, sia da un punto di vista economico che culturale. L'emittenza radiotelevisiva terrestre è inoltre affiancata da un servizio televisivo satellitare e via cavo, attivo nel Regno Unito a partire dal 1998 con l'ingresso sul mercato di BskyB, che ha portato alla diffusione di numero crescente di canali e servizi interattivi. Tutti i servizi commerciali – terrestri, satellitare via cavo – sono sottoposti alla regolazione dell'*Office of Communications (Ofcom)*, un'autorità amministrativa indipendente dotata di funzioni regolative per il settore.

Volendo riassumere, e tralasciando molti aspetti del sistema britannico che in questa sede non possono essere affrontati, due sono le caratteristiche che rendono peculiare il servizio radiotelevisivo offerto dalla BBC. La prima attiene all'idea di *universalità*, sia nel senso geografico che i contenuti prodotti dalla concessionaria pubblica devono essere disponibili in tutto il territorio nazionale (*national coverage*), sia nel senso commerciale che essi devono essere idonei a soddisfare i diversi gusti e interessi (*diversity*). La seconda caratteristica attiene all'idea di "*responsabilità culturale*", nel senso che la programmazione BBC deve avere la finalità di informare e educare il pubblico, garantendo sempre un alto livello qualitativo, oltre a quella di intrattenere gli spettatori<sup>18</sup>. Il *Communications Act* del 2003 contiene una serie di norme che, oggi, tipizzano legislativamente le finalità proprie del servizio pubblico radiotelevisivo, rispecchiando quelle sin qui descritte.

I tratti caratterizzanti della BBC sono divenuti, nel tempo, un punto di riferimento assoluto per il servizio pubblico radiotelevisivo mondiale, non solo europeo. Le definizioni di emittenza pubblica sono quanto mai varie, così come le forme giuridiche attraverso le quali il servizio pubblico si realizza. Tuttavia, alcuni elementi ricorrono stabilmente nelle diverse esperienze nazionali, quasi che i diversi governi nazionali, in materia di servizio pubblico radiotelevisivo, avessero pattuito sin dall'origine una *koiné* con l'intento di preservare alcuni valori condivisi. Un linguaggio comune che è

<sup>18</sup> T. Gibbons, *Regulating The Media*, London, Sweet and Maxwell, 1998, 56.

ispirato, in particolare, a quello utilizzato in origine dalla BBC, capostipite di tutti i servizi pubblici radiotelevisivi.

#### 4. La televisione come bene “pubblico”

I diversi modelli europei sembrano condividere, anzitutto, il presupposto concettuale che fonda la regolazione “speciale” del servizio pubblico radiotelevisivo: la differenza ontologica tra le industrie che producono beni d’uso quotidiano, commerciale, e quelle che producono informazione e beni culturali. Partendo da questo assunto, la maggior parte degli ordinamenti europei converge sull’idea che questi due tipi di attività non possano essere governate da regole uniche, di matrice commerciale o comunque ascrivibili al diritto comune.

Questa concezione, qui rappresentata necessariamente in modo sommario, non ha nulla a che vedere con la fiducia nel mercato e nella sua capacità di allocare correttamente le risorse disponibili: oltre un secolo e mezzo addietro, uno dei massimi esponenti del liberalismo, il filosofo ed economista John Stuart Mill, avvertiva che, a differenza delle attività commerciali, «vi sono altre cose, del cui valore la domanda del mercato non costituisce affatto un criterio di giudizio; cose la cui utilità non consiste nel soddisfare le inclinazioni, né nel servire gli usi quotidiani della vita, e la cui scarsità viene avvertita di meno laddove il bisogno è più elevato. Ciò è particolarmente vero per quelle cose che sono primariamente utili perché tendono a migliorare il carattere dell’essere umano»<sup>19</sup>.

Mill si riferiva all’istruzione, ma il suo ragionamento può bene estendersi alle comunicazioni, ed in particolare alla comunicazione radiotelevisiva. Esiste un “interesse pubblico” in senso valoriale sottostante all’attività televisiva che non può essere adeguatamente garantito dal mero funzionamento di un meccanismo allocativo di risorse economiche, ma necessita di interventi correttivi da parte dei governi: la teoria economica non si adatta fino in fondo al mercato delle comunicazioni, poiché i prodotti mediatici, ed in particolare la programmazione radiotelevisiva, hanno un valore culturale, sociale, politico, non misurabile in termini economici o commerciali. Occorre dunque garantire che questi beni non economici (o comunque non solo economici), «del cui valore la domanda del mercato non costitui-

<sup>19</sup> J.S. Mill, *Of the Ground and Limits of the Laissez Faire or Non-Interference Principle*, in *The Principle of Political Economy*, Libro 5, ca 11, III ed., 1847 (ed it. *Principi di economia politica*, Torino Utet libreria, 2006), 8.

sce affatto un criterio di giudizio» (secondo la definizione di Mill), vengano indirizzati al miglioramento degli individui e della società nel suo insieme, evitando il loro asservimento ad interessi lucrativi particolaristici.

Come l'istruzione, la sanità, i beni culturali, anche la televisione interessa la società nel suo insieme, e pertanto reca su di sé un vincolo funzionale, una destinazione genetica al progresso individuale e alla vitalità democratica. In fondo, potrebbe ripetersi per la televisione quanto autorevolmente rilevato in relazione al "bene culturale": «è pubblico in quanto bene di fruizione, non di appartenenza»<sup>20</sup>. Come i beni culturali, anche la televisione svolge anche una "funzione sociale", consistente nella diffusione e di sviluppo delle idee e della cultura<sup>21</sup>.

L'accostamento tra attività radiotelevisiva e beni culturali, di recente, è stato suggerito anche dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, che, nel deplorare «le persistenti e crescenti minacce» all'integrità e al valore precipuo della cultura, ha chiarito che «Le opere audiovisive, in ragione del loro valore culturale, non devono essere equiparate a merci, ma semmai considerate al pari di qualsiasi altro servizio (...)»<sup>22</sup>.

La televisione è dunque un "bene pubblico", nel senso che i benefici da essa prodotti sono fruiti da parte del pubblico nel suo complesso, o da parte di alcuni gruppi sociali. Se a queste considerazioni si aggiunge che la libertà di informazione possiede anche un versante passivo, oltre che uno attivo, rappresentabile come *diritto di essere informato* dell'individuo, riesce a cogliersi appieno la funzione sociale della radiotelevisione. Il diritto di essere informato spetta all'individuo sia come singolo che come membro di una comunità: in questa veste, il cittadino ha diritto a ottenere informazioni, idee, proposte che possano guidarlo nell'esercizio di ulteriori libertà democratiche, come ad esempio il diritto di voto, di partecipazione istituzionale, di opinione, di confessione religiosa, di insegnamento.

Da questo punto di vista l'attività radiotelevisiva risulta intrinsecamente provvista di una funzione sociale, dal momento che la televisione, più di ogni altro mezzo di comunicazione, serve ad informare, educare, intrattenere i cittadini (quantomeno sino ad oggi, visto che l'avvento di internet e dei *new media* sta rivoluzionando rapidamente le abitudini dei cittadini/ utenti). Tutta l'attività radiotelevisiva, sia pubblica che privata. Per usare una terminologia più familiare ai giuristi, si potrebbe dire che il "si-

<sup>20</sup> M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 3.

<sup>21</sup> G. Rolla, *Beni culturali e funzione sociale*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, II, Milano, Giuffrè, 1988, 563 ss.

<sup>22</sup> Raccomandazione n. 1674/2004.



stema televisivo” costituisce, nel suo insieme, un servizio pubblico in senso *oggettivo*.

Di più: considerato l’impiego massiccio da parte della popolazione italiana, la radiotelevisione può essere considerata a pieno titolo un servizio pubblico a carattere *essenziale*. I dati Censis relativi al 2015 dimostrano che, nel nostro Paese, la televisione è ancora la regina incontrastata dei media: la televisione raggiunge il 96,7% della popolazione, con un rafforzamento del dato relativo alle nuove televisioni. La web tv, in particolare, ha raggiunto un livello di utenza del 23,7%, mentre le TV satellitari si attestano al 42,4%, la TV connessa al 10%. La prima fonte di informazione restano i telegiornali, visti dal 76,5% della popolazione, seguono i giornali radio con il 52%, i motori di ricerca su internet con il 51,4%, le TV all news con il 50,9% e infine *Facebook* con il 43,7% (la situazione cambia, però, se i dati vengono calcolati sui giovani: al primo posto si colloca *Facebook* come strumento di informazione con il 71,1% di utenze, al secondo posto Google con il 68,7% e solo al terzo posto compaiono i telegiornali con il 68,5%).

L’attività radiotelevisiva, pertanto, sembra perfettamente rientrare nella tradizionale definizione di servizio pubblico essenziale quale attività che, rivolgendosi alla generalità dei consociati in assenza di discriminazioni, «soddisfa un bisogno essenziale della collettività, favorendo il miglioramento delle condizioni fisiche, economiche ed intellettuali delle persone»<sup>23</sup>. Essa può ritenersi un servizio pubblico essenziale per la sua vocazione ad incrementare (quantomeno potenzialmente) un diritto sociale spettante a tutti: il diritto all’informazione.

Questo, però, è vero solo in presenza di contenuti che rispettino determinati standard qualitativi, assicurando che le potenzialità del mezzo televisivo siano convogliate nella giusta direzione, a servizio della collettività e non di interessi economici particolari. La qualità della programmazione, da sempre, giustifica la presenza di un servizio pubblico in senso *soggettivo*, ossia esercitato direttamente o indirettamente dall’autorità pubblica, a cui spetta garantire determinati standard contenutistici che favoriscono la realizzazione di alcuni diritti fondamentali: informazione, istruzione, educazione. In altri termini, il servizio pubblico radiotelevisivo in senso *soggettivo* esiste per assicurare che si compia la naturale attitudine della radiotelevisione al miglioramento degli individui e della società, evitando, al contempo, che l’enorme potenzialità di condizionamento di questo mezzo sia asservita ad interessi lucrativi particolaristici.

<sup>23</sup> G. Zanobini, *L’esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da V. E. Orlando, vol. II, parte 3°, Milano, Giuffrè, 1935, 237.

L'emittenza pubblica personifica il servizio pubblico essenziale di informazione/formazione, come dimostrano le stringenti regole contenutistiche a cui essa è sottoposta. Una riprova di ciò può ricavarsi dalla definizione contenuta nella legge sul diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (legge n. 146 del 1990), che, seppure limitatamente i fini della medesima legge, considera essenziali i servizi «volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, all'assistenza e alla previdenza sociale, all'istruzione e *alla libertà di comunicazione*», indicando specificamente l'informazione radiotelevisiva pubblica tra le attività economiche rispetto alle quali il diritto di sciopero deve essere esercitato nel rispetto di misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili.

La funzionalizzazione dell'emittenza pubblica all'interesse della collettività si coglie anche osservando il fenomeno televisivo dalla prospettiva del diritto dell'economia. Si è detto che «attraverso il servizio pubblico televisivo le autorità pubbliche assumono una posizione attiva con la quale riscattano il ruolo del telespettatore, che passerebbe da oggetto della contrattazione tra emittenti e distributori dei servizi di pubblicità a soggetto parte della programmazione televisiva»<sup>24</sup>. Non necessariamente nel senso di soggetto che può avanzare legittime pretese nella definizione dei palinsesti del servizio pubblico, come peraltro è stato autorevolmente sostenuto<sup>25</sup>, ma come titolare di un diritto ad essere (correttamente) informato, la cui tutela conforma le scelte della programmazione pubblica.

La preoccupazione del legislatore italiano, pertanto, è che la programmazione televisiva venga disegnata non per soddisfare le esigenze degli utenti, ma per rispondere alla richiesta degli inserzionisti; laddove chi usufruisce dei programmi e dei servizi televisivi non è l'utente, che è addirittura l'oggetto della contrattazione di quel mercato, poiché incarna "il bene" che i gestori televisivi vendono ai soggetti pubblicitari<sup>26</sup>.

In questo quadro, la missione specifica del servizio pubblico radiotelevisivo è costituita, oltre che dagli obblighi informativi, da una generale "responsabilità culturale" nei confronti dei cittadini: spetta all'emittenza pubblica creare coesione sociale, dare voce alle minoranze, educare

<sup>24</sup> F. Giglioni, *Il servizio pubblico nel sistema televisivo tra esigenze democratiche e riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 979.

<sup>25</sup> C. Marzuoli, *Il contratto di servizio in materia radiotelevisiva: un contratto autentico?*, in *Diritto della radiodiffusione e delle telecomunicazioni*, 2000, 765.

<sup>26</sup> V. Onida, *Relazione introduttiva*, in V. Roppo, (a cura di), *La televisione fra autonomia e controlli*, Padova, 1995, 76.

e elevare moralmente, tutelare e rafforzare l'identità nazionale di un popolo<sup>27</sup>.

## 5. Il progetto culturale "RAI". Le origini

Attualmente, la RAI s.a. è una impresa pubblica a cui lo Stato ha affidato la gestione del servizio pubblico radiotelevisivo. L'originaria partecipazione azionaria dei privati nella società (1,0%) fu ceduta all'IRI nel 1974, cosicché a partire da quella data il capitale sociale della RAI passò interamente alla mano pubblica (Iri 99,55%; Siae 0,45%) e venne posto sotto il controllo del ministero del tesoro. La RAI è attualmente considerata una società privata di diritto speciale<sup>28</sup>, in particolare una "società di interesse nazionale" ai sensi dell'art. 2461 del codice civile.

Pur essendo escluso che la RAI sia equiparabile *in toto* a una pubblica amministrazione, alcuni elementi contribuiscono a renderne ambigua la natura giuridica: la RAI è sottoposta a penetranti poteri di vigilanza da parte di un'apposita commissione parlamentare, espressione dello Stato-comunità; è destinataria, per coprire i costi del servizio, di un canone di abbonamento, avente natura di imposta e gravante su tutti i detentori di apparecchi di ricezione di trasmissioni radiofoniche e televisive, che è riscosso e le viene versato dall'Agenzia delle Entrate; è compresa tra gli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, sottoposti pertanto al controllo della Corte dei Conti.

Ciò ha spinto la giurisprudenza della Cassazione a qualificare la RAI come organismo di diritto pubblico cui spetta «osservare le norme comunitarie di evidenza pubblica nella scelta dei propri contraenti per gli appalti dei servizi»<sup>29</sup>, nonché rispettare i principi (anche) di derivazione comunitaria – trasparenza, pubblicità e imparzialità – per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi. Una (discussa) pronuncia della Cassazione ha inoltre stabilito qualche anno fa che il carattere privatistico del rapporto di lavoro subordinato che lega i dipendenti e gli amministratori alla RAI non esenta questi ultimi dall'azione di responsabilità amministrativa e contabile nei confronti dell'ente di appartenenza, affidata alla giurisdizione del giudice contabile<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> K. Jakubowicz, *Se non noi, chi allora? Emittenza pubblica e cultura nel XX secolo*, in *Il Servizio pubblico radiotelevisivo nel panorama mediatico europeo*, a cura di C. Nissen, RAI ERI, 2007, 56.

<sup>28</sup> R. Zaccaria, *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1977, 174.

<sup>29</sup> Cass., sez. unite, 23 aprile 2008, n. 10443.

<sup>30</sup> Cass. sez. unite, ord. 22 dicembre 2009 n. 27092.

In considerazione della proprietà interamente pubblica e del particolare legame che unisce la RAI all'amministrazione statale, il diritto nazionale e comunitario consente tacitamente a questi due soggetti di stipulare contratti tra loro in deroga alla disciplina comunitaria sugli appalti pubblici. Così, a far data dal gennaio 1954, il servizio pubblico radiotelevisivo in Italia è affidato per concessione alla RAI Radiotelevisione italiana s.p.a., che lo svolge sulla base di un Contratto nazionale di servizio triennale stipulato con il Ministero dello sviluppo economico. Nelle more dell'approvazione del Contratto di servizio 2013-2015 (ad tutt'oggi non sottoscritto), dal 1 gennaio 2013 la RAI svolge i propri compiti di servizio pubblico in regime di *prorogatio*, ai sensi del Contratto di servizio 2010-2012.

La concessione di servizio tra il Ministero dello sviluppo economico e la RAI ha durata ventennale. L'attuale concessione giungerà a scadenza il 6 maggio 2016: oltre quella data, nessuna norma vigente assicura un rinnovo a favore di RAI, aprendo possibili scenari di frammentazione e privatizzazione del servizio pubblico.

Al di là delle modalità tecniche di gestione del servizio, e a prescindere dai titoli giuridici che ne consentono l'esercizio, ciò che conta davvero è che la programmazione televisiva pubblica venga indirizzata a servizio della collettività. La programmazione televisiva pubblica si caratterizza, o quantomeno nasce con l'idea di caratterizzarsi per il maggior spessore "culturale" rispetto a quella commerciale, per la "funzione" identitaria che svolge a beneficio dei cittadini/utenti. Essa veicola, in qualche modo, la cultura ufficiale di un paese, espressa in forma di musica, drammaturgia e teatro, balli, letteratura e poesia, arti visive, architettura e beni culturali, film, commedie, sport, serie tv. Soprattutto a favore delle fasce giovani di popolazione che, più delle altre, devono essere avvicinate alla società e alla sua cultura. Quando è correttamente realizzato, il servizio pubblico radiotelevisivo ha il compito fondamentale di fare sì che gli spettatori si sentano in sintonia con la società e la cultura a cui appartengono<sup>31</sup>.

Il progetto culturale della RAI, in origine, fu quello di introdurre al mondo della cultura le masse popolari che, a quell'epoca, ne erano largamente escluse, fornendo agli italiani gli strumenti di conoscenza necessari a svolgere consapevolmente il proprio ruolo di cittadini.

Nei primi anni '50 l'Italia si presenta ancora come un paese dall'economia fortemente agricola, frammentato in territori profondamente diversi tra loro e separati da tradizioni culturali prive di contatto. Il decentramento amministrativo, il regionalismo, sono valori che permeano la Costituzione

<sup>31</sup> K. Jakubowicz, *op. ult. cit.*, 58.

repubblicana, e trovano la propria ragion d'essere nella divisione preunitaria in regni e nelle peculiarità culturali, etniche, linguistiche o storiche caratterizzanti le diverse aree territoriali.

All'indomani della II Guerra mondiale l'Italia si scopre frammentata in una congerie di folclori, dialetti, popoli molto lontani tra loro. L'Unità del paese è realizzata da quasi un secolo sotto il profilo politico, ma sul piano sociale, culturale e linguistico rimane poco più di un'illusione.

«Pur troppo s'è fatta l'Italia, ma non si fanno gl'Italiani». La famosa frase di Massimo d'Azeglio, riferita al decennio successivo al 1860, anche in epoca repubblicana mantiene intatto il suo valore di esortazione alla creazione di un'identità nazionale italiana, nel senso inteso dalla Rivoluzione francese: affinché nasca un Stato unitario, occorre creare un "popolo" consapevole di essere spiritualmente unito da caratteristiche condivise, quali una lingua comune, una storia comune ed una religione comune, che vive in uno Stato unitario creato dalla volontà collettiva delle persone. Un "popolo" che ancora non abita l'Italia del dopoguerra.

In realtà, nello scrivere le sue memorie, d'Azeglio non intendeva tanto esortare i politici alla creazione di un'identità nazionale italiana, quanto correggere la decadenza del carattere italico. "Fare gli italiani", per d'Azeglio, significava liberarli dai vizi stratificatisi in anni di despotismo, materialismo e corruzione, guarirli dalla indisciplinabilità, irresponsabilità, pusillanimità e disonestà ed instillare in loro ciò che egli chiamava "doti virili"<sup>32</sup>. Occorreva fare l'unità morale degli italiani, oltre che quella materiale, fornendo agli individui che abitavano il paese un'identità comune e migliore.

Ebbene, fare l'unità d'Italia e degli italiani è anche la missione che, agli esordi, si prefiggeva il servizio pubblico radiotelevisivo. Un'impresa tutt'altro che semplice, specie dopo le distruzioni della guerra e la repressione della dittatura fascista. L'assenza di una visione unificatrice del passato, la frammentazione culturale, la spinta dei sentimenti regionali e municipali e molti altri fattori disgregatori erano contrari alla realizzazione dell'unità morale del Paese.

Per "educare" il popolo italiano, renderlo unito e fedele ai valori della democrazia, i governi repubblicani mettono in campo tutti gli strumenti a loro disposizione: istruzione pubblica, valori antifascisti, monumenti e statue, riscoperta di tradizioni e festività nazionali.

Il riconoscimento stesso di una autonomia politica alle Regioni, nel disegno dei costituenti, mirava a colmare il diverso grado di sviluppo tra

<sup>32</sup> M. Taparelli D'Azeglio, *Origine e scopo dell'opera*, in *I miei ricordi*, Firenze, Barbera, 1891, 5.

Nord e Sud del paese; oltre che, naturalmente, a superare d'un balzo il centralismo liberale e l'autoritarismo fascista.

L'autonomia regionale venne portata avanti con questa prospettiva dal Partito popolare italiano: concepite come livello nuovo di rappresentanza popolare, in grado di sfruttare le energie locali e di contenere effetti negativi di un accentramento esasperato, le Regioni vennero proposte dal partito di don Sturzo quale rimedio efficace ai problemi dei territori meridionali, e non solo come formula per la riorganizzazione della struttura dello Stato. Subito dopo la fine della I Guerra mondiale, il Partito popolare dichiarò di volere “intensificare la propria azione parlamentare nella più energica ed insistente difesa di quegli interessi del Mezzogiorno continentale ed insulare, che solamente nelle autonomie regionali e nel decentramento amministrativo possono trovare le garanzie sufficienti ed il necessario incremento per la soluzione del grave problema meridionale, che deve essere finalmente affrontato e risolto come problema nazionale” (ordine del giorno del 20 luglio 1920).

Con una serie di decreti del 1944 e 1945, il governo italiano diede vita a forme di decentramento per le Regioni “speciali”, con l'obiettivo di arginare le tendenze indipendentiste in atto; lo statuto siciliano (r.d.l. 455/1946) entra in vigore ancor prima dell'elezione dell'Assemblea costituente, consacrando l'esistenza di territori e popolazioni italiane che si caratterizzano per esigenze storiche, culturali e linguistiche peculiari, ed esigono perciò una risposta specifica e differenziata da parte dello Stato unitario.

L'autonomia territoriale, in particolare quella regionale, fu dunque concepita per unificare l'Italia, per contenere la spinta disgregante delle tradizioni, culture, dialetti locali.

Ma, forse più di ogni altro mezzo, fu la televisione a contribuire alla unificazione d'Italia, superando barriere linguistiche e di costume che duravano da secoli. Il Paese rimase letteralmente conquistato da questo “focolare del nostro tempo” (come definì la televisione il primo e cattolicissimo amministratore delegato Rai, Filiberto Guala), dinanzi al quale si radunava in gruppi numerosissimi, fatti di amici, vicini di casa, familiari, conoscenti. La televisione informava, spiegava, intratteneva, univa: stupire e far sognare, in particolare, era la forza del nuovo mezzo, in un paese ancora segnato dagli orrori della guerra e del fascismo.

La forza educativa della RAI si basava soprattutto sulla fruizione collettiva della televisione. I costi di questo elettrodomestico, infatti, erano inizialmente troppo elevati per la famiglia italiana media; per questo le trasmissioni televisive rappresentavano un evento di gruppo, un rito da consumare in compagnia in occasione dei programmi di maggior richiamo. Si

guardava la televisione al bar, in parrocchia, nelle sezioni di partito, nei circoli ricreativi. Si consumava insieme ad altre persone, prevalentemente al di fuori del nucleo familiare e nel tempo libero<sup>33</sup>. La modalità collettiva di fruizione, oltre che dalle esigenze economiche, era favorita dalla presenza di una fitta rete di Posti di Ascolto televisivo disseminati sul territorio, nei quali gli “alunni” si riunivano davanti ad un televisore in compagnia di un tutore, che al termine della trasmissione, integrava la lezione televisiva con gli esercizi, le interrogazioni e lo studio dei libri di testo<sup>34</sup>.

Le prime trasmissioni della programmazione regolare RAI furono lo spettacolo intitolato “L’orchestra delle 15”, presentato da Febo Conti; la rubrica musicale Settenote e La domenica sportiva. Nella spasmodica ricerca di un’identità comune, la programmazione RAI degli esordi risulta essenzialmente fondata sulle commedie del teatro italiano, sulle opere liriche, sui concerti e sul filone del cinema popolare nazionale.

Il giorno di esordio della RAI i televisori accesi furono solamente ottantamila, intorno al febbraio del 1954 gli abbonati non superavano le ventimila unità e il prezzo del mezzo sfiorava le dodici mensilità di un reddito medio annuo (1954). Il segnale radiotelevisivo arrivò su tutto il territorio nazionale solo tre anni dopo, il 31 dicembre 1956, quando gli abbonati erano ancora relativamente pochi – 360.000 – a causa del costo elevato degli apparecchi.

Grazie alla sua straordinaria capacità di penetrazione e di aggregazione, la RAI ebbe il merito di consentire l’accesso alla cultura di base ad una parte della popolazione che fino ad allora ne era rimasta esclusa, sostituendosi al servizio pubblico d’istruzione. Programmi come “Non è mai troppo tardi”, condotto dal maestro Alberto Manzi, rivelavano un chiaro intento pedagogizzante, e si indirizzavano specificamente a un pubblico adulto, analfabeta, nell’intento di fornire ad esso gli strumenti minimi di comprensione della realtà e consentirne la partecipazione attiva alla vita pubblica. In particolare, la trasmissione ideata da Manzi si proponeva di insegnare a leggere e a scrivere agli italiani che avessero superato l’età scolare: si trattava di autentiche lezioni, tenute a classi formate da adulti analfabeti, durante le quali venivano utilizzate tecniche di insegnamento moderne basate su filmati, supporti audio, dimostrazioni pratiche, nonché della presenza del conduttore, il mae-

<sup>33</sup> P. Mancini, *Tre tipologie di consumo televisivo*, in *Guardando il telegiornale. Per una etnografia del consumo televisivo*, Rai, Roma, 1991, 25.

<sup>34</sup> C. Cappon, *Responsabilizzare i cittadini: media pubblici e nuovi strumenti educativi*, in *Fare la differenza. Il Servizio pubblico radiotelevisivo nel panorama mediatico europeo*, a cura di C. Nissen, RAI ERI, 2007, 113-114.

stro e pedagogo Alberto Manzi, che illustrava i concetti disegnando su una lavagna a grandi fogli.

Secondo gli esperti, questo programma – mandato in onda dal 1959 al 1968 – avrebbe insegnato a leggere e scrivere ad oltre 600 mila analfabeti e portato al conseguimento del diploma elementare oltre un milione e mezzo di adulti. Si tratta evidentemente di stime prive di riscontro – secondo altre fonti il numero dei diplomati sarebbe stato di 35 mila<sup>35</sup> – ma certo è che programmi come questo ebbero una funzione integrativa e finanche suppletiva rispetto al sistema pubblico d'istruzione.

Alla fine degli anni Cinquanta la televisione non rappresentava più solo un mezzo di puro intrattenimento, ma aveva assunto un valore antropologico, didattico e formativo. Nel 1954 va in onda il primo telegiornale della Rai, diretto da Vittorio Veltroni, che avvicina il popolo italiano all'informazione e alla politica, riuscendo laddove la carta stampata aveva fallito. Nel 1957, con l'avvento di Carosello, compare per la prima volta nei palinsesti RAI la pubblicità, ispirata a precise esigenze informative e soggetta a rigorose regole stilistiche e narrative: il prodotto reclamizzato poteva essere ricordato solo all'inizio e alla fine di un breve spettacolo (135 secondi), durante il quale non era permesso citare il prodotto stesso. Nel 1960 prende il via la trasmissione Tribuna elettorale, seguita l'anno successivo da Tribuna politica, programmi che permetteranno per la prima volta agli italiani di conoscere i volti e ascoltare le voci dei leader della politica nazionale.

Il punto di forza del fenomeno televisivo è la possibilità di proporre contemporaneamente immagini e audio, producendo uno straordinario effetto di realtà, che permette agli spettatori di assistere in diretta agli eventi. Percepandone l'enorme rilevanza culturale e sociale, anche la carta stampata, nel medesimo periodo, si avvicina gradualmente al nuovo mezzo di comunicazione; tanto che, nel 1958, il giornalista Ugo Buzzolan avvia la prima rubrica di critica televisiva per il quotidiano *La Stampa* di Torino.

Nei suoi primi dieci anni di vita la RAI propone, in modo (consapevolmente) paternalistico e verticistico, contenuti didattico-educativi, in prevalenza destinati ad un pubblico giovane. La fascia oraria del pomeriggio comincia a definirsi come quella divulgativa per eccellenza; più in generale, le fasce orarie e le collocazioni dei programmi introducono nell'offerta complessiva una precisa gerarchia di valori, separando e censurando drasticamente formule, stili e linguaggi<sup>36</sup>.

Il consumo televisivo diviene, negli anni del boom economico italiano,

<sup>35</sup> A. Grasso, *Se anche Manzi diventa un santino*, in *Corriere della Sera*, 26 febbraio 2014.

<sup>36</sup> F. Monteleone, *Storia della televisione e della radio in Italia*, Marsilio, 2003, 305.



così intenso da generare una vera e propria egemonia di questo mezzo. Nascono neologismi come “teledipendente”, “videodipendente”, per indicare il totale assoggettamento del consumatore al potere mediatico della televisione, della RAI in particolare.

Oltre ai meriti, peraltro, la RAI ebbe anche una chiara responsabilità nell’educazione e nella formazione culturale degli italiani. Nell’opera poetica di fondare una cultura nazionale, la RAI aveva in mente una precisa identità cattolica, moderata e conservatrice, che rifletteva i valori della classe politica alla guida del paese in quegli anni.

Sotto la direzione di Filiberto Guala (che, costretto a dimettersi nel 1956, entrerà qualche anno dopo a far parte dell’Ordine dei frati trappisti) la RAI adottò un severo codice d’autodisciplina, rivolto ad autori, giornalisti e agli stessi uomini di spettacolo, redatto dal “Centro Cattolico Cinematografico”. Il codice recava precise indicazioni contenutistiche e divieti: «Non è consentita la rappresentazione di scene e vicende che possano turbare la pace sociale o l’ordine pubblico. L’incitamento all’odio di classe e la sua esaltazione sono proibiti. Sabotaggi, attentati alla pubblica incolumità, conflitti con le forze di polizia, disordini pubblici possono essere rappresentati con somma cautela e sempre in modo che ne risalti ben chiara la condanna. Dovranno essere escluse le opere di qualsiasi genere che portino discredito o insidia all’istituto della famiglia, risultino truci o ripugnanti, irrivano alla legge, siano contrarie al sentimento nazionale. Quanto alla famiglia, deve aversi particolare riguardo per la santità del vincolo matrimoniale e per il rispetto delle istituzioni, e pertanto: il divorzio può essere rappresentato solo quando la trama lo renda indispensabile e l’azione si svolga ove questo sia permesso dalle leggi; le vicende che derivano dall’adulterio e con esso s’intrecciano non devono indurre in antipatia il vincolo matrimoniale; attenta cura deve essere posta nella rappresentazione dei fatti o episodi in cui appaiono figli illegittimi» (Codice di autodisciplina Rai, 1955).

Al personale incaricato della programmazione radiofonica e televisiva venne inoltre distribuito un elenco di parole proibite e dunque impronunciabili, alcune delle quali rimasero in vigore fino agli anni Settanta: era vietato pronunciare parole come “membro” (non si poteva neanche dire “membro del Parlamento”); “seno”, neppure in senso figurato (come “in seno all’assemblea”); “parto”, “verginità” e “alcova”. Le parole “gravidanza” e “suicidio” dovevano essere rispettivamente sostituite da “lieto evento” e “insano gesto”.

Il progetto pedagogico della Rai, che nei programmi informativi e culturali aveva trovato la massima espressione, rivelò la propria incapacità di

dare voce ad una parte minoritaria, anticonformista e laica del paese, che chiedeva la possibilità di partecipare alla vita politica e istituzionale del paese. È indubbio infatti che, unitamente alla diffusione del sapere e delle conoscenze, all'acquisizione di nuove risorse linguistiche da parte di una popolazione ancora analfabeta, frammentata in mille dialetti e folclori diversi, la RAI abbia contribuito all'affermarsi di una pesante omologazione culturale, tendente alla banalizzazione diffusa<sup>37</sup>. Lo stereotipo culturale proposto e diffuso dalla RAI nel suo primo decennio di vita coglie solo una delle numerose identità del paese, e non riflette le istanze di rinnovamento, l'inquietudine culturale, il fermento in atto nella società civile dell'epoca.

La RAI educa, informa, intrattiene gli italiani, fornendo loro una casa comune, avvicinando gli estremi, alimentando un *idem sentire* nazionale. Al tempo stesso, però, la RAI condiziona le opinioni e i costumi, banalizza le conoscenze e omologa i modelli, induce un appiattimento mentale nella massa dei telespettatori e, in definitiva, alimenta una sorta di sottocultura televisiva.

In un noto saggio degli anni Sessanta, Mike Bongiorno fu assunto come simbolo del consumismo televisivo e della mediocrità dei modelli cui gli spettatori vengono costantemente indotti a uniformarsi<sup>38</sup>. Un accostamento inquietante, se si considera che alcuni dirigenti storici della Rai, in occasione della celebrazione dei 150 anni dell'Unità, commenteranno – non senza un pizzico di ironia – che «L'unità d'Italia non l'ha fatta Garibaldi, ma l'ha fatta Mike Bongiorno».

## 6. Il progetto “culturale” RAI. La modernità

La funzione di coesione sociale e morale svolta dalla RAI nel periodo del boom economico inizia a scricchiolare di fronte all'avvento della modernità, nella fattispecie rappresentata dall'ingresso nella Comunità economica europea, dall'immigrazione di popolazioni ed etnie diverse dai paesi confinanti, dalla globalizzazione delle idee, dall'affermazione delle nuove tecnologie.

All'inizio degli anni Settanta, la «sfida ai dirigenti della televisione» lan-

<sup>37</sup> G. Bettetini, *L'Italia televisiva chiama davvero l'Europa?*, in AA.VV., *Le televisioni in Europa, I, storia e prospettiva della televisione nella Repubblica federale tedesca, in Gran Bretagna, Francia e Italia*, a cura di C.D. Rath, H.H. Davis, F. Garçon, G. Bettetini e A. Grasso, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1990, 238.

<sup>38</sup> U. Eco, *Diario minimo, “Il tornasole”*, Oscar n. L 194; Mondadori, 1961.

ciata da Pier Paolo Pasolini sulle colonne del Corriere della sera esprime apieno il rifiuto di una cultura e di una civiltà di massa, rivendicando il diritto alla diversità intellettuale. L'omologazione minaccia l'auto-identificazione culturale e di conseguenza scatena i gruppi, le etnie, le minoranze a rafforzare le rispettive identità.

La richiesta pressante di partecipazione e pluralismo, che in quel periodo anima il dibattito delle forze politiche e conduce all'istituzione delle Regioni ordinarie dopo venticinque anni di blocco costituzionale, va ben oltre la semplice richiesta di spazi nella programmazione radiofonica e televisiva. Ciò che si rivendica è un mutamento culturale, un'apertura alle idee minoritarie, alle identità diverse.

Su questo terreno fertile germogliano i semi del rinnovamento mediatico, che porteranno alla nascita della televisione commerciale. Tra il 1970 e il 1975 gli investimenti pubblicitari in televisione passano da 33 a 61 miliardi di lire, minacciando il primato di raccolta di risorse tradizionalmente spettante alla stampa, che pure continua a mantenere la maggiore quota di mercato<sup>39</sup>. Questi fattori economici, uniti all'avanzare del progresso tecnologico – in particolare all'estensione dei ripetitori e all'avvento della televisione via cavo – portano a mettere in discussione la riserva monopolistica a favore della concessionaria pubblica. Nel 1971 iniziano illegalmente – o quantomeno, in assenza di una previsione esplicita – le trasmissioni via cavo di Tele Biella, la prima emittente via cavo in Italia, avanguardia di una serie di esperimenti che si propagheranno rapidamente all'intero territorio nazionale.

L'intrattenimento, il programma contenitore, il talk show divengono il terreno elettivo di scontro tra il servizio pubblico e la televisione commerciale, determinando una vera e propria rivoluzione nei modelli linguistici, comportamentali, identitari. In questo periodo la Sacis, la società commerciale della RAI, comincia ad imporsi anche sui mercati internazionali attraverso la vendita dei diritti derivanti dai programmi televisivi, soprattutto rivolti al pubblico più giovane: *Atlas Ufo Robot*, *Heidi*, *Happy Days*, *Apriti Sesamo*.

La sola risposta che la politica riuscì a fornire alla diffusa domanda di partecipazione e pluralismo informativo fu la parlamentarizzazione della RAI, realizzata attraverso la riforma del 1975. La legge n. 103 del 1975, approvata all'indomani alla decisione della Corte costituzionale che condizionava la sopravvivenza del monopolio pubblico alla sua emancipazione dall'esecutivo [n. 225 del 1974], nel ribadire la natura di servizio pubblico es-

<sup>39</sup> M. Gambaro, F. Silva, *Economia della televisione*, il Mulino, Bologna, 1992.

senziale e a carattere di preminente interesse generale dell'attività radiotelevisiva («in quanto volta ad ampliare la partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese in conformità ai principi sanciti dalla Costituzione»), fissa alcuni principi fondanti per la concessionaria RAI: indipendenza, obiettività, apertura alle diverse tendenze. In particolare, l'istanza pluralista viene soddisfatta per un verso mediante il concorso delle varie forze politiche alla gestione della Rai; per altro verso, mediante le tribune e i cosiddetti "programmi dell'accesso".

La vera novità della riforma del 1975 consiste nel fatto che la concessionaria pubblica viene posta sotto l'indirizzo e la vigilanza di un'apposita Commissione parlamentare permanente, allo scopo di sottrarla alle influenze della maggioranza di Governo. Il cambiamento nella formazione dell'indirizzo politico-editoriale determina anche una riforma della composizione degli organi di gestione, in particolare del Consiglio di amministrazione: i 6 membri diventano 16, di cui 10 nominati direttamente dalla Commissione di vigilanza RAI. Per la prima volta dopo vent'anni, il controllo del servizio radiotelevisivo e, in particolare, della RAI passa dall'Esecutivo al Parlamento. Questa soluzione, se sulla carta rappresenta una formula idonea a soddisfare la richiesta di pluralismo (interno) avanzata dalla Corte costituzionale, nei fatti non risolve il problema dell'indipendenza del servizio pubblico: come è stato giustamente osservato, la conseguenza pratica è che la RAI passa da una occupazione monocolora, realizzata dai Governi a prevalenza democristiana, a una "lottizzazione" diffusa, ossia alla spartizione dell'azienda di Stato da parte dei maggiori partiti presenti in Parlamento<sup>40</sup>. Nel passaggio dal Governo al Parlamento, l'obiettivo dei partiti è sempre più quello di ottenere "un pezzo" di controllo della concessionaria pubblica.

È evidente che la richiesta di pluralismo culturale non può essere soddisfatta dalla mera spartizione politica delle posizioni di direzione in RAI: la formula *plurality by partiality*, quasi immediatamente, si rivela una foglia di fico introdotta per nascondere le mire predatorie dei partiti e della politica.

La deriva politica del servizio pubblico è accompagnata, dopo la riforma del 1975, da una deriva commerciale. Le ambizioni pedagogiche delle origini cedono progressivamente il passo all'intrattenimento: la programmazione di *fiction* diviene una componente strutturale dei palinsesti, tanto nella televisione pubblica che in quella privata. Con la riforma, il sacrificio dei programmi culturali in RAI si consuma non solo nel senso della loro pro-

<sup>40</sup> A. Chimenti, *Informazione e televisione. La libertà vigilata*, Laterza, Roma-Bari, 2000, 31.

gressiva marginalizzazione all'interno dei palinsesti, ma soprattutto in quello della loro spettacolarizzazione e trasformazione dei modelli linguistici<sup>41</sup>.

Non è questa la sede adatta, né sono sufficienti le conoscenze di chi scrive a rappresentare adeguatamente le modificazioni intervenute nel tessuto sociale nazionale alla fine degli anni Settanta, all'uscita da un lungo periodo di austerità e lotta armata. In una sintesi estrema di concetti si può dire che la crisi del monopolio RAI dal punto di vista imprenditoriale, che a livello locale inizia a manifestarsi negli anni Ottanta con il diffondersi delle televisioni commerciali e la stagione dei "cento fiori", coincide con la crisi di un modello culturale univoco, verticistico e paternalista. L'apertura alla diversità delle idee e dei valori, l'integrazione delle minoranze e delle etnie, il relativismo etico e valoriale, la nuova geografia dei consumi e della produzione, richiedono una profonda modifica del paradigma culturale delle origini. Per potere continuare ad esercitare la sua funzione pedagogica e unificante, la RAI deve rappresentare tutti coloro che vivono e lavorano nel nostro paese.

Il fermento che attraversa il settore radiotelevisivo non si coglie solo sul versante culturale, ma produce i suoi riflessi anche su quello tecnologico, industriale, giuridico. La riserva alla mano pubblica del servizio radiotelevisivo cade definitivamente con la legge n. 223/1990, meglio nota come legge Mammì, dal nome dell'allora Ministro delle poste e delle telecomunicazioni. La legge n. 223/1990, recante la «Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato», registra e codifica la situazione consolidatasi nel corso degli anni Ottanta: si prevede la possibilità per le concessionarie private di svolgere attività radiotelevisiva a livello nazionale, oltre che locale, e a tal fine viene introdotta una prima regolamentazione antitrust relativa al settore televisivo, nel tentativo di dare seguito alle indicazioni della Corte costituzionale e dell'Unione europea (vedi, in particolare, la Direttiva «Televisione senza frontiere», n. 89/552).

Come è stato da più parti osservato, la legge si limita a fotografare la situazione esistente, evitando di intervenire su un quadro giudicato solo "provvisoriamente" legittimo dalla Corte costituzionale, con una pronuncia risalente a ben due anni prima<sup>42</sup>. Basti dire che, in tema di assegnazione delle frequenze mediante concessione, la legge Mammì dà precedenza alle imprese già operanti sul mercato (art. 34); ciò, mentre stabilisce, a livello nazionale, il limite di concentrazione proprietaria di tre canali per impresa (art. 19), ossia il numero di canali posseduti rispettivamente da RAI e Fininvest.

<sup>41</sup> F. Monteleone, cit., 403-404.

<sup>42</sup> C. cost., 14 luglio 1988, n. 826.

In questo modo il duopolio RAI-Fininvest, costruito nel corso degli anni Ottanta, riceve una sorta di “consacrazione” legislativa. Ai privati che già esercitavano impianti per la radiodiffusione sonora o televisiva in ambito nazionale o locale è consentito proseguire nell’esercizio dell’attività, in assenza di qualunque titolo di legittimazione, con il solo obbligo di presentare la domanda di concessione.

## 7. Il progetto “culturale” RAI. Il sistema misto

Con la rottura del monopolio pubblico e l’affermazione del sistema radiotelevisivo cd. misto viene meno l’immedesimazione tra servizio pubblico e RAI<sup>43</sup>. Da questo momento in avanti l’intera attività radiotelevisiva assume a servizio pubblico in senso *oggettivo*, in quanto tale indirizzato a soddisfare i bisogni culturali della popolazione italiana, a prescindere dalla natura pubblica o privata del gestore.

È ormai evidente che la televisione, tanto pubblica quanto commerciale, possiede una straordinaria capacità «di persuasione e di incidenza sulla formazione dell’opinione pubblica, nonché sugli indirizzi socio culturali»<sup>44</sup>. Non a caso la cd. *impact theory*, insieme alla scarsità delle frequenze radioelettriche, fornisce la base logico-giuridica per giustificare le regole più stringenti che circondano questo mezzo di comunicazione in molte democrazie contemporanee.

La correlazione tra capacità di condizionamento e livello di regolazione dei media, del resto, è ormai ufficializzata dall’Unione europea. Nel diritto europeo la peculiarità dei “servizi media audiovisivi” (cd. SMA, che comprendono tutte le attività *television like*, come la web tv, lo streaming etc.) è strettamente collegata all’influenza che essi esercitano sul pubblico, alla loro capacità di formare le opinioni e alla loro crescente importanza per la società, la democrazia, la libertà di informazione. Si tratta di servizi che rivestono, al contempo, un rilievo culturale ed economico. In questo senso, la Direttiva 2007/65/CE codifica l’esistenza di una precisa relazione tra l’intensità della regolazione dei mezzi di comunicazione (in particolare degli SMA) e l’impatto che questi ultimi hanno sulla formazione/condizionamento dell’opinione pubblica (cons. 43).

Il potere di penetrazione e condizionamento della televisione, del resto, non necessita di particolari dimostrazioni. Nel giro di cinquant’anni la

<sup>43</sup> Caretti, *L’evoluzione del servizio pubblico in Italia*, in *Istit. fed.*, 2006 (1) (suppl.), 27.

<sup>44</sup> C. cost. n. 148/1981.

televisione generalista e gratuita si è rapidamente diffusa nelle case italiane, dalle Alpi alle isole, fino a divenire protagonista indiscussa dell'informazione e dell'intrattenimento tra le mura domestiche. Il popolo televisivo e quello reale coincidono ormai del tutto, visto che agli inizi del terzo millennio l'uso della televisione rasenta il 99% della popolazione, e confrontando le composizioni per sesso, età, titolo di studio e condizione occupazionale si scopre che i due popoli sostanzialmente combaciano. La televisione raggiunge davvero tutti gli strati della popolazione, senza minacciarne o salvarne alcuni in particolare [Censis, 2004].

A differenza dei media tradizionali, la televisione possiede la capacità di mettere in comunicazione spettatori altrimenti isolati e dispersi su grandi aree geografiche, favorendo l'esplorazione delle idee per la costruzione di una "sfera pubblica" dove si svolge il dibattito democratico<sup>45</sup>. La televisione è lo specchio in cui la società italiana si riconosce e che, per molti cittadini, certifica addirittura la realtà. In questo senso si può dire che l'attività di informazione radiotelevisiva, esercitata da qualsiasi emittente o fornitore di contenuti, rappresenta "un servizio di interesse generale" nell'accezione europea.

L'approvazione della legge Mammì non segna solo l'apertura di un settore imprenditoriale all'iniziativa privata, ma determina il passaggio dal "servizio radiotelevisivo" al "sistema radiotelevisivo": con avvio del sistema misto, la ragion d'essere del servizio radiotelevisivo pubblico non può più rinvenirsi nell'aspetto soggettivo dell'attività (il servizio è pubblico in quanto esercitato dallo Stato), ma viene a spostarsi sul versante sostanziale, dei contenuti. Il servizio pubblico sopravvive a fianco del servizio commerciale per la funzione di promozione culturale e sociale, per la capacità di costruire un'identità nazionale, di realizzare il diritto ad un'informazione pluralistica e obiettiva di tutti cittadini. Lo Stato perde la riserva sull'attività radiotelevisiva *tout court*, che aveva fino agli anni Novanta, ma conserva quella parte di attività radiodiffusiva che le imprese private non assumerebbero e non realizzerebbero spontaneamente.

In questa fase storica il servizio pubblico si caratterizza come rimedio – o surrogato – allo scarso dinamismo del mercato radiotelevisivo, appena liberalizzato ma ancora poco propenso alla concorrenza tra le imprese per via dei forti investimenti richiesti e della scarsità dello spettro magnetico. All'indomani della legge Mammì il mercato radiotelevisivo può infatti defi-

<sup>45</sup> J. Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society* (1962), Cambridge, Polity Press, 1989 (trad. ital. Storia e critica dell'opinione pubblica, Roma-Bari, Laterza, 1977), 104.

nirsi «misto», in quanto aperto all'iniziativa sia pubblica che privata, ma non certamente liberalizzato. La funzione collettiva svolta dal servizio pubblico, il *quid pluris* che lo distingue dalla televisione commerciale, giustifica la sua sottrazione alle regole generali della concorrenza e l'affidamento diretto ad una società integralmente controllata dallo Stato.

L'affermarsi del sistema misto pubblico-privato, tuttavia, non coincide con una rinnovata consapevolezza della RAI circa la propria missione culturale e sociale. In Italia, come in altri paesi europei, la fine del monopolio pubblico segna l'inizio di un progressivo declino del servizio pubblico in senso soggettivo, e mette in luce una serie di difetti comuni ai diversi ordinamenti nazionali: perdita di legittimazione, insufficienza strutturale di risorse, calo di audience e mancanza di chiarezza rispetto alle proprie finalità.

Con l'apertura del mercato, il servizio pubblico radiotelevisivo viene sempre più ad appiattirsi su quello commerciale, omologandosi ad esso. In tutta Europa, l'avvento della televisione commerciale esercita un'enorme pressione sui concessionari pubblici, costretti a entrare nella «guerra dell'audience» con gli operatori privati. L'esito di questa competizione provoca una profonda crisi di identità delle emittenti pubbliche e una corrispondente riduzione dei contenuti di servizio pubblico in molti Paesi europei.

Oggi, lo scadimento qualitativo della televisione pubblica, così come la crescita dell'attività radiodiffusiva privata, è tale e talmente evidente da indurre vari studiosi a sollecitare l'abbandono del servizio pubblico radiotelevisivo in senso soggettivo: il mercato, si afferma, è perfettamente in grado di produrre spontaneamente quella particolare *utility* che identifica la missione del servizio pubblico radiotelevisivo e, per questo motivo, non può più giustificarsi l'esistenza di soggetti finanziati con denaro pubblico che operano in deroga al principio di concorrenza. Non manca neppure chi ritiene che – nel tempo – la rapida crescita di canali tematici, dei «bouquet» digitali e di altri servizi a pagamento, farà sì che i contenuti di servizio pubblico appaiano automaticamente negli schermi, eliminando la necessità per lo Stato di intervenire direttamente per garantirli<sup>46</sup>.

Queste posizioni, per quanto suggestive, non sembrano condivisibili. L'emittenza pubblica resta necessaria e insostituibile per garantire la tutela di valori comuni, interessi indipendenti dal mercato e da valutazioni economiche (v. *infra* § 9). Vi sono interessi che il servizio televisivo commerciale, per propria natura, è inadatto a soddisfare: il servizio soggettivamente

<sup>46</sup> Per un'attenta analisi delle diverse posizioni, v. M. Manetti, *Il pluralismo informativo tra vecchi e nuovi media in Il diritto al pluralismo dell'informazione in Europa e in Italia*, a cura di R. Pisillo Mazzeschi, A. Del Vecchio, M. Manetti, Pustorino, Rai ERI, 2012, 249.



pubblico dovrebbe “fare la differenza” rispetto a quello commerciale, assicurando il perseguimento di alcune finalità “universali” che le imprese private non sono interessate a conseguire, in quanto scarsamente remunerative.

Basti pensare, a questo proposito, al nuovo modello di cittadinanza che gli anni Novanta portano in dote, insieme al sistema misto radiotelevisivo. Il concetto tradizionale di popolo inizia a sfumare, ad arricchirsi di nuovi elementi, divenendo più articolato, pluralistico: in un contesto nazionale sempre più aperto alla immigrazione e alla diversità etnica, le “esigenze culturali della società” devono necessariamente comprendere la coesione, l’integrazione e il dialogo tra le diverse componenti razziali, linguistiche e religiose che la compongono. Oggi, le esigenze di conoscenza della società italiana non possono più essere soddisfatte attraverso la proposta di un’identità standardizzata, la diffusione di uno stereotipo culturale medio e moderato, come avveniva nel primo decennio di vita della RAI. Unificare non può più intendersi come uniformare.

La compresenza di questi due elementi, identità e diversità, è ben espressa da una Raccomandazione del Consiglio d’Europa che, nell’elencare gli obiettivi del servizio pubblico televisivo, da un lato, segnala che esso deve «sviluppare una programmazione (...) che risponda a criteri etici e qualitativi e non sacrifichi la ricerca delle qualità alle forze di mercato, (...) accrescere le possibilità di scelta di spettatori e ascoltatori, offrendo programmi che di norma non vengono proposti dalla televisione commerciale»; dall’altro, ricorda che è compito delle emittenti pubbliche «costituire, attraverso la programmazione, un punto di riferimento per tutto il pubblico e un fattore di coesione sociale e integrazione tra tutti gli individui, i gruppi e le comunità», considerato che l’emittenza pubblica deve «riflettere le diverse idee filosofiche e convinzioni religiose della società, con l’obiettivo di rafforzare la reciproca comprensione e tolleranza, promuovendo le relazioni tra le comunità nelle società plurietiche e multiculturali»<sup>47</sup>.

Sono dunque le emittenti pubbliche, e tra esse la RAI, a doversi fare carico delle esigenze delle minoranze culturali, etniche e linguistiche. A causa dei fenomeni migratori, dell’integrazione sociale e della globalizzazione culturale, lo stato nazione non rappresenta più l’unico sistema di riferimento per la definizione degli obblighi del servizio pubblico radiotelevisivo. Oggi il servizio pubblico radiotelevisivo svolge un ruolo rilevante per la tutela delle diversità culturali, oltre che per l’affermazione dell’identità nazionale<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa, Dichiarazione sulla diversità culturale, 7 dicembre 2000.

<sup>48</sup> UNESCO, Dichiarazione universale sulla diversità culturale, 2 novembre 2001.

Si tratta di un compito complesso, che consiste nel conciliare unità e pluralismo, omogeneità e diversità, sviluppando un “terreno culturale comune” tra le diverse comunità che compongono la società. Una società che, in Italia, non è più quella del dopoguerra: i potenti flussi migratori, legati alla ricerca di migliori condizioni di vita e alla fuga da guerre e dittature, a partire dagli anni Novanta hanno contribuito a formare “identità italiana” etnicamente e culturalmente mista. Il compito della RAI dovrebbe pertanto essere quello di riflettere le diverse idee filosofiche e etiche, le numerose convinzioni religiose e culturali che convivono insieme nel paese, sviluppando una programmazione pluralistica, innovativa e diversificata, che risponda a standard qualitativi minimi e non sacrifichi la ricerca della qualità sull’altare del mercato. Il servizio pubblico deve adeguare la propria missione culturale alle nuove esigenze di una società pluralistica, con l’obiettivo di rafforzare la reciproca comprensione e tolleranza tra le comunità che compongono le società plurietiche e multiculturali.

Un compito che l’Unione Europea ha sperimentato prima di ogni altro ordinamento: sviluppare un’identità unica, un senso di appartenenza e cittadinanza comuni, è infatti un passaggio necessario per il consolidarsi dell’Unione, rafforzare la conoscenza e la comprensione reciproca tra gli stati membri, al fine di creare un tessuto solido su cui impiantare politiche comuni per l’economia, la sicurezza, la moneta. L’integrazione e la coesione culturali, del resto, sono indicate come obiettivi dallo stesso Trattato UE, laddove espressamente afferma che «L’Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune» [cfr. comma 1 dell’art. 167 – ex 151]. L’Europa in sostanza è un’unione di diversità che, per crescere e prosperare, devono riuscire ad armonizzarsi.

L’integrazione è dunque alla base dell’intero progetto europeo: si tratta di una sfida culturale, prima ancora che politica, che non può fare a meno dei mezzi di comunicazione di massa, della televisione in particolare. A questo fine, l’Unione europea da tempo incentiva la produzione e la distribuzione di opere europee, nel tentativo di creare un sostrato culturale più solido su cui costruire una vera identità europea.

## **8. La Costituzione come denominatore comune**

A ben vedere è la Corte costituzionale il vero motore del settore radiotelevisivo, segnato dalla colpevole inerzia di un legislatore che, nel corso degli anni, si è dimostrato incapace di dare vita ad un sistema di norme or-

ganiche in materia. La Corte costituzionale ha svolto un'importantissima funzione di supplenza nei confronti del Parlamento, intervenendo costantemente per indicare i valori democratici che devono ispirare la legislazione in materia di informazione e pungolando senza sosta l'organo legislativo. In materia di radiodiffusione più che in ogni altro settore la Corte ha assunto decisioni che si sono spinte ai limiti della funzione giurisdizionale, variamente definite dai costituzionalisti come sentenze monito, manipolative e quasi-legislative. Non è dunque possibile comprendere la storia della televisione attraverso la semplice cronologia delle norme, senza considerare il ruolo fondamentale che la giurisprudenza costituzionale ha giocato nella successione delle leggi.

Nel corso degli ultimi trent'anni, soprattutto, la Corte costituzionale ha costantemente indicato nel pluralismo il cardine fondamentale intorno a cui deve ruotare la disciplina radiotelevisiva, per garantire l'apertura del mezzo alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose presenti in società. Secondo la Corte costituzionale, il pluralismo delle voci è imposto dalla stessa Costituzione ed è rivolto a soddisfare il fondamentale diritto *all'*informazione del cittadino, indispensabile per la formazione di una libera opinione pubblica<sup>49</sup>. Il pluralismo, dunque, si pone come condizione indispensabile per la realizzazione della libertà passiva di informazione.

In particolare – e riprendendo così la classificazione sopra accennata – la Corte ha enucleato tre distinti profili del pluralismo: anzitutto, un pluralismo *interno*, che si realizza attraverso l'apertura del mezzo informativo alle diverse tendenze politiche e culturali presenti nel paese, e richiede la “conformazione” dei contenuti informativi veicolati attraverso i media (in particolare, la radiotelevisione) alle esigenze culturali provenienti dall'intero corpo sociale. In secondo luogo, un pluralismo *esterno*, che si sostanzia nella concorrenza tra il maggior numero possibile di operatori dell'informazione, singoli e imprese, operanti nel mercato, in modo che tale varietà di voci metta il cittadino in condizione di formarsi la propria opinione e compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti contrastanti<sup>50</sup>. Infine, un pluralismo *sostanziale*, in base al quale devono essere assicurate uguali opportunità espressive alle diverse forze politiche in competizione durante una consultazione elettorale. Attraverso la predisposizione di appositi spazi di comunicazione politica, da prevedere sia in periodo elettorale sia non elettorale, gli operatori dell'informazione devono

<sup>49</sup> C. cost. sentt. nn. 826/1988 e 420/1994.

<sup>50</sup> C. cost. sentt. nn. 112/1993 e 466/2002.

garantire condizioni uguali di competizione, in modo da livellare il terreno di gioco e porre tutti i concorrenti *on a equal footing*.

Tutti e tre questi profili sono tra loro profondamente intrecciati e interdipendenti, al punto che il rarefarsi di uno rende necessario il rafforzarsi e l'incrementarsi degli altri.

Lungo queste direttrici teoriche, la Corte costituzionale è giunta a riconoscere l'esistenza di un «interesse costituzionale generale», che si realizza attraverso un processo continuo di «informazione e formazione consapevole della volontà del cittadino utente»<sup>51</sup>. I principi fondanti del nostro ordinamento esigono infatti che la democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti i cittadini alla formazione della volontà generale<sup>52</sup>: per questa ragione essenziale, ritiene ancora la Consulta, la libertà codificata dall'art. 21 Cost. deve essere qualificata dal pluralismo delle fonti da cui attingere conoscenze e notizie, dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti, dalla completezza, correttezza e continuità dell'attività di informazione erogata<sup>53</sup>.

In origine la funzione della RAI era essenzialmente *pedagogica*, e aveva come obiettivo principale quello di unificare gli italiani al di sotto di una lingua, una cultura, un'identità comuni.

Venuto meno l'argomento della scarsità delle risorse frequenziali (*scarcity rationale*) a seguito delle innovazioni tecnologiche, la giustificazione del servizio radiotelevisivo pubblico in senso soggettivo viene a individuarsi nel suo ruolo peculiare di garante del pluralismo. A partire dalla diffusione della televisione locale<sup>54</sup> sino alla rottura del monopolio pubblico su base nazionale (legge n. 223/90), il ruolo della concessionaria ha coinciso con il “pluralismo interno”, realizzato grazie ad una programmazione che doveva riflettere la frammentazione sociale, culturale e politica presente all'interno del paese. L'idea era che tutti dovessero avere la possibilità di riconoscersi nel servizio pubblico televisivo, che assumeva così una funzione prevalentemente *partecipativa/inclusiva*.

Con l'apertura del settore alla concorrenza dei privati, poi, il ruolo della concessionaria pubblica diviene più sfuocato: la RAI perde di vista la sua missione pluralista, inizia a competere con le emittenti private secondo una logica aziendale, e avvia una profonda crisi identitaria. Questo è evidente anche nell'impostazione della legge che introduce il sistema misto: nel

<sup>51</sup> C. cost., sent. n. 155/2002.

<sup>52</sup> C. cost. sent. n. 112/1993.

<sup>53</sup> C. cost. sent. n. 155/2002.

<sup>54</sup> C. cost. n. 202/1976.

tentativo di governare la “giungla dell’emittenza privata” dopo quattordici anni di anarchia dell’etere (il cd. *far west* televisivo) la legge n. 223/1990 finisce per dedicare alla RAI un ruolo marginale e ambiguo, nell’ambito di un non meglio definito concorso tra soggetti pubblici e privati alla realizzazione dei principi fondamentali del “sistema radiotelevisivo”.

Oltretutto la convergenza tra i mezzi di comunicazione (multimedialità), favorita dallo sviluppo della tecnologia digitale, tende a erodere le specificità, spingendo verso una regolamentazione comune dei media: la convergenza «rende sempre più obsoleta la tradizionale distinzione delle funzioni di regolamentazione specifiche di ciascuno di questi settori ed impone un regime normativo coerente» [Commissione Europea, *Communications Review*, 1999]. L’Europa, all’avvio del nuovo millennio, prefigura un unico quadro normativo per tutte le comunicazioni elettroniche, in cui assumono centralità le norme generali sulla concorrenza, e la regolazione pubblicistica scende al minimo indispensabile, rimanendo affidata, secondo il principio di sussidiarietà verticale, alla potestà dei singoli Stati membri. Il progetto di riforma è attuato mediante un pacchetto di cinque direttive comunitarie, e segnatamente le direttive nn. 2002/21/CE (direttiva quadro), 2002/19/CE (direttiva accesso), 2002/20/CE (direttiva autorizzazioni), 2002/22/CE (direttiva servizio universale), 2002/58/CE (direttiva trattamento dati personali) e 2002/77/CE (direttiva concorrenza).

La convergenza tecnologica produce un aumento esponenziale dell’offerta mediatica. Al punto che, dinanzi alla (pressoché) illimitata disponibilità di fonti di conoscenza, la missione partecipativa/inclusiva della concessionaria pubblica diviene improvvisamente anacronistica: secondo un’opinione diffusa, la varietà di contenuti assicurati dalla televisione digitale terrestre, unita alla messe di informazioni rese disponibili dal web e dai nuovi media, sempre aggiornate e facilmente accessibili, farebbe venire meno il ruolo sociale, di servizio pubblico essenziale, svolto dalla televisione pubblica. Nell’era dell’informazione elettronica, è questo il senso ultimo delle analisi multimediali, il pluralismo è assicurato spontaneamente dal mercato, dalla concorrenza tra le piattaforme mediatiche, e non vi sarebbe più spazio per un servizio pubblico televisivo, finanziato con denaro della collettività<sup>55</sup>.

Come si è detto (v. *supra*) questa visione commerciale, che considera i beni valoriali prodotti dalla comunicazione mediatica quali frutti commerciali generati spontaneamente dal mercato, a condizione che quest’ultimo sia posto in condizione di funzionare correttamente, non appare convin-

<sup>55</sup> E. Di Blasio, M. Sorice (a cura di), *Il servizio pubblico. Pluralismo, democrazia, media.*, Fondazione epr la sussidiarietà, Milano, 2014, 13-14.

cente. Nella società contemporanea, sempre più multi-etnica e multiculturale, per svolgere correttamente la propria funzione di centri di formazione culturale, i mezzi di comunicazione di massa (e la televisione in particolare) devono garantire non solo il pluralismo, ma anche la *qualità* delle fonti, dei contenuti, del dibattito, dell'intrattenimento.

L'unità culturale, nell'era digitale e dei flussi migratori, non può più essere ottenuta attraverso l'attenuazione delle differenze (ad esempio tra Nord e Sud), come si volle fare negli Cinquanta e Sessanta, ma esige il riconoscimento delle naturali diversità che compongono la comunità italiana. Il progetto di unificazione non può più fondarsi, come avveniva un tempo, su un modello culturale univoco, da elevare a comune denominatore della frammentazione sociale e territoriale.

Sempre più spesso, le famiglie desiderano per i propri figli un'educazione che non si limiti alla trasmissione di conoscenze, ma che piuttosto integri una formazione corrispondente alla loro tradizione. Famiglie ebraiche, cristiane o musulmane chiedono di coesistere armoniosamente con le tradizioni spirituali del nostro paese. Per questo è necessario che le principali agenzie formative pubbliche – scuola, università, mezzi di comunicazione – assicurino l'accesso ad opinioni, orientamenti e simboli culturali diversi, in modo che i cittadini non siano influenzati da una sola fonte dominante.

La nuova missione della televisione pubblica, dunque, è garantire l'integrazione e la coesione di modelli culturali diversi, offrire accoglienza alle molteplici opzioni ideologiche, senza imporre standard e stereotipi.

Con un solo limite: la Costituzione italiana. La Carta costituzionale repubblicana rappresenta la casa comune che ospita e rende uguali gli italiani, e che tutti hanno l'obbligo di difendere, indipendentemente dalle proprie convinzioni, origini e tradizioni. Nella Costituzione italiana sono fissati i valori comuni della nazione, i principi indispensabili che tutti devono conoscere e rispettare per potersi considerare italiani. Nella Costituzione sono racchiuse le regole necessarie e sufficienti per assicurare al paese un'unità di fondo, nel rispetto della diversità culturale di chi vi abita.

La Costituzione, nella sua interezza, rappresenta una barriera non oltrepassabile dal relativismo culturale, per quanto accentuato. Prende forma, in questo modo, una sorta di "dottrina dei controlimiti" applicata alla diversità culturale, e tutta giocata all'interno dello Stato: in nessun caso l'identità intellettuale, il pluralismo etico, la varietà confessionale, che lungo mille rivoli alimentano il grande fiume della società multiculturale contemporanea, possono mettere in discussione i valori fissati dalla Costituzione repubblicana. Da questo punto di vista, tutte le istituzioni pubbliche sono chiamate al ruolo di guardiani naturali della barriera.

## 9. Il pluralismo come missione

Come si legge nella norma di apertura della legge n. 223 del 1990, «Il pluralismo, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione, l'apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose, nel rispetto delle libertà e dei diritti garantiti dalla Costituzione, rappresentano i principi fondamentali del sistema radiotelevisivo che si realizza con il concorso di soggetti pubblici e privati ai sensi della presente legge».

La legge n. 112 del 2004 (cd. Gasparri) conferma questa impostazione e fissa come principi fondamentali del sistema radiotelevisivo (a sua volta articolato in nazionale e locale) una serie di valori generali che, essendo estesi integralmente all'emittenza privata, fanno venire meno la specificità del servizio pubblico. In base alla nuova legge quadro sulla radiotelevisione sono considerati «principi fondamentali del sistema radiotelevisivo la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, la tutela della libertà di espressione di ogni individuo, inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza limiti di frontiere, l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione, l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose e la salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale, artistico e ambientale, a livello nazionale e locale, nel rispetto delle libertà e dei diritti, in particolare della dignità della persona, della promozione e tutela del benessere, della salute e dell'armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore, garantiti dalla Costituzione, dal diritto comunitario, dalle norme internazionali vigenti nell'ordinamento italiano e dalle leggi statali e regionali» (art. 3).

Il Testo unico sulla radiotelevisione, all'interno del quale confluiranno successivamente le norme in tema di radiotelevisione emanate nel corso degli ultimi trent'anni, (d.lgs. 177/2005) riprende in modo pedissequo questa formulazione, ribadendo l'esigenza che il "sistema televisivo", nel suo complesso, si apra alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose, assicurando la salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale, artistico e ambientale, a livello nazionale e locale (art. 3). A fianco di queste disposizioni di ordine generale, vevoli per tutte le concessionarie televisive, il Testo unico detta inoltre gli ulteriori e specifici obblighi di pubblico servizio che la «società concessionaria del "servizio pubblico generale radiotelevisivo" (RAI) è tenuta ad adempiere nell'ambito della sua complessiva programmazione, anche non informativa, al fine di favorire l'istruzione, la crescita civile e il progresso sociale, di promuovere la lingua italiana e la cultura, di salvaguardare l'identità nazionale e di assicurare prestazioni di utilità sociale» (art. 7, comma 4).

Diversi atti europei, poi, enfatizzano il collegamento tra il servizio pubblico radiotelevisivo e le istanze pluralistiche presenti nella società. Nel Protocollo sulla radiodiffusione pubblica allegato al Trattato di Amsterdam (1997), il pubblico servizio televisivo è «direttamente collegato alla necessità, per ogni società, di possedere un assetto democratico sociale e culturale e al bisogno di preservare il pluralismo dei mezzi di informazione». A questa disposizione si affianca la Risoluzione del Consiglio dei Ministri e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri sulle emissioni di servizio pubblico (25 gennaio 1999), ove si precisa che la funzione di servizio pubblico può considerarsi legittima «in quanto finalizzata ad una programmazione equilibrata e varia, in grado di mantenere un certo livello di ascolto e dunque di assicurare l'adempimento della funzione di soddisfare le esigenze democratiche, sociali e culturali della società e garantire pluralismo».

Oltre che a garantire lo stretto collegamento con istanze pluralistiche della società, le indicazioni europee sono rivolte a assicurare l'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo: si pensi alla Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 1996 (R. 96/10), con cui si raccomanda l'indipendenza editoriale ed istituzionale del servizio pubblico radiotelevisivo, in particolare dal potere governativo; alla Risoluzione del Parlamento europeo del 1996 in cui si richiede una completa indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo dai governi; alla Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 2004 (*On public service broadcasting*, n. 1641/2004) ove l'indipendenza è elemento essenziale per lo svolgimento della missione pubblica; la Risoluzione 1387/04 della medesima Assemblea, dedicata espressamente alla situazione italiana (cui si evidenzia che la dipendenza della RAI dal potere politico è contraria al diritto comunitario); per finire con l'art. 11 della Carta europea dei diritti fondamentali, che sancisce la libertà dei media da interferenze dei pubblici poteri e, dunque, anche dal potere politico.

Premesso che vi è grande divergenza di opinioni sul punto, nelle pagine a seguire si cercherà di utilizzare il termine “pluralismo” in una accezione specifica, non sovrapponibile a “diversità”: mentre il primo concetto fa riferimento al modo in cui il mercato televisivo è strutturato, e riguarda la possibilità di scelta degli utenti tra diverse *fonti* di un servizio informativo, il secondo fa riferimento al modo in cui la programmazione televisiva è articolata, e concerne la varietà di *programmi* resi disponibili all'utenza. Questa distinzione concettuale riprende in gran parte quella adottata nell'ordinamento inglese<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> Department for Culture, Media and Sport of Trade and Industry, *A new Future for Communications*, December 2000, Cm 5010, par. 4.2.1.



Esiste una differenza rilevante anche tra pluralismo e concorrenza. Pluralismo non significa solo tutela antimonopolistica (e antitrust) a garanzia della concorrenza, ma è qualcosa di qualitativamente diverso. La tutela della concorrenza esaurisce le proprie finalità nella protezione dell'interesse delle imprese e dei consumatori, nella tutela dell'efficienza del mercato, e non ha l'obiettivo di assicurare il maggior numero possibile di imprese sul mercato, come il pluralismo esterno. Del resto, l'esperienza di questi anni ha dimostrato che il diritto antitrust non è sufficiente a garantire la presenza di una pluralità di imprese nel settore: il rispetto delle leggi sulla concorrenza non sempre genera una molteplicità di operatori presenti sul mercato, ma ha anzi storicamente avallato forti concentrazioni nel settore dei media<sup>57</sup>.

La tutela del pluralismo legittima una regolazione *ex ante* del mercato dell'informazione, attraverso interventi volti a promuoverne attivamente – oltre che a difendere – l'assetto concorrenziale, per prevenirne le disfunzioni e preservare gli equilibri tra i diversi soggetti che vi operano. All'opposto, la normativa antitrust ammette solo interventi autoritativi *ex post* a difesa della concorrenza, per evitare l'abuso di posizione dominante delle imprese. Da questo punto di vista, il pluralismo appare come un concetto statico, mentre la concorrenza è dinamica: il primo impedisce il mero raggiungimento di determinate soglie di concentrazione proprietaria (cd. posizione dominante), mentre la seconda vieta alle imprese che abbiano già raggiunto una posizione dominante sul mercato di sfruttare il proprio potere a danno dei consumatori ovvero di impedire ai concorrenti di operare sul mercato, causando un danno ai consumatori. Pertanto, nell'ambito delle comunicazioni di massa (dove vige il principio del pluralismo), viene sanzionata la mera “detenzione”, ossia l'acquisizione stessa di una determinata concentrazione proprietaria, senza bisogno di verificare l'esistenza di un “abuso” di posizione dominante già acquisita<sup>58</sup>.

Da tutto ciò discende che una semplice normativa antitrust (peraltro a più riprese “emendata” da parte della Corte costituzionale) non è sufficiente ad assicurare il pluralismo dell'informazione: in questo peculiare settore, infatti, occorrono interventi di promozione e di sostegno al pluralismo, misure asimmetriche che appartengono alla sfera della regolazione economica e che vanno ben oltre il controllo antitrust a difesa della concorrenzialità del mercato. Per questo il sistema delle comunicazioni di massa è sottoposto a una disciplina antitrust speciale, rispetto agli altri settori econo-

<sup>57</sup> E.M. Barendt, *op. cit.*, 122.

<sup>58</sup> O. Grandinetti, *Principi costituzionali in materia radiotelevisiva e ddl Gasparri*, in *Il giornale di diritto amministrativo*, 2003, 191.

mici, che va a sommarsi alla disciplina generale sulla concorrenza dettata dalla legge n. 287/1990.

La distanza tra pluralismo e concorrenza diviene più chiara attraverso un'indagine sul fondamento costituzionale dei due concetti: la disciplina a garanzia del pluralismo trova il suo referente diretto nell'art. 21 Cost., mentre la disciplina a tutela della concorrenza, volta ad assicurare l'iniziativa economica privata e l'efficienza del mercato, ha il suo naturale ancoraggio nell'art. 41 Cost. Da ciò si evince che, per quanto la tutela dell'iniziativa economica privata sia importante, essa rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente ad assicurare il pluralismo dei mezzi di comunicazione: per realizzare questo fine occorre mettere in campo misure che assicurino ai cittadini il diritto di essere formati e informati correttamente tramite l'accesso ad una varietà di fonti, idee e punti di vista, sottraendo l'opinione pubblica a indebite influenze da parte di fonti dominanti.

Posto che non è dimostrato che la concorrenza porti effettivamente ad un aumento degli operatori sul mercato [v. *supra*], non risulta nemmeno comprovato che, all'aumentare del numero di operatori, aumenti anche la diversità di fonti disponibili: le televisioni operano all'interno di un contesto commerciale, in cui solo le imprese di successo riescono ad avere accesso alle risorse finanziarie, derivanti essenzialmente dalla pubblicità. Ne consegue che, in teoria, la molteplicità di operatori televisivi potrebbe portare solo all'aumento di coloro che sono meno disposti a criticare lo status quo e la distribuzione della ricchezza e del potere, e sono più propensi ad omologarsi al modello identitario comune. In questi casi il risultato finale sarà l'appiattimento e la duplicazione, anziché la diversità di fonti<sup>59</sup>.

Buona parte delle considerazioni riferite al pluralismo può applicarsi anche alla "diversità", intesa come varietà di programmi e di contenuti resi disponibili all'utenza. Il punto in discussione non sono i fallimenti del mercato, ma i successi del mercato, ossia ciò che dal mercato è lecito attendersi<sup>60</sup>. In nessun caso si può sperare che il mercato radiotelevisivo (e la disciplina della concorrenza, che è strumentale al funzionamento di quest'ultimo) promuova il pluralismo di fonti, la diversità di opinioni o il senso di identità nazionale: ciò, non perché il mercato funzioni male o racchiuda alcuni fallimenti interni, ma semplicemente perché questi obiettivi per il mercato televisivo non esistono. Non si tratta di prodotti economici, dunque il mercato se ne disinteressa.

<sup>59</sup> L. Hitchens, *Broadcasting Pluralism and Diversity. A Comparative Study of Policy and Regulation*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2007, 591.

<sup>60</sup> O. Fiss, *Why the State?*, in *Harvard Law Rev.*, 1987, part. 788.

Da questo punto di vista si coglie un'assonanza con cd. *merit good*, concetto con cui la scienza economica, negli anni Sessanta<sup>61</sup> indicava beni ritenuti necessari per gli individui o la società nel suo insieme, ma allo stesso tempo privi di una proporzionale giustificazione economica in termini di profitto generato o di domanda da parte del mercato (gli esempi più ricorrenti erano le prestazioni sanitarie per migliorare la qualità di vita e ridurre l'incidenza delle malattie, l'edilizia pubblica residenziale, i sussidi per i disoccupati e gli indigenti, l'istruzione). Il valore di questi beni non consiste tanto nella loro capacità di soddisfare una domanda specifica, o nel loro consumo di mercato, quanto nella loro capacità di generare inclusione sociale e altre esternalità positive di tipo valoriale.

Pluralismo e diversità sono beni non economici, valoriali. In un certo senso possono essere accostati ai *merit good*. Se è lecito che il mercato si disinteressi di beni non economici, per contro gli italiani vantano una pretesa legittima, e costituzionalmente garantita, alla conservazione di un luogo appositamente adibito al dibattito democratico, alla discussione libera, alla soddisfazione delle aspettative culturali, filosofiche, religiose. Una pretesa che discende dal principio di uguaglianza, dalla libertà di opinione, dal diritto di essere informati, dal diritto di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. E che prescinde dal rapporto formale di cittadinanza con lo Stato: il concetto di cittadino è utilizzato qui in senso lato, e indica tutti gli individui che abitano e vivono in un determinato paese, e con esso instaurano uno stabile rapporto professionale, sociale, culturale.

### 10. Guardando al futuro

In Italia non si è mai sviluppata una cultura dell'imparzialità e della neutralità dell'informazione, e l'autonomia e la correttezza professionale degli operatori non è mai assunta a criterio di riferimento per la funzione informativa<sup>62</sup>. Oggi, più che mai, è importante costruire un servizio pubblico radiotelevisivo che possa fungere da contrappeso alle interferenze del potere politico ed economico sulla formazione culturale dei cittadini. Un servizio pubblico che, evidentemente, non è quello attuale.

Una nutrita serie di risoluzioni, raccomandazioni e atti europei di

<sup>61</sup> R.A. Musgrave, *A Multiple Theory of Budget Determination*, FinanzArchiv, New Series 25(1), 1957, 33-43.

<sup>62</sup> V. Onida, *op. cit.*, 80.

vario genere testimonia che, nella società dell'informazione, i media pubblici possono ancora svolgere un ruolo rilevante per quanto riguarda la coesione sociale, le garanzie del dialogo democratico e la costruzione della identità nazionale [per citarne solo alcune v. Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2004 sui rischi di violazione della libertà di espressione e informazione; la *Opinion* adottata dalla *European Commission for democracy through Law* (Venice Commission) del 10 giugno 2005; Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulla indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo (R 96/10); Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri del 31 gennaio 2007, sul pluralismo dei mezzi di informazione e la loro diversità; Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri del 31 gennaio 2007, sulla missione dei media di servizio pubblico nella società dell'informazione; Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 25 giugno 2009, sul finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione; Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri del 15 febbraio 2012, sulla *governance* dei media di servizio pubblico].

La televisione pubblica non solo non appare oggi marginalizzata a causa del moltiplicarsi dell'offerta mediatica, ma è probabile che in futuro incontri minore competizione nella realizzazione di programmi culturali e di servizio, dal momento che la concorrenza tra diverse piattaforme si concentra soprattutto sulla programmazione commerciale. Ciò, quantomeno, è quanto sembra potersi desumere dall'esperienza dei principali paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito), in cui la televisione pubblica riveste un ruolo di assoluto primo piano nella programmazione formativa e informativa, mentre le televisioni private guidano soprattutto la programmazione di intrattenimento.

Per poter avere un ruolo e una collocazione nella società contemporanea, tuttavia, la televisione pubblica deve offrire un servizio che l'emittenza commerciale non è in grado o non è interessata ad offrire: le informazioni diffuse dai mezzi di comunicazione devono essere complete, attendibili e degne di fiducia; la programmazione deve essere varia, capace di soddisfare le molteplici esigenze conoscitive e intellettuali; l'intrattenimento deve essere rispettoso dei valori condivisi, formativo e funzionale alla coesione sociale. La televisione pubblica non deve solo offrire un servizio, ma svolgere una funzione e contribuire perciò alla crescita dei cittadini e del paese, consentendo alle diverse componenti sociali di integrarsi e a vivere armoniosamente.

Come è stato detto, il servizio pubblico radiotelevisivo deve trasfor-

marsi in “istituzione” di garanzia<sup>63</sup>, dotata di una funzione di contrappeso rispetto alle *élites* politiche, alla televisione commerciale, all’appiattimento e alla massificazione culturale, alla frammentazione sociale.

Non si tratta, in fondo, di compiti molto diversi da quelli che ispirarono la creazione della BBC [v. *infra* § 3] e che, opportunamente adeguati al mutato contesto culturale, continuano a rappresentare il “nocciolo duro” del servizio pubblico televisivo:

1) *l’universalità del servizio*, intesa come fruibilità sull’intero territorio del paese a condizioni identiche e accessibili per tutti; ma soprattutto come idoneità del servizio a soddisfare tutti i gusti e gli interessi dei consumatori, compresi quelli delle minoranze (c.d. *minority programs*). Come negli anni Cinquanta, la televisione pubblica deve rafforzare l’identità, la lingua, le tradizioni del nostro paese nel rispetto delle specificità regionali e territoriali. In più, rispetto al passato, il servizio pubblico deve svolgere una funzione di coesione tra le diverse “società” che formano la popolazione italiana, favorendo la tenuta di un sistema che, sempre più, appare caratterizzato da fratture e conflitti culturali. Contribuiscono all’universalità del servizio, oltre alla varietà e all’obiettività dei contenuti, anche la capacità di creare un’identità nazionale e una cultura comune, fatta di valori e ideali condivisi. Nel caso specifico, si tratta dei valori espressi dalla Costituzione italiana;

2) *la responsabilità culturale* nell’informare ed educare gli spettatori, intesa come garanzia di un servizio di alta e costante qualità riferita ad ogni genere di programmazione (*quality of speech*). In un contesto tecnologico in cui i flussi comunicativi sono molteplici, continui e sempre più specializzati, il compito della televisione generalista pubblica è quello di selezionare le informazioni, certificare la loro affidabilità, assicurare contenuti editoriali trasversali a fronte di un consumo mediatico parcellizzato, fungere da veicolo di conoscenze comuni, internazionali e multimediali. In particolare il servizio pubblico deve farsi carico della alfabetizzazione digitale del paese, e più in generale promuovere la fruizione consapevole delle nuove tecnologie, contribuendo a colmare il *digital divide* che rappresenta la principale causa di discriminazione tra le fasce sociali della popolazione italiana (in questa direzione sembra orientata la recente collaborazione che l’Agenzia per l’Italia digitale ha avviato con la Rai, che prende il nome di “Alfabetizzazione digitale: Manzi 2.0”, con un richiamo alla storica trasmissione “Non è mai troppo tardi”). Il servizio pubblico radiotelevisivo dovrebbe favorire la rea-

<sup>63</sup> G.Vigevani, *Pluralismo interno e indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Il diritto al pluralismo dell’informazione in Europa e in Italia*, a cura di R. Pisillo Mazzeschi, A. Del Vecchio, M. Manetti, Pustorino, Rai ERI, 2012, 277.

lizzazione della cd. sfera pubblica, una zona per il dibattito libera da restrizioni, che serve come luogo di esplorazione delle idee per la formazione di un'opinione pubblica, dove il libero accesso alle informazioni e rende possibile il discorso critico-razionale e il dibattito collettivo per il bene della società<sup>64</sup>;

3) *l'indipendenza* dalla politica, da interessi economici e da qualsiasi tipo di influenza e ideologia. Sono riconducibili a questo aspetto sia l'assetto organizzativo del servizio pubblico, in Italia ancora troppo condizionato dal governo e soprattutto dalla politica; sia le modalità di finanziamento, che dovrebbero garantire alla emittenza pubblica le risorse per poter svolgere la propria missione senza trovarsi a dipendere dalla pubblicità, e dunque dalle logiche dell'audience e del mercato.

Sotto il primo versante, al di fuori del legittimo potere di indirizzo del Parlamento, il mondo della politica non dovrebbe avere ingresso nella organizzazione del servizio pubblico: a partire da requisiti tecnico-professionali per gli organi di gestione, continuando con l'attribuzione del pacchetto azionario ad un soggetto sottratto al controllo della politica (ad es. una Fondazione, un Comitato di garanzia), fino all'introduzione di specifici obblighi deontologici per i giornalisti e i professionisti della comunicazione, l'insieme delle regole organizzative riguardanti la concessionaria pubblica dovrebbe ispirarsi all'esclusivo criterio della funzionalità alla missione di servizio pubblico.

L'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo dalla politica, e non solo dalla maggioranza di governo è da tempo al centro delle indicazioni europee<sup>65</sup>. Tuttavia, quando la legge n. 103/75 venne a collocare la concessionaria pubblica sotto l'indirizzo e la vigilanza di un'apposita Commissione parlamentare permanente, allo scopo di sottrarla alle influenze della maggioranza di Governo, si produsse la cd. parlamentarizzazione della RAI che, di fatto, comportò il massiccio ingresso dei partiti negli organi di governo RAI. Il coinvolgimento del Parlamento, che all'epoca rappresentava una formula idonea per soddisfare le richieste di pluralismo (interno) ripetutamente avanzate dalla Corte costituzionale, aggravò anziché risolvere il problema dell'indipendenza dalla politica, e condusse alla spartizione dell'azienda di Stato da parte dei maggiori partiti presenti in Parlamento (cd. lottizzazione).

<sup>64</sup> In questo senso cfr. J. Habermas, *op. cit.*; Monroe E. Price, *Television, the Public Sphere, and National Identity*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

<sup>65</sup> Cfr. Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del consiglio d'Europa del 2004 (On public service broadcasting, n. 1641/2004); Risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1387/04; art. 11 della Carta europea dei diritti fondamentali.

Da quel momento in avanti, in Italia ha dominato un'idea di pluralismo inteso come *plurality of partiality*, somma di spazi concessi alle diverse formazioni politiche, in relazione al loro peso parlamentare, sia nella organizzazione di governo che nella programmazione RAI. Da questo punto di vista sembra registrarsi una sorta di scollamento concettuale tra le finalità che fanno da sfondo al pluralismo e le modalità con cui esso si è effettivamente realizzato nel nostro paese<sup>66</sup>.

Sotto il secondo versante, il finanziamento del servizio pubblico, ad oggi di tipo misto, deve garantire una sufficiente indipendenza del servizio pubblico dalle pressioni del mercato. Il bilancio RAI, negli anni ha registrato un progressivo incremento degli introiti pubblicitari a scapito di quelli derivanti dal canone, al punto che le due voci sono divenute sostanzialmente equivalenti. Questa dinamica è favorita dalla legislazione vigente: il tetto alla pubblicità è attualmente fissato nel 4% della programmazione settimanale (60 minuti al giorno) e nel 12% di ogni ora, laddove la BBC non trasmette pubblicità nei canali destinati al Regno Unito e le emittenti pubbliche in Francia e Germania hanno tetti pubblicitari molto più stringenti per quantità e fasce orarie.

Il canone Rai, concepito come tassa sul possesso di apparecchi radio o TV, è contemporaneamente uno dei più bassi e più evasi d'Europa: fissato in 113,50 euro annuali, esso registra un tasso di evasione pari al 27%, contro il 5% del Regno Unito e l'1% di Francia e Germania. Il Testo Unico del 2005 obbliga la società concessionaria a destinare i ricavi derivanti dal gettito del canone ai soli oneri sostenuti per la fornitura del servizio pubblico, prevedendo, a tale scopo, la tenuta di una contabilità separata, soggetta al controllo di una società di revisione in posizione di indipendenza. Si tratta di una misura di trasparenza senz'altro opportuna, che però appare del tutto insufficiente a garantire l'autonomia del servizio pubblico dal mercato e dalle sirene della programmazione commerciale.

Questo insieme di elementi determina una pericolosa dipendenza del servizio pubblico dalle esigenze degli inserzionisti e dell'audience, che ne ostacola il perseguimento della missione culturale, informativa e formativa.

Esiste infatti una precisa correlazione tra finanziamento e servizio pubblico: affinché l'emittente pubblica possa svolgere in maniera adeguata la propria funzione "universale e culturale" occorre garantire alcune condizioni economiche di partenza, indispensabili per svincolare l'azienda da pressioni esterne e incoraggiarne la capacità innovativa. Un servizio pubblico privo di risorse o eccessivamente dipendente da sovvenzioni di indi-

<sup>66</sup> G. Vigevani, *op. cit.*, 281.

vidui o gruppi, infatti, non offre le garanzie di imparzialità, obiettività, pluralismo, innovazione, necessarie per il corretto svolgimento della propria missione.

La situazione economica della RAI è stata recentemente aggravata dal taglio di 150 milioni imposto dal governo come contributo al contenimento della spesa pubblica (d.l n. 66/2014), che ha reso la RAI ancora più dipendente dal finanziamento pubblicitario.

Per questo occorre avviare una stagione di riforme che possa restituire una missione pubblica alla RAI, rivedendo alcuni punti nevralgici del servizio pubblico: gli obiettivi, l'organizzazione di governo, il meccanismo di finanziamento. Una soluzione da tempo all'esame del governo (sin dalla legge n. 249/97) è la diversificazione del finanziamento dei canali Rai, in base alla vocazione commerciale o pubblica. Con il passaggio alla tecnologia digitale, infatti, la RAI dispone di 21 canali televisivi, 10 canali radio, 10 testate giornalistiche, 2 canali web (il portale [rai.it](http://rai.it) e [rainews](http://rainews)), circa 20 canali web tematici e 7 canali a richiesta. Si tratta di un'offerta vastissima, che potrebbe essere opportunamente articolata tra canali di servizio pubblico e canali commerciali, come avviene per la BBC; a tale articolazione dovrebbe corrispondere una diversa modalità di finanziamento, in modo da consentire ai canali di servizio pubblico di alimentarsi esclusivamente mediante il canone, senza ricorrere agli inserzionisti privati. Grazie ad un finanziamento pubblico integrale la RAI (o quantomeno alcuni canali) potrebbe emanciparsi dalle regole del mercato e della concorrenza, per dedicarsi con maggiore coerenza alla missione di servizio pubblico. Nulla di tutto ciò, tuttavia, è stato sin qui realizzato.

Un segnale concreto di cambiamento, dopo decenni di immobilismo, proviene dalla separazione proprietaria tra rete e contenuti, ottenuta mediante la cessione di quote di RaiWay, la rete di trasmissione e diffusione del segnale RAI. Nel novembre 2014 l'offerta pubblica di vendita (Opv) delle azioni RaiWay ha portato ad una cessione da parte della RAI di una quota di minoranza di azioni ordinarie RaiWay pari al 30,51%. Si è così favorito l'ingresso in posizione minoritaria di nuovi soci e, al contempo, il mantenimento del controllo pubblico sulla nuova azienda. Si è ottenuta in questo modo una "separazione verticale" dell'azienda, del tutto in linea con l'evoluzione tecnologica e le indicazioni europee, che permette di distinguere più chiaramente il ruolo di operatore di rete da quello di fornitore di contenuti.

Meno efficaci, invece, sono risultate le iniziative legislative che negli ultimi anni hanno interessato il sistema di governo della RAI. Dopo la legge del 1975, molte riforme hanno insistito sulla *governance* e in particolare sulla



composizione del Consiglio di amministrazione (si è passati dal Consiglio a 16 componenti, espressione proporzionale dei partiti, ad un Consiglio a 5 componenti, indicati dai Presidenti delle Camere, per ritornare nel 2004 alla nomina da parte della Commissione parlamentare di un Consiglio a 9 componenti) nel tentativo di restituire efficienza ad un organo fortemente lottizzato e farraginoso. In epoca più recente, merita di essere segnalato il tentativo di riforma avanzato dalla maggioranza di centro-sinistra nel corso della XV legislatura<sup>67</sup>, che proponeva una trasformazione della RAI s.p.a. in Fondazione, sulla falsariga di altre istituzioni culturali quali l'Enciclopedia italiana. Nel ddl Gentiloni, il Consiglio della Fondazione, oltre a garantire l'autonomia del servizio pubblico radiotelevisivo dal potere politico ed economico, aveva il compito di nominare il Presidente della RAI, nonché il Consiglio di amministrazione di RAI (composto da cinque membri nominati tra persone di alta professionalità), che, a sua volta, nominava al proprio interno un Amministratore delegato.

Anche il recentissimo disegno di legge presentato dal Governo Renzi, recante la "Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo", interviene su alcuni snodi cruciali dell'organizzazione aziendale, come il contratto nazionale di servizio, la disciplina della *governance*, la responsabilità degli amministratori e il finanziamento pubblico<sup>68</sup>. Con riferimento al meccanismo di governo, il ddl Renzi propone una riduzione del numero dei consiglieri d'amministrazione da 9 a 7 (di cui due eletti dalla Camera dei deputati e due eletti dal Senato della Repubblica, con voto limitato a uno; due designati dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze; uno designato dall'assemblea dei dipendenti della RAI Spa, con modalità che garantiscano la trasparenza e la rappresentatività della designazione stessa); riformula i compiti del Consiglio di amministrazione e riduce significativamente le funzioni della Commissione parlamentare RAI. La principale innovazione contenuta in questo disegno di legge, approvato dalla Camera il 22 ottobre 2015, è senz'altro rappresentata dalla figura dell'amministratore delegato, nominato dal Consiglio di amministrazione su proposta dell'assemblea dei soci, e dotato di rilevanti poteri gestionali, tra cui spiccano la gestione del personale dell'azienda, la nomina dei dirigenti di primo livello (inclusi i direttori di rete, di canale e di testata die-

<sup>67</sup> D.d.l. Gentiloni («Disciplina e organizzazione del servizio pubblico generale radiotelevisivo») approvato dal Consiglio dei Ministri il 17 maggio 2007.

<sup>68</sup> A.S. 1880-B, Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo, presentato dal Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, approvato dalla Camera il 22 ottobre 2015.

tro parere obbligatorio del consiglio di amministrazione), la nomina, promozione e collocazione aziendale degli altri dirigenti, nonché, su proposta dei direttori di testata e nel rispetto del contratto di lavoro giornalistico, degli altri giornalisti. Si tratta, anche in questo caso, di riforme solo parziali, a cui manca una visione strutturale e organica del sistema.

In un quadro fatto di continui annunci, tentativi naufragati, riforme parziali o solo abbozzate, la RAI continua ad essere da almeno vent'anni al centro di un intenso dibattito politico e culturale. Questa circostanza, da un lato, rivela una forte sottovalutazione del problema da parte della politica; dall'altro, testimonia l'insoddisfazione cronica dei cittadini nei confronti di un servizio percepito ormai come anacronistico. Tutto ciò rende indispensabile avviare il percorso di una "riforma di struttura", che porti ad un profondo ripensamento della concessionaria pubblica e, prima ancora, del servizio pubblico radiotelevisivo.

La speranza è che il legislatore italiano prenda definitivamente coscienza dell'importanza che il servizio pubblico radiotelevisivo riveste nella costruzione di un paese unitario. Unità oggi significa soprattutto coesione, riconoscimento delle diversità, contaminazione culturale, creazione di un'identità nazionale unica. Unità significa diffusione della conoscenza delle nazionalità, delle comunità e delle regioni che fanno parte dell'Italia. Unità significa anche promozione dell'immagine dell'Italia all'estero e, al contempo, sostegno dell'Europa all'interno del nostro paese.

Il pluralismo, è evidente, non basta più a soddisfare tutte queste esigenze. Per giustificare la sua esistenza, il servizio pubblico radiotelevisivo deve sapersi rinnovare, ritrovare la propria missione e adattarla alle sfide culturali dell'Italia del terzo millennio.

#### *Abstract*

*The public broadcasting service is marked by the thicker "cultural" relevance than commercial one, together with the "function" of identity that it carries for the benefit of citizens / users. The public broadcasting service conveys the official culture of a country, in the form of music, drama and theater, dance, literature and poetry, visual arts, architecture and cultural heritage, film, comedy, sports, TV series. When properly implemented, the public broadcasting service has the basic task of making sure that the audience feels in harmony with society and culture to which it belongs. The cultural project of RAI, originally, was to introduce to culture the masses who, at that time, were largely excluded, giving Italians the basic tools of knowledge required to consciously perform their role of citizens. At the beginning, the function of the RAI*

## **rai e servizio pubblico radiotelevisivo**

*was primarily educational, and it had as main objective to unify Italians below one language, one culture, one common identity. Today, in the digital age and in time of massive migrations, the cultural unity of our country cannot be achieved through the reduction of the differences (for example, between North and South), as RAI tried to do during the Fifties and Sixties, but it demands the recognition of the natural diversity that marks the Italian community. The national unification project cannot be based on a unique cultural model, as it was during the past. Therefore the new mission of public broadcasting service is to foster the integration and cohesion of different cultural models, to offer hospitality to the many ideological options living together in our society, without imposing standards and stereotypes. With only one overall limit: the Italian Constitution. The Republican Constitution is the common house that harbor and equalizes Italians, and that everyone has the duty to defend, regardless of his/her beliefs, origins and traditions.*

