



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XIX LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 5

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi
radiotelevisivi**

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'ASSOCIAZIONE
ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI.

6^a seduta: mercoledì 5 luglio 2023

Presidenza del presidente FLORIDIA Barbara

INDICE

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE:

- FLORIDIA Barbara (M5S), senatrice Pag. 3

Audizione del Presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti

PRESIDENTE:

- FLORIDIA Barbara (M5S), senatrice . Pag. 3, 9,
16

STAIANO, presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti. Pag. 4, 13

BEVILACQUA (M5S), senatrice 9

CANDIANI (LSP-PSd'Az), deputato 9

GRAZIANO (PD-IDP), deputato 10

BERGESIO (LSP-PSd'Az), senatore 11

NICITA (PD-IDP), senatore 12

CAROTENUTO (M5S), deputato 12

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Azione-Italia Viva-RenewEurope: Az-IV-RE; Civici d'Italia-Noi Moderati (UDC-Coraggio Italia-Noi con l'Italia-Italia al Centro)-MAIE: Cd'I-NM (UDC-CI-NcI-IaC)-MAIE; Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE: FI-BP-PPE; Fratelli d'Italia: FdI; Lega Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: LSP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico-Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Per le Autonomie (SVP-Patt, Campobase, Sud Chiama Nord): Aut (SVP-Patt, Cb, SCN); Misto: Misto; Misto-ALLEANZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Fratelli d'Italia: FDI; Partito Democratico - Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Lega - Salvini Premier: LEGA; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Berlusconi Presidente - PPE: FI-PPE; Azione - Italia Viva - Renew Europe: A-IV-RE; Alleanza Verdi e Sinistra: AVS; Noi Moderati (Noi con l'Italia, Coraggio Italia, UDC, Italia al Centro)-MAIE: NM(NC-U-I)-M; Misto: Misto; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-MIN.LING.; Misto-+Europa: Misto-+EUROPA.

Interviene il presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, professor Sandro Staiano.

Presidenza del presidente FLORIDIA Barbara

I lavori hanno inizio alle ore 20,05.

(Si approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento della Commissione, la pubblicità dei lavori della seduta odierna, per quanto concerne l'audizione all'ordine del giorno, sarà assicurata mediante l'attivazione del sistema audiovisivo a circuito chiuso, la trasmissione in diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati e sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Avverto che dell'audizione odierna verrà altresì redatto e pubblicato il Resoconto stenografico.

Se non vi sono osservazioni, così resta stabilito.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, professor Sandro Staiano, la cui nota – lo rendo noto ai colleghi – è in distribuzione e che ho fatto avere ai Capigruppo.

Comunico che in data 29 giugno 2023 il Presidente della Camera dei deputati ha chiamato a far parte della Commissione di vigilanza il deputato Nicola Stumpo, in sostituzione del deputato dimissionario Nicola Zingaretti. Anche a nome degli altri componenti della Commissione, ringrazio l'onorevole Zingaretti e do il benvenuto all'onorevole Stumpo.

Ringrazio il professor Staiano per la disponibilità a intervenire nella seduta odierna e credo che per la Commissione continuare le nostre audizioni con il professor Staiano significhi voler affermare e ribadire l'importanza di una cornice costituzionale in cui inscrivere il lavoro che stiamo cominciando ad affrontare e che culminerà nella stesura del parere rispetto al contratto di servizio, ormai fortemente atteso dalla nostra

Commissione, in quanto abbiamo appreso che è stato approvato dal Consiglio di amministrazione della RAI.

Lascio la parola al professor Staiano per il suo intervento, al cui termine vi sarà un giro di domande da parte dei commissari

STAIANO. Signor Presidente, mi trovo evidentemente ad aver mancato di poco l'approvazione del contratto di servizio, che pare sia stato deliberato, ma non ancora visionabile. D'altra parte, il dibattito sulla RAI e sulle prospettive del rinnovo è molto polarizzato, molto acceso e talvolta prescinde dalla lettura degli atti. Invero, il contenuto degli atti viene lasciato filtrare e questo già suscita una discussione abbastanza accanita.

Siamo innanzi a una materia molto sensibile, che richiama la massima attenzione e induce tutti gli attori politici alla vigilanza intorno alla necessità di rendere trasparente il processo che condurrà all'approvazione del contratto, e poi efficaci le interlocuzioni formali e informali che si avranno e avranno ad oggetto questo documento.

Anche l'accademia è coinvolta, stasera sotto le specie del costituzionalista e nei modi dell'informalità, che forse però consentono una condizione migliore di dialogo. Il vostro interlocutore di questa sera è disinteressato e istituzionalmente neutrale per statuto tecnico e, in un contesto in cui è forte il sovraccarico ideologico, probabilmente questo può essere un vantaggio, perché rende aperta la discussione.

Il tema della partecipazione degli interessi è centrale nel rapporto tra il concessionario del servizio radiotelevisivo e il soggetto pubblico. In sostanza, la partecipazione dei portatori di interessi ha conosciuto un'evoluzione nel tempo, perché la prima legge in materia, la n. 112 del 2004, si è limitata a evocare espressamente una consultazione di esperti nel solco dei poteri di controllo intestati all'Agcom circa il corretto adempimento dei termini contrattuali. Oggi invece, le più recenti determinazioni, oltre a riproporre quella vecchia disposizione, ne aggiungono di nuove dedicate *ex professo* al tema.

In sostanza, vi è un rapporto di presupposizione tra lo svolgimento di una consultazione pubblica in ordine agli obblighi di servizio pubblico e poi la determinazione dei contenuti della concessione di servizio pubblico da affidare alla RAI. Da questo punto di vista, il tema ha conosciuto un'evoluzione molto rilevante, perché la questione della partecipazione contribuisce a mettere in evidenza la complessità dell'intreccio degli interessi, la loro diversa natura, la confluenza di piani normativi diversi, tutti profili che sono anche alla base della riflessione della riflessione che stiamo conducendo.

La normativa europea afferma la necessità di una consultazione pubblica aperta e lo fa in un documento che riguarda la compatibilità con la disciplina europea degli aiuti di Stato, in particolare del finanziamento pubblico alle concessionarie del servizio pubblico radiotelevisivo. In sostanza, il tema della partecipazione in qualche misura è implicato e poi diventa centrale, perché l'oggetto della valutazione alla quale i portatori

di interesse sono chiamati riguarda l'adeguatezza degli obblighi di servizio.

La comunicazione della Commissione del 2009 fa riferimento testuale ai servizi radiotelevisivi pianificati dall'emittenza del servizio pubblico per valutare la corrispondenza alle esigenze democratiche, sociali e culturali della società, quindi nell'esito di una consultazione necessariamente aperta.

L'apparente finalizzazione del metodo della consultazione pubblica alla questione del finanziamento del servizio non oscura, però, il tema veramente centrale, cioè il senso complessivo della decisione politica sul servizio pubblico radiotelevisivo trasfusa poi nelle istanze della parte contrattuale pubblica che è il MISE.

Nell'evoluzione di questo rapporto con gli interessi partecipanti, dunque, il quadro normativo nazionale si è andato evolvendo verso la necessità di cogliere le istanze di ordine generale: in sostanza non riferita all'interesse dei singoli competitori, ma alle esigenze generali, poi destinate a tradursi in obblighi del servizio pubblico.

Ritengo che questo sia il dato principale del quale dobbiamo tener conto: la autodeterminazione degli Stati nella definizione della missione del servizio pubblico radiotelevisivo è molto lontana dal manifestarsi come una indifferenza del diritto dell'Unione. L'attrazione, di per sé, è nella competenza statale, ma il rilievo dell'adempimento della missione del servizio pubblico, nella prospettiva della sua effettività, è controllata nel rapporto fra produzione normativa europea e produzione interna.

Qui si coglie la peculiarità del servizio pubblico radiotelevisivo rispetto ad altri servizi economici, perché questo, anche nella regolazione europea, è legato ai valori sociali, culturali e democratici degli Stati membri. Il processo di identificazione e ricostruzione del quadro di priorità della missione del servizio pubblico deve svilupparsi con la maggiore completezza possibile, perché l'obiettivo non è tanto la composizione delle prospettive individualistiche secondo la logica contrattuale, ma piuttosto quella di verificare la sussistenza delle ragioni conservative del carattere pubblico del servizio.

Il valore che deve essere garantito è quello del pluralismo. Il fuoco dell'attenzione, quindi, deve essere spostato dall'utilità del destinatario utente della disponibilità e della funzione del servizio ai contenuti del messaggio trasmesso. Anche la Corte costituzionale si è espressa in questo senso: il servizio pubblico, che naturalmente deve ricercare un equilibrio di carattere economico, deve essere però orientato soprattutto nella direzione del pluralismo.

Come è noto, ci si riferisce sia al pluralismo esterno, vale a dire alle condizioni tese a consentire la competizione tra gli operatori economici del settore, sia al pluralismo interno, il cui conseguimento è affidato tipicamente al servizio pubblico. Qui la questione concerne la tutela della concorrenza e del pluralismo. Evidentemente, in un sistema complesso come quello delle trasmissioni radiotelevisive, l'evoluzione che leggiamo

nella legislazione è il passaggio da un concetto di tutela della concorrenza a un concetto di promozione della concorrenza.

Quanto al pluralismo, esso rimane fermo al concetto di tutela. In sostanza, il tema del pluralismo domina questa attività e il tema della tutela domina il settore delle trasmissioni radiotelevisive in sede pubblica. È però importante ricordare, dal momento che in un'attività come questa ci sono molti piani e molte ricadute sulla realtà delle cose, che la tutela della concorrenza riprende campo nella normazione quando si tratta di protezione di una dimensione diversa come quella, per esempio, dei contratti di diffusione pubblicitaria.

In sostanza, quindi, il dato da assumere è quello di una compresenza di diversi piani, in cui il tema del pluralismo è dominante, ma dove l'elemento della concorrenza economica non recede mai del tutto ma di volta in volta in rapporto al quadro delle attività che vengono compiute e alla loro natura.

Quanto alle fonti della regolazione, che poi sono quelle che vengono in discussione nella situazione che abbiamo di fronte (perché aspettiamo il nuovo contratto di servizio), i livelli di regolazione della missione del servizio pubblico sono tre: la legge, la convenzione annessa alla concessione e il contratto di servizio.

Qui c'è una discrasia di tipo temporale, voluta e virtuosa, perché la concessione è decennale mentre il contratto di servizio ha una durata quinquennale. Il disallineamento temporale è coerente con la *ratio* dei contenuti del contratto di servizio e dunque con la individuazione dei diritti e degli obblighi della società concessionaria, oltre che con la evoluzione del rapporto.

Si tratta di una evoluzione molto rilevante, perché ci troviamo in un settore, come quello delle comunicazioni, assoggettato a una trasformazione assai rapida dal punto di vista tecnologico e questo incide sulla latitudine e sulla fisionomia dei diversi mercati interessati dalla fornitura dei servizi televisivi. Considerando anche le tendenze di consumo dell'informazione, questo periodo più breve della durata della concessione serve anche a un adeguamento necessario.

In questa prospettiva si colloca l'ulteriore strumento di orientamento, che è un orientamento di *soft law*, rappresentato dalle linee guida adottate, di intesa dalla Agcom e dal Mise, prima di ogni rinnovo quinquennale. Esse servono a consentire al contratto di servizio, alla sua scadenza e alla sua nuova formulazione, di muoversi coerentemente e compiutamente verso il suo scopo. Le linee guida hanno una rilevanza considerevole da questo punto di vista.

Nel tempo attuale, con riferimento all'evoluzione tecnologica e alla velocità di mutamento dei mercati, tutto questo ha reso plausibile la domanda intorno al permanere delle ragioni giustificatrici del servizio pubblico, del permanere di quel modello impostato sul convincimento che sia il più congruente con gli obiettivi collocati nel quadro valoriale apprestato dalla Costituzione, come letta in chiave storico-evolutiva dalla giurisprudenza costituzionale.

Sto parlando dell'indipendenza, dell'obiettività e dell'apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali, e della finalizzazione alla partecipazione dei cittadini e al loro concorso allo sviluppo sociale e culturale del Paese. In sostanza, si è fatta strada l'idea che il concetto di servizio pubblico possa essere abbandonato a favore della più pragmatica nozione di attività economica di interesse generale, compatibile, senza bilanciamenti di rilievo, con il principio di concorrenza piena nel mercato degli operatori economici, sicché perderebbe senso il conferimento di un mandato pubblico a un operatore concessionario.

In realtà, la legge italiana preserva il concetto di servizio pubblico e continua a distinguere l'attività di interesse generale, dall'attività di pubblico servizio propriamente intesa. Quella che riguarda le trasmissioni televisive è un'attività propriamente di pubblico servizio. La distinzione è già nella legge n. 223 del 1990 e, anche in virtù della giurisprudenza costituzionale, essa è ancora conservata.

La mia opinione personale è che questa distinzione meriti considerazione crescente, per ragioni che attengono alle connotazioni della democrazia italiana e alla delicatezza del servizio pubblico in questa fase storica. Evidentemente si pone un problema di conservazione di questo tipo di distinzione e di perimetrazione del servizio pubblico.

Da questo punto di vista, viene in rilievo il Testo unico approvato con la legge n. 220 del 2015, perché i confini del servizio si dilatano verso il mondo multimediale in ragione dell'evoluzione tecnologica. Si tratta ovviamente di un settore delicatissimo. Considerate le linee guida che sono state elaborate, possiamo occuparci del metodo e dei contenuti del contratto di servizio che viene ad essere stipulato.

Non ho potuto ancora leggere lo schema del contratto di servizio e credo che nessuno di noi lo abbia fatto, ma sul piano del metodo, guardando alle linee guida, possiamo dire che non ci sono innovazioni di grande rilievo dal punto di vista metodologico rispetto alla precedente formulazione del contratto.

Permangono le esigenze del passato e qualcuna di queste è più intensa e assume anche una valenza diversa. Innanzitutto, il contratto dovrà rispondere alla necessità di indicare con chiarezza gli impegni e gli obblighi contrattuali e la relativa sostenibilità economica, che deve essere garantita alla concessionaria e che poi è alla base della giustificazione del finanziamento pubblico statale a favore della stessa. In secondo luogo, il finanziamento deve essere compatibile con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

Appare evidente, dunque, che la chiara indicazione degli impegni e degli obblighi è una condizione indispensabile per verificare che non ci si trovi in presenza di una sovra-compensazione, che sarebbe illegittima, come è stato peraltro sottolineato dalla giurisprudenza comunitaria, oltre che da quella interna. È altresì evidente che l'intero quadro di equilibri risulterebbe fortemente ridefinito nel caso in cui si desse seguito con il nuovo piano industriale all'auspicio, più volte proposto dall'AGCOM, di completare la trasformazione della RAI da *broadcaster* in *digital media*

company, naturalmente una volta chiarito con esattezza il significato attuale di questa denominazione, riscontrandosi un panorama di esperienze sul piano internazionale molto esteso e molto fluido.

Tuttavia, se ciò avvenisse, il passaggio di sistema comporterebbe ovviamente dei massicci investimenti e una sostenibilità fondata su ricavi pubblicitari e, dunque, una rimeditazione del punto di equilibrio tra servizio pubblico e principio di concorrenza. Credo che questo sia un grande cimento che abbiamo di fronte.

Vi è poi la necessità, alla quale dovrebbe rispondere il nuovo contratto, di ridefinire la visione di servizio in un orizzonte pluriennale, un processo evolutivo da assecondare, posto che il servizio pubblico ha ragion d'essere fintanto che risponda ai bisogni segnalati, perché, se una parte del servizio pubblico offerto dalla RAI dovesse risultare immotivato, si sostanzierebbe una ingiustificata compressione delle dinamiche competitive.

Un terzo punto che ci si aspetta di riscontrare nel nuovo contratto di servizio è la previsione di un metodo di misurabilità degli obiettivi, come strumento funzionale a garantire un più elevato grado di coerenza.

Nel merito, evidentemente, vi è la tendenza a un'adeguata distribuzione dei generi da assecondare. Ci sono molte indicazioni di contenuto quanto alla promozione della cultura e dei valori europei. Ho sentito parlare anche di altre cose, ma questo è un dato, per così dire, di propalazione giornalistica di dati non verificati. In sostanza, dobbiamo considerare che uno dei punti cruciali è quello di inserire tra i destinatari degli obiettivi di inclusione sociale e culturale alcune aree di sfavore che vanno ricondotte ad eguaglianza (i portatori di disabilità, le donne, i soggetti fruitori dei programmi sportivi); si tratta, in sintesi, del tema che ha caratterizzato il dibattito di questi giorni.

Quanto agli obblighi di natura tecnica, certamente si distingue l'impegno di guidare i processi di innovazione nella prospettiva multiplatforma di cui ho già parlato; bisognerà comunque vedere quale modello verrà prefigurato dal contratto di servizio. L'obiettivo strategico è quello di intercettare il governo della transizione digitale.

Con riguardo ai profili di natura finanziaria, in ragione della prefigurazione di risorse economiche provenienti dal canone, occorre muovere delle cautele che, per effetto di una lettura consolidata del dato positivo europeo in materia, circondano il sistema misto e duale di finanziamento del settore radiotelevisivo, basato cioè, per la parte relativa all'erogazione del servizio pubblico, sul finanziamento proveniente dalla corresponsione del canone e, per le restanti attività, dai proventi scaturenti dalla pubblicità commerciale – e, quindi, da un collegamento a livello di *audience* – ma anche da un ambito delicato che obbedisce alle ragioni della concorrenza e, dunque, ai limiti alla giustificazione dell'intervento del soggetto pubblico nelle stesse forme in cui avviene quando utilizza i proventi del canone radiotelevisivo.

Questo è il quadro generale. Naturalmente non possiamo divinare e leggere nelle viscere degli uccelli. Vedremo che cosa uscirà dallo schema

di contratto di servizio per fare poi naturalmente una valutazione, ma i dati sensibili dei quali tener conto sono quelli ai quali si è fatto riferimento.

PRESIDENTE. La ringrazio, professore Staiano, per i tanti spunti che ci ha dato, a cominciare dalla rimeditazione del punto d'equilibrio tra servizio pubblico e principio di concorrenza e dalla necessità – ce lo siamo già detti anche in Commissione – di ridefinire la missione del servizio pubblico, per non parlare del rischio che il servizio pubblico offerto dalla RAI possa risultare immotivato. C'è un lavoro da fare molto intenso e interessante.

C'è poi anche da riflettere sulla misurabilità degli obiettivi affinché la Commissione poi possa effettivamente vigilare e sostenere il lavoro della RAI nell'assicurare il servizio pubblico.

BEVILACQUA (M5S). Signor Presidente, ringrazio anch'io il professore per il suo preziosissimo contributo. In particolare, sono stata colpita da un passaggio della relazione che potrebbe essere particolarmente cruciale per il lavoro che ci apprestiamo a fare in Commissione proprio in merito al contratto di servizio.

Dal suo intervento, professore Staiano, sembra che esista un atto presupposto rappresentato dalle linee guida concordate dal Ministero e dall'AGCOM, che dovrebbero svolgere il ruolo di principale indirizzo proprio nella redazione del prossimo contratto di servizio. Nello specifico, i riferimenti riguardano le tre direttrici fondamentali, vale a dire: obblighi e impegni chiari; ridefinizione della missione di servizio pubblico anche alla luce delle esigenze poste dalla transizione digitale e ambientale; introduzione di obiettivi misurabili e verificabili.

Devo dire, però, che da quanto emerso da « voci di corridoio » in merito alla bozza di contratto approvata dal consiglio di amministrazione della RAI, sembra che queste linee di indirizzo non vengano esattamente rispettate. Quanto sarebbe grave tutto questo?

CANDIANI (LEGA). Signor Presidente, ringrazio anch'io il professor Staiano. Devo dire che ho trovato il suo intervento particolarmente curioso, interessante e pieno di spunti di riflessione, a cominciare da quella che ha fatto anche lei prima, signor Presidente.

Noi stiamo parlando di un servizio pubblico. È evidente che, nel cambiamento dei tempi, bisogna sempre considerare quanto quello che facciamo è motivato o quanto diventa immotivato e, in tal caso, aggiustare il calibro rispetto ai tempi che passano. Mi viene in mente l'annosa vicenda di Alitalia: negli anni Settanta o negli anni Ottanta, se si parlava di rinunciare alla compagnia di bandiera, probabilmente sarebbe cascato qualche Governo. Oggi, sostanzialmente, vi è una compagnia che è stata liquidata e quella esistente che non è compagnia di bandiera, ma una compagnia che opera sul mercato e che, anzi, si fa fatica a mettere sul mercato.

La RAI nasce in una stagione ormai secolare, con parametri rispetto al servizio pubblico che sono oggi difficilmente comparabili. Penso a tutto quello che è nato attorno alla RAI: e non mi riferisco alla televisione commerciale, ma ai mezzi di comunicazione *social*, al *web*. I ragazzi oggi difficilmente guardano la televisione, perché usano il telefono.

La riflessione che voglio sollecitare riguarda l'equilibrio tra il servizio pubblico e il rispetto del valore di concorrenza. La RAI opera nel mercato pubblicitario e svolge al contempo un servizio pubblico. Vi è da capire, poi, se per servizio pubblico è da intendersi lo spettacolo d'intrattenimento o il telegiornale d'informazione. Sono prodotti notevolmente differenti, nel momento in cui lo spettacolo, per quanto possa essere promozione culturale, può essere fatto anche da altri, ricevendo degli indirizzi.

Penso a tutto il mondo dell'editoria, ad esempio, che è sovvenzionato dallo Stato e sul quale, per usare un'espressione cui in questi giorni ci siamo abituati nelle aule del Parlamento, si mettono delle condizioni. Nel momento in cui si ha un sostegno, si devono avere delle condizioni, che ovviamente non devono essere un limite alla libertà di comunicazione, ma devono essere una sollecitazione a fare attenzione ad aspetti che, altrimenti, sarebbero marginali rispetto all'attività di comunicazione.

Innanzitutto, come ha sottolineato correttamente il nostro auditore, vi è tutto ciò che è legato a quelle marginalità che non fanno mercato, ma che hanno diritto ad avere un loro spazio di attenzione, che si tratti dei mondi associativi, del terzo settore o delle disabilità.

Ritengo che sia importantissimo sviluppare un'ulteriore riflessione sull'equilibrio tra il servizio pubblico, il dovere e l'importanza di un servizio pubblico e il rispetto della concorrenza, badando bene al fatto che i confini oggi sono molto labili. Può esserci tranquillamente una trasmissione fatta all'altro capo del mondo come se fosse fatta a Roma, ma distribuita alla popolazione italiana pur essendo prodotta in un Paese straniero terzo. Anche qui, i confini non sono più quelli dell'onda radio e della capacità del ricevitore.

Infine, c'è la questione, che naturalmente si impone, del servizio pubblico finanziato dallo Stato e del canone pagato dai cittadini per sostenerlo. Se si tratta di servizio pubblico, è servizio a domanda individuale, per cui chi ne usufruisce paga il servizio? Oppure è un servizio universale pagato con le tasse per cui non deve esserci un'ulteriore richiesta di fondi?

GRAZIANO (*PD-IDP*). Signor Presidente, il tema di fondo è il crinale all'interno del quale si pongono il servizio pubblico e la qualità dell'informazione, oltre alla misurazione e alle fonti di regolazione, aspetto che lei avrà affrontato, professor Staiano, nel capitolo riferito a metodi e contenuti del contratto di servizio.

Io mi chiedevo quale potrebbe essere l'idea migliore per tenere dei parametri che possano valutare, nel modo più oggettivo possibile, il servizio pubblico, che chiaramente non può avere gli stessi parametri di un'azienda che non è soggetta a canone, a contratto di servizio e che, quindi, ha una logica di regolazione differente.

BERGESIO (*LSP-PSd'Az*). Signor Presidente, ringrazio il professor Staiano per avere illustrato dei principi importanti che, come diceva anche il collega Candiani, vanno dalla concorrenza al pluralismo, ma anche alla capacità di saper distinguere l'interesse generale dall'attività di pubblico servizio.

Credo che questi siano dei principi fondamentali e vedremo che cosa dirà il contratto di servizio. Avevamo ascoltato su questi temi sia il direttore generale Rossi che l'amministratore delegato Sergio, in particolare per quanto riguarda la trasformazione da *broadcaster* a *digital media company*, su cui c'è già un'evoluzione in corso, un'attenzione a livello di gestione della RAI e la volontà di accelerare i tempi, come già richiesto anche da questa Commissione in passato.

Voglio porre una domanda molto semplice. Vi è la spinta proveniente dall'importante processo del decentramento delle competenze amministrative. Negli ultimi anni, Regioni ed enti locali hanno assunto una funzione strategica per quanto riguarda lo stimolo a sostenere le imprese nel settore audiovisivo, favorendo anche i processi di riconversione *post* industriale, indirizzando le politiche di investimento anche verso le imprese creative, tra le poche a mostrare in questa fase delle potenzialità economiche importanti a livello occupazionale.

Vorrei sapere da lei, professor Staiano, in che modo ritiene che, all'interno del contratto di servizio, debbano essere valorizzate le realtà locali, che per noi, come credo per tutta la Commissione, sono presidio irrinunciabile di servizio pubblico e di informazione di prossimità, che non va assolutamente trascurata, ma va implementata.

Vi è poi un secondo tema molto caro alla Lega. Il contratto di servizio prevede che la RAI debba promuovere anche la conoscenza della Costituzione. Nella scorsa legislatura abbiamo portato lo studio dell'educazione civica nelle scuole. Le chiedo ancora, professore, come pensa che possa essere declinato il contributo della RAI su questo specifico tema e in questo specifico ambito.

Credo inoltre che, trattandosi di un'attività di pubblico servizio e quindi di servizio offerto ai cittadini, una riflessione vada fatta innanzitutto sulle capacità di ricezione del canale. Vi sono delle evoluzioni in corso, attraverso RaiSat e, oltre ad esserci un investimento da parte del MIMIT, c'è un forte interesse per divulgare l'informazione e i canali audiovisivi. D'altra parte, bisogna anche riuscire ad alleggerire i costi per gli utenti del servizio pubblico, cercando di indirizzare in modo chiaro e trasparente quello che deve essere un servizio di informazione, che potrebbe diventare nel tempo gratuito, ma che oggi è un onere per tutti.

NICITA (*PD-IDP*). Signor Presidente, intanto mi congratulo anch'io per la relazione del presidente Staiano. Ovviamente, tutta la parte sulla concorrenza e il pluralismo riguarda una vecchia questione, risolta brillantemente dalla Corte costituzionale con la distinzione fra pluralismo interno e dualismo esterno, ma che poi diventa impegnativa dal punto di vista, non tanto della enucleazione di un principio, ma della misurazione e anche dell'eventuale attivazione di un presidio sanzionatorio.

È un'annosa questione, ma, nel momento in cui noi facciamo riferimento ad un contratto, stiamo facendo riferimento ad un atto giuridico che impegna le parti e, tra l'altro, definisce anche, attraverso il Testo unico dei servizi di *media* audiovisivi (TUSMA), un presidio sanzionatorio in capo all'Agcom accanto ai poteri che ha questa Commissione.

Vi è poi il tema, molto rilevante, degli indicatori, già sottolineato dal collega Graziano, che ovviamente sono d'aiuto. Penso al caso inglese, dove sono presenti indicatori, non solo del rispetto del contratto, ma degli obiettivi *target* che devono essere raggiunti, che quindi devono essere misurati, misurabili e verificati.

Nel vecchio contratto di servizio vi è un punto che spero sia conservato. Si tratta dell'articolo 6, che definisce una sorta di *test* implicito sul pluralismo, in particolare su quello informativo, nel momento in cui, oltre a definire l'informazione corretta, completa, imparziale, indipendente, alla fine fa riferimento a una informazione che abbia tutte queste caratteristiche, ma che consenta all'utente-cittadino di formarsi una propria opinione.

Ciò apre due questioni, professor Staiano, rispetto alle quali vorrei chiedere la sua opinione. La prima riguarda un test implicito, nel senso di vedere, sui singoli contenuti o anche su una intera programmazione, se un certo tipo di informazione, di per sé, permetta al cittadino-utente di formarsi una propria opinione. Mi domando, cioè, se questo test, che ovviamente si presta anche a valutazioni soggettive, ma che può essere in qualche modo ancorato ad una valutazione oggettiva, possa essere applicabile.

Mi domando, però, anche come questo si leghi con una innovazione che io mi auguro nel nuovo contratto ci sia, perché c'è già nell'articolo 4 del TUSMA e quindi riguarda anche la RAI. Mi riferisco al contrasto alla disinformazione. Mi domando, insomma, come si mettono insieme pluralismo, contraddittorio, ma anche contrasto alla disinformazione, che in qualche modo rappresenta un limite interno al pluralismo del servizio pubblico.

CAROTENUTO (*M5S*). Signor Presidente, vorrei partire da una domanda: se la RAI non vada addirittura tutelata come bene comune a livello costituzionale. Per venire al punto del contratto di servizio, chiedo al presidente Staiano come ritenga debba essere esercitato il controllo sulla RAI, al fine di evitare una deformazione. Vorrei infine sapere se ritiene, nell'ottica del pluralismo, che il rapporto tra Governo, maggio-

ranza e opposizione, sia ideale, come attualmente viene considerato, per un equilibrio plurale.

STAIANO. Signor Presidente, necessariamente questo è un dialogo *in progress*, tanto più perché noi, non disponendo ancora del nuovo contratto di servizio, possiamo parlare soltanto in termini ipotetici. La corrispondenza di questo contratto alle nostre aspettative o alle indicazioni delle linee guida dovrà essere necessariamente oggetto di una valutazione *a posteriori*.

Nel nostro Paese talvolta si prescinde dalla lettura degli atti; non parlo dei presenti, ma nel dibattito politico spesso l'approfondimento documentale viene pretermesso. Questo è un ambito fortemente connotato anche in chiave, se non ideologica, almeno assiologica.

I regolatori hanno delle responsabilità, con riferimento ai problemi che i commissari hanno posto. Quindi, viene in discussione la regolazione, che passa anche per le linee guida, che sono un caso abbastanza paradigmatico di *soft law*. In sostanza, esse sono una indicazione priva di una sanzione diretta, nel caso dell'inosservanza, ma non vanno sottovallutate, perché la loro inosservanza può essere utilizzata per valutare la linearità dell'atto amministrativo, sotto il profilo della coerenza e della formazione della volontà.

Vi è poi il problema della giustiziabilità: è chiaro che, qualora un atto si discosti dalle linee guida, la motivazione deve essere molto approfondita, se non si vuole incorrere in una eccezione di irragionevolezza, aspetto che si impone all'osservanza del decisore pubblico. A questo riguardo, la decisione politica può fare aggio sulla regolarità, sulla linearità del processo decisionale, ma credo che anche la Commissione di vigilanza abbia il compito di osservare che questi profili vengano considerati.

Al riguardo, viene in discussione un dato che ho proposto, perché, come è stato detto, la Corte costituzionale ha definito un punto di equilibrio quando il sistema si è andato consolidando come sistema misto; tuttavia, il rapporto di tensione con il principio di concorrenza è dinamico: in sostanza è destinato a manifestarsi nel tempo anche in forme diverse. Bisogna sempre essere molto vigili su questo versante.

Prima parlavo anche della discrasia temporale tra il contratto di servizio e la durata del rapporto concessorio, perché, soprattutto nel tempo presente, in cui vi è un'evoluzione tecnologica molto spinta e anche un'evoluzione dei mercati molto marcata, evidentemente non possiamo pensare che l'equilibrio di quel rapporto rimanga sempre uguale a sé stesso. Quello che noi sappiamo è che, sia nella giurisprudenza europea sia in quella interna, esso va mantenuto, ed evidentemente ciò deve indurre ad una vigilanza permanente.

Prendendo posizione, sostenevo, per quanto mi è consentito, che le ragioni del servizio pubblico radiotelevisivo permangono. E penso che permangano perché, come veniva detto in molti degli interventi, le esi-

genze di garanzia del pluralismo crescono, non diminuiscono, proprio per i motivi che qui venivano riportati.

Mi riferisco al verificarsi di alcuni fenomeni di distorsione dei meccanismi democratici legati alla cattiva informazione, alla disinformazione, a quella che per un periodo è stata chiamata la post-verità, cioè l'indifferenza al profilo della corrispondenza delle narrazioni ai fatti. Questo dato, potenzialmente, mina la tenuta della democrazia e dei valori su cui si fonda.

Io credo che la permanenza del servizio pubblico sia ancora giustificata, perché permangono le esigenze di garanzia del pluralismo ed è questo il suo valore fondamentale. Vi è poi il valore della concorrenza, per alcune attività, però evidentemente il dato democratico forte è il pluralismo. In sostanza, questo assetto fatto di pluralismo interno ed esterno merita ancora considerazione da parte della mano pubblica.

Considerando le osservazioni fatte dal deputato Candiani in ordine al canone, necessariamente un servizio di questo tipo presenta anche delle finalità non economiche e questo pone il dato in chiave diversa. Possiamo poi discutere delle modalità: è un servizio individuale? È a fiscalità generale o a domanda?

Possiamo anche discutere del fatto che vi sia un automatismo dell'iscrizione di questo onere. Io credo che vi possano essere diverse soluzioni tecniche, ma finché permarrà la finalità non economica del servizio pubblico, una diversità per quanto riguarda il finanziamento delle attività dobbiamo metterla in conto.

Quanto al processo di trasformazione e ai contenuti che il contratto dovrà assumere, nelle linee guida non c'è direttamente l'obiettivo della formazione alla Costituzione. Figuratevi se io non sono sensibile a questo tema. Il costituzionalismo è il sale della terra, ma non mi sembra ci sia un esplicito riferimento.

Tuttavia, nel momento in cui vengono messi in campo alcuni elementi, valori o temi (per esempio le sfide ambientali e digitali, la sostenibilità, la promozione dei valori europei, la diffusione della cultura scientifica), tutto questo chiama in causa i valori costituzionali fondanti.

Di più: alla base, sul tema del pluralismo, che ho più volte richiamato, c'è un'educazione alla Costituzione, ai valori costituzionali, che si manifesta nella vivente opera di gestione di questi strumenti da parte della mano pubblica; e io sono convinto che questo sia un elemento da conservare.

Rispetto al passaggio da un modello ad un altro (non più trasmettere soltanto i contenuti, ma anche formarli), su questa trasformazione che viene attesa e che si ritiene sia stata già realizzata, esprimo, non tanto una preoccupazione, quanto un'esigenza. Nel momento in cui questo passaggio si dovesse compiere, dovremmo anche fare qualche valutazione di carattere comparato circa i modelli per noi disponibili.

Non dobbiamo infatti dimenticare che i modelli di *broadcaster* o di *digital media company* hanno interessato, realizzando grandi vantaggi di carattere competitivo, i produttori privati. Una trasformazione che riguardi

un soggetto pubblico che esercita un servizio pubblico, nell'equilibrio fra concorrenza e missione del servizio pubblico, si porrà in maniera del tutto nuova. Non possiamo cioè pensare di riprodurre dei modelli, ma li dobbiamo studiare e dobbiamo valutare le possibilità di applicazione al contesto pubblico come oggi configurato.

Il senatore Nicita si è interrogato sugli strumenti quando ha parlato di test di pluralismo. Io sono convinto del fatto che, da questo punto di vista, ciò che leggiamo nel vecchio contratto di servizio sia una indicazione ancora insufficiente. Ha ragione quando dice che, in realtà, almeno dei test impliciti di controllo su questo profilo vanno considerati. Spero che il contratto di servizio contempli questo tema, che credo non sia nuovo, ma che fa parte del dibattito acceso che si svolge in merito nel nostro Paese.

Purtroppo, osservo che talvolta su questi temi, peraltro molto complessi dal punto di vista della costruzione tecnica, c'è un po' di fumo di scena che oscura il carattere tecnico delle questioni. Se noi riusciamo a riscattarci da ciò, questo rimane un tema di primario rilievo e spero che il contratto di servizio lo risolverà al meglio. D'altra parte, condurre le verifiche necessarie è anche nelle prerogative della Commissione di vigilanza.

Da ultimo, è stato chiesto come debba essere esercitato questo controllo. Il deputato Carotenuto ha introdotto un tema diverso da quello del quale stiamo trattando, cioè quello della *governance* dal punto di vista politico. Voi sapete che questo è un profilo delicatissimo e io mi guarderò bene dall'entrare nel merito di questo problema e nel discorso sullo *spoils system* e sul controllo politico.

Di sicuro, in una certa fase vi è stata la decisione di attribuire la nomina dell'amministratore delegato al Governo e poi questa scelta è stata variamente interpretata. Permettetemi di non entrare su questo punto, se non per dire che, evidentemente, molto dipende dall'equilibrio dei decisori politici. Tale equilibrio non è mai prescindibile, anche se una larga parte di questi temi deve essere regolata: la regolazione è importante, perché limita il potere.

È stato detto che la RAI è un bene comune. So che questo susciterà qualche antipatia nei miei confronti, ma io sono molto sospettoso nei confronti della categoria dei beni comuni, che è troppo estesa e anche un po' ideologicamente estenuata. Ho qualche mia riserva, perché, se usiamo questa categoria, probabilmente finiremo con l'averne un approccio non molto limpido.

In termini più espliciti: le serie dei beni da comprendere nella categoria, in carenza di un criterio sicuro di selezione, sono del tutto incerte, e si rivelano fallaci, per eccesso di generalizzazione e le proposte che sono state avanzate di ascrivere a essa le più varie entità, si rivelano irriducibilmente eterogenee. Di questo rischio si dichiarava ben consapevole Stefano Rodotà, che ha introdotto nel dibattito italiano l'approccio incentrato sui beni comuni, approccio che avrebbe atteso l'esito in una compiuta teoria, ma che è stato largamente frainteso.

Pertanto, piuttosto che di beni comuni, preferisco continuare a parlare di servizio pubblico, che mi pare una qualificazione forte, la quale implica una grande necessità di regolazione.

Naturalmente il compito regolativo spetta al decisore politico e questo è uno dei terreni sui quali effettivamente è chiamato in causa per poi essere sottoposto alla verifica della sua capacità di intervento. La qualità del decisore politico si valuta al cospetto del governo della complessità. Per parte mia sono fiducioso, anche perché si è stratificata molta giurisprudenza, del fatto che, alla fine, verrà trovata qualche soluzione soddisfacente, perdurando le ragioni del servizio pubblico.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Staiano, e le comunico che, quando avremo il contratto di servizio, gliene invieremo copia, in modo che possa integrare la sua esposizione con una nota scritta che farà pervenire alla Commissione, la quale sicuramente potrà prenderne spunto.

I lavori terminano alle ore 21,10.