

EDITORIALE – 28 OTTOBRE 2015

L'esecutivo e la RAI:
riforma di una *governance* anomala

di Angelo Maria Petroni

Professore ordinario di Logica e Filosofia della Scienza
Sapienza – Università di Roma



L'esecutivo e la RAI: riforma di una *governance* anomala

di Angelo Maria Petroni

Professore ordinario di Logica e Filosofia della Scienza
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Le premesse. 2. Gli snodi fondamentali della riforma. 3. Conclusione.

1. Le premesse

Le peculiarità della *governance* della RAI S.p.A. sono da sempre oggetto di attenzione per diversi motivi. Dal punto di vista “tecnico” è noto che lo statuto della RAI consegue ad una normativa a carattere speciale che è giustificata dalla natura stessa della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, la quale è società d’interesse nazionale per cui trova applicazione la disciplina dettata dal codice civile all’art 2451 c.c. e dunque, per esplicito richiamo (e tenendo conto della compatibilità) dalla previsione di cui dall’art. 2449 c.c. Niente di anomalo, se non fosse che le peculiarità si sono tradotte negli anni in molteplici anomalie dello statuto della RAI, in considerazione delle deviazioni che i sistemi di *governance* che si sono succeduti nel tempo hanno proposto non soltanto rispetto al modello privatistico disegnato dal codice civile (che è pur sempre il modello di riferimento) ma anche rispetto ai principi di carattere pubblicistico affermati dalla nostra Corte Costituzionale. Principi che già a partire dalla nota sentenza 10-7-1974, n.225, si sono svolti nella premessa dell’imprescindibile necessità che il servizio pubblico risponda all’esigenza di offrire alla collettività “una gamma di servizi caratterizzata da obiettività e completezza di informazione, da ampia apertura a tutte le correnti culturali, da imparziale rappresentazione delle idee che si esprimono nella società; a favorire, a rendere effettivo ed a garantire il diritto di accesso nella misura massima consentita dai mezzi tecnici”.

Su queste basi la Corte ha negli anni ripetutamente stabilito, anche in sintonia con i principi posti dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa (in part. con la Recomm. n. 96/10), la necessità di garantire l’indipendenza editoriale ed istituzionale del servizio pubblico radiotelevisivo, in particolare dal potere politico, e l’esclusione di ogni forma di controllo *a priori* sulla sua attività. I



principi stabiliti dalla Corte Costituzionale si sono peraltro precisati nell'affermazione che il servizio pubblico, inteso come “servizio sociale”, deve possedere un “elevato tasso di democraticità rappresentativa”, che lo stesso “ripete dalla sua strutturazione nell'orbita del Parlamento (‘parlamentarizzazione’)” (Corte Cost. n.69/2009, ma v. già sentenza n.194/1987). Secondo la Corte “l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi. La rappresentanza parlamentare, in cui tendenzialmente si rispecchia il pluralismo esistente nella società, si pone pertanto, permanendo l'attuale regime, come il più idoneo custode delle condizioni indispensabili per mantenere gli amministratori della società concessionaria, nei limiti del possibile, al riparo da pressioni e condizionamenti, che inevitabilmente inciderebbero sulla loro obiettività e imparzialità”.

Si tratta di principi chiari, eppure troppo spesso disattesi dal legislatore italiano.

Il dibattito in proposito è stato serrato ed in particolare per quanto riguarda la legge del 3 maggio 2004, n. 112 (cd. legge Gasparri), è stato evidenziato che l'assetto di *governance* disegnato normativamente, non troppo diversamente da quanto già accaduto in passato, ha lasciato “aperti molti varchi alle ingerenze politiche sulla vita dell'Azienda. Ingerenze estranee al legittimo potere di indirizzo che compete al Parlamento, e che, in ragione di ciò, ne snaturano il significato. Ne risulta frustrata la funzione di controllo e di garanzia circa il corretto adempimento delle finalità e degli obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo; con evidenti ricadute, anche, sulla gestione”.¹

Considerazioni queste ultime condivise e più volte rappresentate da tutte le forze politiche, al punto che la necessità dell'odierna riforma trova in esse e nella loro più efficace sintesi, che mira alla “liberazione della RAI dai partiti”, la più naturale e immediata giustificazione.

Al di là di considerazioni politiche vale allora la pena di verificare se, ed eventualmente in che misura, la riforma all'esame del Parlamento risulti coerente con gli obiettivi auspicati.

2. Gli snodi fondamentali della riforma

Riguardo ai criteri di nomina dei consiglieri di amministrazione, la riforma attualmente in discussione prevede che il numero dei consiglieri di amministrazione della RAI sia ridotto da nove a sette, e stabilisce che due componenti siano eletti dalla Camera dei deputati e due eletti dal

¹ Fabiana Massa Felsani, *In tema di riforma della governance della RAI*, “Diritto dell'informazione e dell'informatica”, XXVII, 1, pp 1-18; p. 2.



Senato della Repubblica, con voto limitato a uno; che due siano designati dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, conformemente ai criteri e alle modalità di nomina dei componenti degli organi di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze; che uno sia designato dall'assemblea dei dipendenti della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A., tra i dipendenti dell'azienda titolari di un rapporto di lavoro subordinato da almeno tre anni consecutivi, con modalità che garantiscano la trasparenza e la rappresentatività della designazione stessa.

Ora, per quanto la riduzione del numero dei consiglieri appaia approssimativamente in linea con le disposizioni che più in generale concernono le società a partecipazione pubblica nell'ottica del contenimento della spesa (in verità per le partecipate che non siano quotate in mercati regolamentati la regola generale è che i consiglieri possano essere al massimo cinque) i criteri che presidono alla nomina sembrano muoversi nella prospettiva consueta, quella cioè in grado di compromettere in partenza l'indipendenza degli amministratori, soprattutto da quelle che sono e saranno le maggioranze parlamentari del momento.

È evidente infatti che, alle nomine di fonte parlamentare aggiungendosi quelle di diretta provenienza dell'Esecutivo, verrà lasciato uno spazio soltanto ipotetico alla rappresentanza delle minoranze parlamentari. Tanto più che in conseguenza del premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale approvata in questa legislatura, tutti e quattro i componenti del cda di nomina parlamentare potrebbero essere espressi dal singolo partito di maggioranza. Inoltre, rispetto alla l. 112 del 2004, i membri nominati dall'Esecutivo vedono accresciuto il loro peso in ragione del mutato rapporto proporzionale in seno all'intero consiglio (i cui membri, come detto, sono ora sette).

Sotto il profilo dei criteri di nomina è quindi obbligata la conclusione che la nuova normativa si pone in totale contrasto con i principi stabiliti dalla nostra Corte Costituzionale.

Né sembra che una valutazione diversa possa riguardare le regole che andranno a disciplinare la figura dell'amministratore delegato. Anche qui, volendo operare un confronto con la legge Gasparri, si deve infatti ricordare che le critiche si sono appuntate sostanzialmente su due aspetti. Da un lato sulla circostanza che il direttore generale fosse nominato dal consiglio di amministrazione d'intesa con l'assemblea dei soci, e dall'altro che ad esso la legge attribuisse un ampio potere decisionale e propositivo, anche di carattere propriamente gestorio. Il che naturalmente dava un peso fortissimo all'Esecutivo. Dall'altro lato si è fatto notare che per alcuni aspetti tale ruolo assumesse già le sembianze di quelle proprie di un amministratore delegato e che tuttavia, non essendo tale, il direttore generale dovesse pur sempre riportare al consiglio le



sue decisioni per l'approvazione, con evidenti rallentamenti dell'azione amministrativa ed anche con intralci decisionali.

Sembra che questo secondo aspetto sia in buona parte “risolto” dalla nuova normativa, e risolto nella prospettiva scandita dal primo argomento sul quale si sono appuntate le critiche. Il nuovo amministratore delegato in base alla nuova normativa è infatti nominato pur sempre dal consiglio di amministrazione, su proposta dell'assemblea (la variazione lessicale rispetto alla legge Gasparri che parlava “d'intesa con l'assemblea” assegna dunque al socio-Ministero dell'Economia e delle Finanze un ruolo propositivo che in precedenza non era esplicitato, ed era anzi negato dallo statuto della RAI S.p.A.) ed è dotato di poteri molto più ampi rispetto a quelli che in passato erano assegnati al direttore generale.

L'amministratore delegato infatti, nel nuovo impianto normativo, continua a rispondere al consiglio di amministrazione in merito alla gestione aziendale e a sovrintendere all'organizzazione e al funzionamento dell'azienda nel quadro dei piani e delle direttive definiti dal consiglio di amministrazione. Tuttavia egli potrà nominare “i dirigenti di primo livello, acquisendo per i direttori di rete, di canale e di testata, il parere obbligatorio del consiglio di amministrazione, che nel caso dei direttori di testata è vincolante se è espresso con la maggioranza dei due terzi; assume, nomina, promuove e stabilisce la collocazione aziendale degli altri dirigenti, nonché, su proposta dei direttori di testata e nel rispetto del contratto di lavoro giornalistico, degli altri giornalisti”; potrà inoltre firmare “gli atti e i contratti aziendali attinenti alla gestione della Società, fatto salvo l'obbligo di sottoporre all'approvazione del consiglio di amministrazione gli atti e i contratti aziendali aventi carattere strategico, ivi inclusi i piani annuali di trasmissione e di produzione e le variazioni rilevanti degli stessi, nonché gli atti e i contratti che, anche per effetto di una durata pluriennale, siano di importo superiore a 10 milioni di euro”. Dunque, in virtù dei nuovi poteri, l'attività decisionale del cda è senz'altro snellita, là dove la figura dell'amministratore delegato diventa dominante in una dimensione sempre più delicata, come è del tutto immediato se si considerano i poteri di nomina dei giornalisti e dunque la funzione di servizio pubblico che la RAI deve necessariamente svolgere a garanzia del pluralismo.

In questo ordine di considerazioni, del tutto rilevante appare il giudizio di Ingrid Deltenre, Direttore Generale della European Broadcasting Union, l'associazione delle televisioni pubbliche europee, nella sua audizione del 19 maggio 2015 alla VIII Commissione Senato: “Con questa



riforma l'Italia sarebbe di fatto l'unico grande Paese europeo in cui il Capo Azienda è nominato direttamente dal Governo, sia pure dopo accettazione da parte del Consiglio".²

Varrà forse la pena di ricordare che, quando venne approvata la legge Gasparri, cinquanta (illustri) costituzionalisti, tra i quali l'ex presidente della RAI Roberto Zaccaria, sottoscrissero un documento dell'Associazione "Articolo 21" che sosteneva l'incostituzionalità della legge medesima. Uno dei motivi di incostituzionalità era che "La legge Gasparri prevede che due membri del cda, tra cui il presidente, vengano indicati dal governo (...) La Corte costituzionale aveva invece vietato la 'dipendenza' dall'esecutivo degli organi di governo del servizio pubblico, un principio rispettato per quasi trent'anni".³

Questo potere monocratico del direttore generale non trova certo adeguato bilanciamento nella nuova previsione normativa secondo la quale per le nomine dei direttori di rete, di canale e di testata, egli deve acquisire "il parere obbligatorio del consiglio di amministrazione, che nel caso dei direttori di testata è vincolante se è espresso con la maggioranza dei due terzi". Anche non considerando il fatto che, per il rispetto dei principi del pluralismo informativo, l'opera dei direttori di rete e di canale è non meno significativa di quella dei direttori di testata, ed anche non considerando l'ambiguità del nuovo dettato – per cui non è chiaro se il consiglio di amministrazione, con la maggioranza dei due terzi, abbia solo un potere di veto o non anche di proposta e di nomina – data la configurazione del consiglio di amministrazione medesimo è del tutto evidente come il requisito della maggioranza di due terzi orienti la dialettica consiglio di amministrazione/amministratore delegato all'obiettivo di evitare scelte patologiche da parte di quest'ultimo, e non certo ad evitare che la direzione delle testate venga attribuita in base al soddisfacimento esclusivo dei desiderata della parte politica maggioritaria.

Che la normativa oggi volta a delineare il nuovo volto della RAI generi non poche perplessità, proprio in vista della missione che la concessionaria del servizio pubblico è chiamata a svolgere, è questione rimarcata dalle disposizioni transitorie da ultimo inserite a margine del testo di legge.

² https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/728/Memoria_EBU.pdf; p.14. Deltenre osserva inoltre che la durata degli organi di *governance* delle televisioni pubbliche in Europa è più lunga dei tre anni fissati sia dalla legge Gasparri sia dal disegno di legge di riforma. E rileva, con evidente ironia: "solo in Italia la durata è così breve: 3 anni come in Bulgaria...", p.15. La questione della durata del mandato degli organi di *governance* non è quasi stata mai considerata come centrale nella discussione sulla RAI. Eppure essa è fondamentale, perché un mandato lungo è una garanzia primaria, e forse la più importante, per l'indipendenza degli organi di vertice, in quanto scollega l'esercizio dei poteri societari dal ciclo politico-elettorale.

³ *Ex multis*, <http://www.europaquotidiano.it/2003/11/06/cinquanta-costituzionalisti-contro-la-gasparri-zaccaria-presenta-dal-monopolio-al-monopolio>. Con non comune coerenza Zaccaria, oggi non più parlamentare, è nettamente critico nei confronti del disegno di legge di riforma. Vedasi [RAI: quanta fretta per una legge sbagliata](http://www.articolo21.org/2015/10/rai-quanta-fretta-per-una-legge-sbagliata/), <http://www.articolo21.org/2015/10/rai-quanta-fretta-per-una-legge-sbagliata/>



Ciò che genera i maggiori dubbi, sul piano tecnico oltre che su quello di respiro politico, è infatti la previsione che concerne i poteri e i compiti attribuiti al direttore generale in fase di prima applicazione della legge, essendo previsto che “sino al primo rinnovo del consiglio di amministrazione successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, il direttore generale della RAI-radiotelevisione italiana S.p.A. esercita, oltre alle attribuzioni a esso spettanti in base allo statuto della società, anche i poteri e i compiti attribuiti all'amministratore delegato ai sensi dell'articolo 49, comma 10, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici), come modificato dall'articolo 2 della presente legge, ferma restando la facoltà del medesimo di partecipare, senza diritto di voto, alle riunioni del consiglio di amministrazione; al medesimo direttore generale, sino al predetto rinnovo del consiglio di amministrazione, si applicano altresì le disposizioni riferite all'amministratore delegato, di cui all'articolo 49-bis del citato Testo unico, introdotto dall'articolo 3 dalla presente legge”.

Si tratta di un ruolo di dimensioni inconsuete, che porta con sé un potere decisionale altrettanto inconsueto, con tutte le conseguenze che se ne devono trarre in merito ai pericoli che possono derivare da tale accentramento, ed al mancato rispetto dei necessari requisiti di indipendenza dell'A.D. - Direttore generale che dovrebbero esservi connessi. La fonte della nomina avrebbe potuto essere allora quantomeno oggetto di qualche compensazione di garanzia, com'è avvenuto per la figura del presidente, la cui nomina – in continuità con la legge Gasparri – nel disegno di legge diviene efficace dopo l'acquisizione del parere favorevole, espresso a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

3. Conclusione

Il 6 maggio 2016 scadrà la convenzione in base alla quale, secondo il Decreto legislativo 177/2005, la RAI – S.p.A. è la titolare esclusiva del servizio pubblico radiotelevisivo.

La nuova convenzione dovrà necessariamente ridefinire gli scopi stessi del servizio pubblico radiotelevisivo nell'era della fine della scarsità dei mezzi di trasmissione, tanto via etere, quanto via cavo, e della digitalizzazione dell'informazione.

Appare davvero straordinario che il Governo abbia deciso di procedere ad una riforma della *governance* della RAI – ovvero, dei mezzi – prima di definire ragion d'essere del servizio pubblico radiotelevisivo – ovvero i fini.

Il modello stabilito dal progetto di riforma ha lo scopo di dare alla RAI una *governance* simile, o più simile, a quella delle società commerciali. Se il mezzo sia adeguato a questo fine può essere



materia di discussione, anche perché non esistono modelli eguali o simili a cui si possa far riferimento. E si potrebbe notare come un'azienda posseduta (quasi) interamente e direttamente dal Tesoro, la cui *governance* è decisa dall'Esecutivo, ed il cui finanziamento deriva per oltre il 70 per cento da un'imposta di scopo (bilancio 2014) corrisponda pericolosamente al profilo tipico dell'Ente pubblico economico di lontana e non fausta memoria. Certo è invece che il sostanziale controllo della RAI da parte dell'Esecutivo rende fragilissime le ragioni che sostengono la necessità di un servizio pubblico radiotelevisivo anche nella situazione attuale e (almeno prossimamente) futura dei media.

Non vi sono infatti ragioni per cui una RAI controllata dall'Esecutivo possa strutturalmente garantire quel “pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici” attraverso il quale si sostanzia la rappresentazione della pluralità culturale e politica del Paese. Senza questa garanzia le ragioni della logica economica – tanto del mercato nazionale, quanto del mercato globale dei media – sono destinate inevitabilmente a relegare il servizio pubblico in un'area marginale, ricongiungendosi *e converso* e stranamente – ma non troppo – con le ragioni che la Corte Costituzionale ha posto come fondamento del servizio radiotelevisivo.⁴

⁴ Si dovrebbe anche riflettere sulla compatibilità tra un'azienda titolare esclusiva del servizio pubblico radiotelevisivo che, dopo la riforma in discussione, diventerebbe un *unicum* tra i titolari del servizio pubblico radiotelevisivo in Europa, e lo spirito – se non la lettera – del “Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri” annesso al Trattato di Amsterdam: “LE ALTE PARTI CONTRAENTI, CONSIDERANDO che il sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri è direttamente collegato alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società, nonché all'esigenza di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione, HANNO CONVENUTO le seguenti disposizioni interpretative, che sono allegate al trattato che istituisce la Comunità europea: Le disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea non pregiudicano la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione, nella misura in cui tale finanziamento sia accordato agli organismi di radiodiffusione ai fini dell'adempimento della missione di servizio pubblico conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro e nella misura in cui tale finanziamento non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico”.

Per la delineazione di un modello di *governance* della RAI basato sul “modello duale”, che si propone di soddisfare le finalità ineludibili del servizio pubblico radiotelevisivo ed insieme le esigenze di una gestione economica efficiente e non influenzata dalle logiche politiche, si veda Fabiana Massa Felsani, *op.cit.* Si veda anche Paolo Conti, *Rai, ecco il modello Petroni: separare gestione e controllo*, “Corriere della Sera”, 24 aprile 2010, p.8.