

Proposta di legge

di iniziativa dei deputati Nicola Fratoianni, Giuseppe Civati, Arturo Scotto, Sandra Zampa,
Annalisa Pannarale, Luca Pastorino

“Riforma del servizio pubblico radiotelevisivo. La RAI bene comune.”

Onorevoli colleghi!

La Rai è un bene comune. Mentre tornano forti i venti della privatizzazione, con la messa sul mercato oggi di quote della società *RayWay* e domani chissà, i presentatori della presente proposta di legge intendono affermare il carattere fondativo per la cittadinanza digitale del servizio pubblico radiotelevisivo. Da una parte il neocapitalismo un po' tecnocratico e un po' populista sotteso alle ipotesi governative, dall'altra il progetto partecipato da tante associazioni e fonti sociali qui riassunto. Il testo, infatti, è il frutto di un lungo e meticoloso lavoro del “*MoveOn-Italia. La Rai ai cittadini*”, movimento di cittadini che, sull'onda dell'esperienza venuta dagli Stati Uniti, ha promosso e condotto un tavolo di approfondimento, da cui è emerso lo schema fatto proprio dai presentatori.

Le ragioni profonde, in grado di conferire legittimità alla Rai quale servizio pubblico, non possono più risiedere nella finitezza delle risorse tecniche e nell'arretratezza dello sviluppo del settore: i motivi dell'originaria scelta italiana ed europea. Entrambe le premesse storiche degli antichi monopoli di stato, divenuti poi servizi pubblici, sembrano oggi superate dalla molteplicità dei canali diffusivi e da un rigoglioso sviluppo dell'ambiente *crossmediale*. Perché, allora, il servizio pubblico appare ora persino più importante di quanto fosse nelle precedenti ere mediatiche? La risposta sta proprio nel carattere ormai pervasivo dell'informazione, motore e protagonista della stagione del capitalismo cognitivo. E, di fronte al rischio di un crescente “*digital divide*” - vale a dire la frattura tra chi ha gli strumenti per partecipare alla “rivoluzione” tecnica e chi ne è sprovvisto - proprio un servizio pubblico forte e strutturato è l'antidoto rispetto al pericolo dello scivolamento di massa verso l'ignoranza digitale. Una Rai pubblica ma non statalista o assistita, pluralista ma non “lottizzata”, insediata nel mercato ma non commerciale è il “sottotesto” della proposta che segue.

L'articolato è centrato specificamente sul modello di *governance*, diminuendo sensibilmente nella gestione dell'apparato la presenza di esponenti di diretta espressione politica; favorendo, invece, l'ingresso pieno nel vertice di espressioni della società civile. I riferimenti presi ad esempio sono quelli della Germania, della Spagna e della Gran Bretagna, nonché della legge varata in Argentina nel 2009. Tra i diversi poteri e l'azienda pubblica si introduce una sorta di intercapedine, il Consiglio per le Garanzie del Servizio Pubblico, che costituisce la difesa attiva dai tentativi di minare indipendenza ed autonomia. Il “doppio” livello - governo e indirizzo, gestione - risponde alla vasta richiesta di tutelare tanto i professionisti che vi lavorano quanto i cittadini utenti della Rai. Non esistono, ovviamente, né una soluzione definitiva né una formula magica. Ma la rottura della routine censoria e omologante è indispensabile.

Ecco, il testo che segue porta a sintesi un dibattito annoso e riprende i temi e lo spirito della proposta di legge di iniziativa popolare presentata alla Camera il 6 settembre 2006 (A.C. 1616).

Tutto ciò ha solide fondamenta nella Costituzione italiana, nella normativa nazionale e comunitaria, oltre che nel Protocollo connesso al Trattato di Lisbona, n. 29, “Sul sistema di radiodiffusione negli Stati membri”, e nella Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa del 15 febbraio 2012, “*On public service media governance*”.

La sequenza normativa italiana è lunga: dalla legge di riforma n. 103 del 1975 che spostò dal Governo al Parlamento la collocazione sistemica della Rai, alla legge n. 206 del 1993 che attribuì ai Presidenti di Camera e Senato il potere di nomina del consiglio di amministrazione, alla controriforma della legge Gasparri del 2004 che ripristinò il ruolo assoluto dei partiti. Sono le leggi principali, intrecciate ad un gelatinoso e complesso flusso giuridico.

Per questo, è urgente cambiare strada, riconsegnando alla Rai l’autentica funzione di servizio pubblico. Nella cultura di massa non è certo un obiettivo scontato. Anzi.

In questi ultimi anni la discussione si è spostata dalla necessaria riforma della legge Gasparri e delle norme sul conflitto di interessi alla crisi “di rappresentanza e di rappresentazione” della Rai.

Il “berlusconismo” ha fatto breccia. Molti non credono, ormai, alla necessità che permanga un’istituzione deputata alla realizzazione di una particolare missione nel settore. A simile stato di cose hanno contribuito il generale sfavore verso il “pubblico” e, soprattutto, la feroce spartizione partitica unita alla stessa gestione industriale dell’azienda. Certi conti economici o certi programmi hanno così dato fiato ai detrattori. E non pochi - in mala fede - sono stati spinti dal desiderio di favorire i principali concorrenti televisivi terrestri e satellitari. Appunto: il conflitto di interessi vecchio e nuovo. Il punto, però, non è “rottamare”, bensì rendere la Rai più moderna e liberata dal giogo politico che l’ha rovinata. Tuttavia, bisognerebbe andare cauti (cioè, non agire a colpi di decreto), se è vero come è vero che l’Europa ha fatto di queste istituzioni culturali un caposaldo dei diritti di cittadinanza.

Dunque, serve una rinnovata legittimazione collegata ad un cambio di *governance* e di filosofia, anche in rapporto a così svariate piattaforme tecnologiche, in particolare quelle fondate sull’utilizzo di Internet. Il mondo convergente, si è detto, rende paradossalmente ancor più necessaria l’esistenza di un servizio pubblico nella lotta alla povertà digitale. Avere in astratto tante possibilità di informazione e di contenuti non significa che venga meno l’interesse, anche costituzionale, a che vi sia un soggetto indipendente che assicuri determinate garanzie. Ad esempio, più che mai su *internet* si pone il problema dell’accesso e dell’affidabilità delle notizie, laddove le *news* classiche sono sempre più coperte dalle regole del *copyright*. Questo può essere in parte risolto dalla scelta di chi opera in rete o dalla reputazione di chi immette quel determinato contenuto. Ma resta pur sempre una grande incertezza. Come colmarla? Il servizio pubblico dovrebbe avere l’obbligo per statuto di produrre informazione garantita anche sulla rete, quanto a verifica delle fonti, qualità, indipendenza e gratuità. E deve aggiungersi, in una società sempre più organizzata intorno alle connessioni, la garanzia di livelli minimi di servizio uguali per tutti.

Ci potrebbero essere, infatti, tanti soggetti che svolgono un ruolo proficuo sul piano del pluralismo informativo o dell’offerta di contenuti, ma non saremo mai sicuri che tale condizione, in assenza di un servizio pubblico nazionale (dotato di una propria infrastruttura trasmissiva), sia presente in tutte le complesse articolazioni territoriali e sociali del nostro paese. E’ un problema che risulta con evidenza persino clamorosa nell’accesso ai contenuti. Viviamo via via processi comunicativi in cui i

prodotti di pregio sono a pagamento. Le tecnologie già presentano un problema di inclusività sociale, o perché tecnicamente costose o perché difficili da usare; oppure perché materialmente non raggiungono tutti i cittadini. Se a simile situazione si aggiunge il costo dei contenuti, si rischia di avere due società dell'informazione: una che gode di una partecipazione informata o di prodotti di qualità; e un'altra che deve accontentarsi di un'offerta scadente, caratterizzata da un forte peso della pubblicità e da uno sbrigativo trattamento dei dati personali.

Le norme proposte, che vanno dalla definizione del ruolo del servizio pubblico e della sua missione, alla sua natura di bene comune - concetto socio-giuridico che per la prima volta compare in un'ipotesi di riforma della Rai - alla previsione di un Consiglio che nomina l'organo di amministrazione, al canone collegato al reddito, sono definite con l'obiettivo di rendere la Rai un soggetto di espressione e di voce delle varie articolazioni presenti nel paese. Il cittadino è il centro del sistema e ha il pieno diritto di richiedere direttamente al giudice la sua tutela. Nessuna zona franca. Nessuna esclusione. Qualità per tutti.

Articolo 1

(Finalità)

1. Oggetto della presente legge è la regolazione del servizio pubblico nella comunicazione audiovisiva e radiofonica sui diversi media.

Articolo 2

(Principi)

1. L'accesso alla comunicazione è un diritto fondamentale. Nel sistema della comunicazione e nei mercati che lo compongono sono garantiti il pluralismo, la libertà di accesso e l'assenza di posizioni dominanti o monopolistiche.

2. Il servizio pubblico, quale strumento essenziale per realizzare un'effettiva libertà di accesso alla comunicazione audiovisiva, tutela un bene comune, il quale si caratterizza per la promozione dello sviluppo democratico, sociale e culturale, dei diritti umani di ogni società e, in particolare, del diritto di ogni cittadino a ricevere e diffondere informazioni, idee ed opinioni mediante un accesso non discriminatorio a tutte le piattaforme di trasmissione disponibili. Il Servizio Pubblico preserva il pluralismo dei mezzi di comunicazione.

3. Le attività di comunicazione nei diversi media, realizzate dall'operatore del Servizio Pubblico e da soggetti privati, sono svolte nel rispetto delle norme costituzionali, in particolare degli articoli 2, 3, 15, 21, 41, 43 e 117 della Costituzione, dei principi di cui alla "*Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*", in particolare l'articolo 10, e delle norme dell'Unione Europea, *in primis* l'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali, nonché del Protocollo n. 29 sul sistema di radiodiffusione negli Stati membri, allegato al Trattato di Lisbona.

4. La libera attività economica nel settore dei media audiovisivi è esercitata nel rispetto dei principi del pluralismo e della concorrenza stabiliti dall'Unione Europea, ai sensi dell'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, salvaguardando l'universalità dell'accesso alle reti.

5. Il servizio pubblico è svolto in piena indipendenza e autonomia editoriale, amministrativa e finanziaria.

Articolo 3

(Attività generali)

1. Il servizio pubblico assicura livelli adeguati di accesso alle diverse opportunità tecnologiche, all'informazione indipendente, ai prodotti della comunicazione, a prescindere dalle condizioni sociali e dalla capacità di spesa di ciascun cittadino.

2. Il servizio pubblico promuove la cultura, la conoscenza e le produzioni nazionali e assicura adeguate modalità per la realizzazione di nuove forme di comunicazione anche da parte dei cittadini.

Articolo 4

(Organi e amministrazione della RAI)

1. Il servizio pubblico nei diversi media è realizzato da un operatore pubblico, organizzato secondo le modalità stabilite nei seguenti commi.
2. Il servizio pubblico è svolto da una società per azioni, denominata RAI, il cui capitale è interamente posseduto dallo Stato. Le azioni della Rai e delle società controllate sono attribuite allo Stato e non sono cedibili. Il Consiglio di cui all'articolo 6 esercita i poteri dell'azionista e provvede alla nomina e alla revoca dei vertici della RAI secondo quanto stabilito al comma 5 dell'articolo 6 della presente legge.
3. La società RAI è amministrata da un Consiglio di Amministrazione composto da cinque membri, eletti con voto limitato a tre preferenze dal Consiglio per le Garanzie del Servizio Pubblico, secondo le modalità di cui all'articolo 6, comma 4, della presente legge. Il Consiglio di Amministrazione dura in carica tre anni; il mandato dei componenti del Consiglio di Amministrazione non è rinnovabile.
4. I membri del Consiglio di Amministrazione eleggono a maggioranza qualificata un soggetto esterno in qualità di Direttore Generale, sulla base della presentazione di un *curriculum vitae* e di un progetto editoriale.
5. I componenti del Consiglio di Amministrazione eleggono al loro interno il Presidente con voto qualificato. Il Presidente convoca il Consiglio di Amministrazione, fissandone l'ordine del giorno.
6. I componenti del Consiglio di Amministrazione e il Direttore Generale vengono ascoltati, prima del loro insediamento, in audizione formale presso le competenti Commissioni parlamentari permanenti per l'acquisizione di un parere.
7. Il Consiglio di Amministrazione della RAI è sottoposto alla sorveglianza del Consiglio per le Garanzie del Servizio Pubblico, di seguito denominato Consiglio, di cui all'articolo 6 della presente legge, al quale riferisce sul suo operato con una relazione trimestrale.
8. Alla società RAI vengono trasferiti ogni anno i proventi derivanti dal canone di abbonamento. Le risorse derivanti dal canone, dalla pubblicità o da altre forme di finanziamento sono utilizzate dalla RAI al fine di svolgere le diverse attività del servizio pubblico, secondo un modello di separazione contabile.

Articolo 5

(Canone RAI)

1. La determinazione del canone di abbonamento alla RAI viene definita dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – Agcom - entro 6 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, sentito il Consiglio per le Garanzie del Servizio Pubblico di cui all'articolo 6, secondo il criterio della progressività nell'imposizione fiscale generale.
2. Nella dichiarazione dei redditi è determinata la misura del canone di abbonamento alla RAI secondo i criteri di cui al comma 1 del presente articolo.

Articolo 6

(Consiglio per le Garanzie del Servizio Pubblico)

1. E' istituito un Consiglio per le Garanzie del Servizio Pubblico, di seguito denominato Consiglio, dotato di autonomia finanziaria e di un'organizzazione secondo il modello tipico delle autorità indipendenti.
2. Il Consiglio è un organismo rappresentativo delle diverse istanze politiche, sociali e culturali del Paese nel settore dei media audiovisivi e radiofonici ed opera per garantire e tutelare il bene comune del servizio pubblico sui diversi media.
3. Il Consiglio svolge le attività necessarie per la realizzazione di un pieno diritto di accesso alle piattaforme di comunicazione del servizio pubblico da parte di tutti i cittadini.
4. Il Consiglio nomina i membri del Consiglio di Amministrazione della RAI a seguito di selezione mediante avviso pubblico. La selezione è svolta da un'apposita commissione nominata dal Consiglio che è tenuta a dare specifica motivazione delle scelte operate, in modo tale da garantire il possesso da parte dei candidati di comprovate esperienze professionali in attività economiche, giuridiche o della comunicazione. I candidati presentano all'istituita commissione di selezione un progetto di sviluppo per la società RAI che tenga conto di quanto stabilito dagli articoli 2 e 3 della presente legge.
5. Il Consiglio:
 - a) determina gli indirizzi generali sulla programmazione così come definiti dai principi di cui all'articolo 2;
 - b) vigila sulla completa realizzazione degli obblighi del servizio pubblico; in particolare, riceve dal Consiglio di Amministrazione le relazioni sui programmi trasmessi e ne accerta la rispondenza agli indirizzi generali formulati così come definiti dall'articolo 2 della presente legge;
 - c) revoca i consiglieri di amministrazione della RAI sulla base di criteri stabiliti dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 8 del presente articolo, tenendo conto di quanto definito dagli articoli 2 e 3 della presente legge;
 - d) indica i criteri generali per la formazione di piani annuali e pluriennali di spesa e di investimento facendo riferimento al contratto di servizio stipulato tra la Rai e il Ministero dello Sviluppo Economico;
 - e) formula indirizzi generali relativamente ai messaggi pubblicitari, allo scopo di assicurare la tutela del consumatore e la compatibilità delle esigenze delle attività produttive con la finalità di pubblico interesse e con le responsabilità del servizio pubblico radiotelevisivo;
 - f) disciplina la trasmissione di appositi programmi televisivi e radiofonici volti ad illustrare le fasi del procedimento elettorale relativo all'elezione del medesimo Consiglio, con particolare riferimento alle operazioni di voto e di scrutinio;
 - g) assorbe le competenze della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi di cui alla legge n. 103 del 14 aprile 1975. Restano ferme le competenze dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in materia.
6. Il Consiglio dura in carica tre anni e svolge le proprie attività secondo principi e regole di ampia trasparenza e partecipazione. Il mandato dei componenti del Consiglio non è rinnovabile.

7. Il Consiglio è composto da 21 membri, eletti con modalità tali da consentire la loro nomina in tempi diversi. La composizione è così determinata:

- 6 membri eletti dal Parlamento;
- 2 membri eletti dalla Conferenza Stato-Regioni;
- 1 membro eletto dall'Anci;
- 1 membro eletto dalle associazioni degli artisti registrate nell'elenco di cui al comma 8 del presente articolo;
- 1 membro eletto dai produttori di contenuti registrati nell'elenco di cui al comma 8 del presente articolo;
- 5 membri eletti direttamente dagli utenti del servizio radiotelevisivo in regola con il pagamento del canone, secondo quanto disposto dal comma 9 del presente articolo;
- 1 membro eletto dalle associazioni femminili registrate nell'elenco di cui al comma 8 del presente articolo;
- 1 membro eletto dalle associazioni rappresentative del mondo dell'istruzione e della ricerca registrate nell'elenco di cui al comma 8 del presente articolo;
- 1 membro eletto dalle associazioni e Organizzazioni Non Governative impegnate nel tema della lotta alle mafie e della promozione della cultura della legalità registrate nell'elenco di cui al comma 8 del presente articolo;
- 1 membro eletto dalle associazioni e Organizzazioni Non Governative ambientaliste registrate nell'elenco di cui al comma 8 del presente articolo;
- 1 membro eletto dalle associazioni e Organizzazioni Non Governative impegnate sul fronte della promozione e della tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza registrate nell'elenco di cui al comma 8 del presente articolo.

8. Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri sono istituiti gli elenchi delle associazioni degli artisti e dei produttori di contenuti, delle associazioni e Organizzazioni Non Governative di cui al comma 7 del presente articolo, secondo le modalità stabilite attraverso un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanare entro 6 mesi dall'entrata in vigore della presente legge. L'iscrizione nell'elenco è condizione essenziale per poter accedere alla nomina dei componenti del Consiglio di cui al comma 7 del presente articolo.

9. Gli utenti del servizio radiotelevisivo eleggono i propri rappresentanti nel Consiglio attraverso una procedura telematica sul sito della RAI, esprimendo due preferenze, per numero di utenza legata al canone, su liste di candidati presentate dalle associazioni dei consumatori e dalle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative in ambito nazionale; le specifiche modalità della votazione vengono stabilite attraverso il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 8 del presente articolo.

10. I componenti del Consiglio devono fornire garanzie di totale indipendenza e possedere comprovata esperienza nel settore delle comunicazioni. Tutti i membri di nomina non parlamentare sono ascoltati in audizione formale presso le competenti Commissioni parlamentari permanenti per l'acquisizione di un parere.

11. Il Consiglio vigila sull'attuazione del contratto di servizio stipulato tra la RAI e il Ministero dello Sviluppo Economico.

12. Il Consiglio riferisce ogni sei mesi delle sue attività al Parlamento. In particolare, riferisce dell'andamento della RAI e degli obiettivi alla stessa affidati mediante il contratto di servizio, per una piena realizzazione degli obblighi di servizio pubblico.

Articolo 7

(Incompatibilità delle cariche)

1. Il Direttore Generale, i componenti del Consiglio per le Garanzie del Servizio Pubblico di cui all'articolo 6 della presente legge e del Consiglio di Amministrazione di cui al comma 3, articolo 4 della presente legge, i candidati iscritti nelle liste di cui all'articolo 6 comma 8 e 9, non possono aver ricoperto incarichi politici e/o parlamentari e/o di governo, anche in ambito regionale e comunale, né all'interno di società controllate direttamente o indirettamente dalle Regioni e dagli enti locali, ovvero essere stati componenti del collegio di un'autorità indipendente, nei tre anni precedenti la nomina, o essere portatori di interessi in conflitto con gli interessi materiali e morali della società di servizio pubblico RAI. Devono fornire ogni garanzia di indipendenza e possedere comprovata esperienza nel settore delle comunicazioni, in particolare in campo giuridico, economico e/o umanistico. Ove siano lavoratori dipendenti essi sono, a richiesta, collocati in aspettativa non retribuita per tutta la durata del mandato.
2. Per l'anno successivo alla scadenza del mandato, i soggetti di cui al comma 1 del presente articolo non possono ricoprire cariche all'interno di società legate o controllate, direttamente o indirettamente, dal servizio pubblico radiotelevisivo.
3. I soggetti di cui al comma 1 del presente articolo non devono, inoltre, essere stati oggetto di sentenza passata in giudicato in procedimenti di natura penale.

Articolo 8

(Tutela nell'accesso alla comunicazione)

1. Qualunque cittadino può rivolgersi al giudice naturale per la tutela del suo diritto fondamentale all'accesso alla comunicazione del servizio pubblico, così come definito dall'articolo 2 della presente legge.

Articolo 9

(Disposizione finale)

1. E' soppressa la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi di cui alla Legge 14 aprile 1975, n. 103.