

Privatizzare in vista di che cosa?

di Roberto Bin *
(27 febbraio 2005)

1. In linea generale, la "privatizzazione" di un'azienda pubblica non è né buona né cattiva: è una soluzione strumentale che deve essere valutata rispetto agli obiettivi. Quali sono gli obiettivi che si propone il processo di privatizzazione della RAI?

In primo luogo bisogna considerare quali obiettivi *devono* essere perseguiti, perché prescritti dalla normativa vigente. Essi sono essenzialmente due:

a) il primo è un vincolo europeo posto dal *Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli stati membri* allegato al Trattato di Amsterdam: esso consente agli Stati di finanziare il 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". Tutto qui: cosa sia il servizio pubblico è lo Stato a determinarlo, così come spetta a lui stabilire come organizzarlo e finanziarlo; ciò che non si può fare è però usare il finanziamento pubblico del servizio pubblico per sostenere le attività commerciali eventualmente esercitate dal concessionario, conferendogli un indebito vantaggio competitivo in quanto impresa che agisce nel mercato concorrenziale della radiotelevisione commerciale.

b) Il secondo vincolo l'ha posto la giurisprudenza di sempre della Corte costituzionale: essa ritiene che le trasmissioni radiotelesive di livello nazionale rientrino nella nozione di "servizio pubblico necessario", il cui regime costituzionalmente corretto non sia incompatibile né con il *monopolio pubblico del servizio pubblico nazionale*, in cui però sia garantito il pluralismo "interno" (il pluralismo politico e culturale nell'ambito delle trasmissioni del concessionario del servizio pubblico), né con un sistema radiotelesivo misto in cui, però, deve essere garantito, accanto al necessario servizio pubblico (e il suo pluralismo "interno"), il pluralismo "esterno" (il pluralismo dei soggetti titolari delle reti concesse ai privati), la concorrenza (divieto di posizioni dominanti), il controllo sulla distribuzione delle risorse pubblicitarie (limiti alle risorse destinate al complesso del sistema radiotelesivo, a tutela essenzialmente della stampa, e limiti alla concentrazione su singole reti). Per questi motivi la Corte costituzionale ha sistematicamente condannato il sistema radiotelesivo italiano sia (nelle sentenze più antiche) per la "lottizzazione politica" della RAI, sia (nelle sentenze più recenti) per la posizione dominante che *di fatto* (ossia in violazione delle regole giuridiche) ha assunto il gruppo privato di Mediaset.

2. In che rapporto si pone la privatizzazione della RAI rispetto a questi obiettivi? Essa non è - a rigore - né uno strumento necessario, né sufficiente. Non è uno strumento necessario, perché è perfettamente tollerabile, per esempio, che il servizio pubblico sia gestito da un'azienda pubblica, purché essa non svolga anche un'attività commerciale senza mantenere netta la distinzione tra questa, finanziata dal mercato, e il servizio pubblico, finanziato con il canone o con altre risorse pubbliche. L'ipotesi della legge Maccanico - concentrare il servizio pubblico su una rete RAI finanziata con risorse esclusivamente pubbliche - è dunque perfettamente compatibile con questo quadro. Ma la privatizzazione non è neppure uno strumento sufficiente: non basta privatizzare la RAI per raggiungere gli obiettivi appena descritti. Anzi, se la RAI diventa una società privata, qualche problema ulteriore si pone: perché bisogna garantire che l'affidamento del servizio pubblico ad un'impresa privata rispetti gli attenti vincoli comunitari posti a tutela della concorrenza (perché bisogna affidare il servizio pubblico alla RAI Spa e non ad altro imprenditore privato?); e perché bisogna *comunque* assicurare che il finanziamento del servizio pubblico non costituisca uno strumento di finanziamento delle attività commerciali gestite dal concessionario, così da falsare la concorrenza.

Visto che non è affatto un passo indispensabile, né un passo che aiuta a superare *tutti* i problemi, la privatizzazione è almeno utile a risolvere *qualche* problema? Per rispondere, bisognerebbe capire quale sia l'assetto che si vuole realizzare al termine del processo di trasformazione. Bisognerebbe capire in che cosa si pensa debba consistere il servizio pubblico, ossia l'oggetto del "contratto di servizio": se l'obiettivo del servizio pubblico è solo "servizio" (notizie, messaggi istituzionali, pubblicità elettorale, servizi educativi, ecc.: insomma, i "contenuti necessari" previsti dall'art. 6 della legge "Gasparri") o comprende anche (o soprattutto) un'attività culturale di livello tale da riqualificare l'offerta

televisiva (come sembrerebbe volere l'art. 17 della stessa legge), in qualche modo mettendo il servizio pubblico in competizione (basata evidentemente sulla qualità, e non sull'*appeal* pubblicitario) con la televisione commerciale e con i suoi programmi - spazzatura. Poi bisognerebbe capire se il gestore del servizio pubblico sia in rapporto di esclusiva oppure no: solo lui svolge il "servizio pubblico", o vi possono essere più concessionari, ognuno con un proprio contratto di servizio? E il concessionario deve svolgere solo attività rientranti nel servizio pubblico, o può esercitare anche, nella stessa rete, attività commerciali? La legge "Gasparri" è per la seconda ipotesi, ma basta una separazione delle contabilità (vedi art. 18) per superare i problemi posti dalle norme europee? E poi il concessionario del servizio pubblico si limita a gestire la rete veicolando i programmi necessari ad assicurare le prestazioni previste dal contratto di servizio, oppure è anche produttore, magari esclusivo, dei programmi? E come viene assicurato il "pluralismo interno" al servizio pubblico?

3. Finché non si chiariscono completamente questi problemi (e non vengono precisati e tradotti in regole concrete tutti i principi declamati dall'art. 4-6 della legge 112), la privatizzazione è un passo fatto alla cieca. L'unica giustificazione per darvi subito corso finisce con essere "fare cassa": obiettivo di per sé non entusiasmante, che diviene decisamente losco se il "fare cassa" serve a finanziare l'operazione "decoder", cioè il lancio "agevolato" sul mercato della televisione digitale promossa anche e soprattutto dagli operatori privati. Ecco un primo modo per privatizzare le risorse pubbliche!

D'altra parte la "privatizzazione" non mira a risolvere nel breve - medio periodo il problema della concessione del servizio pubblico, visto che essa è *per obbligo di legge* mantenuta in capo alla RAI per 12 anni. E in questo periodo come opererà la privatizzazione, quali effetti produrrà?

Si privatizza un'azienda pubblica per due motivi: o perché si spera che, immettendo l'*azienda pubblica* nel mercato, si migliori la qualità del *servizio pubblico*; o perché si vuole che l'azienda pubblica migliori le sue prestazioni economiche e finanziarie, dovendo rispondere a soci che hanno come "missione" il profitto e mal tollerano i carrozoni costosi e inefficienti che sprecano le risorse collettive. Ma il primo obiettivo è, almeno per i prossimi dodici anni, fuori portata, perché non si svolgerà una competizione di mercato per l'aggiudicazione della concessione del servizio pubblico: questo potrà avvenire alla fine del periodo previsto, quando lo Stato probabilmente dovrà - essendovi costretto dalle norme europee - indire una gara per l'aggiudicazione del servizio pubblico. In quel momento la RAI dovrà dimostrare di essere competitiva rispetto alle altre imprese private. Il secondo obiettivo è invece teoricamente realizzabile con la privatizzazione: gli azionisti privati, se se ne troveranno di disposti a sottoscrivere il capitale messo in vendita, opereranno non per l'interesse generale, ma per il proprio profitto. Questo comporterà lotta agli sprechi, riduzione dei costi, cessione di rami d'azienda non produttivi di profitto, snellimento della struttura produttiva, esternalizzazione dei servizi e scelta economica tra ciò che va ancora prodotto "in RAI" e ciò che conviene acquistare sul "libero mercato" dei fornitori di contenuti. L'esito quale sarà? Il miglioramento dei programmi? Il potenziamento del servizio pubblico? Il rafforzamento della componente "servizio pubblico" o della componente "commerciale" della RAI? Al traguardo del 2016, alla scadenza dei dodici anni, la RAI come si presenterà alla gara per l'assegnazione del servizio pubblico? E come vi si presenterà la *realtà* del servizio pubblico, ciò di cui esso concretamente sarà costituito, in termini di qualità dei programmi? È lecito essere pessimisti.

Non penso che si debba essere *pregiudizialmente* contrari alla privatizzazione, ma penso che non si debba neppure essere pregiudizialmente a favore di essa: ed una privatizzazione fatta alla cieca rischia di svuotare l'azienda pubblica delle risorse che attualmente ha, ma magari non generano profitto. Il canone pagato dai cittadini rischia cioè di non essere utilizzato per potenziare i prodotti di qualità del servizio pubblico, ma di diventare, ancora una volta, una risorsa pubblica che si traduce in profitto aziendale e viene "privatizzata" dagli azionisti.

* p.o. di Diritto costituzionale - Università di Ferrara - bnb@unife.it