

**Audizione del Presidente Rai Anna Maria Tarantola**

**Esame congiunto dei disegni di legge nn. 1880 e connessi  
(riforma della Rai)**

*Roma, 13 maggio 2015*

*Senato della Repubblica  
Commissione 8<sup>A</sup> Lavori Pubblici, Comunicazioni*

Buongiorno,

ringrazio la Commissione per l'opportunità datami di formulare alcune riflessioni sul Ddl "Riforma della Rai e del servizio pubblico radiotelevisivo (n. 1880)" che prevede principalmente una riforma della *governance* della Rai con "il duplice obiettivo di renderla nel contempo più efficiente e più autonoma dal condizionamento politico, allo scopo di accentuarne la funzione sociale di Servizio Pubblico". Sono obiettivi pienamente condivisibili.

La qualità del governo dell'impresa, da intendersi in senso ampio, comprensivo delle norme, regole, procedure e prassi che presiedono l'operare ed i rapporti esterni ed interni d'azienda, è uno dei pilastri, se non il pilastro, di una gestione aziendale sana e prudente. Il Consiglio d'Europa, nella sua Dichiarazione sulla *governance* dei media di servizio pubblico nel febbraio 2012 afferma che: "Un'efficace *governance* dei media di servizio pubblico, a beneficio, in egual misura, di tutto il suo pubblico, è un elemento fondamentale e un esempio del più ampio concetto di buona *governance* in una società democratica".

(Come sappiamo) una buona *governance* esterna ed interna dipende da molti fattori, in particolare: da corretti rapporti tra azionisti e organi amministrativo ed esecutivo; dall'efficacia degli strumenti con cui si realizza il controllo sul *management*; da quanto sono tutelati gli azionisti, soprattutto di minoranza; da corretti rapporti tra gli organi amministrativo, di controllo e esecutivo e da un adeguato bilanciamento dei relativi poteri, responsabilità e ruoli. E ancora dalla comprovata capacità professionale e piena indipendenza dei consiglieri e del responsabile della funzione esecutiva, che devono essere al riparo da indebite intromissioni e ingerenze; dalla strutturazione di forme di comunicazione e di scambio di informazioni tra gli organi che assicurino la necessaria completezza, tempestività e accuratezza dei flussi informativi ed evitino il rischio di divulgazione impropria di notizie riservate e ultimo, ma non ultimo, da una chiara evidenziazione e monitoraggio dei conflitti di

interesse e da sistemi di remunerazione e incentivi corretti (che, nelle società pubbliche, devono rispondere anche a criteri di moralità e accettabilità sociale).

Un ben strutturato sistema di governo di impresa deve anche comprendere una adeguata organizzazione; corrette procedure; norme interne chiare, semplici, applicabili, che consentano di evitare zone d'ombra e sovrapposizioni di ruoli, responsabilità e riporti; un efficace sistema di controlli interni e una efficiente gestione del personale basata sulla valorizzazione delle professionalità, del merito, dell'etica.

L'esperienza mostra che quando il governo d'azienda si declina nel rispetto di queste regole, i risultati sono migliori. Tuttavia non bastano buone regole e buone prassi. Anche i comportamenti, il modo in cui le persone interagiscono tra di loro e con gli *stakeholder*, i valori in cui credono, insomma la cultura aziendale è fondamentale per un corretto governo d'impresa.

Queste regole di carattere generale sono valide anche per i media di servizio pubblico (MSP).

Ma le regole generali di buon governo nel caso dei servizi pubblici vanno integrate da altre previsioni che garantiscano - in virtù dello specifico ruolo e delle funzioni che essi svolgono nelle società democratiche - il pluralismo, le libertà di espressione, il sostegno alla coesione sociale, il contributo alla diversità e la identità culturale dei Paesi di insediamento e dell'Europa. Queste ulteriori regole, come indicato in un recente lavoro dell'European Broadcasting Union (EBU) sulla Governance, che consegno al Presidente, devono salvaguardare e garantire la:

- indipendenza editoriale e gestionale da interferenze da parte dei poteri politici o economici;

- *accountability* – ovvero la capacità di rendere conto del proprio operato agli organi di controllo e al pubblico in generale;
- trasparenza nel senso di essere aperti e responsabili;
- sostenibilità – cioè la capacità di servire i bisogni in continua evoluzione della società;

Come emerge dal lavoro dell'EBU, l'indipendenza, editoriale e gestionale in particolare, è un presupposto essenziale per un media di servizio pubblico, è ciò che dovrebbe caratterizzarlo e distinguerlo dagli altri media. Senza un sufficiente livello di indipendenza per quanto riguarda ad esempio i programmi e l'assunzione di personale, i MSP vedrebbero compromessa la loro credibilità e perderebbero il sostegno e la fiducia del pubblico che è indispensabile per legittimarne il finanziamento, il loro ruolo nella società. I MSP possono avere successo nel compiere il loro ruolo solo se sono, e sono percepiti come essere, veramente indipendenti dal Governo e da altri poteri politici ed economici. Tenuto conto della influenza che hanno i MSP sul dibattito pubblico e nella formazione dell'opinione (in Italia ancora oggi il 70 per cento circa della popolazione si informa solo attraverso la radiotelevisione), i poteri politici ed economici saranno sempre tentati di esercitare la loro influenza sui MSP. Pertanto l'indipendenza richiede costante vigilanza e non deve mai essere data per scontata. La dipendenza da decisioni politiche sul finanziamento può aumentarne la vulnerabilità. Allo stesso tempo, i MSP sono incorporati nel sistema democratico di un paese, sono al servizio dei cittadini e della società, da cui dipendono per i finanziamenti pubblici e fanno parte di un ecosistema audiovisivo economico e culturale. I MSP quindi non possono agire in isolamento ma solo in interazione con altre parti interessate, o in altre parole, devono essere 'connessi'; quindi l'indipendenza 'assoluta' dagli *stakeholder* non è un obiettivo realistico o giustificabile. Un elevato livello di indipendenza dei MSP deve quindi andare di pari passo con un elevato livello di trasparenza e di responsabilità. Trasparenza e responsabilità creano una 'riconnessione' dei MSP con i cittadini (che

sono, in virtù del pagamento del canone, i loro veri proprietari e referenti) e con le istituzioni democraticamente legittimate. I MSP devono essere trasparenti e aperti al pubblico e fornire risposte [spiegare come sono spese le risorse, come sono assunte le decisioni editoriali, come vengono assicurati elevati standard giornalistici, come viene promossa la diversità, come viene preso in considerazione il *feedback* degli utenti]. A tal fine può essere utile il bilancio sociale.

Detto questo, il livello di indipendenza dovrebbe essere sufficientemente elevato affinché i MSP possano adempiere al loro mandato in modo obiettivo e imparziale, per contribuire alla libertà dei media e al pluralismo e per realizzare il loro ruolo democratico, sociale e culturale per la società, in linea con il Preambolo del Protocollo di Amsterdam.

Secondo l'EBU, i fattori che mettono a rischio l'indipendenza sono la politicizzazione delle nomine, i percorsi di carriera comuni tra MSP e ministeri o partiti politici, la mancanza di finanziamenti stabili, certi ed adeguati e l'elusione del quadro istituzionale attraverso modifiche legislative strutturali [ad esempio, il ribaltamento delle decisioni prese dagli organi di controllo, o la scadenza anticipata del loro mandato in funzione di cambiamenti di maggioranze o dei responsabili di governo]. Per ridurre il rischio di indebite interferenze, la maggior parte dei paesi ha introdotto garanzie legali e sistemi di vigilanza che distanziano i MSP dalle istituzioni politiche, in particolare dal potere esecutivo e legislativo, ma anche dai partiti politici. Tali garanzie assumono spesso la forma di organismi di controllo indipendenti, che agiscono a distanza dal potere politico e possono servire come "tampone" tra quest'ultimo e il management/lo staff editoriale dei MSP.

Tutti i Servizi Pubblici europei sentono il bisogno di una rinnovata legittimazione e di una *governance* adeguata ad affrontare efficacemente le nuove, rilevanti sfide connesse alla: rivoluzione tecnologica, digitalizzazione, convergenze, globalizzazione, agguerrita concorrenza di nuovi attori dotati di rilevanti risorse, sviluppo di nuove piattaforme, radicale cambiamento dei modelli di consumo. Molti

di loro sono anche sotto pressione in termini di indipendenza editoriale, vincoli di bilancio, ridefinizione di competenze, riforme. In questi frangenti, una buona *governance* diviene essenziale per definire strategie vincenti e continuare a svolgere un ruolo vitale e decisivo nel nuovo ecosistema dei media, oltre che condizione indispensabile per mantenere la fiducia dei cittadini che si esprime attraverso il pagamento del canone.

In un mondo in costante, rapida e intensa evoluzione i MSP hanno bisogno di una gestione efficace, hanno bisogno di essere aperti alla creatività, a nuove idee e prospettive, e di costruire *partnership* esterne con soggetti privati e con il pubblico. Tuttavia, una serie di ostacoli può tenere i MSP indietro, o precludere l'innovazione. Questi includono i problemi di *governance* interna [ad esempio procedure interne obsolete e/o stili di gestione vecchi], ma anche problemi legali o pratici [ad esempio, una non flessibile definizione di mandato di servizio pubblico e allocazione dei finanziamenti, sindacati troppo potenti che bloccano il cambiamento necessario, o restrizioni regolamentari]. Per questo è necessario non solo attuare nuove norme, ma anche trasformare la struttura e la cultura aziendale.

Tutto questo vale anche per la Rai.

Alcuni passi verso un adeguamento della *governance* dell'azienda ai rilevanti cambiamenti di contesto sono già stati compiuti con il sistema di deleghe al Presidente, deliberato dall'attuale Consiglio di Amministrazione (CdA) nel luglio 2012 su invito dell'Azionista, in coerenza con il vigente sistema normativo e nel rispetto dello Statuto.

Le diverse ripartizioni dei poteri tra Presidente e CdA hanno consentito di raggiungere positivi risultati, quali:

- una maggiore fluidità, celerità e semplificazione dei processi decisionali;
- la focalizzazione dei lavori e dell'attività consiliare su tematiche strategiche o rilevanti, recuperando il ruolo di indirizzo e controllo da parte del Consiglio come organo collegiale, rispetto a quello del singolo Consigliere.

Sul piano operativo le riunioni del CdA hanno ora cadenza quindicinale, non più settimanale come avveniva in passato.

A legge data si è molto operato anche sul fronte organizzativo-gestionale: è stato drasticamente ridotto il numero dei riporti al Direttore Generale; sono stati meglio declinati ruoli e responsabilità; rimodulate le procedure nel rispetto dei principi di segregazione delle attività e di tracciabilità delle operazioni; rafforzato il sistema dei controlli interni; rivisti il codice etico e il modello 231. E' stato introdotto un sistema valutativo. Sono tutti interventi che accrescono l'efficienza, l'efficacia aziendale e la trasparenza e che, seppure indirettamente, incidono sulla cultura aziendale rafforzandone l'indipendenza da improprie interferenze. L'indipendenza non è solo un fattore esterno che ci viene dato; si è indipendenti quando si crede nel valore dell'indipendenza e si opera nell'ambito di un modello organizzativo a ciò favorevole.

Ovviamente tutto questo non basta. Un nuovo quadro normativo, riferito all'odierno contesto, può agevolare per la Rai il complesso processo di transizione da *broadcaster* a media company. In precedenti audizioni presso la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (CPV), ho avuto modo di rilevare come il mondo digitale e il tumultuoso sviluppo della rete abbiano profondamente inciso sul trend del mercato audiovisivo e richiedano, per consentire ai MSP di continuare a svolgere un ruolo significativo, di riformularne la missione, la *governance* e il sistema di finanziamento in un approccio unitario. Il Ddl presentato dal Governo all'esame del Parlamento tocca alcuni di questi aspetti: introduce nuove regole di *governance* e delega il Governo (artt. 4 e 5) ad emanare nuove norme in materia di finanziamento del servizio pubblico e di definizione dei compiti ma solo con riguardo alle diverse piattaforme tecnologiche. Si tratta di temi di grande rilievo, fortemente interrelati tra di loro. A mio avviso, poiché i MSP sono una delle risorse principali dei Paesi in materia di cultura ed educazione dei cittadini,

sarebbe auspicabile, per non alimentare fenomeni di disaffezione, che tali temi vengano inquadrati in un disegno organico e unitario che preveda anche una chiara definizione della missione della Rai. La missione non è un elenco di compiti, ma la chiara, semplice e incisiva indicazione degli obiettivi fondanti del servizio pubblico. La missione della BBC, come riportata sul loro sito è: *“To enrich people’s lives with programmes and services that inform, educate and entertain”* [Arricchire la vita delle persone con programmi e servizi che informino, educino e divertano]. La loro visione: *“To be the most creative organisation in the world”* [Essere l’azienda più creativa al mondo] e i loro valori: *“Trust is the foundation of the BBC: we are independent, impartial and honest. Audiences are at the heart of everything we do. We take pride in delivering quality and value for money”* [La fiducia è il fondamento della BBC: noi siamo indipendenti, imparziali ed onesti. Il pubblico è al centro di tutto ciò che facciamo. Siamo orgogliosi di offrire qualità e valore].

La proposta del Governo non interviene su un tema delicato. Da tempo si attende che sia definitivamente chiarito chi giustifica la legittimazione, l’esistenza, il ruolo e la funzione della Rai, a chi deve riferire e come (l’*accountability* di cui parlavo prima), con particolare riferimento alla vexata quaestio della legittimazione diretta da parte dei cittadini, anche di quelli non rappresentati in Parlamento e che pagano il canone. Oggi, come noto, in virtù di alcune sentenze della Corte Costituzionale (tra le più significative in materia ricordo la sentenza n. 225 del 1974), è il Parlamento e più precisamente la CPV a svolgere un ruolo centrale nei confronti della Rai, in quanto si considera che il Parlamento istituzionalmente rappresenti l’intera collettività nazionale. Anche per il Ddl governativo la legittimazione dei cittadini rimane indiretta. Osservo che si prevede che sia la CPV che il Consiglio dei Ministri (CdM) hanno il potere di emanare “indirizzi” seppure in diversi contesti (rispettivamente art. 2, lett. 12bis e art. 1, lett. g). Sarebbe opportuno chiarire meglio e specificare i rispettivi ambiti. Sarebbe anche opportuno cogliere l’occasione per riflettere sulla



numerosità delle Autorità di Controllo sulla Rai e i relativi poteri. Oggi la Rai è sottoposta al controllo di:

- a. Ministero dell'Economia e delle Finanze (azionista) (a tendere anche del CdM);
- b. Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi;
- c. Ministero dello Sviluppo Economico;
- d. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom);
- e. Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm);
- f. Corte dei Conti;
- g. Autorità nazionale anticorruzione (ANAC);

oltre che ai controlli tipici di una S.p.A. (società di revisione e Collegio Sindacale).

Queste Autorità sono numerose; non è un sistema efficiente. C'è il rischio da un lato che si attenui la portata dei controlli e dall'altro che si rallenti l'azione aziendale.

Per quanto riguarda i controlli, che sono strettamente correlati all'*accountability*, osservo che gli stessi non dovrebbero afferire i singoli atti aziendali e le relative modalità di attuazione, che sono compiti propri del capo azienda, ma la capacità di perseguire gli obiettivi dati in modo efficace ed efficiente. E' così che si responsabilizzano i vertici.

Entrando nel merito del contenuto del Ddl, osservo che:

1. l'art. 3 disciplina l'attività gestionale della Rai. Sembra emergere l'intendimento di rafforzare la configurazione di S.p.A. della Rai e questo è un bene, perché l'azienda opera in un mondo concorrenziale. Ma la Rai rimane pur sempre una S.p.A. a partecipazione pubblica cui si applicano alcune norme tipiche della Pubblica Amministrazione, che talora rendono difficile reagire tempestivamente alle necessità del mercato. In questo ambito all'art. 3 è prevista la deroga dell'applicazione della disciplina del codice degli appalti per

i contratti conclusi da Rai aventi per oggetto l'acquisto, lo sviluppo, la produzione o la coproduzione e le relative acquisizioni di tempo di trasmissione di programmi radiotelevisivi (esclusione peraltro già prevista dall'attuale normativa: art. 19 del Codice degli Appalti) e i contratti aventi per oggetto lavori, servizi, forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria. Sarebbe utile un riferimento più puntuale agli articoli del Codice degli Appalti che devono essere applicati per l'aggiudicazione dei contratti esclusi (es. art. 27 del Codice degli Appalti). In questo modo si darebbe anche chiara e completa applicazione a quanto stabilito dalla Direttiva europea che prevede l'esplicita esclusione per alcuni contratti in materia radiotelevisiva dal campo di applicazione della direttiva in ragione delle considerazioni di rilievo culturale e sociale che rendono inappropriata l'applicazione delle norme di aggiudicazione degli appalti. Ciò avendo presente l'obiettivo di avvicinare sempre più la Rai ad un'azienda normale in grado di stare su un mercato paneuropeo e competitivo.

CdA

2. E' previsto un Consiglio di Amministrazione numericamente più snello, da 9 a 7 componenti (art. 2); elemento che può potenzialmente rendere più fluidi i processi e ridurre i costi. Il Ddl prevede che quattro componenti siano eletti dal Parlamento (due dalla Camera e due dal Senato), due siano di nomina governativa, designati dal CdM e uno designato dall'assemblea dei dipendenti della Rai. A tale ultimo riguardo andrebbe previsto il rinvio ad un "regolamento" per la definizione di cosa si intende per Assemblea dei dipendenti e delle modalità da seguire. Nei Paesi dove esiste questa previsione, Francia ad esempio, sono emersi problemi che consiglierebbero un approfondimento in proposito.

In linea con la giurisprudenza costituzionale è stato scelto di non affidare ad un organo di vigilanza indipendente la competenza per le nomine, come avviene –

in maniera efficace – in alcuni Paesi europei. In questo caso diventa essenziale, per garantire l'indipendenza editoriale e gestionale, che i consiglieri designati siano scelti con una procedura trasparente e in base a criteri che favoriscano la scelta di coloro che godono di un elevato *standing*, competenza e indipendenza.

Il Ddl inoltre non disciplina la composizione del *board* che dovrebbe essere differenziata in termini di competenze, età e genere. La presenza di persone con caratteristiche diverse accresce l'efficienza degli organi aziendali, perché assicura dialettica e scelte meditate (cioè valutate sotto diverse angolazioni); va vista e ricercata non in astratto, ma in relazione al *business* concreto dell'impresa.

Nulla viene detto in tema di conflitti di interesse e incompatibilità.

Da valutare la possibilità di costituire, nell'ambito del CdA, almeno due Comitati: remunerazioni e controlli interni.

AD

3. L'art. 2 prevede l'introduzione della figura dell'Amministratore Delegato (AD), che diventa il vero capo azienda. Questo agevola la rapidità decisionale e l'incisività dell'azione. Il ruolo del CdA si configura non più come gestore, ma come organo cui competono, in linea con la legislazione civilistica, il controllo sul management, la leadership e il supporto alla strategia. La gestione dell'azienda compete all'AD.

Corrette relazioni tra l'organo consiliare e l'AD sono essenziali. Possono essere perseguite attraverso l'esistenza di pesi e contrappesi e di meccanismi dialettici (una dialettica costruttiva). Nel caso di Rai, azienda concessionaria del servizio pubblico, il tema del bilanciamento dei poteri assume una rilevanza particolare.

E' previsto che il CdA possa revocare le deleghe all'AD "in ogni momento sentita l'assemblea". In base all'articolato sembra però che i poteri dell'AD gli

rivengano direttamente dalla legge e non per delega del CdA. In tal caso il CdA non può revocare le deleghe riappropriandosene, perché i poteri non sembrano essere suoi. Andrebbe inoltre meglio precisato cosa si intende per “sentita l’assemblea” per evitare incertezze applicative.

Si attribuisce all’AD il potere di nominare i dirigenti apicali “sentito il Consiglio di Amministrazione” (art. 2, comma 9, lett. c). Sarebbe opportuno identificare con maggior grado di dettaglio la categoria di dirigenti “apicali” (che oggi, in virtù della legge vigente corrisponde al primo e al secondo livello dirigenziale – Direttori e Vice Direttori). Inoltre osservo da un lato che l’AD avrebbe il potere di nominare anche i dirigenti apicali editoriali e dall’altro che il CdA verrebbe ‘sentito’ anche per le nomine dei dirigenti apicali non editoriali, mentre allo stato queste nomine sono di competenza del Presidente su proposta del Direttore Generale. Inoltre il termine “sentito” adoperato nell’articolato potrebbe dar luogo a difficoltà attuative. L’attività del CdA si esprime, infatti, in coerenza con l’ambito e la normativa civilistica di riferimento, mediante l’adozione di atti formali quali in primo luogo l’approvazione di apposite delibere in cui viene sostanzialmente tradotta la volontà consiliare. Il richiamo ad atti di altra natura – quali la formulazione di pareri (obbligatorî, ma non vincolanti) e opinioni, categoria in cui potrebbe rientrare la locuzione “sentito il CdA” contenuta nel Ddl – appare invero più confacente ad un diverso ambito di tipo amministrativo e pone comunque una serie di questioni non agevoli dal punto di vista dell’applicazione pratica.

Infatti da un lato il Consiglio appare mantenere comunque un qualche ruolo sulla materia delle nomine (*sappiamo in Rai quanto il tema delle nomine in ambito editoriale sia di particolare rilievo anche sul piano mediatico, per i connessi riflessi in materia di pluralismo*) e dall’altro l’AD sembrerebbe potersi discostare dal parere consiliare, e quindi procedere ad assumere provvedimenti di nomina (uno o più) non condivisi in sede consiliare (attraverso la formula del sentito). Rilevanti discostamenti dall’orientamento

consigliare potrebbero in teoria esporre l'AD ad una eventuale e potenziale adozione nei suoi confronti della "revoca delle deleghe sentita l'assemblea", con ulteriore incertezza rispetto al termine "sentito" come prima rilevato.

In questo ambito è da verificare la praticabilità di una diversa definizione e rimodulazione degli ambiti di rispettiva competenza (CdA e AD) che tengano conto della funzione di servizio pubblico della Rai ed evitino incertezze applicative.

In virtù del dettato dell'art. 3 l'AD, con proprio provvedimento, "sentito" il CdA, definisce i criteri e le modalità di reclutamento del personale e quelli per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui all'art. 35, comma 3 del D. Lgs. 30/2001 e della disciplina generale relativa alle società in totale partecipazione pubblica. Di nuovo si usa il termine "sentito". La previsione di concorsi per le assunzioni è un fatto positivo, in linea con il principio del merito. Con riferimento al conferimento di incarichi, l'applicazione puntuale dei principi dell'amministrazione pubblica in materia, potrebbe tuttavia tradursi, anche se sono previste delle deroghe, in un appesantimento delle procedure aziendali. In tale ambito il rispetto dei criteri di trasparenza e meritocrazia potrebbe essere efficacemente assicurato anche con modalità più tipiche di una S.p.A. (Quali ad esempio: criteri individuati ex ante / no discrezionalità; curricula; *job posting*; *head hunters*).

La Rai svolge un ruolo delicato e complesso nel Paese; interventi che la rendano più efficiente, efficace, competitiva, distintiva, credibile e riconosciuta, non possono che essere visti con favore. Le opzioni sono molteplici, ognuna con aspetti positivi e negativi. Quanto vi ho rappresentato è il portato delle mie sensibilità e della mia esperienza. Sta al Parlamento scegliere l'opzione che più si attaglia alla realtà del nostro Paese. In ogni caso al di là dei modelli di *governance* ed organizzativi prescelti, a mio avviso il

successo del progetto di riforma dipende anche dalla qualità e dall'indipendenza delle persone che saranno scelte per guidare l'azienda.  
Ringrazio dell'attenzione.