



“Rai, la sfida al servizio pubblico” – Intervento di Anna Lisa Mandorino, Vicesegretario generale di Cittadinanzattiva

Cittadinanzattiva è un’organizzazione di cittadini che mette al centro della sua missione la partecipazione attiva dei cittadini per la tutela dei beni comuni. I beni comuni sono quei beni che appartengono a tutti, che sono a disposizione di tutti, ma che un uso improprio o egoistico può danneggiare irrimediabilmente. I beni comuni sono la salute, l’ambiente, l’istruzione, la qualità e la vivibilità delle città, i trasporti, e, ovviamente, facendo riferimento al tema di questo Convegno, ai sensi dell’articolo 21 della Costituzione, l’informazione, verso la quale i pronunciamenti della giustizia e la legge hanno sancito, varie volte nel tempo, un interesse generale, o, anche, il diritto a un tempo libero di qualità.

Il titolo di questo convegno “Rai, la sfida al servizio pubblico” fa intravedere in controtelaio il fatto che la Rai intanto sia e, soprattutto, debba rimanere un servizio pubblico. Sono però i nostri anni tumultuosi rispetto alla comunicazione, legati a una rivoluzione, completa e complessa, del modo di farla, e al fatto che la comunicazione radiotelevisiva rappresenta a oggi soltanto uno dei canali, neanche il primo, nei quali l’informazione e l’intrattenimento si diffondono tra i cittadini, in particolare giovani. Sono anni molto difficili, come tutti sappiamo, anche in riferimento alla crisi economica generale che rende necessario affrontare il tema Rai anche per gli aspetti di business che porta con sé, di capacità di stare sul mercato e di favorire occupazione qualificata. È per questo che un qualsiasi ragionamento sulla Rai quale servizio pubblico deve essere ambizioso e puntare sulla necessità di una sfida al cambiamento, di una riforma sostanziale, oppure è destinato a fallire.

Purtroppo, vi è da dire, quello della necessità di ridisegnare la missione, si potrebbe dire, e il modello di funzionamento della Rai non è certo un tema nuovo né un tema facile, ma in questo momento il dubbio che si ha è che rischi di essere soprattutto un tema sottopercepito e per alcuni aspetti persino superato, proprio a causa della perdita di centralità della comunicazione radiotelevisiva nel suo insieme, come anche del senso di frustrazione seguito a tanti tentativi di riforma risoltisi in insuccessi: uno strano silenzio è sceso sul tema Rai e questo non è certo rassicurante per un servizio pubblico, sul quale i cittadini continuano a investire anche personalmente con il pagamento di un canone.

Proprio per ricominciare a parlare di una questione che invece, quando si ha a che fare con un servizio pubblico fino a prova contraria, interessa ancora e senz’altro i cittadini, vorrei aprire ad alcune domande

che certo rappresentano un punto di vista particolare rispetto agli altri coinvolti in questo evento, perché è il punto di vista dei cittadini utenti, non degli addetti ai lavori né dei rappresentanti della classe politica, e, in particolare, il punto di vista di un'espressione di cittadinanza organizzata, abituata a interagire con gli altri servizi pubblici chiedendo e aspettandosi delle cose che, invece, nel caso della Rai risulta quasi utopistico pensare di poter chiedere e ottenere.

Innanzitutto una domanda di carattere generale.

1. Può essere l'audience il parametro di riferimento per valutare un servizio pubblico?

Per tentare di rispondere a questa domanda occorre fare riferimento alla "reperibilità" del servizio pubblico, quella che nel mondo anglosassone si definisce *find ability*: cosa è il servizio pubblico Rai oggi e cosa ne giustifica il finanziamento da parte dei cittadini in una fase di tali ristrettezze economiche per tutti gli italiani? La risposta a questa domanda implica la necessità di riconsiderare l'idea di "valore pubblico" del servizio Rai come strettamente connesso ai due più importanti principi a cui fa riferimento il Contratto di servizio ancora vigente. Il primo è il principio del pluralismo, da intendersi non come banale *par condicio*, cioè come spartizione degli spazi con una logica quantitativa, ma come espressione, rappresentazione e valorizzazione della ricchezza di tutte le voci, di tutte le iniziative e di tutte le riflessioni in campo nel nostro Paese: il Contratto di servizio, su questo, fa esplicito e reiterato riferimento in particolare alla ricchezza delle voci e delle iniziative della società civile nel nostro Paese, trascurata invece o sottodimensionata ad esempio in tutti i dibattiti o le inchieste televisivi. Il secondo principio è quello della qualità, che dovrebbe essere caratteristica irrinunciabile di un servizio pubblico. Valore pubblico è l'insieme di questi due principi, pluralismo e qualità, che sono caratteristiche che dovrebbero prescindere dal riferimento al "genere" della programmazione: un servizio pubblico dovrebbe garantire sistematicamente pluralismo e qualità quali tratti genetici e comuni denominatori di tutta la sua programmazione, senza indulgere a programmi "civetta" legati agli indici di ascolto, e legittimati a prescindere dalla qualità, e senza confinare argomenti di approfondimento a contesti residuali e, a volte, un po' tristi. Gli indici di ascolto sono sì un tema da considerare, dunque, ma bisognerebbe ottenerli puntando sul valore pubblico, nell'ottica del pluralismo e della qualità per come si è tentato di definirli.

2. Cosa rappresenta, oltre che un adempimento, il Contratto di servizio? Non è forse un patto con i cittadini?

Un servizio pubblico, che ha alla sua base un Contratto di servizio, è obbligato quantomeno ad applicare quel contratto, a farlo conoscere ai suoi operatori, a garantire l'implementazione dei suoi principi. E perché questo avvenga di default vi è bisogno di un sistema di garanzie, con poteri di intervento da parte degli organismi preposti, affinché sia possibile non soltanto segnalare

inadempienze e mancanze, ma anche intervenire in maniera efficace per correggerle. Nulla di tutto questo vale nel caso della Rai. Le inadempienze rispetto al Contratto di servizio sono destinate a rimanere, in genere, mere lamentele. Eppure il Contratto di servizio, qualora fosse conosciuto dagli operatori Rai e applicato del tutto e realmente, prevederebbe delle cose interessanti e niente affatto scontate. Proviamo a leggere alcuni brani dei primi articoli.

Articolo 1: *“La missione di servizio pubblico, più in particolare, consiste nel garantire all'universalità dell'utenza un'ampia gamma di programmazione e un'offerta di trasmissioni equilibrate e varie, di tutti i generi, al fine di soddisfare, con riferimento al contesto nazionale ed europeo, le esigenze democratiche, culturali e sociali della collettività, di assicurare qualità dell'informazione, pluralismo, inclusa la diversità culturale e linguistica intesa nel quadro della più ampia identità nazionale italiana e comunque ribadendo il valore indiscutibile della coesione nazionale. Parte integrante della missione del servizio pubblico è quella di valorizzare le esperienze provenienti dalla società civile in un'ottica di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale. In particolare, verrà riservato adeguato spazio ad enti ed organizzazioni non profit. Il ruolo del servizio pubblico si estende alla fornitura di servizi audiovisivi su nuove piattaforme di distribuzione, rivolti al grande pubblico e intesi anche a soddisfare interessi speciali, purché essi rispondano alle medesime esigenze democratiche, culturali e sociali della collettività e di coesione della comunità nazionale, senza comportare effetti sproporzionati sul mercato”*. L'Articolo 2 ribadisce quale ruolo proprio del servizio pubblico Rai quello di *“stimolare l'interesse per la cultura e la creatività, l'educazione e l'attitudine mentale all'apprendimento e alla valutazione e sviluppare il senso critico dei telespettatori; promuovere il lavoro e le relative condizioni, i temi dei diritti civili, della solidarietà, della sussidiarietà, in particolar modo per la sua accezione orizzontale, ovvero di valorizzazione del ruolo della società e delle associazioni di categoria, dell'integrazione; la sicurezza dei cittadini; l'attenzione alla famiglia; la tutela dei minori e delle fasce deboli; garantire la comunicazione sociale attraverso trasmissioni dedicate all'ambiente, alla salute, alla qualità della vita, ai diritti e ai doveri civili, allo sport sociale, alla disabilità e ai diritti, agli anziani, assegnando spazi adeguati alle associazioni rappresentative del settore”*.

Come possiamo vedere da questi passaggi, vi è sottesa al Contratto di servizio un'ottica di attenzione ai cittadini, ma soprattutto allo sviluppo e all'empowerment della cittadinanza che, qualora esso fosse messo in atto, conosciuto e applicato, da tutti gli operatori Rai, garantirebbe davvero un servizio pubblico con un valore pubblico. Ma su questo nessuna formazione è prevista fra gli operatori e il Contratto è disapplicato anche perché è scarsamente conosciuto.

3. Quali garanzie per l'applicazione effettiva del Contratto di servizio?

D'altra parte un Contratto di servizio così costruito non può avvalersi di un istituto come il Segretariato sociale della Rai e di una Sede permanente di confronto sulla programmazione sociale

ai quali, loro malgrado, non è stata riconosciuta la possibilità reale di incidere sulla programmazione e sulle trasmissioni del palinsesto e rispetto ai quali, da più parti e costantemente nel tempo, è stata sottolineata la debolezza del ruolo, come luogo di confronto appunto ma non di decisione. Da una parte tutto il Contratto di servizio sembra orientato nel senso di promuovere il valore dei cittadini come protagonisti, oltre che destinatari dell'offerta televisiva pubblica, dall'altra nessuno strumento efficace viene messo in campo per garantirlo, e l'idea che passa rispetto ai temi civili, sociali e di cittadinanza, è spesso l'idea di qualcosa di triste, di marginale, di "fuori mercato", come tristi sono certe paginette del Televideo dedicate al sociale.

4. Qualità e competitività sono caratteristiche inconciliabili?

Questo ragionamento si ricollega al tema della qualità, dell'innovatività del servizio pubblico. Non può un servizio che ambisce a rimanere pubblico uniformarsi al basso alla produzione delle aziende televisive private con il pretesto dell'audience. Proprio per stare sul mercato con tratti distintivi non può smettere di innovare, non può lavorare solo "per generi", privilegiando quelli più seguiti indipendentemente dalla loro qualità, ma dovrebbe lavorare sulla qualità e rendere di appeal, riempendola di idee, di creatività, di professionalità, tutta la sua programmazione. Non può porsi il problema dell'audience nel senso in cui se lo pone un'azienda privata, per il semplice fatto che l'audience di un servizio pubblico, tanto più se pagato con i soldi dei cittadini, è costituito, né più né meno, dalla totalità dei cittadini medesimi, verso i quali il Contratto di servizio si propone di svolgere un'azione educativa "per l'accrescimento dello spirito critico". Questo, per intendersi, non vuol dire fare cose brutte perché l'audience non è la priorità, ma anzi avere l'obbligo di fare cose innovative e di qualità perché l'audience di riferimento non è un pezzo di popolazione più o meno largo, non è un numero, una quantità circoscritti, ma è la totalità dei cittadini. E il compito della Rai è di essere competitiva rispetto al valore pubblico, alla creazione di uno spirito civico nazionale.

5. Qual è il rapporto con gli utenti che l'azienda Rai è riuscita ad assicurare?

Anche in considerazione del fatto che alcune aziende private delle comunicazioni hanno cominciato a ragionare in termini di responsabilità sociale delle imprese, di "cittadinanza d'impresa", visto che il fatto che un'azienda sia privata non significa che non debba dar conto di sé, a maggior ragione ci si può interrogare sul perché un servizio pubblico come la Rai non abbia mai sentito l'esigenza di dotarsi di alcuni strumenti di responsabilità sociale. Potrebbe non essere peregrina, per esempio, l'idea che la Rai, al pari degli altri servizi pubblici, si doti e utilizzi effettivamente una Carta dei Servizi, per come è stata introdotta nel gennaio 1994 da una direttiva dell'allora Presidente del Consiglio. La Carta dei Servizi sociali è un patto tra l'azienda e i cittadini attraverso il quale l'azienda si impegna *formalmente* sui servizi erogati al cittadino e sulla loro qualità. Gli standard di qualità garantiti sono l'elemento chiave della Carta dei Servizi: sono infatti il livello al di sopra del quale l'azienda si impegna a mantenere la

qualità dei propri interventi. È allo stesso tempo uno strumento di tutela del cittadino rispetto ai *diritti di cittadinanza* e un *accordo di collaborazione* tra azienda e cittadini per il miglioramento della qualità dei servizi e implica un costante monitoraggio della qualità dei servizi erogati, la verifica degli standard garantiti e la definizione degli obiettivi di miglioramento. Costituisce quindi uno strumento efficace per il miglioramento e il controllo della qualità dei servizi e per il miglioramento e l'innovazione, se viene utilizzata come uno strumento aperto e partecipato. La Carta dei Servizi sociali garantisce la più ampia partecipazione dei cittadini sia nel momento della *negoziatura* degli standard di qualità dei servizi, sia attraverso il coinvolgimento diretto nella valutazione del servizio, il ricorso alle procedure di reclamo e l'accesso alle forme di conciliazione o di risarcimento. Nulla di tutto questo è lontanamente ipotizzabile allo stato attuale delle cose nel rapporto fra cittadini e azienda "pubblica" Rai, mentre su questo, come accennavo, si stanno tentando sperimentazioni con le aziende private delle comunicazioni, e, soprattutto, nel resto di Europa esistono buone pratiche consolidate, ispirate ai principi della accountability e della trasparenza nel rapporto fra cittadini utenti e azienda televisiva e la previsione di figure come il Garante degli utenti a cui inviare reclami nella certezza che saranno elaborati e risolti.

6. Quali sono le forme di valutazione messe in campo dalla Rai?

Il Contratto di servizio vigente innanzitutto prevede che la Rai operi *"un monitoraggio, con produzione di idonea reportistica annuale, che consenta di verificare il rispetto circa le pari opportunità nonché la corretta rappresentazione della dignità della persona nella programmazione complessiva, con particolare riferimento alla distorta rappresentazione della figura femminile e di promuoverne un'immagine reale e non stereotipata. I report devono essere trasmessi al Ministero, all'Autorità e alla Commissione Parlamentare"*. Non ci risulta che questo sia avvenuto in maniera sistematica né che passi decisivi si siano fatti per garantire una rappresentazione corretta e paritaria ad esempio delle donne. Ci sono associazioni per la tutela delle pari opportunità che su questo si battono in via esclusiva.

Ma il Contratto di servizio vigente va oltre e prevede, all'articolo 3, *"modalità di misurazione della qualità del servizio pubblico, basate su elementi di valutazione quantitativi e qualitativi, che consentano di verificare, anche attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie interattive, la reale percezione dell'intensità di servizio pubblico"*. A questo fine sono stati sì commissionati dei monitoraggi, ma pochi, e soprattutto inadeguati alla qualifica di servizio pubblico perché orientati a misurare soltanto i comportamenti di consumo e a trattare i programmi Rai come prodotti di marketing, concentrandosi in particolare sull'aspetto dei "generi", e puntare sui generi maggiormente seguiti senza porre le basi per qualificare di più gli altri. Mai si è provveduto all'ascolto periodico delle associazioni dei consumatori, meno che meno a forme strutturate di *audit civic*, vale a dire di forme di valutazione dei contenuti e della qualità del servizio offerto condotte dai cittadini secondo metodologie ampiamente sperimentate in molti servizi pubblici e

che, nel caso specifico, sarebbero particolarmente idonee in considerazione dell'obiettivo di valutazione previsto dal Contratto di servizio, quello di "misurare la reale percezione dell'intensità di servizio pubblico".

- 7. Obiettivo trasparenza?** Un'altra delle caratteristiche che dovrebbero essere proprie del tema della cittadinanza d'impresa per qualunque tipo di azienda ma che, a maggior ragione, si riferiscono a un'impresa pubblica è il diritto all'accesso e la trasparenza. Cittadinanzattiva ha un servizio di assistenza e tutela rivolto ai cittadini e, in particolare nel passaggio al digitale, ha raccolto tante segnalazioni di disservizio e assistito i cittadini rispetto a tanti disagi svolgendo una funzione sussidiaria rispetto a una carenza grave. La raccolta delle segnalazioni, la trasparenza rispetto ai disservizi e la pubblicità di queste informazioni dovrebbero essere scontati per un'azienda pubblica che, come minimo, è tenuta a dotarsi di un ufficio in cui i reclami vengano messi insieme, analizzati e risolti. Ma queste azioni di miglioramento non sembrano, al momento, rientrare nei programmi aziendali e, anzi, anche le richieste di informazione e di trasparenza presentate nel tempo da Cittadinanzattiva sono state vissute come ingerenze indebite e gestite via Ufficio legale, come contenziosi quasi e non come una normale richiesta di accesso e trasparenza rivolta dai cittadini a un servizio pubblico.
- 8. Qual è lo spazio del sociale?** Come abbiamo visto dal Contratto di servizio uno dei compiti più importanti del servizio pubblico Rai sarebbe proprio quello di garantire uno spazio adeguato e un'adeguata rappresentazione alle istanze, alle iniziative, alle richieste, ai progetti della società civile in generale. Qualche anno fa Cittadinanzattiva, nell'ambito di una ricerca internazionale sul grado di coinvolgimento dei cittadini nella vita pubblica, dal titolo *Civil society Index*, non ha mancato di sottolineare come il mondo dell'associazionismo e delle organizzazioni civiche sia considerato dai cittadini intervistati come uno dei più attivi, autorevoli e credibili nel panorama pubblico e come quello meno e peggio rappresentato per esempio dai media. Ultimamente tante mobilitazioni, con tanta gente, tante iniziative, tanti contenuti, vi sono state a solo titolo esemplificativo sul tema del welfare come investimento, in un momento in cui il nostro stato sociale sembra destinato solo a tagli e compressioni, e pochissime parole su questo sono state spese dal servizio pubblico Rai.
- 9. Nuove prospettive di governance aziendale?** Un obiettivo che altrove sarebbe scontato potrebbe essere quello, né più né meno, che di evitare la lottizzazione dei partiti negli organismi di governo della Rai. L'attenzione alla politica e alle politiche pubbliche, quelle sì, dovrebbe essere disseminata nella azienda, intendendo per politica l'interesse verso la crescita effettivamente democratica del nostro Paese, verso la ricchezza del dibattito e delle iniziative, verso l'innovazione e la creatività che sono state sempre i tratti distintivi del nostro Paese. Una governance rinnovata dell'azienda

pubblica Rai implicherebbe dunque il coinvolgimento di tutti gli stakeholder del servizio pubblico Rai, per esempio delle istituzioni centrale e territoriali, dei lavoratori dell'azienda, dei cittadini che ne sono i principali azionisti e che, invece, non hanno nessun peso nel governo dell'azienda. Il disegno di riforma Gentiloni, qualche anno fa, prevedeva la possibilità che gli organismi dirigenti della Rai includessero rappresentanze della società civile, per esempio il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti. Non è detto che questa fosse l'idea migliore in assoluto, ma il tema era interessante e, invece, non se ne è parlato più. Forse questa distanza, se assolutamente non giustifica, contribuisce a spiegare perché i cittadini italiani siano quelli che più di tutti in Europa evadono il pagamento del canone Rai, tra l'altro ipocritamente presentato come un balzello per il possesso del televisore. In una riforma effettiva del sistema radio-televisivo pubblico bisognerebbe ripensare a tutto il capitolo "governo del servizio e contributo pubblico al suo sostegno" in maniera organica, da una parte lavorando affinché tutti i cittadini paghino il canone, e lo paghino per vedersi fornito un servizio pubblico plurale e di qualità, dall'altra riconoscendo ai cittadini stessi un ruolo e dei diritti proprio in virtù del fatto di pagare il canone e di contribuire alla sostenibilità di un servizio pubblico.

10. Se questa è la sfida posta al servizio pubblico Rai, vale la pena di affrontarla: altrimenti, con un'ultima domanda provocatoria, a che serve ai cittadini italiani un servizio pubblico che tale non è veramente?