

**Giulio Enea Vigevani**

# **I media di servizio pubblico nell'età della rete**

**Verso un nuovo fondamento costituzionale,  
tra autonomia e pluralismo**



**G. Giappichelli Editore – Torino**



Collana del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Milano-Bicocca

---

*Direttore:*

Loredana Garlati

*Comitato editoriale:*

Patrizia Borsellino

Chiara Buzzacchi

Marta Cartabia, Giudice della Corte Costituzionale

Adolfo Ceretti

Diana Cerini

Giovanni Chiodi

Alessandra Daccò

Filippo Danovi

Costanza Honorati

Bruno Inzitari

Natascia Marchei

Oliviero Mazza

Claudia Pecorella

Margherita Ramajoli

Franco Scarpelli

Tullio Scovazzi

Giulio Enea Vigevani

# I media di servizio pubblico nell'età della rete

Verso un nuovo fondamento costituzionale,  
tra autonomia e pluralismo



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2018 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-1613-9

*Questo volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca*

*L'opera ha ottenuto la valutazione positiva di due revisori anonimi, secondo il procedimento previsto dal Regolamento della Collana, consultabile sul sito del Dipartimento di Giurisprudenza.*

*Stampa:* Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

*A Beatrice e Davide*



# INDICE

*pag.*

## CAPITOLO I

### I MEDIA DI SERVIZIO PUBBLICO NELL'ETÀ DELLA CONVERGENZA

1. Premessa: la dimensione costituzionale del servizio pubblico radiotelevisivo 1
2. Verso la fine (o la rinascita) del servizio pubblico radiotelevisivo? 4
  - 2.1. Legittimazione e confini del servizio pubblico nell'età digitale 4
  - 2.2. Verso l'abbandono del modello "duale" europeo? 9
  - 2.3. Quale legittimazione del servizio pubblico nella società dell'informazione? 13
3. Il concetto di pluralismo dei media nell'era digitale 20
  - 3.1. Integrazione tra i media e ruolo della "televisione generalista" 20
  - 3.2. *"Daily me"*, *echo chambers* e arena pubblica 22
  - 3.3. *Fake news*, *post-truth* e missione dei media di servizio pubblico 25
4. L'autonomia del servizio pubblico: una questione di diritto costituzionale 28
  - 4.1. L'autonomia del servizio pubblico dal potere politico ed economico come preconditione del servizio pubblico radiotelevisivo 28
  - 4.2. L'autonomia del servizio pubblico come questione della democrazia 31
  - 4.3. Il servizio pubblico radiotelevisivo come "istituzione di garanzia" 34
5. Su alcune scelte di fondo nell'analisi del tema 36

## CAPITOLO II

### L'AUTONOMIA DEL SERVIZIO PUBBLICO: UNA QUESTIONE DI DIRITTO EUROPEO

1. La dimensione europea dei media di servizio pubblico 41



	<i>pag.</i>
1.1. L'evoluzione del diritto dell'Unione tra principio di concorrenza e "diversità" del servizio pubblico radiotelevisivo	41
1.2. Il Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica e le esenzioni dal divieto di aiuti di Stato	44
1.3. L'autonomia dei media di servizio pubblico e l'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali	49
2. L'autonomia dei media di servizio pubblico e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo	54
2.1. L'autonomia del servizio pubblico radiotelevisivo nella <i>soft law</i> del Consiglio d'Europa	54
2.2. Pluralismo e indipendenza dei media nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo	57

### CAPITOLO III

#### IL REGNO UNITO: L'AUTONOMIA DELLA BBC E LE REVISIONI DELLA ROYAL CHARTER DEL 2006 E DEL 2016

1. La disciplina giuridica della BBC e la <i>Royal Charter</i>	63
1.1. L'evoluzione del servizio pubblico nel Regno Unito: la BBC	63
1.2. La fonte regolativa della BBC: la <i>Royal Charter</i> e gli <i>Agreements</i>	67
1.3. Il procedimento di rinnovo della <i>Royal Charter</i>	69
2. La revisione della <i>Royal Charter</i> del 2006: l'istituzione del <i>BBC Trust</i>	72
2.1. Il processo di rinnovo della <i>Royal Charter</i> (2003-2006)	72
2.2. La <i>governance</i> nella <i>Royal Charter</i> del 2006: il <i>BBC Trust</i>	75
3. Crisi e abbandono del modello duale di <i>governance</i>	77
3.1. La prima fase del procedimento di rinnovo della <i>Royal Charter</i> 2015-2016: il <i>Green Paper</i> del Governo del luglio 2015	77
3.2. La " <i>Independent Review</i> " sulla <i>governance</i> e la regolamentazione della BBC: le critiche al modello del " <i>BBC Trust</i> "	80
3.3. (segue): il modello <i>OfBeeb</i>	81
3.4. (segue): il modello <i>Ofcom</i>	83
3.5. Dopo la " <i>Clementi Review</i> ": il "Libro Bianco" del Governo sul futuro della BBC	84
4. La <i>Royal Charter</i> 2016 e il suo impatto sulla fisionomia della BBC	88
4.1. L'approvazione della nuova <i>Royal Charter</i>	88
4.2. La nuova <i>governance</i> della BBC	90
4.3. La regolamentazione della BBC: le funzioni attribuite a <i>Ofcom</i>	92

	<i>pag.</i>
5. I confini dell'offerta della BBC: il <i>Public Value Test</i>	93
5.1. Nuovi servizi e definizione dei confini dell'offerta della BBC	93
5.2. L'introduzione dello strumento del <i>Public Value Test</i> nella <i>Royal Charter</i> nel 2006	94
5.3. Il <i>Public Value Assessment</i> nella nuova <i>Royal Charter</i>	97
6. Il finanziamento del servizio pubblico televisivo	98
6.1. L'attribuzione esclusiva del finanziamento pubblico alla BBC alla prova dell'evoluzione tecnologica	98
6.2. Il finanziamento tramite il canone e le alternative prospettate	99
6.3. Il finanziamento della BBC nella <i>Royal Charter</i> del 2016	101
7. La missione del servizio pubblico e la sua rinnovata interpretazione alla luce dell'evoluzione tecnologica	103
7.1. La BBC nelle piattaforme digitali	103
7.2. Le applicazioni del <i>Public Value Test</i> sui contenuti digitali fino ad oggi	105
8. Considerazioni conclusive	108

## CAPITOLO IV

### IL SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO IN GERMANIA TRA ATTIVISMO GIURISPRUDENZIALE E INFLUENZA DEL DIRITTO EUROPEO

1. Il quadro costituzionale e l'evoluzione storica del servizio pubblico televisivo	111
1.1. L'art. 5 della Legge fondamentale	111
1.2. La materia radiotelevisiva tra <i>Bund</i> e <i>Länder</i>	112
2. La <i>governance</i> del servizio pubblico tedesco, tra pesi e contrappesi	114
2.1. Libertà dei media e <i>governance</i> dei media di servizio pubblico	114
2.2. I soggetti del sistema di governo dei media pubblici	115
2.3. Partecipazione delle formazioni sociali e influenze politiche nel concreto funzionamento del modello di <i>governance</i> tedesco	116
3. Il finanziamento dei media di servizio pubblico	118
4. Le grandi decisioni del Tribunale costituzionale federale nell'evoluzione dell'assetto del servizio pubblico	119
4.1. La prima fase: la Corte e il "federalismo dei media"	119
4.2. Il Tribunale costituzionale nel passaggio al sistema misto	122
5. L'evoluzione del servizio pubblico televisivo nella dialettica con il diritto dell'Unione europea	125
5.1. Il finanziamento del sistema tra controllo della Commissione europea e giurisprudenza costituzionale	125

	<i>pag.</i>
5.2. Delimitazione del servizio pubblico e indipendenza dei media nelle nuove piattaforme digitali	129
5.3. L'Accordo interstatale del 2008 e l'implementazione del <i>three stop test</i>	131
6. Conclusioni in chiave prospettica: analogie e differenze tra BBC e modello tedesco	135

## CAPITOLO V

### I MEDIA DI SERVIZIO PUBBLICO IN FRANCIA TRA TRADIZIONALE *PATRONAGE* DEL GOVERNO E SPINTE VERSO UNA MAGGIORE INDIPENDENZA

1. Il modello francese di servizio pubblico radiotelevisivo	139
1.1. Le radici del servizio pubblico radiotelevisivo	139
1.2. L'evoluzione del quadro normativo	140
2. Servizio pubblico, settore pubblico e relazione con il potere politico nell'evoluzione della legislazione francese	143
2.1. La "televisione di Stato" nell'età del monopolio	143
2.2. Il servizio pubblico alla fine del monopolio: il ruolo delle autorità di regolazione del settore	145
2.3. La <i>loi Leotard</i> del 1986 e la crisi della nozione tradizionale di servizio pubblico	147
2.4. La nascita del <i>Conseil supérieur de l'audiovisuel</i>	148
2.5. La riemersione della identità della missione del servizio pubblico agli inizi del nuovo secolo	149
3. La riforma del 2009 e il «nuovo servizio pubblico televisivo»	150
3.1. L'approvazione della riforma	150
3.2. Il contenuto della riforma: la riconoscibilità delle emittenti pubbliche e la progressiva soppressione della pubblicità	151
3.3. (segue): la riforma della <i>governance</i>	152
4. Il controllo di costituzionalità sulle leggi di riforma del servizio pubblico audiovisivo	155
4.1. Pluralismo e indipendenza dei media nella Costituzione francese e nella giurisprudenza del <i>Conseil constitutionnel</i>	155
4.2. Le decisioni del <i>Conseil constitutionnel</i> del 3 marzo 2009	158
5. Il ritorno del pendolo: le garanzie dell'indipendenza dei media di servizio pubblico nella riforma della <i>governance</i> del 2013	160
5.1. La riforma del <i>Conseil supérieur de l'audiovisuel</i>	160
5.2. <i>Conseil</i> , Governo e Parlamento nella designazione dei vertici di <i>Radio France</i> e <i>France Télévisions</i>	161

## CAPITOLO VI

I MEDIA PUBBLICI IN SPAGNA NELLA COSTITUZIONE E  
NELLE LEGGI DI RIFORMA

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Il quadro costituzionale: l'art. 20.3 della Costituzione spagnola   | 163 |
| 2. La lenta attuazione delle disposizioni costituzionali: dallo Statuto del 1980 alle riforme della "era Zapatero"   | 169 |
| 3. La lunga riforma dei media pubblici: l' <i>Informe para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado</i>  | 171 |
| 4. La legge n. 17/2006 del 5 giugno 2006: i principi del servizio pubblico radiotelevisivo   | 173 |
| 5. La legge n. 17/2006 del 5 giugno 2006: la disciplina di nomina degli organi di governo  | 176 |
| 6. L'ulteriore tappa del processo riformatore: la legge n. 8 del 2009 e il finanziamento della RTVE  | 179 |
| 7. Il completamento del processo riformatore: la <i>Ley General de la Comunicación Audiovisual</i> del 2010 e il "non nato" <i>Consejo Estatal de Medios Audiovisuales</i> | 180 |
| 8. Il temporaneo smantellamento della riforma: il <i>Real Decreto-Ley</i> del 20 aprile 2012   | 182 |
| 9. La riforma del 2017 e il ritorno alla "centralità del Parlamento"   | 184 |

## CAPITOLO VII

COSTITUZIONE ITALIANA E AUTONOMIA DEL SERVIZIO  
PUBBLICO RADIOTELEVISIVO

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Introduzione: l'infinita riforma del modello di <i>governance</i> della Rai: la legge 28 dicembre 2015, n. 220                                       | 189 |
| 2. I principi costituzionali relativi al servizio pubblico radiotelevisivo in Italia  | 194 |
| 2.1. Libertà e potere dei media nell'articolo 21 della Costituzione   | 194 |
| 2.2. Pluralismo politico, pluralismo sociale e neutralità della concessionaria nel declinare del monopolio: la sentenza n. 225 del 1974                 | 197 |
| 2.3. I "comandamenti" della Corte: l'individuazione dei principi costituzionali del servizio pubblico radiotelevisivo                                   | 199 |
| 2.4. Pluralismo interno, imparzialità e "parlamentarizzazione" della nomina del consiglio di amministrazione della Rai: i nodi costituzionali irrisolti | 201 |

	<i>pag.</i>
2.5. Il Parlamento “custode dell'autonomia”: le sentenze n. 194 del 1987 e n. 69 del 2009	202
2.6. Pluralismo informativo e riconduzione alla sfera pubblica della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo	206
2.7. La sentenza n. 284 del 2002: la diversità intrinseca tra l'attività del servizio pubblico radiotelevisivo e quella degli altri operatori del sistema dei media	208
2.8. Il lascito della giurisprudenza costituzionale e i nodi non risolti	210
3. Le regole sull'assetto di governo della Rai nell'epoca della “repubblica dei partiti”	210
3.1. La “centralità del Parlamento” nella legge di riforma della Rai del 1975	210
3.2. Il decreto legge n. 807 del 1984 e la legge di conversione n. 10 del 1985: il maggior ruolo del direttore generale	213
3.3. Concezione del servizio pubblico e assetto di governo della Rai nella prima normativa sul sistema radiotelevisivo misto	217
4. La <i>governance</i> della Rai nella crisi della “repubblica dei partiti”: la legge 25 giugno 1993, n. 206	219
4.1. Il tentativo di neutralizzazione della Rai: l'attribuzione del potere di nomina ai Presidenti delle Camere	219
4.2. Il ritorno alla centralità del consiglio di amministrazione	221
4.3. La legge n. 206 del 1993 alla prova della democrazia maggioritaria	223
5. La legge n. 112 del 2004 e il d.lgs. n. 177 del 2005: il servizio pubblico televisivo nella “democrazia maggioritaria”	226
5.1. Il sistema di nomina degli amministratori	226
5.2. L'equilibrio tra consiglio di amministrazione e direttore generale nella gestione sociale	230

## CAPITOLO VIII

LA LEGGE 28 DICEMBRE 2015, N. 220:

LA RIFORMA DELLA *GOVERNANCE* DELLA RAI

1. Introduzione	233
2. La legge 28 dicembre 2015, n. 220: una riforma parziale	237
3. La disciplina del servizio pubblico e la irrisolta “doppiezza” della Rai	239
3.1. Disciplina comune e disciplina speciale nella regolazione della società concessionaria	239

	<i>pag.</i>
3.2. La nozione di servizio pubblico radiotelevisivo tra ambiguità legislative e principi del sistema	241
3.3. I compiti del servizio pubblico tra legge, convenzione e contratto di servizio	244
3.4. I controlli sul servizio pubblico radiotelevisivo	246
4. La natura giuridica della Rai	248
5. Le fonti del finanziamento della Rai	255
5.1. Il sistema misto di finanziamento della Rai	255
5.2. Il canone Rai e la riforma del 2015	257
6. Le regole sul sistema di governo	259
6.1. La composizione del consiglio di amministrazione e le condizioni di eleggibilità	259
6.2. Il sistema di nomina del consiglio di amministrazione	260
6.3. Le modalità della designazione del presidente del consiglio di amministrazione	264
6.4. Il procedimento di nomina dell'amministratore delegato	265
7. La distribuzione dei poteri tra gli organi della Rai	268
8. Le scelte del legislatore del 2015 alla luce della giurisprudenza costituzionale	272

## CAPITOLO IX

### PRINCIPIO PLURALISTA E AUTONOMIA DEL SERVIZIO PUBBLICO NELL'EVOLUZIONE DEL SISTEMA MEDIATICO

1. I media di servizio pubblico: strumento di potere o presidio di libertà?	277
2. Pluralismo e autonomia nell'interpretazione del legislatore italiano	279
3. La giustificazione costituzionale del servizio pubblico nell'età della rete: la garanzia di uno spazio neutrale	284
4. Pluralismo e indipendenza: valori in antitesi?	286

<i>Bibliografia</i>	291
---------------------	-----



## CAPITOLO I

# I MEDIA DI SERVIZIO PUBBLICO NELL'ETÀ DELLA CONVERGENZA

SOMMARIO: 1. Premessa: la dimensione costituzionale del servizio pubblico radiotelevisivo. – 2. Verso la fine (o la rinascita) del servizio pubblico radiotelevisivo? – 2.1. Legittimazione e confini del servizio pubblico nell'età digitale. – 2.2. Verso l'abbandono del modello "duale" europeo? – 2.3. Quale legittimazione del servizio pubblico nella società dell'informazione? – 3. Il concetto di pluralismo dei media nell'era digitale. – 3.1. Integrazione tra i media e ruolo della "televisione generalista". – 3.2. "Daily me", echo chambers e arena pubblica. – 3.3. Fake news, post-truth e missione dei media di servizio pubblico. – 4. L'autonomia del servizio pubblico: una questione di diritto costituzionale. – 4.1. L'autonomia del servizio pubblico dal potere politico ed economico come preconditione del servizio pubblico radiotelevisivo. – 4.2. L'autonomia del servizio pubblico come questione della democrazia. – 4.3. Il servizio pubblico radiotelevisivo come "istituzione di garanzia". – 5. Su alcune scelte di fondo nell'analisi del tema.

### 1. *Premessa: la dimensione costituzionale del servizio pubblico radiotelevisivo\**

Il servizio pubblico radiotelevisivo si trova oggi, in Italia come nel resto d'Europa, ad affrontare sfide che mettono radicalmente in discussione la sua stessa esistenza; la fine della televisione analogica e l'avvento di nuove tecnologie, nuove piattaforme e nuove modalità di fruizione dei contenuti audiovisivi impongono una profonda revisione delle tradizionali formule attraverso cui si individua-

---

\* Questo volume costituisce un primo punto di approdo di uno studio sul principio dell'autonomia dei media di servizio pubblico che ha avuto inizio con la pubblicazione del saggio *Appunti per uno studio sull'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo*, pubblicato in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 587-612. La ricerca ha poi condotto al breve lavoro monografico *L'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo negli ordinamenti europei. Le trasformazioni dei media pubblici in Francia e in Spagna*, Torino, Giappichelli, 2012, il cui contenuto è stato in parte ripreso in questo libro. Ringrazio Michela Manetti per avermi offerto l'occasione di approfondire il tema e per i molti suggerimenti. Ringrazio anche Marco Cuniberti, Donatella Morana, Marco Bassini, Nicola Canzian, Simone Gianello e Silvia Vimercati per l'aiuto indispensabile per concludere questo scritto.



va il ruolo del servizio pubblico e conseguentemente la sua giustificazione e legittimazione costituzionale, da tempo ravvisate, nella nostra giurisprudenza costituzionale, nella tutela del pluralismo in un ambito contraddistinto dalla scarsità delle risorse tecniche (le frequenze), dagli elevati costi di produzione e trasmissione, dal perdurante rischio di oligopolio o monopolio e dalla particolare "pervasività" del mezzo.

È quindi lecito chiedersi se le trasformazioni in atto non siano destinate a determinare la morte del servizio pubblico o, quanto meno, la morte del servizio pubblico per come lo abbiamo sinora conosciuto: è lecito e doveroso chiedersi quali ragioni possano ancora giustificare la sottrazione di un'area, più o meno circoscritta, del mondo dei media e dell'informazione alle logiche del mercato e della libera iniziativa economica e, conseguentemente, quale possa essere, oggi, la missione di un servizio pubblico nel settore dei media audiovisivi, come debba essere inteso il carattere "pubblico" del servizio e, infine, a quali regole debba esserne affidata la *governance*.

L'idea di fondo che contraddistingue questo lavoro, e che si cercherà di argomentare anche ricorrendo ai dati che emergono dall'analisi comparata e dall'ordinamento europeo, è che questi diversi aspetti siano strettamente interconnessi: è solo partendo dalla riflessione sulla perdurante esigenza di un servizio pubblico nel mondo dei media audiovisivi, sulle ragioni, primariamente di ordine costituzionale, che ne giustificano la permanenza, sui bisogni cui è chiamato a dare risposta, che si può arrivare a ragionare sulle caratteristiche strutturali che tale servizio deve possedere e, conseguentemente, sugli aspetti essenziali del finanziamento e, in particolare, della *governance*.

Tale riflessione non può che partire dal dato costituzionale. Sin dalle prime pronunce della Corte costituzionale in materia, l'esistenza del servizio pubblico radiotelevisivo è strettamente legata alla sua dimensione costituzionale, e non potrebbe essere altrimenti, dal momento che solo nella dimensione costituzionale si può rinvenire la giustificazione di un intervento pubblico in un settore così delicato come è quello che incide sull'informazione dei cittadini e sulla formazione dell'opinione pubblica; un intervento che, oltre a essere in netta controtendenza rispetto alla progressiva contrazione, negli ultimi decenni, del ruolo dello Stato nell'economia, deve fare i conti con l'assetto tendenzialmente privatistico in qualche modo presupposto dallo stesso art. 21 Cost. che, nel riferirsi in modo particolare alla stampa come mezzo di manifestazione del pensiero, sembra individuare, come assetto per così dire "normale" dei mezzi di comunicazione, quello della proprietà privata, al più ammettendo, come testimonia la formulazione del comma 5, l'imposizione di specifici, particolari obblighi a tutela dell'utente.

A maggior ragione, dunque, oggi, in un contesto caratterizzato dalla riduzione dell'intervento diretto dello Stato nell'economia e dall'assunzione del principio del mercato concorrenziale a vera e propria *Grundnorm* della costituzione

economica europea, il senso e la giustificazione dell'esistenza di quella che è, sin dalla sua nascita, una eccezione in un sistema "liberale" dei media, di quello che è stato non a torto definito il «paradosso della libertà di Stato»<sup>1</sup>, non può che rinvenirsi nella dimensione e nel livello costituzionale. Ed è quindi nei principi costituzionali che si può e si deve cercare, primariamente, il ruolo e la legittimazione del servizio pubblico e, conseguentemente, la forma che questo – posto che se ne rinvenga tuttora l'esigenza – può oggi assumere e i vincoli che ne discendono riguardo alla struttura, alle modalità di sostegno e finanziamento, al rapporto con i poteri pubblici e in particolare con gli organi di governo della Repubblica.

Si tratta, quindi, di chiedersi in che misura possano ancora ritenersi attuali e come si declinino, in un contesto politico, sociale, tecnologico ed economico completamente diverso da quello originario, i principi del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza della concessionaria, del necessario legame con la rappresentanza parlamentare, elaborati come è noto dalla Corte costituzionale ancora negli anni settanta del secolo scorso.

Alla dimensione costituzionale dovrà peraltro necessariamente affiancarsi quella comparatistica e sovranazionale, dal momento che, come si è accennato, la crisi che attualmente vive il servizio pubblico non è certo limitata all'esperienza italiana e che l'esistenza stessa, nella generalità dei paesi europei, di forme di servizio pubblico non può non confrontarsi con i principi costitutivi dell'Unione europea.

In questa più ampia prospettiva, il tema del servizio pubblico non è che un aspetto di una questione più generale, e cioè se si giustifichi ancora, alla luce dei cambiamenti intercorsi e tuttora in atto, quel vero e proprio regime speciale che sino ad oggi ha contraddistinto la produzione e diffusione dei contenuti audiovisivi: un regime per molti aspetti derogatorio rispetto alle ordinarie regole della concorrenza tra imprese, fatto di limiti *ex ante* e soglie a tutela del pluralismo esterno, di norme a tutela del pluralismo interno e di cui la previsione e l'esistenza di un servizio pubblico è uno degli aspetti centrali e caratterizzanti.

Viene in luce, qui, la tensione, tuttora irrisolta, tra l'approccio fondato sulla prevalente considerazione dell'aspetto economico, sulla produzione e distribuzione di contenuti audiovisivi come attività di impresa, come tale da sottoporre al regime ordinario della concorrenza e del mercato, e la diversa prospettiva che guarda prioritariamente alla garanzia delle libertà fondamentali, che vede nei

---

<sup>1</sup>Secondo G. GARDINI, *Rai e servizio pubblico radiotelevisivo: la "cultura italiana" in bilico tra unità, pluralismo e mercato*, in *Munus*, n. 2/2015, p. 185, la storia della disciplina radiotelevisiva in Italia, e più in generale in Europa, è sostanzialmente la storia di un paradosso: attraverso regole speciali, assunte in deroga al diritto comune e al principio di concorrenza, si vuole far sì che un'attività imprenditoriale in cui trovano compimento svariate libertà costituzionali sia affidata in via diretta (e a tratti esclusiva) allo Stato, per favorirne l'esercizio pluralistico e competitivo, e senza che l'attività in parola perda i propri connotati di libertà.

servizi di media audiovisivi uno snodo centrale per l'esistenza stessa dello stato democratico e, conseguentemente, postula una parziale sottrazione del relativo mercato alle regole generali dell'attività di impresa e della concorrenza. Una tensione che si riflette nell'ordinamento europeo, come si avrà modo di considerare più avanti, ma che si manifesta sempre più anche nei singoli ordinamenti costituzionali, ove la riflessione non è solo sul *quomodo*, sulle regole per garantire che il concessionario del servizio pubblico possa raggiungere le finalità che deve perseguire, ma talvolta, e sempre più spesso, anche sull'*an*, sulla stessa opportunità e necessità, cioè, dell'esistenza di un servizio pubblico.

Alla luce e all'esito di questa riflessione complessiva potrà affrontarsi l'annoso e sempre decisivo tema della *governance* del servizio pubblico, oggetto in Italia di numerose quanto spesso incoerenti riforme dagli anni settanta ad oggi, l'ultima delle quali è quella varata dal Parlamento nel 2015. Come si avrà modo di osservare, il tema della riforma delle regole sull'organizzazione del servizio pubblico ha impegnato il legislatore anche in diversi altri paesi europei, specialmente a partire dallo scorso decennio. Attraverso l'analisi comparata si cercherà di verificare in che misura le differenti scelte in materia di *governance* rispecchino differenti visioni sulla missione del servizio pubblico, sulla sua collocazione nel sistema dei media e sul suo ruolo in una società democratica.

## *2. Verso la fine (o la rinascita) del servizio pubblico radiotelevisivo?*

### *2.1. Legittimazione e confini del servizio pubblico nell'età digitale*

Come è noto, il servizio pubblico radiotelevisivo è un'invenzione britannica della prima metà del secolo scorso. Nato per portare, attraverso un soggetto pubblico, quanto vi sia di meglio in ogni campo della umana conoscenza nel maggior numero possibile di case<sup>2</sup>, ha trovato terreno fertile in quasi tutti gli Stati democratici europei e in molti fuori dal continente<sup>3</sup> ed è per decenni sopravvissuto a rivoluzioni tecnologiche, ondate ideologiche ostili, crisi economiche, mutamenti politici, trasformandosi e camaleonticamente adattandosi a vivere in ambienti diversi e spesso avversi.

Ogni età di questa lunga vita ha comportato una ridefinizione della sua nozione, delle sue funzioni, dei suoi modelli organizzativi, del suo finanziamento e anche delle ragioni della presenza esclusiva o comunque rilevante dello Stato in un mezzo di comunicazione sempre più influente e diffuso nella società. E in

---

<sup>2</sup> Così J. REITH, *Broadcast over Britain*, London, Hodder, 1924, p. 24.

<sup>3</sup> Tra le emittenti pubbliche finanziate esclusivamente attraverso fondi pubblici e particolarmente dotate di autorevolezza, spicca la giapponese *NHK*; anche la *Canadian Broadcasting Corporation* – la televisione pubblica canadese istituita già nel 1936 per frenare le mire espansionistiche dei nuovi networks americani – gode un notevole prestigio e livello di indipendenza editoriale.

ogni età vi sono state riflessioni sullo snaturarsi del compito originario del servizio pubblico, sulla “politicizzazione” o sull’asservimento alla logica del mercato delle emittenti incaricate dello svolgimento del servizio e sull’opportunità di mantenere un ruolo dello Stato nella radiotelevisione. Dunque, si potrebbe concludere biblicamente che «*nihil sub sole novum*»: le discussioni e i progetti sul futuro del servizio pubblico che oggi impegnano, non solo in Italia, studiosi e regolatori possono apparire le riedizioni aggiornate di antichi dibattiti e di vecchie proposte.

A tale visione fondamentalmente “continuista” delle questioni attuali del servizio pubblico si contrappone una lettura più “drammatica” del futuro dei media pubblici, secondo la quale il completamento del processo di digitalizzazione della televisione via etere e la convergenza tra i diversi media intaccherebbero il tradizionale fondamento costituzionale che giustificava la presenza della mano pubblica e porrebbero per la prima volta seriamente in gioco la sopravvivenza stessa del servizio pubblico radiotelevisivo, almeno per come lo si è sinora conosciuto, specie in Europa.

In questa prospettiva, «*Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?*» non è solo il titolo di un acuto saggio di Alessandro Pace<sup>4</sup> o la traduzione di quello di un brillante *pamphlet* di Serge Regourd<sup>5</sup>; è un interrogativo che percorre le società europee dopo il completamento della transizione alla tecnica digitale e sintetizza le preoccupazioni di chi, con realismo, sottolinea come «i media di servizio pubblico in Europa si trovano ad affrontare una serie senza precedenti di grandi sfide»<sup>6</sup>.

L’attuale contesto tecnologico ed economico, incerto e transitorio, mette infatti in discussione la sopravvivenza del modello c.d. “duale” europeo, caratterizzato dalla coesistenza nel mercato televisivo di *broadcasters* privati e di un soggetto pubblico con ascolti rilevanti<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> A. PACE, *Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?*, in M. MANETTI (a cura di), *Europa e informazione*, Napoli, Esi, 2004, pp. 9-29.

<sup>5</sup> S. REGOURD, *Vers la fin de la télévision publique?*, Toulouse, Editions de l’attribut, 2008.

<sup>6</sup> Cfr. la Raccomandazione CM/Rec(2012)1 del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa agli Stati membri, del 15 febbraio 2012, sulla *governance* dei media di servizio pubblico.

<sup>7</sup> Il tema è posto con la consueta chiarezza da Enzo Cheli, che in un recente scritto osserva come «oggi, l’acquisita neutralità delle reti conseguente ai processi di digitalizzazione; la sovrapposizione tra il mondo delle telecomunicazioni ed il mondo della televisione favorita dallo sviluppo dell’interattività nella comunicazione televisiva; il prevalere di una cultura del mercato riferita all’intero mondo della comunicazione e orientata a oscurare la cultura e la tradizione del servizio pubblico al fine di ridurlo nello spazio ristretto di un mero “servizio universale” – tutte tendenze affiorate negli anni più recenti – abbiano finito per far emergere molti interrogativi sul futuro del servizio pubblico nonché sull’utilità di una sua permanenza nel nuovo quadro tecnologico ed economico: interrogativi aggravati dal fatto che, nella percezione del pubblico, la linea di confine che dovrebbe distinguere l’emittenza pubblica dall’emittenza privata è divenuta sempre meno perce-

La questione è insieme italiana, europea e di ogni singolo Stato del continente. Con la rivoluzione nelle tecnologie della comunicazione e il sempre maggior rilievo del diritto dell'Unione in questo settore, la presenza di un'impresa radiotelevisiva a controllo pubblico di notevoli dimensioni non ha più una "legittimazione a priori", nemmeno nei contesti ove il radicamento e la credibilità sono più forti e l'indipendenza dalla politica più garantita, quali *in primis* il Regno Unito, ove infatti il ruolo e il finanziamento pubblico della *BBC* sono oggetto di una intensa e aperta discussione<sup>8</sup>.

In sintesi, nell'età digitale, sembrano essere venute meno le ragioni fondative e le basi costituzionali del tradizionale modello audiovisivo europeo, basate sul presupposto della scarsità delle radiofrequenze e – almeno nelle democrazie più mature – della "naturale tendenza" del mercato dell'audiovisivo all'oligopolio: le due motivazioni notoriamente poste dalla Corte costituzionale italiana a giustificazione del monopolio statale legale della Rai nelle sentenze n. 59 del 1960 e nn. 225 e 226 del 1974.

A ciò si aggiunge che anche l'altro presupposto che aveva giustificato l'elaborazione di un regime speciale per l'attività radiotelevisiva, ovvero l'asserita capacità della televisione di «persuasione e di incidenza sulla formazione dell'opinione pubblica nonché sugli indirizzi socio-culturali» (per usare, ancora, le parole della Corte costituzionale nella sent. n. 148 del 1981) sembra, sia pure con molta gradualità, in via di affievolimento, in corrispondenza della crescente affermazione dei nuovi media, che stanno progressivamente divenendo il più diffuso strumento di acquisizione di conoscenze per le fasce più giovani della popolazione<sup>9</sup>. In prospettiva, ci si può chiedere se in futuro, quando la maggior parte dei cittadini sarà in grado di utilizzare con adeguata dimestichezza i nuovi mezzi di comunicazione, avrà ancora senso mantenere un servizio pubblico radiotelevisivo che appare destinato a svolgere un ruolo meno significativo rispetto a quelle funzioni che in passato ne hanno giustificato l'istituzione.

Lo stesso principio del pluralismo informativo – richiamato in particolare dai giudici costituzionali per giustificare sia la necessaria presenza di un soggetto pubblico<sup>10</sup>, sia gli obblighi di servizio pubblico posti in capo alle emittenti private – sembrerebbe poter trovare una "naturale" garanzia nel complesso di informazioni, cultura e intrattenimento offerto dai fornitori di con-

---

pubbile a seguito di una crescente omologazione dei programmi trasmessi determinata dal fatto di attingere alla stessa riserva economica offerta dalla pubblicità» (E. CHELI, *Il servizio pubblico radiotelevisivo: il senso di un percorso e le prospettive di una riforma*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2014, p. 3).

<sup>8</sup> Cfr. cap. III di questo volume.

<sup>9</sup> In proposito, si vedano le considerazioni di G. GARDINI, *L'attività radiotelevisiva come servizio di interesse generale: ruolo del regolatore e inadeguatezza del mercato*, in *Le istituzioni del federalismo*, suppl. 1, 2006, p. 133.

<sup>10</sup> Si v., in tal senso, BVerfGE 83, 238 (299), 5 febbraio 1991 e Corte cost. 26 giugno 2002, n. 284; su tali pronunce si tornerà nel paragrafo n. 4.2. di questo capitolo.

tenuti audiovisivi attraverso le nuove, molteplici piattaforme trasmissive.

In ultimo, almeno per i paesi appartenenti all'Unione europea, è venuta meno anche la "sovranità nazionale" sulla radiotelevisione e il quadro giuridico europeo – nonostante il Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri del 1997 (c.d. Protocollo di Amsterdam) preveda una deroga al divieto di aiuti di Stato in nome di esigenze democratiche, sociali e culturali – pone freni all'espansione del servizio pubblico nei nuovi media e alla creazione di prodotti nuovi ed originali, se non alla condizione che le emittenti statali si sottopongano alle leggi del mercato: il riferimento contenuto nel Protocollo al «finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione», nel quadro di una previsione chiaramente derogatoria rispetto ai principi del mercato concorrenziale e del divieto di aiuti di Stato, non sembra poter essere interpretato se non restrittivamente e rende problematico qualsiasi tentativo di estendere le logiche e il modello del servizio pubblico ai nuovi media e alle nuove piattaforme<sup>11</sup>.

Tale contesto sembra rendere ancor più incerta e dai contorni più indefiniti la nozione di servizio pubblico in riferimento ai media audiovisivi<sup>12</sup>. In particolare, appare in crisi la concezione "soggettiva" di servizio pubblico, di ispirazione francese, che postula la titolarità statale dei media pubblici e che ha segnato profondamente l'esperienza europea. Sembra, invece, progressivamente prevalere una logica "funzionale", di matrice anglosassone, che tende a concepire ogni emittente, anche privata, come servizio pubblico in senso oggettivo, collegando a tale nozione un insieme di obblighi specifici imposti agli operatori della televisione, per legge o per contratto. E tale ultima prospettiva appare quella accolta dall'Unione, quando lascia agli Stati un'ampia discrezionalità nella scelta dei soggetti – pubblici o privati – che debbono svolgere compiti di servizio pubblico e dunque possono essere legittimamente finanziati.

Non è poi privo di conseguenze lo stesso passaggio dalla nozione di "servizio pubblico radiotelevisivo" a quella, dal perimetro meno definito, di "media di

---

<sup>11</sup> Indicazioni in controtendenza provengono, tuttavia, dai documenti elaborati nell'ambito del Consiglio d'Europa, che ha nettamente evidenziato l'esigenza di passare dal modello dello "State broadcaster" a quello dei "public service media": cfr. la già citata Raccomandazione CM/Rec(2012)1 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, sulla *governance* dei media di servizio pubblico.

<sup>12</sup> Come ha ben sottolineato Fabio Giglioni (F. GIGLIONI, *Il servizio pubblico nel sistema televisivo tra esigenze democratiche e riforma del titolo V della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2004, p. 965 ss.), tale nozione riferita al sistema radiotelevisivo ha assunto un significato autonomo rispetto a quella tradizionalmente adottata per altri servizi di pubblica utilità e ciò per ragioni connesse alla rilevanza pubblica del contenuto (e non del mezzo), alla peculiare disciplina costituzionale e legislativa, nonché al rapporto servente del servizio pubblico radiotelevisivo rispetto all'effettivo esercizio delle libertà costituzionali e a «un bisogno generale degli uomini di usufruire di una moltitudine di fonti da cui passano gli orientamenti scientifici, artistici e religiosi necessari alla propria formazione» (p. 979).

servizio pubblico”<sup>13</sup> o a quella, ancor più recente, di “comunicazioni di servizio pubblico”<sup>14</sup>. L’allargamento a piattaforme trasmissive differenti comporta, evidentemente, un’estensione dei servizi dei media pubblici, determinando il rischio di un intervento dello Stato in settori tradizionalmente preclusi alla mano pubblica; a titolo di esempio, il sito di informazione della Rai o della BBC si pongono *naturaliter* in concorrenza con i giornali *on line* e dunque con i protagonisti dell’editoria cartacea o telematica.

In questo contesto è, dunque, evidente la difficoltà di ridefinire il ruolo dello Stato quale gestore di strumenti di diffusione delle conoscenze<sup>15</sup> ed è altresì complesso delineare lo spazio che la parte pubblica può e deve occupare all’interno del nuovo panorama dei mezzi di comunicazione<sup>16</sup>; si tratta di non compromettere ulteriormente la concorrenza a scapito degli organi di stampa, ma al contempo di non precludere ai media pubblici di utilizzare le potenzialità delle nuove piattaforme e di realizzare canali specializzati (anche a pagamento) o nuovi servizi in ambiente digitale. Un divieto in tal senso comporterebbe, infatti, una loro progressiva emarginazione, sino a renderli un «relitto del passato»<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Su questo passaggio, cfr. J. BARDOEL, G.F. LOWE, *From Public Service Broadcasting to Public Service Media. The Core Challenge*, in G.F. LOWE, J. BARDOEL (eds.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media, RIPE@2007*, Göteborg, pp. 7-26.

<sup>14</sup> Cfr. D. TAMBINI, J. COWLING (eds.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Communications*, London, Institute for Public Policy Research, 2004; O. STEENFADT (ed.), *Future or Funeral? A Guide to Public Service Media Regulation in Europe*, in <http://www.mediapolicy.org/wp-content/uploads/Future-or-Funeral-11-11-2011-final-WEB.pdf> (novembre 2011). L’espressione è utilizzata anche nel titolo di un recente volume, nel quale alcuni studiosi si interrogano in particolare sul modo nel quale le emittenti pubbliche possono mantenere il loro ruolo trasmettendo sulle diverse piattaforme: P. IOSIFIDIS (ed.), *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.

<sup>15</sup> Sul tema cfr. P. CARETTI, *L’evoluzione del servizio pubblico in Italia*, in *Le istituzioni del federalismo*, suppl. 1, 2006, pp. 27-28.

<sup>16</sup> Cfr. S. DEPYPERE, *Responsibilities for Public Service Broadcasters*, in D. WARD (ed.), *The Key Role of Public Service Broadcasting in European Society in the 21st Century*, The Hague, Ministry of Education, Culture and Science, 2004.

<sup>17</sup> I. KATSIREA, *Public Broadcasting and European Law: A Comparative Examination of Public Service Obligations in Six Member States*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2008, p. 328. Sottolinea questo pericolo anche la raccomandazione n. CM/Rec(2007)3 del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa, sui compiti dei media di servizio pubblico nella società dell’informazione; sul punto, K. JAKUBOWICZ, *Public service broadcasting: a new beginning, or the beginning of the end?*, in [http://www.coe.int/t/dgbl/standardsetting/media/doc/PSB\\_Anewbeginning\\_KJ\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgbl/standardsetting/media/doc/PSB_Anewbeginning_KJ_en.pdf) (2007), p. 14, che riporta un passaggio di un discorso dell’allora direttore generale della BBC Mark Thompson. Egli partiva dalla constatazione che «*This new digital world is a better world for public service content than the old one*» e sosteneva che «*The BBC should no longer think of itself as a broadcaster of TV and radio and some new media on the side. We should aim to deliver public service content to our audiences in whatever media and on whatever device makes sense for them, whether they are at home or on the move*» e che «*we can deliver much more public value when we think across all platforms and consider how audiences can find our best content, content that’s more relevant, more useful and more valuable to them*».

Tale esigenza di delimitazione dei confini dell'intervento statale affiora anche in una comunicazione della Commissione europea del 2009<sup>18</sup> – che si analizzerà in seguito – che tende a circoscrivere lo spazio del servizio pubblico all'interno del mercato televisivo, specie per quanto concerne le offerte sui nuovi media, a tutela della leale concorrenza tra soggetti pubblici e privati e dello sviluppo di un dinamico panorama mediatico nell'ambiente *on line*<sup>19</sup>.

## 2.2. Verso l'abbandono del modello "duale" europeo?

In questo quadro complessivo, si registrano sempre più di frequente proposte che mirano ad abbandonare il modello europeo "duale" e ad attribuire alla televisione pubblica una funzione di nicchia, sussidiaria rispetto al sistema concorrenziale dei soggetti privati, sul modello delle reti affiliate negli Stati Uniti al *Public Broadcasting Service* – piccolo *network* pubblico di televisioni indipendenti senza pubblicità, finanziate principalmente dalle donazioni degli utenti, che svolge un ruolo culturalmente non trascurabile, ma che detiene complessivamente non più del tre per cento dell'audience nella Nazione<sup>20</sup>. Spinte in tali direzioni sembrano provenire anche da organismi internazionali, come il WTO e la Banca mondiale<sup>21</sup>. Tra le alternative all'orizzonte, vi è poi quella di assimilare la nozione di servizio pubblico a quella di servizio universale, ove lo Stato ha una funzione puramente regolativa<sup>22</sup>. In queste ultime prospettive, il concetto di

---

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione del 2 luglio 2009 relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva, in *GU C 257* del 27 ottobre 2009, p. 1.

<sup>19</sup> Cfr. C. COHEN, *Le financement du service public audiovisuel à l'ère du numérique*, in *Légitpress*, n. 266, 2009, pp. 143-147 e M. MANETTI, *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012 (6 maggio 2012). Significativo in questo senso l'intervento di Viviane Reding, all'epoca membro della Commissione europea responsabile della Società dell'informazione e mezzi di comunicazione, secondo cui occorre assicurare che «le offerte in linea delle emittenti di servizio pubblico non falsino la concorrenza a scapito delle offerte dei servizi in linea e degli organi di stampa» (intervento consultabile alla pagina <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1072&format=HTML&aged=0&language=IT&guiLanguage=en>).

<sup>20</sup> L'atto di nascita della televisione pubblica negli Stati Uniti è il *Public Broadcasting Act* approvato durante la presidenza di Lyndon Johnson nel 1967. La legge istituiva la *Corporation for Public Broadcasting (CPB)*, organizzazione non governativa cui era attribuita la funzione di coordinamento delle televisioni non commerciali sorte nel Paese; il *Board* della *Corporation* era nominato dal Presidente con il consenso del Senato. Nel 1969, la CPB istituì il *Public Broadcasting Service*, al fine di interconnettere le numerose emittenti con finalità educative e culturali appartenenti a formazioni sociali, università, Stati membri ed enti locali. Le televisioni pubbliche negli Stati Uniti non sono, dunque, controllate dal Governo federale e sono indipendenti dagli esecutivi, sebbene talvolta di proprietà di enti pubblici, oltre che di soggetti privati senza scopo di lucro.

<sup>21</sup> Cfr. M. MANETTI, *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*, cit., p. 2.

<sup>22</sup> Per un'analisi di queste tendenze e posizioni, in senso critico, cfr. K. JAKUBOWICZ, *Public servi-*



pluralismo interno come tradizionalmente inteso diviene evidentemente marginale e si traduce nella tutela di un minimale “diritto di tribuna” alle idee escluse o confinate ai margini nel mercato dei media e nella garanzia della fornitura di un qualche contenuto informativo agli utenti esclusi dall’informazione di qualità a pagamento.

Che queste ipotesi non siano remote si ricava da vari indizi. I media pubblici sono investiti da una generale crisi di credibilità, dovuta in particolare al perdurante controllo politico e governativo<sup>23</sup>, soprattutto negli Stati ove si è sviluppato un sistema mediatico “pluralista polarizzato”, quali molti tra quelli dell’Europa meridionale e orientale<sup>24</sup>. Inoltre, l’identità del servizio pubblico tende a sbiadire, specie dove la televisione pubblica deve ricorrere al finanziamento pubblicitario e la programmazione è portata ad assecondare i gusti degli spettatori, piuttosto che a guidarli in una missione sociale. Così si è assistito, non solo in Italia, ad un appiattimento dei palinsesti sul modello della televisione commerciale e a un’offerta di contenuti di bassa qualità, in diretta concorrenza con le emittenti private<sup>25</sup>.

In questo contesto, come estremo rimedio all’asserito fallimento della missione del servizio pubblico e nella logica della fine della concezione soggettiva dello stesso, vi è chi ha suggerito di limitare il ruolo dello Stato all’indicazione dettagliata degli obblighi di servizio pubblico, lasciando ai privati l’erogazione del servizio e dunque il finanziamento pubblico<sup>26</sup>.

Infine, i progetti di privatizzazione delle emittenti incaricate del servizio pubblico hanno trovato terreno fertile in decenni dominati da ideologie nel complesso orientate al ridimensionamento del ruolo della mano pubblica anche nella

*ce broadcasting: a new beginning, or the beginning of the end?*, cit., p. 7 ss. e P. CARETTI, *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 166-167.

<sup>23</sup> Si vedano in merito le due ampie ricerche dell’Open Society Institute, *Television across Europe: Regulation, Policy and Independence*, Budapest, 2005 e *Television Across Europe, More Channels, Less Independence*, Budapest, 2008.

<sup>24</sup> Mancini e Hallin individuano nella tradizione dei media europei tre modelli idealtipici: il “modello pluralista polarizzato”, proprio appunto dell’Europa meridionale, ma che sta facendo adepti negli Stati dell’est europeo, caratterizzato da una forte vicinanza tra media e politica, da una scarsa professionalizzazione giornalistica e da uno Stato interventista; il “modello liberale”, sviluppatosi nei paesi di tradizione anglosassone, che si connota per un moderato livello di parallelismo politico; il “modello democratico corporativo”, che include Stati scandinavi, Olanda, Svizzera, Belgio e Germania, che si fonda sul ruolo dei gruppi sociali organizzati quali interlocutori privilegiati del sistema politico. Cfr. D.C. HALLIN, P. MANCINI, *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 (trad. it. *Modelli di giornalismo. Mass media e politica nelle democrazie occidentali*, Roma-Bari, Laterza, 2004).

<sup>25</sup> G. GARDINI, *Dal “servizio pubblico” al “sistema” radiotelevisivo: la breve storia di un grande fallimento*, in *Diritto Pubblico*, 2008, p. 640.

<sup>26</sup> G. GARDINI, *Dal “servizio pubblico” al “sistema” radiotelevisivo: la breve storia di un grande fallimento*, cit., pp. 669-674.

produzione di servizi essenziali. Ne sono prova, in Italia, il successo del referendum del 1995, che abrogava l'obbligo per la concessionaria di essere a totale partecipazione pubblica e la previsione, stabilita dalla legge n. 112 del 2004 e ancora contenuta nel Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, della dismissione progressiva della partecipazione azionaria dello Stato al capitale della Rai. Ne è ancor più netta testimonianza, sempre nell'Europa meridionale, la vicenda della televisione pubblica greca *ERT*, che nel giugno 2013 ha dovuto interrompere le trasmissioni a seguito di una decisione governativa derivata dalla necessità di ridurre drasticamente la spesa pubblica<sup>27</sup>, o la vicenda analoga vissuta, nel medesimo periodo, dalla televisione pubblica della Comunità Valenciana in Spagna<sup>28</sup>.

Che la crisi del servizio pubblico sia un fenomeno di dimensioni europee è confermato, per altro verso e come si vedrà meglio in seguito, dalla generale instabilità del quadro normativo, anche in ordinamenti che da decenni avevano regole stabili per la *governance* del servizio pubblico: basti pensare alle due riforme radicali che, a poca distanza, hanno investito le regole sul governo del servizio pubblico nel Regno Unito, nel 2006 e nel 2016<sup>29</sup>, o ai continui ripensamenti registrati sul tema in Francia<sup>30</sup> e in Spagna<sup>31</sup>, oltre che ovviamente in Italia, per avere la percezione della grande ondata riformatrice che ha attraversato pressoché tutti i “grandi” paesi europei<sup>32</sup>, con la sola eccezione della Germania<sup>33</sup>; ondata che pe-

---

<sup>27</sup> Gli effetti di tale atto sono stati tuttavia sospesi qualche giorno più tardi dal Consiglio di Stato, sulla base della considerazione che la legislazione greca impone la presenza di un'emittente pubblica che svolga la funzione di informare, educare e intrattenere i cittadini ellenici, ma per lungo tempo *ERT* ha diffuso i contenuti solo attraverso internet, per tornare a trasmettere via etere nel 2015.

<sup>28</sup> La chiusura della RTVV, emittente pubblica della Comunità Valenciana, è stata annunciata dal Governo della Comunità autonoma il 5 novembre 2013, in seguito alla sentenza del *Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana* che annullava il licenziamento collettivo di oltre 1000 dipendenti dell'emittente, disposto nell'estate dello stesso anno nell'ambito di un progetto di ristrutturazione del gruppo volto a far fronte alle difficoltà finanziarie. La cessazione delle trasmissioni è avvenuta alla fine del mese di novembre 2013. In seguito, numerose iniziative sono state intraprese per chiedere la riapertura dell'emittente, finalmente disposta con una legge del novembre 2015 che dà vita ad un nuovo organismo denominato *Corporación Valenciana de Medios de Comunicación*.

<sup>29</sup> Cap. III di questo volume.

<sup>30</sup> Cap. V di questo volume.

<sup>31</sup> Cap. VI di questo volume.

<sup>32</sup> Un tema ulteriore è quello che riguarda le riforme intervenute nei paesi dell'Europa orientale, come la Lettonia, l'Estonia, la Slovenia e, ancor più di recente, l'Ungheria, la Polonia, la Lituania e la Slovacchia, ove i media pubblici hanno mostrato particolari segni di debolezza, soprattutto sul piano della credibilità e dell'indipendenza dal potere politico. Le riforme dei sistemi radiotelevisivi negli Stati dell'Europa dell'est approvate dopo la fine dei regimi comunisti avevano in gran parte adottato il modello “misto” europeo e avevano generalmente previsto meccanismi atti a favorire la trasformazione delle “televisioni di Stato” in servizi pubblici, caratterizzati da un minore livello di connessione

raltro non dà la sensazione né di essersi esaurita, né di aver prodotto un nuovo assetto stabile, destinato a durare per i prossimi decenni.

Si evidenzia quindi la problematicità – sul piano strettamente politico, ma anche di politica costituzionale – di individuare un equilibrio tra interessi diversi e tra loro difficilmente conciliabili: difficoltà aggravata dal fatto che, mentre le riforme messe in campo in alcuni paesi nel primo decennio di questo secolo si proponevano di inquadrare il tema della *governance* nel contesto di una ridefinizione complessiva della missione, dell'ambito di intervento e del finanziamento del servizio pubblico<sup>34</sup>, quelle avviate nel decennio successivo (in particolare, in

---

con le *élites* politiche. In particolare, la tendenza – almeno negli ordinamenti più attenti alla questione dell'autonomia dei media pubblici – era stata quella di attribuire i poteri di nomina, di indirizzo e di controllo degli amministratori a organi con funzioni di garanzia, a loro volta in alcuni casi designati dalle *authorities* del settore dei media; cfr. P. IOSIFIDIS, *Mapping digital media: digital television, the public interest, and european regulation*, disponibile all'indirizzo [www.soros.org/sites/default/files/OSF-Media-Report-Handbook-Digital%2520TV-03-12-2012-final-WEB.pdf](http://www.soros.org/sites/default/files/OSF-Media-Report-Handbook-Digital%2520TV-03-12-2012-final-WEB.pdf), p. 8 ss. e K. JAKUBOWICZ, *Ideas in Our Heads: Introduction of PSB as Part of Media System Change in Central and Eastern Europe*, in *European Journal of Communication* 19(1), 2004, p. 54 ss. Sull'evoluzione del sistema dei media nell'Europa orientale si veda anche la ricerca, finanziata dall'European Research Council (ERC), *Media and Democracy in Central and Eastern Europe (MDCEE)*, pubblicata nell'ottobre del 2009 e disponibile all'indirizzo <http://mde.politics.ox.ac.uk/>. Il risultato di tali riforme, tuttavia, in molti casi si è limitato a spostare il “luogo” ove avviene l'interferenza governativa e politica, senza riuscire a limitare la politicizzazione delle radiotelevisioni pubbliche e le diffuse pratiche di *spoils system*. Non mancano, comunque, soluzioni interessanti. Un esempio di *good practices* è costituito dalla Lituania, dove il sistema di governo della televisione pubblica, che gode di ampio gradimento tra i cittadini, è strutturato secondo il “modello BBC”, e pare si sia riusciti almeno in parte – da ultimo con la legge sulla radio e la televisione nazionale del 18 ottobre 2010 – ad arginare la possibilità per il Governo o il Parlamento di ingerirsi nella struttura e nella programmazione delle emittenti pubbliche (sul caso lituano v. A. RACAS, L. ULEVICIUS, D. PARSONIS, *Mapping Digital Media: Lithuania*, London, Open Society Foundations, 2011, p. 25 ss.). Altra esperienza nel complesso positiva è quella della Bulgaria, dove la legge sulla radiotelevisione del 1998, successivamente emendata, ha dato vita a un sistema radiotelevisivo pubblico piuttosto attento al pluralismo – e in particolare ai diritti delle minoranze linguistiche turca e rom – e a un assetto di governo dell'emittente pubblica che, almeno sulla carta, tende a limitare le interferenze governative. Si prevede la supervisione di un'autorità indipendente, cui è attribuito anche il potere di designare e revocare gli organi di governo della radio e della televisione nazionale e si stabiliscono rigorosi requisiti professionali e cause di ineleggibilità per i cinque consiglieri di amministrazione e per il direttore generale, nonché garanzie di inamovibilità per gli stessi; ciò non significa che le relazioni tra maggioranza, regolatore e media pubblici e privati siano venute meno, posto che ai cambiamenti di governo seguono frequentemente le dimissioni anticipate del direttore generale della televisione pubblica e non sono mancati provvedimenti di revoca del direttore da parte dell'autorità di regolazione – peraltro di nomina politica – con conseguenti lunghi contenziosi avanti ai tribunali amministrativi; cfr. N. OGNANOVA, *How do PBS mirror society: Bulgaria*, in IRIS SPECIAL, *The Public Service Broadcasting Culture*, Strasbourg, European Audiovisual Observatory, 2007, p. 19 ss.).

<sup>33</sup> Cap. IV di questo volume.

<sup>34</sup> Come ben evidenziato dall'Agcom nella *Relazione annuale 2012 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, pubblicata nell'autunno del 2012, ove a pagina 299 si rileva che «i mutamenti della fruizione dei contenuti indotti dalla digitalizzazione e dalla veicolazione degli stessi sulle di-

Francia nel 2013, in Italia nel 2015, nel Regno Unito nel 2016 e in Spagna nel 2017) riguardano quasi esclusivamente il tema della *governance*, il che appare indice della evidente difficoltà di elaborare una visione complessiva del tema.

### 2.3. *Quale legittimazione del servizio pubblico nella società dell'informazione?*

Dunque, fattori di ordine tecnologico, economico, politico e giuridico convergono nel porre in discussione la natura e i compiti dei servizi pubblici radio-televisivi e finanche il loro destino e la loro stessa sopravvivenza: tuttavia, attualmente, le tendenze nel continente europeo e nella gran parte degli Stati di cultura liberaldemocratica continuano a mostrare una preferenza dei legislatori per il mantenimento di imprese radiotelevisive rientranti nella sfera pubblica, spesso di notevoli dimensioni e in posizione di preminenza per quanto concerne gli ascolti, finanziate principalmente attraverso la tassazione.

I più disincantati ritengono che la sopravvivenza della televisione pubblica derivi da motivi molto prosaici: la volontà dell'*establishment* politico di non perdere il controllo di un formidabile strumento di formazione del consenso<sup>35</sup>.

D'altro canto, sembra recentemente emergere, anche a livello teorico, una consapevolezza – forse più diffusa che nel passato e non limitata all'Europa – che il modello europeo di servizio pubblico costituisce, a determinate condizioni, una “garanzia democratica”, in quanto strettamente connesso con l'idea di “pubblico” iscritta nelle fondamenta dello stato democratico-sociale<sup>36</sup>, rappresentando così un veicolo indispensabile per la promozione del pluralismo informativo e la sopravvivenza di una tradizione culturale nazionale<sup>37</sup>.

---

verse piattaforme di trasmissione hanno innescato, in numerosi Paesi europei quali, ad esempio, Francia, Germania e Regno Unito, il riposizionamento dei servizi pubblici radiotelevisivi»; tale nuovo scenario «vede molti Stati dell'Unione europea impegnati nel rinnovamento degli obiettivi del servizio pubblico (politiche di ridefinizione della missione e dell'identità di servizio pubblico, riorganizzazione, strategie di innovazione, ecc.)».

<sup>35</sup> Così, ad esempio, G. BOGNETTI, *Costituzione, televisione e legge antitrust*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 21; un cenno in questo senso si rinviene anche in V. ZENO-ZENCOVICH, *La libertà d'espressione. Media, mercato, potere nella società dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 48. Tuttavia, J. BARDOEL, L. D'HAENENS, *Reinventing public service broadcasting in Europe: prospects, promises and problems*, in *Media Culture Society*, 2008, 30, p. 339, osservano che media pubblici e formazioni politiche hanno ballato insieme il tango per decenni a causa della mancanza di altri partner; secondo i due studiosi l'avvento delle emittenti private aprì invero per politici e governi la possibilità di alleanze alternative e i nuovi entranti spesso si dimostrarono meno critici e severi rispetto agli standard del giornalismo del servizio pubblico.

<sup>36</sup> Così, ad esempio, S. BARNETT, *Can the Public Service Broadcaster Survive?*, in G. FERRELL LOWE, J. BARDOEL (eds.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*, Göteborg, Nordicom, 2007, p. 89.

<sup>37</sup> Sul tema, si può vedere G.E. VIGEVANI, *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, in M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Percorsi di diritto dell'informazione*, III ed., Torino, Giappichelli, 2011, p. 291 ss.

In altri termini, vi è in atto un recupero di quell'idea, profondamente radicata nella cultura delle maggiori famiglie politiche europee e avversata da chi si colloca su posizioni neoliberali, secondo la quale «la produzione e la diffusione di programmi radiofonici e televisivi su tutto il territorio costituisca un *bene pubblico*, di importanza nazionale, di cui lo Stato è garante e non semplicemente un fatto *privato*»<sup>38</sup>.

In questa logica di rivalutazione della presenza di un servizio pubblico radio-televisivo sottratto alle leggi del mercato, alcuni studiosi hanno avanzato un parallelismo con altre istituzioni culturali di garanzia, quali *in primis* la scuola pubblica, sottolineando che «l'emittenza televisiva ha un'incidenza sulla formazione culturale ed educativa di gran lunga superiore a quella delle istituzioni scolastiche»<sup>39</sup>; tale analogia appare particolarmente pertinente, non certo nella prospettiva del recupero di una funzione pedagogica (pur dignitosamente adempiuta da molte televisioni di Stato in un passato ormai remoto), ma in quella dello sviluppo per i media pubblici di un processo di “neutralizzazione” politico-ideologica analogo a quello sorto in epoca liberale riguardo alla scuola pubblica<sup>40</sup>.

In una visione non dissimile, altri hanno teorizzato un accresciuto rilievo dell'emittente pubblica quale *agorà* aperta, quale luogo di dibattito non partigiano ove rappresentare la diversità culturale di una nazione e hanno valorizzato la funzione di “ponte” tra le differenti e sempre più polarizzate opzioni ideologiche presenti nella società, in un contesto tecnologico che tende a ridurre progressivamente i luoghi di confronto tra idee diverse<sup>41</sup>. In sintesi, nella sempre più frammentata *information society*, le emittenti pubbliche sarebbero il mezzo ancor oggi più idoneo a favorire la diffusione di un'informazione condivisa e dunque di una conoscenza comune tra i consociati<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> A. GRASSO (a cura di), *Televisione*, Torino, Garzanti, 2002, p. 666.

<sup>39</sup> A. BARBERA, *Intervento*, in *Le istituzioni del federalismo*, suppl. 1, 2006, pp. 229-230.

<sup>40</sup> Così, sia pure in senso critico, G. BOGNETTI, *Costituzione, televisione e legge antitrust*, cit., p. 14.

<sup>41</sup> Sul tema si rinvia al celeberrimo saggio di C. R. SUNSTEIN, *Republic.com*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2001, e alla presentazione di GIANFRANCO PASQUINO all'edizione italiana edita da Il Mulino nel 2003.

<sup>42</sup> In questa prospettiva si è da tempo collocata anche l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che già nella *Relazione annuale 2012 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, p. 50, considerava che uno scenario caratterizzato dalla moltiplicazione e dalla libera fruizione dei contenuti digitali, «rivaluta altresì il ruolo del servizio pubblico, chiamato ad adeguarsi alla moltiplicazione dell'offerta di nuove tecnologie e servizi, nell'ottica della garanzia del pieno pluralismo nell'offerta e nella fruizione dei contenuti». Ne conseguiva che «la concessionaria pubblica, come espressamente previsto nel contratto di servizio 2010-2012, è tenuta a diversificare la programmazione in ragione dei generi ritenuti socialmente rilevanti, includendo specifiche azioni atte a favorire il processo di inclusione sociale, nonché la partecipazione alla vita democratica che deriva dalla visione dei contenuti. Il ruolo sociale ed inclusivo del servizio pubblico, pertanto, non appare più legato alle tradizionali piattaforme di *broadcasting*, quanto piuttosto potenziato dalle possibili»

Infine, è stato recentemente sottolineato come sembri in atto un progressivo abbandono dell'idea, che appariva ineluttabile, che vedeva le emittenti pubbliche come un'anomalia e una minaccia al libero mercato; la crisi economica e finanziaria che ha connotato l'ultimo decennio ha, almeno in taluni casi, condotto gli Stati e la comunità internazionale a rivalutare il ruolo del settore pubblico nella protezione dell'interesse generale<sup>43</sup>.

La stessa fine dell'illusione che si sarebbe giunti a un "pluralismo naturale", quale esito inesorabile del solo progresso tecnologico, ha indotto a riscoprire il ruolo del servizio pubblico. I dati sulla transizione dall'analogico al digitale, anche a livello comparato, segnalano infatti che difficilmente questa potrà essere la via per tutelare l'accesso universale a una programmazione di qualità che rifletta gli interessi di tutti i gruppi sociali; e non è forse un caso che anche negli Stati Uniti siano ormai numerose le voci che osservano come il mercato – anche quello della rete – non assicuri la presenza di tutte le opinioni di rilievo pubblico, ma solo di quelle che in qualche modo coincidono con gli interessi dei media stessi e dei loro inserzionisti<sup>44</sup>.

Emblematica in questa prospettiva la recente vicenda svizzera, ove nel marzo 2018 è stato celebrato un referendum ove era in gioco la sopravvivenza stessa di un servizio pubblico considerato tra i più autorevoli e apprezzati nel panorama europeo.

In tale referendum, i cittadini elvetici hanno, con il 71,6% di voti, rigettato il quesito che mirava al superamento dell'attuale sistema.

La consultazione referendaria mirava, infatti, all'abolizione del canone radiotelevisivo nazionale (che ammontava a 451 franchi svizzeri, pari a circa 380 euro) e al passaggio a un sistema interamente fondato sul principio di concorrenza, senza possibilità per la Confederazione di sovvenzionare o gestire emittenti radiotelevisive, se non in ipotesi del tutto marginali<sup>45</sup>.

In particolare, il quesito referendario puntava a modificare l'art. 93 della

---

tà legate all'impiego della tecnologia digitale, che consente la sostituibilità fra le diverse piattaforme, e la moltiplicazione dei programmi irradabili».

<sup>43</sup> Così K. JAKUBOWICZ, 'PSB 3.0': *Reinventing European PSB*, in P. IOSIFIDIS (ed.), *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*, cit., 2010, pp. 21-22.

<sup>44</sup> Cfr., tra i molti, R. BENSON, M. POWERS, *Public Media and Political Independence: Lessons for the Future of Journalism from Around the World*, New York University, Department of Media, Culture and Communication, 2011, disponibile all'indirizzo <http://www.freepress.net/sites/default/files/stn-legacy/public-media-and-political-independence.pdf>, dove si osserva come recenti studi comparativi sembrino invero rivalutare le performance dei media pubblici in termini di qualità e indipendenza: così rispetto alle televisioni commerciali maggiore è generalmente la copertura delle elezioni, maggior attenzione viene dedicata all'attualità pubblica e alla politica estera, maggiore è il contributo a diminuire il divario di conoscenze tra le diverse classi sociali.

<sup>45</sup> Per un approfondimento, si rinvia al documento "Votazione popolare del 4 marzo 2018 Spiegazioni del Consiglio federale", rinvenibile alla pagina web <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/.../votazioni/20180304.htm>.

Costituzione federale<sup>46</sup>, introducendo all'art. 93 i commi 3-6, secondo i quali:

«3. La Confederazione mette periodicamente all'asta concessioni per la radio e la televisione.

4. La Confederazione non sovvenziona alcuna emittente radiofonica o televisiva. Può remunerare la diffusione di comunicazioni ufficiali urgenti.

5. La Confederazione o terzi da essa incaricati non possono riscuotere canoni.

6. In tempo di pace la Confederazione non gestisce emittenti radiofoniche e televisive proprie».

Si prevedeva altresì che, alla data d'entrata in vigore delle nuove norme, le concessioni con partecipazione al canone sarebbero state revocate senza indennizzo.

Il successo del referendum avrebbe, dunque, condotto alla fine del servizio pubblico radiotelevisivo, esercitato dagli anni '30 dalla Società svizzera di radiotelevisione (SSR), un'associazione di diritto privato senza scopo di lucro che dispone di sette reti televisive e di diciassette reti radiofoniche che coprono le quattro regioni linguistiche e culturali svizzere e che è finanziata per circa il 75% dal canone<sup>47</sup>.

Avrebbe anche ridotto sensibilmente le entrate delle radio locali e delle televisioni regionali che adempiono un mandato di servizio pubblico, finanziate

<sup>46</sup> L'attuale testo dell'art. 93 della Costituzione svizzera, rubricato "Radiotelevisione" prevede che:

«1. La legislazione sulla radiotelevisione nonché su altre forme di telediffusione pubblica di produzioni e informazioni compete alla Confederazione.

2. La radio e la televisione contribuiscono all'istruzione e allo sviluppo culturale, alla libera formazione delle opinioni e all'intrattenimento. Considerano le particolarità del Paese e i bisogni dei Cantoni. Presentano gli avvenimenti in modo corretto e riflettono adeguatamente la pluralità delle opinioni.

3. L'indipendenza della radio e della televisione nonché l'autonomia nella concezione dei programmi sono garantite.

4. Devono essere considerati la situazione e i compiti di altri mezzi di comunicazione sociale, soprattutto della stampa.

5. I ricorsi in materia di programmi possono essere deferiti a un'autorità indipendente di ricorso».

<sup>47</sup> La SSR è l'impresa svizzera di servizio pubblico nel settore dei media elettronici, che opera sulla base della legge federale sulla radiotelevisione del 24 marzo 2006 e della concessione del Consiglio federale. Essa è organizzata come *holding* nazionale, dotata di quattro società regionali che trasmettono nelle quattro lingue ufficiali della Confederazione. I principali organi sociali sono l'Assemblea dei delegati, composta da membri nominati dalle società regionali e il consiglio di amministrazione, ove siedono i presidenti delle società regionali, tre componenti designati dall'assemblea stessa e due nominati dal Consiglio federale. La gestione aziendale è affidata al direttore generale, nominato dall'Assemblea dei delegati. Nel complesso, le norme costituzionali, la legislazione e il modello di *governance* adottato hanno garantito un alto grado di indipendenza dal potere politico e di autonomia gestionale, specie nella scelta della programmazione.

anch'esse in larga parte con i proventi del canone, le quali provvedono a garantire in tutte le regioni della Confederazione un'offerta equivalente, in particolare per quanto concerne l'informazione locale<sup>48</sup>.

In gioco vi era forse di più: dalle posizioni dei sostenitori del referendum e in particolare dell'Unione Democratica di Centro, il partito della destra "populista" elvetica, emergeva una generale diffidenza per il giornalismo professionale, finanziato direttamente o indirettamente dallo Stato, e la rivendicazione di un rapporto diretto, senza filtri, con l'opinione pubblica<sup>49</sup>.

Nel complesso, era probabile che l'abolizione del canone avrebbe messo in crisi il sistema dell'audiovisivo in un paese di piccole dimensioni e con quattro lingue nazionali, ove gli aiuti di Stato sembrano indispensabili a garantire la presenza di media con una programmazione di alta qualità in ogni regione linguistica e, soprattutto, a promuovere la libera formazione delle opinioni e lo sviluppo culturale in modo indipendente da interessi economici, specie stranieri, in un contesto privo di un mercato pubblicitario interno abbastanza vasto.

In questo senso, gli oppositori alla riforma – in particolare il Consiglio federale<sup>50</sup> – sottolineavano come il successo di tale iniziativa avrebbe indebolito drasticamente l'offerta delle emittenti con un mandato di servizio pubblico, non consentendo loro di adempiere la tradizionale funzione di coesione sociale e di scambio tra le regioni, le comunità linguistiche, le culture, le religioni e i gruppi sociali. E, senza aiuti statali, con ogni probabilità si sarebbe drasticamente impoverito il panorama dei media nazionali e regionali e non vi sarebbe più stata una adeguata copertura nelle aree periferiche o in quelle delle lingue minoritarie.

Tra gli argomenti degli oppositori ve n'era uno strettamente connesso con il sistema costituzionale svizzero: in un Paese che fa largo uso degli istituti di democrazia diretta, la garanzia di un'informazione indipendente, pluralistica ed equivalente in tutte le regioni è essenziale per la formazione di una opinione pubblica consapevole, specie nei dibattiti che precedono le consultazioni referendarie.

Infine, si sottolineava da più parti come, in un'età nella quale la produzione audiovisiva specie attraverso i nuovi media spinge a una omologazione dei contenuti, il servizio pubblico può costituire un baluardo per la diffusione della cultura "popolare" nazionale, anche come finanziatore di film realizzati nel territorio svizzero.

---

<sup>48</sup>Dagli anni '90, una parte dei proventi del canone viene distribuita anche a emittenti private con una concessione di servizio pubblico. Attualmente ne beneficiano 13 televisioni regionali e 21 radio locali.

<sup>49</sup>Così ad esempio P. RUETSCHI, *Se la Svizzera dice addio alla TV pubblica*, in *La Repubblica*, 19 febbraio 2018, p. 25.

<sup>50</sup>Per la posizione adottata dalla maggioranza del Consiglio federale, si veda la sintesi in <https://www.veke.admin.ch/veke/it/home/datec/votazioni/iniziativa-no-billag/argumente-des-bund-esrates.html>.



Anche per queste ragioni, dopo un dibattito pubblico piuttosto approfondito e una notevole affluenza alle urne – ha votato circa il 54% degli aventi diritto –, il corpo elettorale ha respinto con un'amplissima maggioranza l'iniziativa referendaria, nonostante la onerosità dell'imposta, mantenendo così in capo alla SSR quel compito di collante della società futura, per gli svizzeri evidentemente ancora essenziale per mantenere un sistema fondato sulla democrazia diretta nell'era digitale<sup>51</sup>.

Resta comunque che, come si è già accennato, la presenza di una radiotelevisione di proprietà dello Stato non è più una componente necessaria del sistema. Infatti, pur con qualche eccezione (ad esempio il Portogallo, ove la Costituzione impone la presenza di una televisione pubblica, ma dove tuttavia si sta sempre più andando verso una progressiva dismissione da parte dello Stato delle reti televisive pubbliche), l'esistenza di media statali non risponde più ad un obbligo di natura costituzionale, come negli anni del monopolio e della scarsità delle frequenze; all'opposto, la mano pubblica, per poter rimanere nel sistema dei media, deve godere di un surplus di legittimazione nella società, in termini di autorevolezza, credibilità, qualità e diversità di contenuti.

È in questa logica che, a mio avviso, debbono essere lette sia le pronunce nelle quali la Corte costituzionale italiana ha ritenuto che il pluralismo esterno, anche nella sua migliore realizzazione concreta, non sia idoneo ad assicurare la possibilità di espressione della pluralità delle opinioni nel settore politico<sup>52</sup>, sia la sentenza n. 284 del 2002, in tema di legittimità del canone di abbonamento, nella quale la Corte ha collegato l'obbligo di mantenere la concessionaria nella sfera pubblica all'imperativo di ritrovare l'essenza e la qualità del servizio pubblico e di adempiere alle sue funzioni specifiche di soddisfare il diritto dei cittadini all'informazione e di diffondere la cultura, come prescritto dall'art. 9 Cost.<sup>53</sup>.

In sintesi, per il giudice italiano delle leggi l'esistenza della televisione pubblica non è un assioma: le ragioni della sua presenza si misurano sulla capacità di «assicurare una informazione completa, di adeguato livello professionale e rigorosamente imparziale nel riflettere il dibattito fra i diversi orientamenti politici che si confrontano nel Paese, nonché di curare la specifica funzione di promozione culturale ad essa affidata e l'apertura dei programmi alle più significative realtà culturali»<sup>54</sup>.

Ciò è in fondo quanto si può desumere anche dalla massa di risoluzioni, rac-

---

<sup>51</sup> K. FRICK, J. SAMOCHOWIEC, D. GÜRTLER, *Public 4.0, L'avenir de la SSR à l'ère numérique*, Gottlieb Duttweiler Institute, Zurigo, 2016, p. 53 ss.

<sup>52</sup> Così, *ex multis*, Corte cost. n. 155 del 2002, sulla legittimità della legge sulla c.d. *par condicio*.

<sup>53</sup> Corte cost. n. 284 del 2002.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

comandazioni e documenti approvati in seno al Consiglio d'Europa<sup>55</sup>, al Parlamento europeo<sup>56</sup> e ad altre istituzioni sovranazionali<sup>57</sup> che, quasi all'unisono, sottolineano che i media pubblici possono giocare ancora un ruolo fondamentale di coesione sociale e di garanzia del dialogo democratico nel mondo digitale, ma che in modo altrettanto univoco richiamano lo scadimento della qualità e la dipendenza dalla politica o dai grandi interessi del mercato quali principali ostacoli per la credibilità del servizio pubblico, per lo svolgimento della sua missione e per la sua stessa sopravvivenza. Ed è in questo quadro che si collocano le riforme della fine del primo decennio del XXI secolo che, in Francia e in Spagna, sulla base del modello britannico e tedesco, hanno individuato nella progressiva soppressione della pubblicità la via maestra per riscoprire la diversità del servizio pubblico.

Soprattutto, sembra affiorare, con sempre maggior forza, un “rinnovato” imperativo costituzionale per gli Stati: garantire l'autonomia editoriale dei media di servizio pubblico e la loro distanza dal potere che devono controllare, attraverso regole che assicurino l'indipendenza nella missione, attraverso la definizione legislativa dei loro compiti, l'indipendenza “strutturale” degli organi di governo dalle ingerenze del potere politico e l'indipendenza “economica”, attraverso la certezza dei finanziamenti<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Limitandoci ai documenti dell'ultimo decennio, si possono citare la Raccomandazione n. CM/Rec(2007)2 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, del 31 gennaio 2007, sul pluralismo dei mezzi d'informazione e la diversità dei loro contenuti; la Raccomandazione n. CM/Rec(2007)3 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, del 31 gennaio 2007, sui compiti dei media di servizio pubblico nella società dell'informazione; la Raccomandazione n. 1878(2009) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, del 25 giugno 2009, sul finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione; la Raccomandazione CM/Rec(2012)1 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, del 15 febbraio 2012, sulla *governance* dei media di servizio pubblico; la Risoluzione 2179 (2017) dell'Assemblea parlamentare, del 29 giugno 2017, “*Political influence over independent media and journalists*” e, da ultimo, la Raccomandazione CM/Rec(2018)1 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, del 7 marzo 2018, sul pluralismo e la trasparenza della proprietà dei media.

<sup>56</sup> Si vedano in particolare la Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2004 sui rischi di violazione, nell'UE e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione (art. 11, par. 2 della Carta dei diritti fondamentali), la Risoluzione del Parlamento europeo del 25 settembre 2008 sulla concentrazione e il pluralismo dei mezzi d'informazione nell'Unione e la Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2010 sul servizio pubblico di radiodiffusione nell'era digitale: il futuro del sistema duale.

<sup>57</sup> Cfr. la *Opinion on the compatibility of the laws “Gasparri” and “Frattini” of Italy with the Council of Europe standards in the field of freedom of expression and pluralism of the media*, adottata dalla European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) in data 10-11 giugno 2005 e la relazione dell'OSCE, *Visit to Italy: The Gasparri Law: Observations and Recommendations*, Vienna, OSCE, 7 giugno 2005.

<sup>58</sup> Il rapporto tra autonomia dell'emittente pubblica e stabilità e certezza delle fonti di finanziamento emerge, oltre che nella sentenza n. 284 del 2002 del nostro giudice delle leggi, anche nel-

### 3. *Il concetto di pluralismo dei media nell'era digitale*

#### 3.1. *Integrazione tra i media e ruolo della "televisione generalista"*

Come si è appena visto, se da un lato la nozione e l'esistenza stessa del servizio pubblico attraversano una profonda crisi, dall'altro si evidenzia una diffusa riluttanza ad abbandonare al suo destino un modello che a lungo ha caratterizzato, in Europa, il panorama dei media e si registrano diffuse prese di posizione, a tutti i livelli, sul ruolo del servizio pubblico nella formazione di una libera opinione in una società democratica.

In questo contesto, prima di addivenire alla conclusione che il servizio pubblico radiotelevisivo è un relitto del Novecento, irrimediabilmente condannato a scomparire con la fine del mondo dei media analogici e cartacei, può non essere inutile chiedersi se non vi sia qualche valida ragione che, ancora oggi e forse persino più che in passato, giustifica la sottrazione di un segmento del mondo dell'informazione e della comunicazione di massa al predominio delle logiche di mercato.

Come si è già osservato, l'esistenza del servizio pubblico non è solo un fatto che accomuna la totalità degli ordinamenti europei, ma ha assunto, a partire dal secondo dopoguerra, un rilievo e una dimensione spiccatamente costituzionali, al punto da essere espressamente menzionata in alcune carte fondamentali: e anche laddove la lettera delle costituzioni non ne fa cenno, come nel nostro paese, non sembrano esservi dubbi sul rilievo costituzionale del tema.

Non vi è dubbio, quindi, che quello che si è già avuto modo di definire "il paradosso della libertà di Stato" non può più trovare risposta con i tradizionali argomenti del secolo scorso (la scarsità delle frequenze, la tendenza naturale al monopolio, l'asserita maggiore "pervasività" del mezzo). D'altro canto, si può affermare che il servizio pubblico occupa ormai stabilmente uno spazio nel sistema dei mezzi di comunicazione di massa della pressoché totalità dei paesi europei e uno spazio nei relativi ordinamenti giuridici, in cui la sua garanzia ed esistenza si collega direttamente con i principi costituzionali.

Si può dire, insomma, che la televisione pubblica, sin dalla metà del secolo scorso, ha instaurato un dialogo costante con i principi costituzionali e si è collocata in modo pressoché stabile tra le istituzioni che caratterizzano il modello di democrazia accolto nella stragrande maggioranza, se non nella totalità, dei paesi europei. Ciò non impedisce certo di decretarne la definitiva estinzione, qualora vi sia un ampio consenso sulla obsolescenza del modello; ma, prima di procedere a una frettolosa e disinvolta liquidazione, vi è sicuramente qualche buona ragione per chiedersi se effettivamente si tratti di un modello ormai privo di qualsiasi fondamento e giustificazione costituzionale.

---

la decisione n. 2009-577 DC del 3 marzo 2009 del *Conseil Constitutionnel* francese, che sarà oggetto di analisi nel quinto capitolo di questo volume.

In altre parole, come la Corte costituzionale, chiamata all'inizio degli anni sessanta a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della riserva allo Stato dell'attività radiotelevisiva, non si è accontentata di constatare l'incompatibilità con la Costituzione delle ragioni che, in epoca fascista, avevano portato alla nascita dell'EIAR, ma ha ritenuto di doversi domandare se non fosse possibile rinvenire, in un contesto costituzionale radicalmente mutato, una nuova legittimazione del monopolio, così, allo stesso modo, prima di abbandonare al proprio destino un modello e una istituzione che, tra luci ed ombre, ha accompagnato la crescita e il cambiamento culturale, sociale e politico del paese dagli anni cinquanta ad oggi, sembrerebbe lecito e forse anche doveroso chiedersi se anche nel nuovo scenario digitale una forma di servizio pubblico non possa svolgere un proprio ruolo.

Non si tratta, però, di una forma di "conservatorismo" costituzionale o di un attaccamento, più o meno nostalgico, a un'esperienza senza dubbio importante quale è stata quella del servizio pubblico radiotelevisivo, nel corso del novecento, in Italia e in Europa: osservando con occhio disincantato l'attuale sistema dei media e le trasformazioni che lo attraversano, più di un indizio induce a chiedersi se davvero stiamo andando verso un mondo in cui l'operare congiunto dell'innovazione tecnologica e delle forze del mercato potranno garantire l'accesso di tutti i cittadini a una informazione obiettiva, plurale e completa.

In primo luogo, allora, si deve prendere atto che, nonostante la crescita imponente di nuove piattaforme trasmissive, dalla televisione a pagamento ai *social media*, ancora oggi la televisione c.d. "generalista" rappresenta il principale, se non l'unico, strumento informativo per una larga fascia della popolazione e, in particolare, per i più anziani e meno acculturati<sup>59</sup>. Una recente indagine conoscitiva dell'Agcom sul consumo di informazione politica evidenzia bene, ad esempio, come le scelte politiche dei cittadini siano ancora largamente influenzate dal mezzo televisivo; non solo, ma lo stesso studio evidenzia anche come il ruolo crescente dei nuovi media digitali e, in particolare, dei c.d. *social network*, non determini necessariamente la sostituzione dello strumento televisivo con le nuove piattaforme ma muova, piuttosto, verso una crescente integrazione tra l'informazione veicolata dai media tradizionali e quella diffusa attraverso i nuovi strumenti di comunicazione<sup>60</sup>.

In un sistema della comunicazione che tende a una crescente integrazione tra

---

<sup>59</sup> Ancora nella sua relazione annuale del 2017, l'Autorità ribadisce che «la televisione in chiaro continua a distinguersi come l'unico mezzo in grado di raggiungere tutte le fasce della popolazione, indipendentemente dalla connotazione sociale, economica e culturale» (Agcom, *Relazione annuale*, 2017, p. 104).

<sup>60</sup> Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, indagine su "Il consumo di informazione e la comunicazione politica in campagna elettorale" (2015), reperibile sul sito dell'Autorità (<https://www.agcom.it/documents/10179/4025280/Documento+generico+23-02-2016/a8a5a511-254b-4440-9881-48a5d0b4612f?version=1.0>), p. 20 ss.

vecchi e nuovi media, più che all'avvento di nuovi strumenti che soppiantano i vecchi, si assiste quindi a una ridefinizione dei rispettivi ruoli, in cui i nuovi media appaiono oggi decisivi, più che nella produzione dei contenuti, nel veicolare le scelte degli utenti, indirizzandoli verso determinate fonti di informazione piuttosto che altre<sup>61</sup>.

### 3.2. "Daily me", echo chambers e arena pubblica

Nel contesto descritto, il ruolo dei media tradizionali, dalla stampa alla televisione, appare quindi certamente ridimensionato, ma tutt'altro che destinato all'estinzione, mentre emergono tutti i rischi insiti in quello che già da tempo è stato definito con l'espressione "*daily me*"<sup>62</sup>, ovvero la tendenza di ciascun utente a costruirsi un proprio "palinsesto" informativo, attingendo i contenuti dalle fonti più disparate e selezionandoli secondo i propri gusti e le proprie inclinazioni.

Se, in apparenza, un siffatto sistema rappresenta il regno del pluralismo realizzato, in cui, all'interno di una varietà potenzialmente infinita di contenuti, ogni utente è libero di attingere a quelli che maggiormente lo interessano e soddisfano il proprio bisogno di informazione, in realtà, a uno sguardo appena più disincantato, ci si accorge agevolmente che i problemi di assicurare un'informazione corretta e pluralistica sono tutt'altro che risolti e sono destinati a riproporsi, sia pure in una veste del tutto diversa.

In primo luogo, infatti, come è stato efficacemente osservato sin dagli novanta da Cass Sunstein – lo studioso che forse più di ogni altro ha segnalato il rischio insito nelle trasformazioni che la rivoluzione digitale stava imprimendo nel sistema dei media – in un simile contesto l'utente è "naturalmente" portato a confrontarsi con contenuti che in qualche modo già rispecchiano le proprie convinzioni e la propria visione del mondo, a scapito di quelli che possono metterle in discussione: da qui, un inevitabile effetto di polarizzazione e estremizzazione, per cui, confrontandosi con soggetti che per lo più condividono le mede-

---

<sup>61</sup> Accanto al ruolo dei nuovi media nell'indirizzare gli utenti verso i contenuti diffusi dai media tradizionali e nell'amplificarne l'*audience*, si verifica peraltro anche il fenomeno speculare, che si manifesta, da un lato, in una crescente occupazione della "agenda" dei *mass media* ad opera dei *social media* (emblematico il caso della strategia di comunicazione politica adottata dal Movimento 5 Stelle in occasione delle elezioni politiche italiane del 2013), dall'altro in interessanti forme di collaborazione tra informazione in rete e autorevoli testate giornalistiche, in quello che è stato felicemente definito come un «sistema mediatico ibrido» (A. CHADWICK, *The hybrid media system: Politics and power*, New York, 2013).

<sup>62</sup> Coniato da Nicholas Negroponte, il termine è stato ripreso da CASS SUNSTEIN (*Republic.com*, cit.), uno degli studiosi che per primi e con maggiore efficacia ha messo in evidenza i pericoli di una informazione personalizzata e polarizzata, calibrata sui gusti e sulle inclinazioni preesistenti dell'utente.

sime idee, l'individuo tende a rafforzarsi nelle proprie convinzioni e a evitare il confronto con opinioni e visioni del mondo differenti.

Come è stato osservato, l'utente dell'informazione viene così a comportarsi secondo la logica del consumatore, che sceglie sul mercato il bene che maggiormente corrisponde alle proprie esigenze, vere o presunte, piuttosto che come un cittadino, che per assumere decisioni consapevoli dovrebbe prendere in considerazione tutte le possibili alternative e tutti i pro e i contro della scelta che gli si prospetta<sup>63</sup>.

Né vale obiettare che lo stesso problema si presenta anche nel mondo della stampa, dove il lettore è libero di scegliere, nel panorama editoriale, la testata che più lo rappresenta: il fenomeno, nel mondo digitale, assume dimensioni incomparabili e sembra presentare differenze anche qualitative, dal momento che mentre i media tradizionali, per quanto ideologicamente orientati, si confrontano comunque tra di loro in una sorta di *agorà* mediatica, sicché ogni testata è per forza di cose tenuta a dare almeno conto dell'esistenza dell'altro e a rapportarvisi, nel mondo digitale la condivisione dei contenuti avviene all'interno di cerchie, più o meno ristrette, che si formano e si ridefiniscono in continuazione, in cui i rapporti personali tendono a sovrapporsi alle affinità culturali e ideologiche e dove il confronto con posizioni diverse è per lo più precluso in partenza, se non nella forma dello scontro violento, del discorso d'odio, della scomposta invettiva.

Ecco, allora un possibile ruolo e una prima importante sfida per un "servizio pubblico dell'era digitale": garantire l'esistenza di spazi di discussione in cui sia possibile un confronto tra posizioni diverse, senza che all'utente sia dato di "pre-selezionare" i contenuti sulla base delle proprie preferenze politiche, ideologiche, culturali o d'altro genere.

Vi è poi un'altra ragione che induce a guardare con preoccupazione ad un assetto del sistema dell'informazione frammentato e ridisegnato sulla base dei gusti e delle inclinazioni del singolo utente. In un sistema siffatto, infatti, la selezione è solo in parte riconducibile a scelte consapevoli di ciascun utente, che sempre più spesso è condizionato, nella ricerca dei contenuti in rete, dalla rap-

---

<sup>63</sup> C.R. SUNSTEIN, *Republic.com*, cit.; lo stesso Autore pone questo tema, in apertura del suo più recente saggio sul tema del dibattito pubblico al tempo dei *social networks*, come una questione costituzionale centrale: «*In a well-functioning democracy, people do not live in echo chambers or information cocoons. They see and hear a wide range of topics and ideas. They do so even if they did not, and would not, choose to see and hear those topics and those ideas in advance. These claims raise serious questions about online behavior and uses of social media, and the astonishing growth in the power to choose – to screen in and screen out. Louis Brandeis, one of America's greatest Supreme Court justices, insisted that the biggest threat to freedom is "an inert people". To avoid inertness, a democratic public must certainly be free from censorship. But the system of free expression must do far more than avoid censorship; it must ensure that people are exposed to competing perspectives*» (C.R. SUNSTEIN, *#republic. Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton University Press, Princeton, 2017, p. IX).

presentazione che dei propri gusti ed inclinazioni viene fornita, con l'ausilio di strumenti automatizzati, dall'attività di profilazione effettuata sulla base delle proprie scelte e ricerche precedenti; sicché, in modo spesso del tutto impercettibile per un utente non avvertito, i contenuti con i quali si viene in contatto non sono affatto scelti deliberatamente dall'utente, ma sono il risultato di una selezione operata a monte sulla base del suo specifico "profilo".

La profilazione dell'utente, come è noto, è ormai un fenomeno inscindibilmente connesso alla stessa struttura della rete e rappresenta lo strumento indispensabile attraverso il quale gli operatori del *web* estraggono valore dai dati personali che, nel corso della loro attività in rete, gli utenti finiscono inevitabilmente per mettere a disposizione: l'apparente gratuità di molti servizi forniti *on line*, a cominciare da quelli dei motori di ricerca e dei *social network*, è resa possibile da questa struttura in cui la merce di scambio è costituita, appunto, dai dati personali dell'utente, in altri termini dalla sua stessa identità. Insomma, sia pure in modo diverso da quanto si verifica nel tradizionale *two sided market* tipico della televisione commerciale, e secondo forme molto più raffinate e complesse rese possibili dalle tecniche di profilazione e dell'analisi dei *big data*, nei media elettronici governati da logiche di mercato, siano essi gratuiti o a pagamento, l'utente è sempre, allo stesso tempo, destinatario di un servizio e oggetto di transazioni economiche da parte del fornitore del servizio<sup>64</sup>.

È persino inutile sottolineare le possibilità di manipolazione che tali tecniche di analisi e profilazione possono offrire, specie nel momento in cui dalla semplice rilevazione delle abitudini di consumo finalizzata all'offerta di beni e servizi si passi alla rilevazione delle opinioni e degli orientamenti politici, culturali o religiosi finalizzata all'offerta di contenuti informativi o addirittura di proposte politiche<sup>65</sup>.

Un'altra importante sfida per il servizio pubblico dell'era digitale dovrebbe, quindi, essere quella di fornire anche in rete una piattaforma trasmissiva in cui l'offerta di contenuti sia sottratta a questo tipo di meccanismi e in cui la gratuità non sia l'apparenza dietro la quale si dissimula la riduzione dello spettatore-utente

<sup>64</sup> Sulla complessità delle dinamiche economiche della rete, e sulle loro implicazioni rispetto al "mito" della democrazia digitale, v. M. HINDMAN, *The Myth of Digital Democracy*, Princeton, 2008, p. 15; P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015; e, soprattutto, M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Dir. inform. e informatica*, 2015, p. 273 ss.

<sup>65</sup> Sulla tendenza all'applicazione di tecnologie che massimizzano il profitto (targetizzazione dei votanti, confezionamento di messaggi mirati, rilevazione delle preferenze tramite analisi dei dati di navigazione) sia nelle politiche di *E-Government*, sia nell'organizzazione delle campagne elettorali, v. ad es. A. CHADWICK, *Internet Politics. States, Citizens, and New Communication Technologies*, New York-Oxford, 2006, p. 31 ss.; cfr. anche, in argomento, P.N. HOWARD, T.J. MILSTEIN, *Spiders, Spam and Spyware: New Media and the Market for Political Information*, in M. CONSALVO (ed.), *Internet Studies 1.0*, 2003, accessibile all'indirizzo *web*: <http://faculty.washington.edu/pnhoward/publishing/articles/howardmilstein.pdf>.

a merce, ma sia una gratuità reale: ciò che può essere garantito solo da un servizio finanziato dalla collettività e perciò reso autonomo dalle logiche del mercato che, nel contesto digitale, si traducono inevitabilmente nelle logiche della profilazione.

### 3.3. Fake news, post-truth e missione dei media di servizio pubblico

Il carattere frammentato della informazione in rete non produce, poi, soltanto il rischio di una informazione polarizzata ed estremizzata, già magistralmente evidenziato da Sunstein; la tendenza dei *social network* e dei motori di ricerca a “filtrare” le informazioni sulla base delle preferenze dell’utente ha anche un altro effetto non meno preoccupante, in quanto rende decisamente più problematico l’effettivo riscontro, da parte dell’utente stesso, dell’attendibilità delle informazioni che circolano in rete.

Tali informazioni, in quanto tendenzialmente condivise all’interno di cerchie più o meno ristrette di utenti già ideologicamente orientate, sfuggono alla possibilità della verifica e del confronto: il proliferare delle c.d. *fake news*, tema divenuto di scottante attualità da un paio di anni a questa parte, trova terreno fertile in un sistema mediatico in cui alla crescente sfiducia verso i media tradizionali e, in particolare, verso le testate giornalistiche non si accompagna l’offerta di strumenti alternativi di *fact checking*.

Il dibattito odierno su *fake news* e “post verità” sembra sempre più orientarsi verso l’introduzione di forme di intervento pubblico, per lo più attraverso l’imposizione di obblighi preventivi di controllo in capo ai *provider*, se non addirittura attraverso l’intervento repressivo, anche di tipo penale, nell’ipotesi di diffusione di notizie false, a prescindere dall’idoneità a pregiudicare un bene di rilievo costituzionale<sup>66</sup>.

Se invece, come ritengo, si debba diffidare di fronte a posizioni che comportano un abbandono di alcuni principi fondanti della teoria liberale del *free speech*<sup>67</sup>, ma non si possano sottovalutare i limiti dell’informazione “dal basso”,

---

<sup>66</sup> Sul tema, si rinvia ai contributi raccolti in *Medialaws. Rivista di diritto dei media*, n. 1/2017, nell’ampia sezione monografica dedicata al tema del contrasto alle *fake news* e alla disinformazione in rete, disponibili all’indirizzo [http://www.medialaws.eu/rivista\\_category/1-2017/](http://www.medialaws.eu/rivista_category/1-2017/).

<sup>67</sup> Ho esposto sinteticamente tale posizione in M. BASSINI, G.E. VIGEVANI, *Primi appunti su fake news e dintorni*, in *Medialaws. Rivista di diritto dei media*, n. 1/2017, pp. 11-22, disponibile all’indirizzo [http://www.medialaws.eu/rivista\\_category/1-2017/](http://www.medialaws.eu/rivista_category/1-2017/). In direzione analoga si pone anche Nicolò Zanon che, in una recentissima recensione a un saggio sul tema, sostiene la perdurante attualità delle categorie concettuali radicate nel diritto costituzionale liberale-classico e degli schemi concettuali che, «attualizzando la filosofia del “free trade in ideas” espressa dal giudice Oliver Holmes nel caso “Abrams vs United States”, privilegiano la prospettiva secondo la quale “best antidote to fake news and hate speech is more speech”»; N. ZANON, *Fake news e diffusione dei social media: abbiamo bisogno di un’ “Autorità Pubblica della Verità”?* (a margine di G. PIRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI, *Parole e potere – Libertà d’espressione, hate speech e*



si potrebbe allora recuperare uno spazio per una forma di intervento pubblico di carattere non censorio né repressivo, ma (in senso lato) “pedagogico” e “di servizio”, che punti a fornire agli utenti, accanto a una informazione per quanto possibile accurata e obiettiva, anche gli strumenti per orientarsi nell’immensa varietà di contenuti reperibili in rete<sup>68</sup>.

È chiaro che una forma di intervento pubblico di tale genere non dovrebbe limitarsi alla predisposizione di strumenti di *fact checking* la cui attendibilità sia generalmente riconosciuta, ma dovrebbe contestualmente muovere in altre direzioni ed *in primis* verso la formazione degli operatori dell’informazione verso un giornalismo responsabile e la creazione di un saldo legame tra servizio pubblico e mondo professionale.

Da quanto sin qui esposto discende, insomma, la necessità di ripensare in profondità il concetto di pluralismo dei media.

Su un primo versante, corrispondente a quello che è stato definito pluralismo “interno”, non si tratta più, come si è già detto, di garantire, in un mondo di risorse limitate, degli spazi per la diffusione di contenuti che siano espressione delle varie istanze politiche, culturali, religiose, che convivono nella società; come si è visto, infatti, nello sconfinato orizzonte del *web* gli spazi sono pressoché illimitati, sicché il problema non è più quello della presenza dei contenuti, ma della loro visibilità, dello loro verificabilità e, più e prima ancora, della concreta possibilità, per ogni utente, di venire a contatto con opinioni diverse dalle proprie, di confrontarsi con punti di vista altri.

---

*fake news*, Egea, Milano, 2017), in *Medialaws. Rivista di diritto dei media*, n. 1/2018, pp. 11-22 ([www.medialaws.eu/fake-news-e-diffusione-dei-social-media-abbiamo-bisogno-di-un-autorita-pubblica-della-verita-a-margine-di-g-pitruzzella-o-pollicino-s-quintarelli-parole-e-potere-liberta-d/](http://www.medialaws.eu/fake-news-e-diffusione-dei-social-media-abbiamo-bisogno-di-un-autorita-pubblica-della-verita-a-margine-di-g-pitruzzella-o-pollicino-s-quintarelli-parole-e-potere-liberta-d/)).

<sup>68</sup> Si veda, ad es., quanto si evidenzia nel *Carnet* del Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa N. MUIZNIEKS, *Le service public de radiodiffusion menacé en Europe*, del 2 maggio 2017 (<https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/public-service-broadcasting-under-threat-in-europe>), sulla importanza, ai fini della lotta alla disinformazione, dell’esistenza di media di servizio pubblico «forts, indépendants et dotés de ressources suffisantes»: «Dans un contexte caractérisé par des sociétés hautement polarisées, où prévaut un manque de confiance dans les institutions et «l’establishment» et où la prolifération d’informations non objectives ou de désinformation pure et simple est amplifiée par les médias sociaux, il importe encore davantage que le service public de radiodiffusion soit fort et véritablement indépendant. Le problème de la désinformation ne sera pas résolu en soumettant les contenus à des restrictions ou en procédant à des blocages arbitraires, mais en veillant à ce que la population ait accès à des informations exactes et impartiales, mises à disposition par des radiodiffuseurs publics en qui elle ait confiance. La seule manière de répondre à la désinformation délibérée est de favoriser la liberté des médias et le pluralisme, notamment en développant un service public de radiodiffusion de qualité, qui respecte des normes professionnelles élevées, et en renforçant la confiance du public à travers des reportages fidèles, responsables et éthiques. Dans une déclaration commune sur la liberté d’expression et les fausses nouvelles, la désinformation et la propagande, adoptée en mars dernier, quatre rapporteurs spéciaux sur la liberté d’expression ont réaffirmé combien il importe que les médias de service public soient forts, indépendants et dotés de ressources suffisantes, et qu’ils soient clairement investis de la mission de servir l’intérêt général et de fixer et respecter des normes journalistiques élevées».

Si tratta di una sfida immane che richiede un ripensamento profondo e rispetto al quale non appaiono convincenti i tentativi di soluzione improntati sulla imposizione, agli operatori privati del *web*, di obblighi che si potrebbero definire di “pluralismo interno”<sup>69</sup>: le proposte elaborate in questo senso infatti risultano spesso viziate da un approccio paternalistico o da rischi di distorsioni illiberali<sup>70</sup>.

Rispetto a simili soluzioni, non a caso elaborate in un contesto come quello degli Stati Uniti, che non ha conosciuto una esperienza del servizio pubblico paragonabile a quella europea, ci si potrebbe invece chiedere se il patrimonio di esperienze, conoscenze e professionalità maturato nei paesi europei nell'ambito del servizio pubblico (o, per meglio dire, quanto di tale patrimonio ancora resiste, in alcuni paesi, dopo decenni di omologazione alle logiche della televisione commerciale) non possa essere messo al servizio di questa nuova sfida: non tanto per eseguire un compito preconfezionato e definito sin dall'inizio, poiché nulla può essere dato per scontato in uno scenario in costante mutamento, quanto proprio per elaborare progetti, per trovare soluzioni, per sperimentare, in un contesto in cui il ruolo del servizio pubblico non sia definito in partenza ma si reinventi e si ridefinisca in continuazione adattandosi alle incessanti trasformazioni della tecnologia e della società.

Il concetto di pluralismo deve essere rimeditato in profondità anche sull'altro suo versante, quello che normalmente viene definito come “esterno”: sotto questo profilo, non si tratta più di garantire un'equa distribuzione di risorse scarse (che siano le frequenze o le risorse pubblicitarie) all'interno di un limitato numero di operatori nazionali, quanto di prendere atto che la dimensione in cui operano i fenomeni di concentrazione di potere (economico e) mediatico trascende ormai irreversibilmente i confini nazionali.

Se quello dei c.d. “*over the top*” è già da tempo un mondo in cui si muovo-

---

<sup>69</sup> Ad esempio prospettando l'inserimento, nelle pagine *web*, di *link* a siti di diverso orientamento (come suggerito ad es. da C.R. SUNSTEIN, *Republic.com*, cit., 197 ss.), o l'adozione di sistemi di filtraggio che spongano le persone ad argomenti che esulano dalla loro normale esperienza (come propone E. PARISER, *The Filter Bubble. What the Internet Is Hiding from You*, 2011, trad. it. *Il filtro. Quello che internet ci nasconde*, Milano, Il Saggiatore, 2012). Una panoramica di possibili soluzioni si rinviene da ultimo nel già citato recente saggio di C. SUNSTEIN, *#republic*, cit., p. 213 ss.

<sup>70</sup> A simili proposte si possono infatti contrapporre diverse obiezioni. In primo luogo, la loro attuazione, se non lasciata alla (improbabile) buona volontà dei privati, richiederebbe l'imposizione di obblighi estremamente invasivi a carico dei fornitori di servizi e/o di contenuti in rete, finendo con il comprimere significativamente la loro libertà e col rendere più difficoltosa, se non impossibile, la loro attività; in secondo luogo, queste soluzioni manifestano un considerevole schematicismo, nel momento in cui danno per scontato che sia sempre agevole rinvenire i contenuti “nuovi” ed “inediti” con cui l'utente dovrebbe essere messo in contatto, mentre in realtà anche tale operazione richiede scelte complesse, che verrebbero demandate o all'autorità pubblica, con la conseguente compressione della libertà degli operatori, o agli operatori stessi, con il conseguente rischio di ulteriori manipolazioni ed errori (cfr. E. MOROZOV, *To Save Everything, Click Here* (2013), trad. it. *Internet non salverà il mondo*, Milano, Mondadori, 2014, p. 332).

no colossi transnazionali operanti spesso in regime di sostanziale monopolio, anche l'universo dei fornitori di contenuti audiovisivi sta vivendo processi di concentrazione su scala internazionale; e non c'è che da chiedersi quale scenario ci si può attendere se, come è prevedibile e in parte sta iniziando ad accadere, il processo di integrazione tra “vecchi” e “nuovi” media si tradurrà anche in un processo di fusione e concentrazione tra soggetti proprietari.

Nuove concentrazioni di potere, insomma, reclamano nuovi strumenti di tutela: a fronte della presenza di un numero ristretto di operatori di dimensioni enormi, che trascendono i confini nazionali e tendono a muoversi a livello globale, ci si può attendere ben poco dal ricorso a strumenti (peraltro in non pochi casi rivelatisi di dubbia efficacia anche sul piano interno, come dimostra l'esperienza italiana) come la fissazione di soglie al possesso di reti o frequenze o all'acquisizione delle risorse pubblicitarie; occorrerebbe, invece, porsi l'obiettivo di preservare delle aree di informazione “libera”, per quanto possibile immuni dallo strapotere economico dei c.d. “colossi del *web*”.

La logica della creazione di “isole” di informazione “libera” non ha solo il senso di garantire uno spazio di libertà rispetto al predominio delle logiche del mercato, ma anche un significato in senso lato culturale: con la fine dell'era “romantica” di internet, in cui la rete si rappresentava come una comunità di liberi ed eguali che cooperavano spontaneamente e gratuitamente alla sua implementazione e alla sua crescita, la rete appare, oggi, come il terreno di uno scontro economico che rischia di soffocare le realtà editoriali minori, imponendo non solo la ferrea logica del profitto che contraddistingue l'operato dei c.d. colossi del *web*, ma anche, conseguentemente, modelli culturali che, per forza di cose, tendono ad essere standardizzati ed omologati.

In questo scenario, un ulteriore ma non meno importante compito del servizio pubblico potrebbe essere anche quello di preservare e difendere le specificità culturali nazionali e locali rispetto all'azione omologatrice delle grandi piattaforme, in attuazione del compito affidato alla Repubblica dall'art. 9 Cost.

#### *4. L'autonomia del servizio pubblico: una questione di diritto costituzionale*

##### *4.1. L'autonomia del servizio pubblico dal potere politico ed economico come preconditione del servizio pubblico radiotelevisivo*

Nei paragrafi precedenti si è visto come l'esistenza di un servizio pubblico nel settore dei media audiovisivi possa avere tuttora un senso, a condizione di adattarne obiettivi e modalità di azione rispetto alle problematiche dell'era digitale; problematiche che non solo sono almeno in parte inedite ma anche in rapida quanto imponderabile evoluzione.

Il fatto, quindi, che permangano enormi aree di incertezza su come dovrebbe essere articolata la nuova “missione” del servizio pubblico, su quali tipologie

specifiche di servizi dovrebbe offrire e su quali piattaforme dovrebbe operare, non inficia la validità del discorso di fondo: un servizio pubblico può avere un senso, e forse addirittura rivelarsi costituzionalmente necessario, anche se non vi è una assoluta certezza, oggi, sugli specifici compiti che dovrebbe assumere.

Pur con la cautela indispensabile nell'affrontare temi estranei alle competenze del giurista, mi pare ragionevole ritenere che, se si vuole immaginare un servizio pubblico dell'era digitale, si debba pensare una struttura adattabile e flessibile, che lavora per obiettivi e progetti, senza linee di azione rigide e precostituite. In altri termini, occorrerebbe, forse, ripensare anche lo schema, anch'esso viziato da una certa rigidità, del contratto di servizio, che muove dal presupposto che i due contraenti (lo Stato e la concessionaria) sappiano già in partenza quali specifiche prestazioni l'uno richiede all'altro e considerare, invece, modalità di rapporto più duttili e flessibili, in cui ciò che importa non è sapere *a priori* ciò che si deve fare ma essere nelle condizioni di pensare e elaborare soluzioni nuove.

Si tratta, insomma, di ricreare, se possibile, un clima analogo a quello che ha caratterizzato alcune stagioni della ormai lunga esperienza del servizio pubblico radiotelevisivo nel nostro paese: stagioni in cui, spesso per cause puramente accidentali, per il ricorrere di particolari condizioni storiche o politiche che hanno momentaneamente alleviato la pressione degli innumerevoli interessi esterni che da sempre la circondano, la concessionaria si è rivelata effettivamente un laboratorio di idee e di sperimentazione e non (o non solo) terreno di conquista del mondo politico-partitico, da un lato, e di progressiva penetrazione della logica omologatrice del mercato, dall'altro.

Nel contesto attuale, una volta chiarite le grandi ragioni di fondo dell'esistenza di un servizio pubblico di media audiovisivi<sup>71</sup>, più che specificare nel det-

---

<sup>71</sup> In questo senso, un utile punto di riferimento può essere fornito dalla dichiarazione della *European Broadcasting Union* (EBU) dell'ottobre 2012 sui *core values* del servizio pubblico, di seguito così riassunti in E. CHELI (coord.), *Riforma del servizio pubblico radiotelevisivo e della governance della RAI*, Fondazione Astrid, Roma, 2014, p. 8: "universalità" (fra cui «raggiungere e offrire i contenuti a tutti i segmenti della società, nessuno escluso. Creare una sfera pubblica nella quale ogni cittadino può formare le proprie opinioni e idee. Favorire l'inclusione e la coesione sociale»); "indipendenza" (fra cui: «assicurare la massima imparzialità e indipendenza dalla politica, da interessi economici e da qualsiasi altro tipo di influenza e ideologia. Essere liberi di sfidare i potenti, mettere in discussione e verificare le tesi predominanti, contribuire a una cittadinanza informata»); "eccellenza" (fra cui: «operare con i più alti standard di integrità, professionalità e qualità. Favorire e sostenere i talenti, formare lo staff»); "diversità" (fra cui «valorizzare e sostenere la diversità generazionale, culturale, religiosa e delle minoranze. Consapevolezza della ricchezza creativa che può derivare dalla diversità e contribuire a creare una società più inclusiva e meno frammentata»); "responsabilità e trasparenza" (fra cui «ascoltare i cittadini e coinvolgerli in un permanente e rilevante confronto. Pubblicare linee guida editoriali. Spiegare, correggere gli errori, dare conto delle attività, delle *policies*, del bilancio e delle scelte editoriali»); "innovazione" («arricchire la *media industry* nazionale e locale. Essere una guida nel processo dell'innovazione e della creatività. Sviluppare e proporre nuovi formati, nuove tecnologie, nuove opportunità di connessione con i pubblici. Essere capaci di attrarre, tenere attratti e formare lo staff in modo da consentire a tutte le risorse di partecipare e dare forma al futuro digitale»).

taglio obblighi e prestazioni della concessionaria, occorre dunque creare le condizioni perché il servizio pubblico sia in condizione di sperimentare e di elaborare soluzioni innovative, al di fuori delle pressioni e dei condizionamenti della politica e del mercato.

Presupposto imprescindibile per creare simili condizioni è l'autonomia, nella duplice accezione di autonomia dalle logiche e dagli imperativi del mercato, da un lato, e dalle ingerenze e dalle logiche spartitorie della classe politica, dall'altro: in tale scenario l'autonomia, così intesa, non è più solo uno degli attributi, per quanto necessario, del servizio pubblico ma la vera e propria preconditione costituzionale per poter immaginare un servizio pubblico nel settore dei media audiovisivi.

Sembra opportuno in questa sede ragionare di "autonomia", e non solo di "indipendenza", perché si vuole evidenziare sia il versante puramente negativo (immunità da condizionamenti politici, tutelata attraverso modalità di designazione e garanzie di permanenza degli organi direttivi; immunità dai condizionamenti economici, assicurata da finanziamenti pubblici stabili e certi), sia il versante propriamente positivo, ovvero la capacità di costituire canali di dialogo non solo con le istituzioni politico-rappresentative (Parlamento e Governo), ma con la società nel suo complesso: il mondo delle autonomie territoriali, il mondo della cultura, il mondo dell'istruzione e della ricerca e quello degli operatori professionali dell'informazione, sino ad arrivare, in ipotesi, anche a realtà editoriali di stampo "comunitario" che si propongano di preservare la propria indipendenza sia dal sistema politico-partitico, sia dai condizionamenti economici<sup>72</sup>.

Solo una autonomia intesa in questo modo, nella sua accezione più sostanziale e pregnante, può consentire di superare il paradosso della "libertà di Stato" e i connessi rischi di paternalismo o di autoritarismo. Non c'è un potere superiore che dice cosa bisogna fare, c'è un soggetto autonomo che lo decide, appunto, in autonomia, rendendone conto alla società nel suo complesso; un soggetto comunitario, sociale, distinto dallo stato apparato, espressione vera del pluralismo sociale e culturale.

---

<sup>72</sup> Sull'esigenza, da tempo affermata ma sempre di fatto disattesa, di affiancare al rapporto con le istanze politiche quello con la c.d. "società civile" v. in particolare O. GRANDINETTI, *La governance della RAI e la riforma del 2015*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2016, p. 833 ss., che in particolare richiama un interessante passaggio della sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 1987, laddove la Corte si domandava se «il solo elevato grado di democraticità rappresentativa, che il servizio sociale in parola ripete dalla sua strutturazione nell'orbita del Parlamento [...] valga a sottrarre il suo funzionamento ad ogni sindacato esterno senza danno o pericolo per quel valore che il servizio è volto a promuovere in relazione a tutte le manifestazioni del pluralismo sociale e ideologico, ivi comprese, ed anzi, particolarmente, quelle minoritarie o addirittura non aventi voce in Parlamento». Spunti interessanti in questo senso si rinvencono in P. ZICCHITTU, *Televisioni di comunità e servizio pubblico radiotelevisivo: attualità e prospettive*, in *Dir. inform. e informatica*, 2010, p. 308 ss.

In questo senso si può dire che il servizio pubblico non deve (più) essere una “televisione di Stato”, ma deve connotarsi come “pubblico” nell’accezione più ampia, come espressione della società nelle sue molteplici articolazioni.

#### 4.2. *L'autonomia del servizio pubblico come questione della democrazia*

La questione dell’indipendenza e dell’autonomia del servizio pubblico radio-televisivo si perde nella notte dei tempi e si può dire nasca con la stessa idea di servizio pubblico: già negli anni venti del secolo scorso John Reith, leggendario direttore generale della *BBC*, riteneva che il servizio pubblico dovesse godere di assoluta indipendenza dal potere politico<sup>73</sup>. Da qui in avanti, il tema dell’indipendenza ha attraversato tutte le fasi dello sviluppo del sistema radiotelevisivo ed è ben presente anche in quella che probabilmente rimane ancora la più importante decisione della Corte costituzionale italiana in materia.

Nel 1974, al tramonto dell’era del monopolio legale, la Corte costituzionale italiana giustifica infatti la riserva allo Stato della radiodiffusione «solo se si assicurano che il suo esercizio sia preordinato a due fondamentali obbiettivi: a trasmissioni che rispondano alla esigenza di offrire al pubblico una gamma di servizi caratterizzata da obbiettività 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. In mancanza di una disciplina legislativa che imponga queste due linee direttive e che predisponga gli strumenti all’uopo adeguati, il mezzo radiotelevisivo, posto nella libera disponibilità di chi lo gestisce, rischia – non meno, e forse con maggior danno, che se fosse nelle mani di pochi privati – di essere un poderoso strumento a servizio di parte, non certo a vantaggio della collettività»<sup>74</sup>.

Una concezione non dissimile è richiamata dal Tribunale costituzionale federale tedesco all’inizio degli anni novanta quando, in presenza di un sistema misto pubblico-privato, riconosce che «sussiste l’obbligo costituzionale per lo Stato, sulla base dell’art. 5, primo comma, della Legge fondamentale, di garantire un servizio pubblico televisivo da affidare ad un *broadcaster* pubblico», in quanto l’esistenza e lo sviluppo di un servizio pubblico è funzionale a un “mandato” nei confronti dei cittadini, che può essere adempiuto in presenza di alcune condizioni, *in primis* quella dell’autonomia nella programmazione<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Sul punto, da ultimo, A. GRASSO, *Il tradimento del servizio pubblico*, in L. GARLATI, G.E. VIGEVANI, *Processo e informazione*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 104.

<sup>74</sup> Corte cost. n. 225 del 1974.

<sup>75</sup> BVerfGE 83, 238 (299), 5 febbraio 1991.

Nel 2002, agli albori del processo di trasformazione della tecnica di trasmissione per la televisione terrestre da analogica a digitale, il giudice italiano delle leggi riconosce «l'esistenza e la giustificazione costituzionale dello specifico "servizio pubblico radiotelevisivo" esercitato da un apposito concessionario rientrante, per struttura e modo di formazione degli organi di indirizzo e di gestione, nella sfera pubblica», ma ne legittima la permanenza «solo in quanto chi esercita tale servizio sia tenuto ad operare non come uno qualsiasi dei soggetti del limitato pluralismo di emittenti (...), bensì svolgendo una funzione specifica per il miglior soddisfacimento del diritto dei cittadini all'informazione e per la diffusione della cultura, col fine di "ampliare la partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese" ...»<sup>76</sup>.

Quasi un decennio più tardi, alla vigilia del definitivo spegnimento della televisione analogica, il Parlamento europeo, in una risoluzione sul servizio pubblico radiotelevisivo, sostiene che «nell'era digitale (...) il servizio pubblico di radiodiffusione dovrebbe contribuire, come già fa, a mantenere una sfera pubblica, fornendo una programmazione di elevata qualità con un valore sociale e informazioni oggettive» (considerando N); a tal fine, raccomanda agli Stati *inter alia* «di assicurare finanziamenti adeguati, proporzionati e costanti ai media di servizio pubblico affinché questi ultimi siano in grado di assolvere alla propria missione, di garantirne l'indipendenza politica ed economica e di contribuire a una società dell'informazione e della conoscenza inclusiva con mezzi d'informazione rappresentativi e di elevata qualità accessibili a tutti» (racc. 18) e ricorda che «i consigli di amministrazione delle emittenti di servizio pubblico dovrebbero essere composti da persone nominate in base alle loro competenze e all'esperienza maturata nel settore dei media» (racc. 21)<sup>77</sup>.

Sin dagli anni novanta, come si dirà oltre, il tema dell'indipendenza del *public broadcasting* è oggetto di attenta considerazione da parte degli organismi del Consiglio d'Europa: nella risoluzione sul futuro del servizio pubblico radiotelevisivo del 1994, gli stati partecipanti si impegnano «to guarantee the independence of public service broadcasters against political and economic interference»<sup>78</sup>, e poco dopo, nell'Appendice alla Raccomandazione su "la garanzia dell'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo" (1996), il Comitato dei ministri adotta un certo numero di articolate direttive finalizzate ad assicurare l'indipendenza dei concessionari del servizio pubblico, compresa la raccomandazione che «the legal framework governing public service broadcasting organisations should clearly stipulate their editorial independence and institu-

---

<sup>76</sup> Corte cost. n. 284 del 2002.

<sup>77</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2010 sul servizio pubblico di radiodiffusione nell'era digitale: il futuro del sistema duale (2010/2028(INI)).

<sup>78</sup> Risoluzione (n. 1) adottata nel corso della IV conferenza ministeriale europea sulle politiche dei Mass media (Praga, 7-8 dicembre 1994).

*tional autonomy*», sottolineando in particolare che le regole sulla nomina e lo status dei membri dei consigli di amministrazione e degli organi di controllo siano definite in modo da evitare ogni rischio di interferenze politiche o di altro genere<sup>79</sup>.

Il tema dell'indipendenza è al centro anche della nota sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Manole vs. Moldova*, del 2009<sup>80</sup>, ed è ripreso, nel 2012, nel contesto di quello che ormai è divenuto il nuovo "ecosistema digitale", da una ulteriore raccomandazione del Comitato dei Ministri, sulla "governance dei media di servizio pubblico"; questa raccomandazione, evidenziando la necessità del passaggio «*from being the State broadcaster – with strong links to the government, and weaker accountability to the wider audience or civil society – to becoming genuine public service media, with editorial and operational independence from the State*», ribadisce il peculiare ruolo assunto in Europa dai media di servizio pubblico e invita i legislatori nazionali a predisporre una normativa che garantisca un sistema di *governance* adeguato, che assicuri la necessaria indipendenza editoriale e l'obbligo di rendere conto del proprio operato al pubblico<sup>81</sup>.

Ancor più recentemente, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, nella sua risoluzione del 2017 su "Media on line e giornalismo: sfide e responsabilità", preoccupata «*about the weakening of professional media as well as by an exponential growth in internet media which do not adhere to professional standards of journalism*», sottolinea «*the special responsibility of public broadcasters to adequately reflect the entire range of views present in society*» e raccomanda agli Stati di «*enable public service broadcasters to make full use of the technical possibilities offered by online media, ensuring that their internet presence complies with the same high editorial standards as offline; in particular, public service media should exercise the greatest editorial diligence with regard to user-generated or third-party content published on their internet portals*»<sup>82</sup>.

Le medesime sollecitazioni si rinvergono infine in una Raccomandazione del marzo 2018, ove il Consiglio d'Europa evidenzia che: «*Independent and sustainable public service and not-for-profit community media can serve as a counterbalance to increased media concentration*» e chiede conseguentemente che «*States should adopt specific measures to protect the editorial independence and operational autonomy of public service media by limiting the influence of the State. The supervisory and management boards of public service media should be able to op-*

---

<sup>79</sup> Raccomandazione CM/Rec.(96)10 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, sulla garanzia dell'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo.

<sup>80</sup> Corte EDU, sez. IV, *Manole e aa. c. Moldova*, 17 settembre 2009.

<sup>81</sup> Raccomandazione CM/Rec(2012)1 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, del 15 febbraio 2012, sulla *governance* dei media di servizio pubblico.

<sup>82</sup> Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione 2143 (2017), *Online media and journalism: challenges and accountability*, 25 gennaio 2017, parr. 2, 3 e 12.



*erate in a fully independent manner and the rules governing their composition and appointment procedures should be transparent and contain adequate checks and balances to ensure their independence»<sup>83</sup>.*

Come si vede, sentenze e documenti di organi diversi, in tempi e condizioni tecnologiche differenti, da un lato collocano il servizio pubblico audiovisivo tra le fondamenta dell'ordinamento democratico, ritenendolo essenziale per la garanzia del pluralismo e dell'identità culturale di ogni nazione, per la promozione delle libertà fondamentali e per il funzionamento della democrazia, dall'altro pongono quale principio basilare che i media di servizio pubblico debbano operare in un quadro istituzionale stabile, che assicuri un livello adeguato di finanziamenti, di autonomia delle società radiotelevisive pubbliche e di indipendenza editoriale<sup>84</sup>.

Si tratta, come si avrà modo di vedere, di condizioni che difficilmente trovano riscontro non solo nelle democrazie più giovani, ma anche in ordinamenti di più antica tradizione liberale: proprio questa tensione tra disegno teorico e realtà, tra l'ideale del servizio pubblico come istituzione di garanzia del pluralismo e le esperienze diffuse di sottoposizione delle televisioni pubbliche alle interferenze del potere politico o economico, costituisce la questione nodale che attraversa questo saggio.

#### *4.3. Il servizio pubblico radiotelevisivo come "istituzione di garanzia"*

Nella prospettiva che si è cercato di delineare, il tema dell'autonomia si intreccia profondamente con quello del fondamento costituzionale del servizio pubblico, della giustificazione della presenza di un soggetto pubblico in un panorama mediatico profondamente trasformato dallo sviluppo delle tecnologie digitali e delle piattaforme proprietarie a pagamento e sconvolto dalla comparsa di nuovi soggetti mediatici sulla rete.

---

<sup>83</sup> Raccomandazione CM/Rec(2018)1 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri del 7 marzo 2018 sul pluralismo e la trasparenza della proprietà dei media, punto 9 del preambolo e punto 2.9 delle linee guida.

<sup>84</sup> Il concetto di indipendenza editoriale non riguarda solo i media pubblici, ma tutti i mezzi di informazione e si collega all'idea che l'attività giornalistica non debba subire interferenze da poteri esterni, siano essi politici o economici. Per le emittenti di servizio pubblico, tuttavia, tale garanzia assume peculiare rilievo in ragione degli obblighi di pluralismo e imparzialità che sono chiamate a perseguire. Nel rispetto degli indirizzi e dei limiti sanciti dalla legge e dai contratti di servizio, ad esse, dunque, devono essere rimesse la gestione e la responsabilità dei palinsesti e dei programmi e i controlli relativi all'adempimento della missione non debbono tradursi in forme di controllo preventivo sulla programmazione; in questo senso. C. NISSEN, *Public Service Media in the Information Society. Report prepared for the Group of Specialists on Public Service Broadcasting in the Information Society (MC-S-PSB)*, Media Division, Directorate General of Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2006, p. 35 ss.

In altri termini, quella dell'autonomia del servizio pubblico si presenta oggi come una grande "questione costituzionale", un tema centrale non solo per la sopravvivenza stessa del servizio, ma per la stessa qualità della democrazia: sintetizzando e anticipando tendenze che saranno più approfonditamente analizzate in seguito, si può ritenere che la condizione per la sopravvivenza di un servizio pubblico (e non già di mere emittenti statali, che sono altra cosa), che in molte parti d'Europa mostra profondi segni di crisi, è che si trasformi progressivamente in «organo "costituzionale"»<sup>85</sup>, secondo la celebre definizione che Piero Calamandrei diede della scuola, condividendo con quest'ultima la funzione di alimentare il sapere critico.

Appare quindi necessario che il servizio pubblico, se vuole mantenere una legittimazione costituzionale, si converta in una "istituzione" non partigiana, indipendente, di garanzia, con un ruolo *counter-majoritarian*, di controllo dell'operato del potere e di salvaguardia del pluralismo, sul tipo di quello esercitato in Italia dalla Corte costituzionale e dalla magistratura; un'istituzione, al contempo, in grado di promuovere l'identità e insieme la diversità culturale di un Paese, in controtendenza rispetto a una televisione commerciale che tende a una omologazione su scala internazionale; un'istituzione con un ruolo non troppo lontano da quello della scuola pubblica e delle grandi istituzioni culturali (il richiamo all'istruzione e anche alla sanità pubblica è ricorrente nei dibattiti nazionali ed europei sul ruolo dei media pubblici, così come è frequente il richiamo alla dottrina dei "beni comuni"); un'istituzione, tuttavia, non avulsa dalla realtà politico-sociale, ma che deve in qualche modo rispecchiare le varie componenti di ogni Paese e mantenere un rapporto *in primis* con le istituzioni rappresentative.

In questo senso, l'indipendenza strutturale e funzionale viene a essere la precondizione per lo svolgimento delle finalità del servizio pubblico, l'elemento distintivo rispetto alle emittenti commerciali e, al contempo, il necessario corollario della libertà e del pluralismo dei media.

Se questo è vero, si comprende perché il richiamo al valore del pluralismo sia sempre più spesso associato non tanto all'obbligo dello Stato di garantire la presenza delle molteplici voci presenti nell'arena pubblica, quanto all'indipendenza dell'emittente e alla missione di "informare, educare e intrattenere" – secondo la nota triade teorizzata da John Reith per la BBC – assicurando la qualità e la diversità della programmazione in tutti i generi. In qualche modo, con una formula sintetica, vi è un appello a passare dal "pluralismo quantitativo" al "pluralismo qualitativo"<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> P. CALAMANDREI, *Discorso pronunciato al III Congresso dell'Associazione a difesa della scuola nazionale (ADSN)*, Roma 11 febbraio 1950, pubblicato in *Scuola democratica. Periodico di battaglia per una nuova scuola*, Roma, suppl. al n. 2 del 20 marzo 1950, pp. 1-5.

<sup>86</sup> Questa distinzione si rinviene in K. FAVRO, H. ISAR, A. KELLER, *Existe-t-il un nouveau servi-*

Ed è in questa prospettiva antinomica tra le due interpretazioni del principio pluralista che si può studiare l'evoluzione del servizio pubblico radiotelevisivo in alcuni Stati e, soprattutto, comprendere la difficoltà dei legislatori europei – e di quello italiano forse ancor più di altri – di sciogliere il nodo gordiano costituito dal problema di come coniugare la rappresentatività dell'organo di governo del servizio pubblico, ovvero *in primis* il collegamento al Parlamento, con l'autonomia editoriale e l'imparzialità dell'emittente.

### *5. Su alcune scelte di fondo nell'analisi del tema*

Le notazioni sin qui svolte consentono sin d'ora di dar conto di alcune scelte di fondo che hanno guidato la stesura di questo lavoro.

In primo luogo, la scelta di limitare l'analisi al tema del servizio pubblico, come distinto, se pure necessariamente connesso, da quello del sistema radiotelevisivo nel suo complesso, si giustifica con il fatto che quello del servizio pubblico radiotelevisivo è percepito, nella gran parte degli ordinamenti europei, quale tema di diritto costituzionale, in misura maggiore e qualitativamente differente rispetto a quello della disciplina generale dei servizi di media audiovisivi.

Se non vi è dubbio che anche la regolamentazione dei media, e di quelli audiovisivi in particolare, ponga problemi di diritto costituzionale, quando dal sistema dei media si passa allo specifico tema del servizio pubblico la dimensione costituzionale assume una centralità del tutto peculiare, dal momento che, come si è già accennato e come si vedrà meglio in seguito, si pone come giustificazione della istituzione del servizio pubblico; in altri termini, mentre con riferimento ai media privati le regole e i principi costituzionali vengono in rilievo essenzialmente come limiti al mercato e alla libera iniziativa privata, con riferimento al servizio pubblico la Costituzione non può limitarsi a operare come limite, ma deve essere assunta necessariamente come fondamento dell'esistenza stessa del servizio.

Nel settore privato il processo di digitalizzazione e il venir meno dei limiti discendenti dalla scarsità delle risorse trasmissive sembrano spingere verso un affievolimento della specialità della radiotelevisione rispetto ad altri settori economici, mettendo in discussione il paradigma della necessità di regole speciali a garanzia del "pluralismo esterno" per ricondurre il mercato dei media audiovisivi nel contesto delle generali regole antitrust; diversamente la possibilità stessa di sopravvivenza di un servizio pubblico non può prescindere da una sua forte legittimazione costituzionale.

Si tratta di chiedersi, quindi, se la rivoluzione tecnologica in atto abbia fatto definitivamente venire meno – riprendendo il già citato passaggio della sent. 284

---

*ce public de la communication audiovisuelle?*, in *Legipresse*, n. 262, giugno 2009, p. 76 ss.

del 2002 del Giudice italiano delle leggi – la giustificazione costituzionale dello specifico “servizio pubblico radiotelevisivo”, esercitato da un soggetto rientrante nella sfera pubblica o se, al contrario, le ragioni del servizio pubblico, di quel modello del *public service broadcasting* di cui da tempi remoti si annuncia la crisi e la fine, non possano ritrovare, in questo scenario in profondo mutamento, una inaspettata attualità.

Proprio a tale rilievo preminente della dimensione costituzionale si deve anche un'altra scelta di fondo di questo lavoro, ovvero quella di dedicare una attenzione particolare – pur cercando di non perdere di vista la profonda connessione con gli altri temi (missione, ambito di intervento, finanziamento) – al tema della *governance* del servizio pubblico.

Come si avrà modo di osservare, infatti, il ruolo che il servizio pubblico può ancora svolgere nell'attuale contesto economico, tecnologico e culturale non può prescindere dalla ridefinizione delle regole della sua *governance*: solo una adeguata rivisitazione delle norme sulla struttura, sull'organizzazione, sulle modalità di nomina e revoca di dirigenti e amministratori e sulle relative responsabilità può consentire al servizio pubblico di conquistare e di svolgere quel ruolo di “istituzione di garanzia” che ne rappresenta oggi probabilmente l'unica ragione d'essere e di sopravvivenza.

Nel contesto che si viene delineando, le regole sull'organizzazione, sui criteri di nomina degli amministratori, sulle funzioni delle autorità di regolazione del settore assumono un peso decisivo nel definire un equilibrato sistema della comunicazione pubblica e, dunque, dello stesso rapporto tra governanti e governati, in modo da assicurare la centralità della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini (ed in particolare del diritto ad una informazione corretta, obiettiva e plurale) e da ridimensionare il peso delle logiche politico-partitiche, eliminando le distorsioni che hanno sinora contraddistinto il rapporto tra servizio pubblico radiotelevisivo e politica.

In questa prospettiva, lo studio della evoluzione delle regole sull'organizzazione del servizio pubblico è fondamentale per comprendere, unitamente ai suoi legami con la forma di governo e il sistema politico e partitico<sup>87</sup>, anche le modalità di distribuzione e diffusione del potere e il rapporto tra organi di indirizzo politico e organi di garanzia: il ruolo del servizio pubblico come “istituzione di garanzia”, nel senso che si è già accennato e che più avanti si avrà modo di chiarire ulteriormente, lo pone a fianco di altre realtà dotate, più o meno esplicitamente, di legittimazione costituzionale (a cominciare dalla magistratura e dalla scuola) come snodo di un articolato sistema di “contropoteri” che rappresenta il cuore della Costituzione democratica.

---

<sup>87</sup> La necessità di analizzare le modalità di nomina degli organi del servizio pubblico, e in particolare la relativa distribuzione tra Parlamento e Governo, alla luce dei tratti distintivi e del concreto funzionamento di ciascuna forma di governo è messa bene in luce da G. PAVANI, *La governance dei sistemi radiotelevisivi pubblici: una questione culturale*, in *federalismi.it*, n. 1, 2016, in particolare p. 27 ss.

Insomma, il tema della *governance* del servizio pubblico radiotelevisivo è, ad avviso di chi scrive, un grande tema di diritto pubblico e costituzionale e le diverse soluzioni che si confrontano, in merito ai criteri di nomina degli organi di vertice e dei relativi controlli e responsabilità, rivelano non solo diverse visioni sul senso e sulla ragione d'essere del servizio pubblico, ma anche diverse visioni sul rapporto tra governanti e governati in una società democratica.

Ad esempio, l'alternativa tra la nomina esclusivamente "politica" (di competenza parlamentare o governativa) degli amministratori e sistemi di nomina "misti" in cui possa trovare spazio, accanto alla designazione politica, anche quella da parte di altre realtà (altre cariche istituzionali, autorità di settore, autonomie funzionali e territoriali, corpi intermedi, università, organizzazioni sociali, media indipendenti, cittadini, sino ad arrivare alla stessa "comunità" dei dipendenti della società concessionaria) è anche l'alternativa tra due differenti versioni del rapporto tra Stato e società e del modo di essere di una società pluralista: non è solo la grave crisi che stanno vivendo oggi i partiti, quindi, che induce a ritenere che la nomina degli amministratori della concessionaria del servizio pubblico debba essere tale da garantire un pluralismo sociale, culturale e territoriale, piuttosto che meramente politico.

Ma anche restando al livello del rapporto con gli organi dell'indirizzo politico, è evidente che la dialettica tra il ruolo del Governo e quello del Parlamento, per ciò che attiene al tema della nomina e della revoca degli organismi direttivi della società concessionaria, sottende diverse visioni del rapporto tra i due organi e quindi differenti visioni della stessa forma di governo parlamentare<sup>88</sup>.

Ancora, sempre con riferimento alle modalità di nomina e revoca degli amministratori, le diverse scelte che possono operarsi in questi ambiti riflettono il diverso spazio che, nell'organizzazione del servizio pubblico, si vuole attribuire al (solo) "pluralismo" – inteso come mera rappresentazione della congerie delle interpretazioni ideologiche e culturali presenti in società complesse e poliedriche – o invece (anche) alla "neutralità", ovvero il porsi del servizio come soggetto capace di interpretare autonomamente la realtà: e in particolare, a tale alternativa rimanda la scelta in ordine ai meccanismi con cui far valere la responsabi-

---

<sup>88</sup> Non deve quindi stupire che il primo caso di un conflitto di attribuzioni sollevato da una Commissione parlamentare nei confronti del Governo (e risolto favorevolmente dalla Corte) abbia visto, nel ruolo di ricorrente, proprio la Commissione parlamentare per la vigilanza sul servizio pubblico radiotelevisivo: il riferimento è al conflitto deciso con la sentenza n. 69 del 2009, sollevato dalla Commissione parlamentare di vigilanza contro il Governo in relazione alla revoca di un componente del consiglio di amministrazione della RAI (su cui, *inter alia*, cfr. R. DICKMANN, G. MALINCONICO, *La posizione costituzionale della Commissione di vigilanza RAI nel quadro delle competenze normative in materia di servizio pubblico radiotelevisivo* (nota a corte cost. 13 marzo 2009, n. 69), in *www.federalismi.it*, 18 marzo 2009; L. VIOLINI, *Note sul "caso Petroni": ovvero se sia ancora necessario garantire l'imparzialità del servizio pubblico radiotelevisivo e come la si debba garantire*, in *Quad. cost.*, 2008, pp. 375-379; C. CARUSO, *Il caso Petroni davanti alla Corte, ovvero della metamorfosi dell'atto politico*, in *www.forumcostituzionale.it*).

lità degli amministratori nei confronti degli organi politici, o alla possibilità di impartire agli organismi direttivi del servizio pubblico istruzioni o direttive, insomma la possibilità di applicare al servizio pubblico tutto l'armamentario che il diritto pubblico ha escogitato per assicurare l'unità dell'indirizzo politico e la responsabilità politica.

Infine, le scelte in tema di *governance*, e in particolare quelle relative alle modalità di controllo e ai meccanismi con cui si fa valere la responsabilità dei dirigenti, sono come è ovvio strettamente connesse alle modalità con cui si definisce e si formalizza la missione del servizio pubblico e si vigila sul suo adempimento. Si tratta quindi, da un lato, di definire il ruolo che all'interno di tali dinamiche deve svolgere la riserva di legge, rispetto ad altre fonti di differente matrice; dall'altro, di definire la posizione reciproca di Parlamento, Governo e Autorità di settore e di comprendere se abbia senso, in un contesto così affollato di attori, discorrere di una qualche forma di "indipendenza editoriale" del servizio pubblico.

Da ultimo, occorre rendere conto della scelta di limitare l'analisi solo ad alcuni Stati europei e di privilegiare la ricostruzione dell'evoluzione storica delle normative in materia.

Una prima, forse banale, ragione della delimitazione all'Europa è che il servizio pubblico, per come lo abbiamo conosciuto, è una creazione squisitamente europea: come è stato recentemente sottolineato da Massimo Scaglioni nella prefazione alla edizione italiana del saggio sul servizio pubblico televisivo in Europa di Jérôme Bourdon, «questo complesso principio – insieme politico, giuridico e organizzativo – denominato *public service broadcasting* (servizio pubblico radio-televisivo”, appunto) è senza dubbio il contributo più originale che l'Europa (occidentale) abbia saputo offrire alla storia mondiale della televisione»<sup>89</sup>.

Non solo, ma l'aver circoscritto l'analisi a Stati appartenenti all'UE e al Consiglio d'Europa consente di verificare la portata effettiva e l'impatto dei principi del diritto dell'Unione e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sulle scelte degli organi interni.

Quanto alla scelta di prendere in considerazione, nell'ambito UE, alcuni paesi e non altri, essa è legata a due ragioni. Da un lato, si è voluto privilegiare l'analisi di quegli ordinamenti che, in tempi assai recenti, si sono posti la questione della ridefinizione della missione, dell'identità, dell'organizzazione e del finanziamento dei media di servizio pubblico e hanno intrapreso un cammino riformatore di indubbio rilievo (Regno Unito, Francia e Spagna); dall'altro, si è circoscritta l'analisi a Stati di dimensione analoghe all'Italia e con notevoli affinità in termini di storia e cultura politica, posto che, come è stato acutamente osservato, «*the political culture and the size of countries have a de-*

---

<sup>89</sup> M. SCAGLIONI, *Tra miti e volontà. Storia e destino del servizio pubblico*, in J. BOURDON, *Il servizio pubblico. Storia culturale delle televisioni in Europa*, Milano, Vita e pensiero, 2015, p. VII.

*cisive influence on their media system and media regulation»<sup>90</sup>. In questa prospettiva si è ritenuto opportuna una analisi anche del sistema tedesco.*

Obiettivo di questo lavoro non è, infatti, solo offrire un panorama del diritto positivo in vigore in alcuni Stati europei, una ricostruzione diacronica dell'evoluzione normativa che, nei sistemi prescelti, ha nel tempo disciplinato il sistema di governo dei media di servizio pubblico: tale analisi è senza dubbio di rilievo, ma non fine a se stessa.

L'obiettivo perseguito in questa ricerca è di comprendere quali siano i temi che stanno interrogando, non solo in Italia, gli studiosi del diritto pubblico, in particolare in relazione all'evoluzione tecnologica e all'incidenza del diritto sovranazionale sulla missione, sulle forme organizzative e sulle modalità di finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo, in modo da porre le basi per un ragionamento sulle problematiche costituzionali del servizio pubblico radiotelevisivo in Italia e negli altri ordinamenti presi in esame e, in particolare, sulla questione del rapporto tra garanzia del pluralismo politico e indipendenza delle emittenti di proprietà pubblica.

Per raggiungere tale scopo, appare preliminare lo studio dei principi e dei vincoli discendenti dal diritto dell'Unione e da quelli che derivano dal Consiglio d'Europa e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

---

<sup>90</sup>E. NOWAK, *Autonomy and Regulatory Frameworks of Public Service Media in the Triangle of Politics, the Public and Economy: A Comparative Approach*, Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism, 2014, p. 2 che riprende un tema sviluppato in D.C. HALLIN, P. MANCINI, *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, Cambridge, 2004, cit.

## CAPITOLO II

# L'AUTONOMIA DEL SERVIZIO PUBBLICO: UNA QUESTIONE DI DIRITTO EUROPEO

SOMMARIO: 1. La dimensione europea dei media di servizio pubblico. – 1.1. L'evoluzione del diritto dell'Unione tra principio di concorrenza e “diversità” del servizio pubblico radiotelevisivo. – 1.2. Il Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica e le esenzioni dal divieto di aiuti di Stato. – 1.3. L'autonomia dei media di servizio pubblico e l'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali. – 2. L'autonomia dei media di servizio pubblico e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. – 2.1. L'autonomia del servizio pubblico radiotelevisivo nella *soft law* del Consiglio d'Europa. – 2.2. Pluralismo e indipendenza dei media nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

### 1. *La dimensione europea dei media di servizio pubblico*

#### 1.1. *L'evoluzione del diritto dell'Unione tra principio di concorrenza e “diversità” del servizio pubblico radiotelevisivo*

L'obbligo di assicurare l'autonomia editoriale e organizzativa dei media di servizio pubblico non discende solo dai principi costituzionali e dalle legislazioni degli ordinamenti nazionali: almeno per gli Stati membri dell'Unione europea, tale imperativo può, sia pure con qualche problematicità, ricavarsi anche dall'appartenenza a tale istituzione sovranazionale.

Dunque, prima di procedere all'analisi degli interventi normativi che negli ultimi anni hanno modificato l'assetto organizzativo dei media di servizio pubblico in importanti ordinamenti europei e in particolare in Italia, appare opportuno definire il quadro dei principi generali ricavabili dal diritto dell'Unione che contribuiscono a tracciare i confini che le singole normative statali non possono oltrepassare.

Si tratta di un *corpus* abbondante e frastagliato, che associa un ampio insieme di norme dei trattati, di fonti derivate, di risoluzioni e raccomandazioni, ulteriormente specificato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Nella logica di questo scritto, si farà riferimento principalmente a quei principi e a quei provvedimenti il cui *focus* è improntato alla delimitazione dello spazio di discrezionalità legislativa nella definizione del modello di *governance* dell'emittente pubblica, al fine di garantire i valori fondanti del pluralismo e del-



l'indipendenza del servizio pubblico dall'interesse economico e politico di parte.

Pur privilegiando tale prospettiva, il tema dello spazio, dei limiti e del finanziamento della televisione pubblica nel diritto dell'Unione europea non può essere del tutto trascurato, dal momento che, come è stato evidenziato<sup>1</sup>, l'approccio regolatorio intercetta la tensione tra una politica *market-oriented* e una incline a preservare la diversità del servizio pubblico radiotelevisivo.

In questa logica, non può mancare un cenno alla antica questione dei vincoli europei al finanziamento delle emittenti incaricate del servizio pubblico, anche in ragione del legame tra regole sugli aiuti di Stato, definizione degli obblighi di servizio pubblico e possibilità per il soggetto assegnatario di perseguire la propria missione.

Come noto, infatti, a partire dalla fine degli anni ottanta del secolo scorso<sup>2</sup> le regolamentazioni nazionali sulla radiotelevisione, e in particolare sulle emittenti pubbliche, hanno dovuto fare i conti con il diritto comunitario e, dunque, con una concezione prevalentemente orientata alla tutela del mercato e come tale tendenzialmente ostile a ogni alterazione della libera concorrenza<sup>3</sup>; il motivo per occuparsi dei servizi pubblici radiotelevisivi era principalmente il finanziamento pubblico che essi ricevevano e che si poneva in potenziale conflitto con le regole in materia di aiuti di Stato<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>K. DONDEES, C. PAUWELS, *Does EU Policy Challenge the Digital Future of Public Service Broadcasting?*, in *Convergence*, 14(3), 295, p. 298.

<sup>2</sup>Prima di allora, la Corte di Giustizia non aveva posto seriamente in discussione il monopolio statale dell'attività di radiodiffusione; cfr. in particolare, CGCE, 30 aprile 1974, n. 155/73, *Sacchi c. Italy*, 1974 E.C.R. 410, relativa alla nota vicenda di un imprenditore piemontese che, all'inizio degli anni settanta, in regime di monopolio Rai, fondò una televisione locale, denominata "Telebella". In tale decisione, la Corte di Giustizia ritenne che l'attività di *broadcasting* dovesse essere sottoposta, come tale, alle norme del trattato che riguardano la prestazione di servizi e non di beni (artt. 59 e 66 del Trattato CEE). Per quanto concerne la libera concorrenza, la Corte stabilì che «[n]othing in the Treaty prevents Member States, for considerations of public interest of a non-economic nature, from removing radio and television transmissions, including cable transmissions from the field of competition by conferring on one or more establishments an exclusive right to conduct them». Tuttavia, aggiunse la Corte, all'impresa cui uno Stato membro abbia conferito, ai sensi dell'art. 90 del Trattato, determinati diritti esclusivi, si applicano – qualora l'esercizio del monopolio implichi attività di natura economica – le disposizioni richiamate da detta disposizione per le imprese pubbliche.

<sup>3</sup>Cfr. tra i molti studi, P. CARETTI, *Servizio pubblico radiotelevisivo e pluralismo nel diritto comunitario*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il pluralismo radiotelevisivo tra pubblico e privato*, Padova, Cedam, 2007, pp. 38 e ss., V. ZENO ZENCOVICH, *Il "servizio pubblico televisivo" nel nuovo quadro normativo comunitario*, in *Dir. inform. e informatica*, 2003, p. 1 ss., nonché R. CRAUFURD SMITH, *Getting the Measure of Public Services: Community Competition Rules and Public Service Broadcasting*, in *Yearbook of Media and Entertainment Law*, n. 3 (1997-1998), p. 147 ss., B. DE WITTE, *Public Service Broadcasting and European Law*, Oxford, Hart Publishing Ltd, 2002 e A. ALEXIS, *Services publics et aides d'État*, in *Rev. Dr. Un. Eur.*, 2002, p. 63 ss.

<sup>4</sup>Tale posizione di tendenziale diffidenza nei confronti del finanziamento pubblico è sottoli-

Tale margine di conflittualità, peraltro, si è accresciuto nel corso del tempo a fronte dell'evoluzione tecnologica che ha condotto prima all'affermazione della televisione digitale e, negli ultimissimi anni, alla realizzazione della c.d. convergenza tecnologica, ove la rete sembra sempre più assumere un ruolo di "pivot" anche nella distribuzione dei servizi audiovisivi. Nel secolo in corso, infatti, i media di servizio pubblico hanno intrapreso una profonda trasformazione, utilizzando le nuove piattaforme di distribuzione ed ampliando la gamma dei loro servizi; ciò ha determinato una sempre maggior concorrenza con la televisione privata di natura commerciale, ma anche con altre imprese editoriali che operano sul *web*.

In questo mutevole contesto, l'impostazione dell'Unione nel settore dei media audiovisivi, primariamente volta a «promuovere il rafforzamento delle imprese europee, mettendole in condizione di competere sul mercato mondiale»<sup>5</sup>, non si è spinta a disconoscere la comune tradizione giuridica degli Stati membri, che – pur in un quadro differenziato – vede ovunque la presenza di soggetti incaricati dello svolgimento di compiti di servizio pubblico, rientranti nella sfera pubblica e finanziati anche con sovvenzioni pubbliche; né tale visione prevalentemente economicistica ha comportato che le fonti europee trascurassero del tutto la questione dell'indipendenza e del finanziamento delle emittenti di servizio pubblico e della sua effettiva tutela.

Punto di partenza per l'analisi del dato normativo è l'art. 14 del TFUE che, riconoscendo «l'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale», attribuisce a Unione e Stati membri il compito di assicurare che «tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti». Rileva, poi, l'art. 106.2 TFUE, che introduce un regime di esenzione per le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, sottoponendole alle regole di concorrenza «nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata». Gli artt. 107 e 108 TFUE, in materia di aiuti di Stato, prevedono inoltre il principio generale dell'incompatibilità con il diritto dell'Unio-

---

neata da R. BORRELLO, *Alcune notazioni sull'attuale assetto del servizio pubblico radiotelevisivo in Italia*, in *Giur. cost.*, 2013, p. 3642, secondo il quale la *ratio* seguita dalle istituzioni "tecniche" dell'Unione e in particolare dalla Commissione è stata principalmente quella di collocare il servizio pubblico «nella ben nota prospettiva mercatocentrica, finendo per profilarlo, in negativo, in ordine a tutto ciò che delle sue caratteristiche tradizionali, poteva 'disturbare' la mano invisibile di una efficiente concorrenza nel settore dell'audiovisivo».

<sup>5</sup> Così M. MANETTI, *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*, in *Rivista AIC*, 1/2012, p. 6. Tale giudizio appare condiviso dalla maggioranza degli studiosi, sia pure con sfumature differenti; ad esempio, Rafael Díaz Arias definisce l'impostazione ideologica della Commissione "neoliberal" (R. DÍAZ ARIAS, *Contenido jurídico del servicio público de la radiotelevisión en España las obligaciones de los operadores públicos y privados*, Madrid, Icono 14, 2012, p. 19).

ne delle misure di sostegno finanziario alle imprese attraverso risorse pubbliche, salvo le deroghe in base alle quali tali misure possono essere compatibili con il diritto dell'Unione allorché perseguano obiettivi di interesse generale chiaramente definiti. Il controllo sui regimi di aiuti esistenti e sui progetti di nuovi aiuti è attribuito alla Commissione (art. 108)<sup>6</sup>.

Tuttavia, come coglie bene Giovanna de Minico, la prestazione audiovisiva, «particolare *genus* di servizio pubblico», non deve sottostare alle sole regole generali della categoria di appartenenza, discendenti dall'art. 106 TFUE; ad esse, infatti, «si aggiunge la disciplina di settore, in ragione della sua peculiarità di scopo: informare la collettività e così intervenire sulla formazione del consenso politico del cittadino-utente del servizio»<sup>7</sup>. Così, secondo il ragionamento della studiosa, «quando l'attività di servizio si risolve nella prestazione radiotelevisiva le richieste europee si moltiplicano: infatti, si pretende che il polo pubblico di riferimento abbia una ben precisa struttura. Precisamente, dovrà essere articolato in un gestore, un regolatore e un controllore, ciascuno autonomo e chiamato a compiti non sovrapponibili con quelli degli altri. Il regolatore darà gli obiettivi di scopo pubblico, i *public purposes*; il gestore orienterà e renderà il servizio secondo quegli obiettivi, prima posti; infine, il controllore vigilerà sulla conformità dell'attività di *broadcast* alle regole poste *ex ante* dal regolatore»<sup>8</sup>.

## 1.2. Il Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica e le esenzioni dal divieto di aiuti di Stato

Un primo, decisivo passo verso la prospettiva che considera le questioni relative ai mezzi di comunicazione anche come questioni di natura politico-democratica è costituito dal Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri, annesso al Trattato di Amsterdam del 1997 (ora Protocollo n. 29 allegato ai Trattati). Tale atto costituisce «notoriamente il frutto della volontà degli Stati membri di difendere dalla minaccia rappresentata dall'offensiva portata, in sede europea, dalle emittenti private le peculiarità dell'approccio europeo al sistema radiotelevisivo, caratterizzato quasi ovunque dalla forte presenza di emittenti pubbliche e spesso da un sistema "duale" o misto, comprendente cioè sia soggetti pubblici che soggetti privati»<sup>9</sup>; esso attribuisce, così, ai singoli

<sup>6</sup> Per un'attenta descrizione del quadro comunitario, si veda F. BRUNO, *Il servizio pubblico radiotelevisivo nell'ordinamento comunitario e nazionale. Idee e suggerimenti per una riforma della Rai*, in *Federalismi.it*, n. 2/2015, 29 maggio 2015, pp. 2-5.

<sup>7</sup> G. DE MINICO, *Europa, tecnica e mercato. Riforme e futuro per BBC e Rai*, in *Politica del diritto*, 2/2015, p. 216.

<sup>8</sup> G. DE MINICO, *Europa, tecnica e mercato. Riforme e futuro per BBC e Rai*, cit., pp. 216-217.

<sup>9</sup> Così R. MASTROIANNI, G. STROZZI, *Commento all'art. 11*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 234.

Stati la competenza a provvedere al finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo, ma solo «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»<sup>10</sup>.

Per quanto tale norma, a una prima e superficiale analisi, possa sembrare riferirsi esclusivamente al riconoscimento della facoltà lasciata agli Stati membri di finanziare il servizio pubblico, senza che tali sovvenzioni possano configurarsi alla stregua di aiuti di Stato, in realtà va ben oltre, gettando le basi per la legittimità stessa del servizio pubblico televisivo nel solco tracciato dall'art. 14 TFUE, che tutela i servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale oltretutto territoriale.

Il Protocollo, in altri termini, individua – sia pure implicitamente – un nesso tra presenza di un servizio pubblico e garanzia del pluralismo “interno” e dunque giustifica *a priori* l'esistenza di servizi pubblici radiotelevisivi sulla base della circostanza 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»<sup>11</sup>; in tale prospettiva, il Protocollo consente che gli Stati membri possano definire l'ambito del servizio pubblico e prevedere forme di finanziamento a favore delle emittenti di servizio pubblico, in deroga alla disciplina degli aiuti di Stato<sup>12</sup>.

Nella medesima logica, la Direttiva 2002/21/CE, emanata il 7 marzo 2002, stabilisce che, nell'eventualità in cui le autorità pubbliche mantengano il controllo delle imprese che gestiscono i servizi di comunicazione, affinché ciò possa rientrare entro i parametri di legalità comunitaria è necessario che gli Stati membri si adoperino al fine di garantire un'effettiva separazione strutturale della «funzione attinente alla concessione dei diritti [...] dalle funzioni attinenti alla proprietà o al controllo»<sup>13</sup>, garantendo altresì l'indipendenza delle autorità nazionali di regolazione in modo tale che la loro attività si svolga secondo imparzialità e trasparenza<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Così il citato Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri.

<sup>11</sup> Così il *considerando* del Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri.

<sup>12</sup> Cfr. P. CARETTI, *L'evoluzione del servizio pubblico in Italia*, in *Le istituzioni del federalismo*, cit., pp. 35-36.

<sup>13</sup> Direttiva 2002/21/CE del 7 marzo 2002, art. 11, p.to 2.

<sup>14</sup> Come recita il testo della direttiva 2002/21/CE del 7 marzo 2002, art. 3, p.to 2, «gli Stati

Una svolta decisiva rispetto alle valutazioni condotte dalla Commissione su questo versante va certamente individuata nella Comunicazione del 2001 (aggiornata, come si dirà, nel 2009), relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione (2001/C-320/04); in tale documento, anch'esso figlio per molti aspetti di una visione prevalentemente economicistica del settore degli audiovisivi, la Commissione ha esplicitato le indicazioni ricavabili dal Protocollo, chiarendo il quadro della regolamentazione del finanziamento statale e precisando alcuni criteri rispetto all'applicazione dell'art. 106, par. 2, TFUE (allora art. 86, par. 2, TCE).

La Comunicazione del 2001 sistematizza i criteri elaborati dalla Corte di giustizia per valutare se un servizio di interesse economico generale possa rientrare nel campo di esenzione dal divieto di aiuti di Stato<sup>15</sup>.

---

membri garantiscono l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione provvedendo affinché esse siano giuridicamente distinte e funzionalmente autonome da tutti gli organismi che forniscono reti, apparecchiature o servizi di comunicazione elettronica. Gli Stati membri che mantengono la proprietà o il controllo di imprese che forniscono reti e/o servizi di comunicazione elettronica provvedono alla piena ed effettiva separazione strutturale delle funzioni di regolamentazione dalle attività inerenti alla proprietà o al controllo».

<sup>15</sup>L'atteggiamento complessivo delle istituzioni europee rispetto al finanziamento del servizio pubblico televisivo non si potrebbe comprendere appieno senza i necessari riferimenti alla prassi della Commissione, del Tribunale e della Corte di giustizia rispetto alla valutazione della compatibilità con il diritto dell'Unione delle misure finalizzate alla copertura dei costi derivanti dall'adempimento di obblighi di servizio pubblico. Un punto assai controverso nella prassi di questi organi, infatti, riguarda la natura delle erogazioni in favore delle imprese incaricate della prestazione di un servizio pubblico, talvolta ritenute costituire aiuti di Stato ancorché corrispondenti alla mera remunerazione dei costi aggiuntivi sostenuti per la prestazione del servizio pubblico, talaltra giudicate invece estranee a tale ambito. La dicotomia tra queste due posizioni è stata descritta in termini di conflitto tra una visione *state aid approach* e una prospettiva *compensation approach*. Nemmeno la posizione delle istituzioni europee è apparsa immune da ripensamenti, seguendo una linea piuttosto ondivaga nel corso del tempo. In un primo momento, gli organismi comunitari sono apparsi maggiormente inclini ad abbracciare la linea della qualificazione generalizzata di tali misure come aiuti di Stato, facendo ricorso all'art. 106, par. 2, come fondamento per una giustificazione della loro legittimità. Tale orientamento, pur apparentemente confermato anche dalla Comunicazione della Commissione del 2001, non è tuttavia rimasto immutato nel corso del tempo. Due sentenze della Corte di giustizia hanno in particolare riportato al centro del dibattito la qualificazione della compensazione. Da un lato, la sentenza della Corte di giustizia nel caso *Ferring* (Corte di giustizia, 22 novembre 2001 nella causa C-53/00, *Ferring SA/Agence centrale des organismes de sécurité sociale* (ACOSS), Racc. 2001, pp. I-9067), si è espressa per l'adozione del *compensation approach*, rivendicando l'esigenza di verificare la corrispondenza tra le erogazioni in favore dell'impresa assegnataria del servizio pubblico e i costi aggiuntivi di tal guisa sostenuti. La di poco successiva, notissima pronuncia *Altmark* (Corte di giustizia, 24 luglio 2003, nella causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*) ha confermato la prevalenza di questo metodo, fissando tuttavia alcuni importanti requisiti affinché le misure in favore delle imprese che svolgono un servizio pubblico non ricadano nell'ambito degli aiuti di Stato. Ove tali requisiti siano integrati, va esclusa la sussistenza di un aiuto di Stato e dunque la necessità di uno scrutinio da parte della Commissione, diversamente si apre la strada per una valutazione da parte di quest'ultima in ordine al rispetto delle condizioni, tra le altre, per

Il primo requisito consiste nell'esigenza che si configuri un servizio di interesse economico generale che sia chiaramente definito come tale da parte dello Stato membro interessato (*definition*).

In secondo luogo, l'impresa beneficiaria degli aiuti deve essere esplicitamente incaricata dallo Stato membro di svolgere il servizio di interesse economico generale (conferimento, o *entrustment*).

Da ultimo, si richiede il rispetto di un duplice criterio di proporzionalità (*proportionality*): da un lato, l'applicazione delle regole sulla concorrenza, e in specie di quelle relative agli aiuti di Stato, deve costituire un ostacolo all'adempimento delle funzioni assegnate all'impresa; dall'altro lato, l'esenzione dalle regole in questione non deve compromettere lo sviluppo degli scambi in misura contraria agli interessi dell'Unione.

Il primo criterio richiede che la missione di servizio pubblico sia analiticamente descritta, così da delimitare l'ambito entro il quale è legittima la percezione di risorse da parte dell'impresa assegnataria<sup>16</sup>. A questo riguardo, l'atteggiamento della Commissione si è rivelato tendenzialmente elastico: l'esecutivo europeo si è infatti attribuito la competenza a sindacare soltanto le ipotesi in cui lo Stato membro sia incorso in un "errore manifesto" nella definizione del servizio pubblico. In particolare, tale erronea qualificazione può verificarsi, secondo la Commissione, qualora lo Stato membro attribuisca una missione di rilevanza pubblicistica a un soggetto che svolge chiaramente un'attività di natura commerciale e privata. È stato correttamente osservato<sup>17</sup> come il margine di discrezionalità di cui gli Stati membri dispongono sconti inevitabilmente l'effetto della digitalizzazione, che ha indotto le imprese operanti il servizio pubblico televisivo ad allargare la propria offerta al punto di lambire talvolta la concorrenza degli operatori privati.

Il criterio dell'*entrustment* evoca l'applicazione in questo campo della *rule of law*, laddove si esige che l'attribuzione della missione di servizio pubblico riposi su una disposizione di legge<sup>18</sup>.

Lo standard di proporzionalità, invece, presenta alcune criticità nella misura in cui impone alla Commissione di appurare se sussista sovracompensazione,

---

l'esenzione ai sensi dell'art. 106, par. 2, TFUE. La prassi successiva alla decisione *Altmark* ha visto la Commissione pronunciarsi in alcuni procedimenti, in larga parte definiti con l'adozione di impegni: questa casistica ha dimostrato la difficoltà delle misure di finanziamento delle imprese operanti un servizio pubblico a superare il test fissato dalla Corte di giustizia, a causa in particolare del secondo requisito posto dalla sentenza, che esige una definizione in via preliminare ed *ex ante*, in modo obiettivo e trasparente, dei parametri per il calcolo della compensazione del servizio pubblico.

<sup>16</sup>In Italia, tale requisito è integrato dall'art. 45 del d.lgs. n. 177/2005, che definisce analiticamente gli obblighi del servizio radiotelevisivo.

<sup>17</sup>K. DONDEERS, C. PAUWELS, *Does EU Policy Challenge the Digital Future of Public Service Broadcasting?*, in *Convergence*, cit., p. 299.

<sup>18</sup>Nell'ordinamento italiano tale base normativa si rinviene nell'art. 20 della l. n. 112/2004.

vale a dire se l'ammontare dei trasferimenti in favore dell'impresa assegnataria ecceda il valore della compensazione per la prestazione del servizio pubblico<sup>19</sup>; tali criticità derivano in larga parte dalla difficoltà di affidare questa verifica esclusivamente a parametri di carattere economico.

In considerazione dei cambiamenti tecnologici (e giuridici) che *medio tempore* avevano modificato in misura radicale il mercato della radiotelevisione e degli audiovisivi, la comunicazione del 2001 è stata poi aggiornata con la comunicazione 2009/C 257/01 del 27 ottobre 2009, relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva.

In particolare, con lo sviluppo delle nuove tecnologie digitali e dei servizi basati su Internet sono emerse problematiche relative all'ingresso dei media di servizio pubblico nei nuovi mercati. Così, al fine di evitare che il finanziamento pubblico di nuovi servizi audiovisivi di portata rilevante alteri gli scambi e la concorrenza in misura contraria all'interesse comune, la comunicazione più recente impone agli Stati di stimare, mediante una procedura preliminare di valutazione (c.d. "*public value test*") basata su una consultazione pubblica aperta, l'incidenza globale del nuovo servizio sul mercato, raffrontando la situazione in presenza e in assenza del nuovo servizio. Più specificamente, gli Stati membri devono esaminare «se nuovi servizi audiovisivi di portata rilevante pianificati dalle emittenti di servizio pubblico soddisfino le disposizioni del Protocollo di Amsterdam, ossia se soddisfino le esigenze democratiche, sociali e culturali della società, tenuto debito conto dei loro effetti potenziali sulle condizioni commerciali e sulla concorrenza» (par. 84 della comunicazione)<sup>20</sup>.

La comunicazione del 2009 mostra comunque una maggiore consapevolezza della peculiarità del settore radiotelevisivo e del servizio pubblico in particolare; ne pone in evidenza la diversità rispetto ai servizi pubblici di qualsiasi altro settore economico, osservando come non vi sia servizio «che allo stesso tempo abbia accesso a un così ampio settore della popolazione, fornisca tante informazioni e contenuti e in tal modo raggiunga e influenzi i singoli individui e l'opinione pubblica» (par. 9). Soprattutto collega la percezione da parte degli utenti dell'affidabilità del servizio di emittenza radiotelevisiva alla questione «cruciale» della salvaguardia dell'indipendenza della radio e della televisione (par. 10)<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Rispetto all'esperienza domestica, il requisito in parola può dirsi soddisfatto in base alla soggezione della RAI, in quanto concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, alle medesime regole in materia di concorrenza e dunque alla vigilanza dell'AGCM. Inoltre, l'adozione di un sistema di separazione contabile e il rispetto degli obblighi di trasparenza consente di evitare ipotesi di sovra-compensazione e dunque la produzione di effetti pregiudizievoli per il mercato.

<sup>20</sup> Sul rilievo della «apertura, per così dire metodologica, al metodo della consultazione pubblica», cfr. F. BRUNO, *Il servizio pubblico radiotelevisivo nell'ordinamento comunitario e nazionale. Idee e suggerimenti per una riforma della Rai*, in *Federalismi.it*, cit., p. 5.

<sup>21</sup> Il par. 10 della comunicazione afferma che «il servizio di emittenza radiotelevisiva è percepito in generale come una fonte molto affidabile di informazioni e rappresenta, per una percentuale

Si tratta evidentemente di un passaggio non di poco conto, in quanto la Commissione prende in seria considerazione quel legame tra affidabilità e autonomia che, come si cerca di dimostrare in questo saggio, può fondare la legittimazione dei media pubblici nell'attuale contesto tecnologico.

Le questioni dello spazio e della funzione dei media di servizio pubblico sono estranee sia alla direttiva 2010/13/UE (direttiva sui servizi di media audiovisivi), sia alla proposta di revisione della stessa presentata dalla Commissione nel 2016, nell'ambito della strategia europea per la formazione del mercato unico digitale<sup>22</sup>. Un rilievo, sia pure indiretto, rispetto alla questione dell'autonomia delle emittenti di servizio pubblico assume semmai la previsione, contenuta nella proposta di revisione del 2016, di un obbligo per gli Stati di rafforzare i requisiti per garantire l'indipendenza e l'efficacia delle autorità di regolazione del settore, già prescritti a partire dalla direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro).

### *1.3. L'autonomia dei media di servizio pubblico e l'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali*

A livello più propriamente "costituzionale", un riconoscimento, sia pure implicito, dell'autonomia del servizio pubblico radiotelevisivo nell'ordinamento europeo è avvenuto con l'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, approvata a Nizza nel 2000 e divenuta giuridicamente vincolante nel 2009 a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Il primo comma di tale articolo riproduce quasi interamente il corrispondente comma dell'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, affermando il diritto di ogni individuo alla libertà di espressione e specificando che tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee, senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Nel secondo comma dell'art. 11, invece, la Carta prevede un elemento di novità rispetto alla Convenzione EDU, sancendo che «la libertà dei

---

non irrilevante della popolazione, la principale fonte di informazione. Esso arricchisce quindi il pubblico dibattito e, in ultima analisi, può far sì che tutti i cittadini partecipino in qualche misura alla vita pubblica. In un simile contesto, hanno importanza cruciale le salvaguardie dell'indipendenza della radio e della televisione, secondo il principio generale della libertà di espressione quale è sancito all'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'articolo 10 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, un principio giuridico generale il cui rispetto è assicurato dagli organi giudiziari europei».

<sup>22</sup>Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica della direttiva 2010/13/UE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato (COM(2016) 287 final).



media e il loro pluralismo sono rispettati»<sup>23</sup>. Libertà e pluralismo dei media sono, dunque, da intendersi non come meri limiti all'azione comunitaria, ma come principi generali di diritto dell'Unione e come «obiettivi costituzionali» che le istituzioni europee devono perseguire anche attraverso politiche attive<sup>24</sup>.

L'art. 11, secondo comma, della Carta dei diritti si pone, dunque, quale presidio dell'indipendenza delle imprese audiovisive, private e pubbliche, dal potere politico ed economico<sup>25</sup>; a ciò si affianca l'obbligo per gli Stati di garantire l'indipendenza delle autorità nazionali di regolazione del settore dei media, sancito dalle direttive comunitarie in materia di comunicazioni elettroniche del 2002<sup>26</sup>. Tutto ciò attesta la progressiva maggior consapevolezza in ambito comunitario dell'importanza dello sviluppo di sistemi mediatici nazionali pluralisti e capaci di garantire il diritto dei cittadini a essere informati correttamente.

L'interesse delle istituzioni europee al tema del pluralismo dei mezzi di informazione e, in particolare, al ruolo della radiodiffusione pubblica nella vita sociale, democratica e culturale nell'Unione trova poi conferma anche in documenti privi di valore giuridico, quali le molte le risoluzioni<sup>27</sup> in cui il Parlamento europeo ha sottolineato le caratteristiche peculiari del panorama audiovisivo europeo e ha palesato la volontà di conservare e promuovere un «sistema duale efficace con un autentico equilibrio tra emittenti di servizio pubblico e privato» e, all'interno di questo, «un servizio pubblico di radiodiffusione indipendente»<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> Su tale disposizione si vedano F. DONATI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 100-106 e, se si vuole, G.E. VIGEVANI, *Il pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa nella Carta dei diritti*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2003, pp. 1247-1266.

<sup>24</sup> Per una prima lettura del rapporto tra Carta e pluralismo mediatico, si rinvia a G.E. VIGEVANI, *Il pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa nella Carta dei diritti*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, cit., p. 1259.

<sup>25</sup> R. MASTROIANNI, *Servizio pubblico radiotelevisivo tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Le istituzioni del federalismo*, suppl. 1, 2006, p. 110.

<sup>26</sup> I valori del pluralismo e dell'imparzialità dei media trovano la loro prima compiuta affermazione nel diritto derivato dell'Unione nella già richiamata direttiva 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), ove si afferma che «la politica audiovisiva e la regolamentazione dei contenuti perseguono obiettivi di interesse generale, quali la libertà di espressione, il pluralismo dei mezzi di informazione, l'imparzialità, la diversità culturale e linguistica, l'inclusione sociale, la protezione dei consumatori e la tutela dei minori» e in conseguenza si impone agli Stati membri di garantire l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione in modo da assicurare l'imparzialità delle loro decisioni.

<sup>27</sup> Si v. la nota 56 del primo capitolo.

<sup>28</sup> Così la già menzionata Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2010, sul servizio pubblico di radiodiffusione nell'era digitale: il futuro del sistema duale [2010/2028(INI)], ove si afferma «la necessità di mantenere un servizio pubblico di radiodiffusione indipendente, forte e vitale, adeguandolo al contempo alle condizioni poste dall'era digitale», chiedendo «che siano adottate misure concrete per realizzare questo obiettivo» (punto n. 4).

Inoltre, come hanno recentemente osservato Roberto Mastroianni e Girolamo Strozzi, la questione della sussistenza di un obbligo “positivo” degli Stati di garantire l'autonomia dei media di servizio pubblico «si è posta di recente nel quadro dell'iniziativa assunta dalla Commissione di inserire le questioni relative all'indipendenza delle emittenti di servizio pubblico come un valore fondante l'Unione nel contesto della nuova procedura di scrutinio del rispetto della *rule of law*, inaugurata nel marzo del 2014 e finalizzata a fronteggiare, con misure progressive ma tutte dotate di scarsa efficacia giuridica, le minacce sistemiche allo Stato di diritto in uno dei ventotto Stati membri dell'Unione europea»<sup>29</sup>.

Se, tuttavia, si esaminano le ricadute concrete dell'azione degli organi dell'Unione sull'effettiva tutela dell'autonomia e dell'imparzialità delle emittenti di servizio pubblico dei singoli Stati membri, emerge come, anche dopo l'entrata in vigore del Protocollo annesso al Trattato di Amsterdam e dell'art. 11 della Carta dei diritti, la prospettiva della Commissione europea non si sia allontanata da quel controllo sulle regole della concorrenza che ne aveva caratterizzato sin dall'inizio l'orientamento.

Resta infatti di competenza statale la regolamentazione della missione del servizio pubblico e dell'organizzazione delle imprese incaricate del suo svolgimento; non si rinviene nelle fonti europee un vincolo di appartenenza alla sfera pubblica dell'impresa che svolge tale servizio<sup>30</sup>, né un quadro normativo che consenta una reale verifica dell'autonomia di tali imprese e dunque dell'effettivo contributo alle esigenze democratiche, sociali e culturali della società e alla necessità di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione.

Inoltre, l'intensa attività di vigilanza della Commissione europea – dal 2001 vi sono state decine di decisioni sulla legittimità degli aiuti di Stato per il finanziamento delle emittenti di servizio pubblico – si concentra quasi esclusivamente sull'esame delle modalità di utilizzo dei fondi pubblici, mentre non vi è invero alcun effettivo controllo circa il raggiungimento degli standard minimi di indipendenza gestionale e circa l'adeguatezza del finanziamento a garantire il pluralismo<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup>R. MASTROIANNI, G. STROZZI, *Commento all'art. 11*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., p. 236, che citano la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, Brussels, 19 marzo 2014, COM(2014) 158 final.

<sup>30</sup>R. MASTROIANNI, *Riforma del sistema radiotelevisivo italiano e diritto europeo*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 84.

<sup>31</sup>Così E. BUSTAMANTE, *Storia della radio e della televisione in Spagna, 1939-2007: il lato debole della democrazia*, Roma, Rai-ERI, 2007, p. 319; in tema, si veda anche T. KLEIST, A. SCHEUER, *Il servizio pubblico di radiodiffusione e l'Unione europea. Da "Amsterdam" ad "Altmark": il dibattito sulle norme comunitarie in materia di sovvenzioni statali*, in C.S. NISSEN (a cura di), *Fare la differenza. Il servizio pubblico radiotelevisivo nel panorama mediatico europeo*, Roma, Rai-Eri, 2007, p. 215 ss.

Gli stessi tentativi degli organi dell'Unione di frenare alcuni processi di progressivo indebolimento dell'indipendenza delle emittenti pubbliche hanno avuto esiti modesti.

L'esempio recente più noto riguarda l'Ungheria. Le revisioni della regolamentazione del sistema radiotelevisivo pubblico attuate nel biennio 2010-2011 hanno condotto, nel quadro di un generale rafforzamento del controllo governativo sui media, all'adozione di un modello di *governance* centralizzato, fondato su un unico organismo nazionale responsabile sia del finanziamento che della produzione dei programmi, il cui presidente nomina i vertici delle emittenti pubbliche televisive e radiofoniche e dell'agenzia di stampa statale (la quale detiene oltre tutto il monopolio delle fonti informative per l'intero sistema pubblico)<sup>32</sup>. Il nuovo quadro istituzionale ha radicalmente indebolito l'autonomia che la televisione statale aveva progressivamente acquisito, anche grazie ad alcune pronunce della Corte costituzionale ungherese dei primi anni novanta, che avevano prescritto l'obbligo di assicurarne l'indipendenza da Governo, Parlamento, partiti e apparato statale nel suo complesso<sup>33</sup>.

Come mostra da ultimo uno studio svolto su commissione dell'*European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE)*<sup>34</sup>, le pressioni da parte di Commissione e Parlamento europeo non hanno effettivamente inciso sul grado di autonomia dei media ungheresi.

Non dissimile la vicenda dei media pubblici in Polonia. Il legislatore aveva in effetti modellato un sistema di *governance* peculiare, attento a salvaguardare l'indipendenza delle emittenti di servizio pubblico e a mettere gli amministratori almeno formalmente al riparo dalle interferenze politiche. La legge in materia di radiotelevisione del 6 agosto 2010 prevedeva, infatti, che i componenti dei consigli di sorveglianza della televisione e della radio polacche fossero formati in maggioranza da soggetti proposti da università e accademie e designati dopo una selezione trasparente; i consiglieri di amministrazione erano a loro volta nominati, su proposta dei consigli di sorveglianza stessi, dal "Consiglio Nazionale della Radio e della Televisione", un organismo con poteri di regolazione del settore, espressamente previsto dagli artt. 313-315 della Costituzione polacca con il fine di salvaguardare la libertà di parola, il diritto di informare e l'in-

---

<sup>32</sup>In tema si vedano le ricostruzioni di M. LENGYEL, *From 'State Broadcasting' to 'Public Service Media' in Hungary*, in P. IOSIFIDIS (ed.), *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*, cit., p. 250 ss. e di B. TÓTH, *Mapping Digital Media: Hungary*, London, Open Society Foundations, 2012.

<sup>33</sup>M. LENGYEL, *From 'State Broadcasting' to 'Public Service Media' in Hungary*, in P. IOSIFIDIS (ed.), *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*, cit., p. 118 ss.

<sup>34</sup>POLICY DEPARTMENT FOR CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS (a cura di), *A comparative analysis of media freedom and pluralism in the EU Member States*, Bruxelles, European Union, 2016.

teresse pubblico in relazione alle trasmissioni radiotelevisive. Inoltre, gli organi collegiali avevano durata differente sia tra loro che rispetto alla durata del Parlamento, al fine di limitare gli effetti delle pratiche di *spoils system*. Lo scopo della riforma del 2010 era invertire la progressiva emarginazione della televisione pubblica, storicamente afflitta da un alto livello di dipendenza dal potere politico e dal finanziamento pubblicitario, oltre che da una cronica evasione del canone<sup>35</sup>.

Tale normativa è stata radicalmente modificata nel 2016, quando il legislatore polacco ha approvato una serie di riforme – la “piccola legge sui media” del 7 gennaio 2016 e la legge del 22 giugno 2016 sul Consiglio Nazionale dei media – che hanno posto i media di servizio pubblico sotto un più stretto controllo governativo e hanno limitato significativamente il ruolo del Consiglio Nazionale della Radio e della Televisione. Infatti, accanto a tale organismo è stato istituito un “Consiglio Nazionale dei media”, composto da cinque membri di nomina politica e con il potere di nominare e revocare i componenti degli organi di governo della radio e della televisione pubblica nonché della agenzia di stampa polacca.

Le pressioni della Commissione – nonché del Consiglio d'Europa – hanno invero indotto il legislatore polacco a soprassedere a ulteriori riforme, ancor più limitative della libertà di informazione, ma hanno nel complesso solo marginalmente salvaguardato l'autonomia dei media pubblici<sup>36</sup>.

In sintesi, i condizionamenti derivanti dal diritto europeo sulla modalità di svolgimento della missione di servizio pubblico sono per lo più indiretti e parziali. Da un lato, è fuor di dubbio che la normativa europea abbia in qualche modo inciso sulle garanzie di qualità delle televisioni pubbliche, imponendo una distinzione tra programmazione di servizio pubblico e programmazione commerciale; soprattutto negli ordinamenti che mantengono il doppio finanziamento, gli obblighi di definire in modo preciso la missione del servizio pubblico, e i conseguenti obblighi di separazione contabile tra ricavi da canone e da pubblicità, hanno contribuito a frenare la dinamica verso una sostanziale assimilazione della televisione pubblica a quella commerciale. Dall'altro lato, tuttavia, il diritto dell'Unione ha giocato un ruolo complessivamente marginale proprio nella ga-

---

<sup>35</sup>Cfr. A. KRAJEWSKI, K. DIAKITE, *Mapping digital media: Poland*, London, Open Society Foundations, 2012, p. 28 ss.

<sup>36</sup>Come ricordano Mastroianni e Strozzi (R. MASTROIANNI e G. STROZZI, *Commento all'art. 11*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., p. 236), «la Commissione ha sollevato la questione dell'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo dal potere esecutivo nella procedura di *rule of law* aperta in gennaio 2016 nei confronti della Polonia, accusata di intervenire con misure governative capaci di mettere a repentaglio l'indipendenza della società pubblica di radiodiffusione. Nei passi successivi della procedura (l'*Opinion* adottata il 1° giugno 2016 e la *Recommendation* inviata alla Polonia il 27 luglio 2016) questa accusa è venuta meno». Anche alla luce di tali vicende, i due studiosi sottolineano «l'esigenza di cambiare prospettiva e di abbandonare l'approccio “mercato interno” per una più efficace e coraggiosa strada di armonizzazione delle legislazioni nazionali» (p. 236).

ranza dell'indipendenza editoriale ed istituzionale dei servizi pubblici, indipendenza che pure costituisce il necessario corollario della libertà dei media solennemente proclamata nella Carta dei diritti fondamentale e patrimonio costituzionale comune degli ordinamenti europei.

## 2. *L'autonomia dei media di servizio pubblico e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*

### 2.1. *L'autonomia del servizio pubblico radiotelevisivo nella soft law del Consiglio d'Europa*

Passando all'esame della "altra Europa", ossia del sistema di tutela sovranazionale dei diritti dell'uomo assicurato dal Consiglio d'Europa, il primo dato che emerge è la quasi sovrabbondanza di atti di *soft law* (raccomandazioni e risoluzioni del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea parlamentare)<sup>37</sup> che rimarcano la legittimazione del servizio pubblico nel modello audiovisivo europeo e, al contempo suggeriscono un ripensamento delle discipline nazionali «alla luce di specifiche indicazioni, tutte orientate a farne salva la funzione sociale (di formazione di un'opinione pubblica libera e consapevole) che sono chiamati a svolgere»<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Senza pretesa di completezza, si vedano le Raccomandazioni del Comitato dei Ministri n. R(96)10, sulla garanzia dell'indipendenza del servizio pubblico di radiodiffusione e n. Rec(2000) 23, sull'indipendenza e le funzioni delle autorità di regolazione del settore della radiotelevisione; la dichiarazione del Comitato dei Ministri del 27 settembre 2006 sulla garanzia dell'indipendenza dei servizi pubblici di radiodiffusione negli Stati membri e quella del 26 marzo 2008 ancora sull'indipendenza e le funzioni delle autorità di regolazione del settore; la Raccomandazione n. CM/Rec(2007)2 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, del 31 gennaio 2007, sul pluralismo dei mezzi d'informazione e la diversità dei loro contenuti; la Raccomandazione n. CM/Rec(2007)3 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, del 31 gennaio 2007, sui compiti dei media di servizio pubblico nella società dell'informazione; la Raccomandazione n. 1878(2009) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, del 25 giugno 2009, sul finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione; la Raccomandazione CM/Rec(2012)1 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, del 15 febbraio 2012, sulla *governance* dei media di servizio pubblico; da ultimo, la Risoluzione 2179(2017) dell'Assemblea parlamentare, "Political influence over independent media and journalists" e la Raccomandazione CM/Rec(2018)1 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri del 7 marzo 2018 sul pluralismo e la trasparenza della proprietà dei media. Particolarmente interessante è anche il *Carnet* del 2 maggio 2017, del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa Nils Muižnieks, *Le service public de radiodiffusion menacé en Europe*, disponibile all'indirizzo <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/public-service-broadcasting-under-threat-in-europe>.

<sup>38</sup> Così P. CARETTI, *Servizio pubblico radiotelevisivo e pluralismo nel diritto comunitario*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il pluralismo radiotelevisivo tra pubblico e privato*, cit., p. 39. In questo senso anche l'osservazione di Giorgia Pavani, quando sottolinea come ciò che sta accadendo nell'ultimo decennio sia il frutto di due fenomeni tra loro distinti ma in qualche modo legati da un unico filo conduttore: «sul versante interno, molti Stati hanno avviato un dibattito critico sul ruolo

Le prescrizioni che ricorrono in tali documenti sono sostanzialmente le seguenti:

a) il legislatore nazionale deve predisporre un quadro normativo che definisca i compiti dei differenti soggetti che contribuiscono alla regolazione del servizio pubblico (Parlamento, Governo, autorità di settore), specifichi le finalità dello stesso, garantisca l'autonomia editoriale e istituzionale dei media di servizio pubblico ed eviti la loro politicizzazione;

b) tali media debbono godere di un finanziamento stabile e disporre delle risorse necessarie per garantire una programmazione di qualità e attenta alla pluralità delle culture presenti nel territorio;

c) i componenti degli organi di direzione e controllo debbono essere nominati con una procedura trasparente, che prenda in considerazione le competenze professionali, e operare con un mandato chiaro.

In sintesi, la lettura di tali documenti conduce a ritenere che proprio la garanzia dell'autonomia editoriale, istituzionale e finanziaria dei media di servizio pubblico costituisca il punto di fuga della prospettiva assunta dal Consiglio d'Europa. Di qui, l'attenzione speciale per il tema della *governance*, ovvero dell'individuazione di principi comuni, nel quadro delle diverse tradizioni nazionali e delle differenti culture politiche, che possano determinare un contesto giuridico e finanziario favorevole alla crescita di un servizio pubblico indipendente, ma al contempo responsabile di fronte alla società.

Tali principi sono già individuati nella Raccomandazione n. R(96)10 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che costituisce il modello a cui si richiamano gli atti successivi. Essa affida agli Stati aderenti il compito di garantire un ampio spazio di autonomia ai soggetti esercenti il servizio pubblico tanto sotto il profilo editoriale che istituzionale, evitando qualsivoglia forma di controllo *a priori* sulla sua attività e assicurando altresì che gli strumenti normativi adottati dal legislatore ne garantiscano l'indipendenza e l'autonomia istituzionale nei diversi settori di attività quali, ad esempio, nella definizione della programmazione, nell'organizzazione dell'attività di servizio, nella gestione delle risorse finanziarie, nella conclusione di contratti funzionali all'esercizio del proprio *core business*, così come nel reclutamento del personale. Ponendo poi particolare attenzione alla disciplina relativa allo status del *board* manageriale, si raccomanda che ai suoi componenti venga assicurata un'effettiva tutela rispetto alle possibili influenze esterne, siano esse politiche che di altro genere, che possano in qualunque modo incidere negativamente sul loro operato.

---

lo, l'organizzazione e le modalità di finanziamento dei servizi pubblici radiotelevisivi; sul versante esterno, sovranazionale, viene enfatizzata la rilevanza dei servizi pubblici radiotelevisivi e si sollecitano gli Stati ad adottare una disciplina il più possibile omogenea e rispettosa di una serie di standard paneuropei forniti, con strumenti e finalità differenti, dal Consiglio d'Europa e dalla UE» (così G. PAVANI, *La governance dei sistemi radiotelevisivi pubblici: una questione culturale*, in *Federalismi.it*, n. 1/2016, p. 7).

Pietra miliare dell'elaborazione del Consiglio d'Europa sul tema è la Raccomandazione CM/Rec (2012)1 del Comitato dei ministri, ove si elencano ben diciassette “principi e criteri direttivi per la *governance* dei media di servizio pubblico”, che mirano ad adattare le tradizionali indicazioni contenute nei precedenti documenti al nuovo contesto tecnologico.

Anche tale Raccomandazione muove dal principio secondo cui «*public service media need to operate and evolve within a sustainable governance framework which secures both the necessary editorial independence and public accountability*». Prende atto, tuttavia, che la fine del modello di servizio pubblico basato solo sul *broadcasting* incide necessariamente non solo sui compiti, ma anche sull'organizzazione dei media e sul loro rapporto con le istituzioni politiche e le forze economiche. Significativa in questa prospettiva l'affermazione secondo cui «*traditional definitions of governance are insufficient to take full account of the new and more complex media environment*»<sup>39</sup>.

Secondo il filo conduttore seguito dalla Raccomandazione del 2012, un buon modello di *governance*, oltre a tutelare da un punto di vista strutturale il servizio pubblico rispetto a forze esogene (principalmente politiche ed economiche) potenzialmente pericolose per la garanzia del pluralismo, deve considerare la concomitanza di ulteriori fattori quali la compresenza di un assetto manageriale in grado di operare efficientemente e di una cultura che favorisca l'indipendenza, la trasparenza e la responsabilità di chi vi opera internamente. Se, dunque, l'indipendenza rappresenta «*the core requirement for every public service media organisation*»<sup>40</sup>, l'effettiva capacità imprenditoriale si pone come requisito essenziale perché il servizio pubblico possa effettivamente perseguire le proprie finalità. Così, pur non essendo tra i fini delle linee-guida spiegare come debbano essere gestiti i media di servizio pubblico, «*nevertheless, if the focus is on ensuring that public service media organisations have a governance framework that can meet the challenges outlined in the first section of the guiding principles, then it is essential that the way they manage themselves and their resources should be focused on how to achieve change and should allow them to adapt to rapidly transforming conditions*»<sup>41</sup>. In altri termini, indipendenza ed efficienza si sorreggono a vicenda, costituendo entrambi condizioni necessarie affinché si possano soddisfare le esigenze della collettività. La separazione della sfera politica dalla gestione del servizio pubblico non è, in questa logica, fine a se stessa, ma è complementare all'esigenza di assicurare il sostegno e la fiducia degli utenti (la c.d. *accountability*), presupposto della legittimazione dei media pubblici.

---

<sup>39</sup> Raccomandazione CM/Rec (2012)1, par. 14.

<sup>40</sup> Raccomandazione CM/Rec (2012)1, par 21; infatti, «*Without demonstrable independence of action and initiative, from government as well as from any other vested interest or institution, public service media organisations cannot sustain their credibility and will lose (or never gain) popular support as a forum for carrying forward the national debate and holding power to account*».

<sup>41</sup> Raccomandazione CM/Rec (2012)1, par. 31.

Tali principi sono sostanzialmente confermati nella già menzionata Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 7 marzo 2018, ove si coglie una più forte preoccupazione sugli effetti della c.d. “*filter bubble*” che discenderebbe dalle dinamiche dell’informazione in rete e, in questa prospettiva, si attribuisce allo Stato il compito di garantire «*the crucial role of independent public service media organisations in fostering public debate, political pluralism and awareness of diverse opinions. States should accordingly guarantee adequate conditions for public service media to continue to play this role in the multimedia landscape, including by providing them with appropriate support for innovation and the development of digital strategies and new services*»<sup>42</sup>.

## 2.2. Pluralismo e indipendenza dei media nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo

Se gli organi politici in seno al Consiglio d'Europa hanno sin dai primi documenti considerato primario l’obbligo di garantire il pluralismo anche attraverso un servizio pubblico autonomo e al contempo non isolato dalla realtà politico-sociale, l’atteggiamento complessivo della Corte europea dei diritti dell’uomo è stato per lungo tempo piuttosto prudente, in linea con la sua giurisprudenza generale in materia di radiotelevisione, propensa a riconoscere un ampio margine di apprezzamento agli Stati. Non estraneo a tale orientamento era anche la circostanza che l’art. 10 della Convenzione non pone un obbligo in capo agli Stati di garantire un servizio pubblico di radiodiffusione<sup>43</sup>.

Un primo rilevante cambiamento di direzione si è registrato con la sentenza *Informationsverein Lentia e altri c. Austria* del 24 novembre 1993 (serie A, n. 276), nella quale la Corte ritenne che il monopolio radiotelevisivo pubblico austriaco fosse astrattamente giustificabile, in quanto avrebbe potuto garantire la qualità e l’equilibrio della programmazione grazie al potere di controllo da parte delle autorità pubbliche; in concreto, tuttavia, tale regime fu ritenuto lesivo dell’art. 10 della Convenzione, in quanto la radicale restrizione che il monopolio pubblico imponeva alla libertà di espressione non era giustificata da un bisogno sociale preminente ed era sproporzionata rispetto allo scopo di garantire il pluralismo delle idee e dei contenuti, di cui lo Stato è garante ultimo. La Corte di Strasburgo sottolineava altresì che, con il progresso della tecnica, tali restrizioni non potevano più fondarsi su considerazioni relative al numero delle frequenze

---

<sup>42</sup> Raccomandazione CM/Rec(2018)1 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri del 7 marzo 2018 sul pluralismo e la trasparenza della proprietà dei media, punto 2.9 delle linee guida.

<sup>43</sup> Si veda, tra le prime, la decisione della Commissione *X c. Svezia* del 7 febbraio 1968, n. 3071/67, che aveva ritenuto che un regime di monopolio non fosse in sé in contrasto con la Convenzione.



e dei canali disponibili. Il legislatore austriaco avrebbe potuto seguire l'esempio di altri ordinamenti, comparabili per dimensioni con l'Austria, che avevano previsto obblighi specifici in capo ai soggetti titolari di una licenza o forme di partecipazione dei privati alla attività dell'emittente pubblica, ma in ogni caso avrebbe dovuto – come peraltro fece poco dopo – superare il regime monopolistico.

Ma è soprattutto nelle decisioni dell'ultimo quindicennio che si coglie un'evoluzione verso soluzioni più aperte alla tutela di un effettivo "pluralismo delle voci", sia nel sistema generale dei media audiovisivi, sia all'interno del soggetto esercente il servizio pubblico<sup>44</sup>.

Per quanto concerne il "pluralismo esterno", ovvero l'obbligo per gli Stati firmatari di prevedere un quadro regolamentare che garantisca un'effettiva pluralità di soggetti nel mercato dei media audiovisivi, è particolarmente significativa la sentenza *Centro Europa 7 s.r.l. e Di Stefano c. Italia* del 7 giugno 2012 (Ric. n. 38433/09), relativa alla infinita vicenda di una emittente televisiva impossibilitata a trasmettere nonostante fosse da anni titolare di una licenza in tal senso<sup>45</sup>.

In tale decisione, la Grande Camera ha rilevato una violazione della Convenzione in quanto l'assenza di chiarezza e precisione nella normativa interna impediva alla società ricorrente di prevedere con sufficiente certezza quando avrebbe potuto iniziare le trasmissioni e non poneva sufficienti garanzie contro decisioni arbitrarie dei pubblici poteri. In particolare, la Corte ha dedotto dall'art. 10 della Convenzione l'esistenza in capo allo Stato di un «obbligo positivo di realizzare un quadro legislativo e amministrativo adeguato per garantire un pluralismo effettivo» (par. 134), finalizzato a garantire un'informazione che sia, nei suoi contenuti, il più inclusiva possibile in relazione alle varie posizioni politiche e sociali presenti all'interno dei differenti Paesi membri; per la Corte, infatti, «in una società democratica, non basta, per garantire un vero e proprio pluralismo nel settore audiovisivo, prevedere l'esistenza di più canali o la possibilità teorica per i potenziali operatori di accedere al mercato audiovisivo. Bisogna anche permettere un accesso effettivo a tale mercato, in modo da assicurare nel contenuto dei programmi globalmente considerati una diversità che rispecchi per quanto possibile la varietà delle correnti di pensiero che attraversano la società alla quale tali programmi sono rivolti» (par. 130).

Il differente tema dell'obbligo positivo per lo Stato di diffondere informazioni è affrontato nella sentenza *VgT Verein Gegen Tierfabriken c. Svizzera* del

---

<sup>44</sup> Tale processo evolutivo è ricostruito con rigore e precisione in R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto al pluralismo informativo, nei media audiovisivi e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in R. PISILLO MAZZESCHI, A. DEL VECCHIO, M. MANETTI, P. PUSTORINO (a cura di), *Il diritto al pluralismo dell'informazione in Europa e in Italia*, Roma, Rai Eri, 2012, p. 54 ss.

<sup>45</sup> Nello stesso senso le decisioni *Meltex Ltd e Movsesyan c. Armenia* del 17 giugno 2008, n. 32283/04 e *Glas Nadezhda EOOD e Anatoliy Elenkov c. Bulgaria*, dell'11 ottobre 2007, n. 14134/02; in entrambe, la Corte ha accertato la violazione della Convenzione a causa dell'assenza di motivazioni nel provvedimento di rigetto della domanda di una licenza radiotelevisiva.

28 giugno 2001 (n. 24699/94). Tale caso discendeva da un divieto posto da un'emittente svizzera alla trasmissione di un comunicato di un gruppo animalista, in risposta a una campagna pubblicitaria di produttori di carne, in quanto la diffusione di messaggi pubblicitari di natura politica era vietata dalla legge elvetica. La Corte di Strasburgo riconosce che il divieto posto dal legislatore nazionale persegue un fine legittimo, in quanto mira a prevenire il predominio nella competizione politica dei soggetti finanziariamente più forti; giunge, tuttavia, a una pronuncia di violazione dell'art. 10 della Convenzione, ritenendo che tale non fosse la situazione del ricorrente e soprattutto che il divieto, nel caso in esame, ledesse il diritto dei singoli di accedere a un mezzo di comunicazione e quello dei cittadini di ricevere informazioni e idee di interesse generale.

Infine, per quanto concerne specificamente il tema della garanzia dell'indipendenza e della qualità dei servizi pubblici, assume un peculiare interesse la sentenza *Manole e altri c. Moldova* del 17 settembre 2009 (n. 13936).

All'esame della Corte europea vi era un ricorso di alcuni giornalisti della televisione pubblica moldava, che lamentavano di aver subito pesanti ingerenze governative e restrizioni alla loro libertà di informare; più in generale, i ricorrenti denunciavano che l'emittente statale, che operava in regime di sostanziale monopolio, non garantisse una informazione bilanciata e pluralista e non godesse della necessaria indipendenza dal potere politico.

La motivazione della decisione assume particolare interesse ai fini di questo lavoro, perché in essa la Corte traccia quelli che reputa essere i principi generali in materia di pluralismo radiotelevisivo e individua gli obblighi dei media di servizio pubblico, anche tramite il richiamo alle raccomandazioni e alle risoluzioni del Consiglio d'Europa in materia.

La Corte parte dal presupposto che quando un soggetto, pubblico o privato, detiene una posizione dominante nel settore dei media audiovisivi – e dunque può esercitare una pressione sulle emittenti televisive e limitarne la libertà editoriale – mette in pericolo il ruolo fondamentale della libertà di espressione in una società democratica, sancito nell'articolo 10 della Convenzione, ovvero quello di divulgare informazioni e idee di interesse generale che il pubblico ha diritto di conoscere.

In tale prospettiva, la Corte sembra delineare un vero e proprio “diritto sociale all'informazione”, ritenendo che, al fine di evitare il formarsi di oligopoli, gli Stati non abbiano solo un obbligo di non interferire nel libero esercizio del diritto di manifestazione del pensiero. Essi debbono altresì adottare misure positive, volte ad assicurare al pubblico un'informazione il più possibile imparziale e accurata e un ampio spettro di opinioni e commenti che riflettano, *inter alia*, la diversità delle posizioni politiche presenti nel paese; in secondo luogo, sugli Stati grava il dovere di evitare che ai giornalisti e ai professionisti dei media audiovisivi sia impedita la divulgazione di tali informazioni e commenti.

Al diritto sociale di essere informati consegue il diritto dei cittadini ad avere una radiotelevisione non dipendente dal potere politico; così, per la Corte, in pre-

senza di un'emittente pubblica, la normativa e le prassi nazionali devono garantire un sistema capace di fornire un servizio informativo pluralistico, ad opera di un soggetto dotato di un sufficiente grado di indipendenza ed autonomia rispetto al potere politico. Ciò vale in particolare quando – come nel caso della Moldavia – le emittenti private siano ancora troppo deboli per offrire una vera alternativa.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha ritenuto che nel caso *Manole* si fosse verificata una violazione dell'art. 10 della Convenzione; di qui l'obbligo positivo per lo Stato, in qualità di «*ultimate guarantor of pluralism*», di adottare le misure legislative più appropriate per modificare la situazione esistente e proteggere il servizio pubblico da atti di ingerenza politica.

Considerazioni non dissimili si rinvencono anche in un'altra decisione del 2009, relativa al caso di una giornalista della televisione pubblica polacca che aveva ricevuto una sanzione disciplinare per aver criticato in pubblico la direzione dell'azienda<sup>46</sup>. Secondo la Corte, qualora uno Stato abbia deciso di istituire un sistema radiotelevisivo pubblico, la legge e la prassi devono garantire che tale sistema fornisca un servizio audiovisivo pluralistico.

In sintesi, per il giudice europeo l'autonomia dal potere politico sembra essere sempre più la "missione" del servizio pubblico, la condizione per giustificare la presenza dominante di un soggetto statale all'interno del *market-place of ideas*, che evidentemente non tollera la presenza di emittenti pubbliche soggiogate al volere dei governanti.

Resta – come ha osservato Pisillo Mazzeschi<sup>47</sup> – che anche in questo settore non è facile stabilire criteri uniformi per ogni ordinamento e che occorre considerare le specificità di ogni situazione concreta.

Rientra, infatti, nel margine di apprezzamento degli Stati l'individuazione degli strumenti attraverso i quali garantire il diritto dei cittadini a una informazione plurale e imparziale; la giurisprudenza di Strasburgo, d'altronde, da un lato riconosce che l'esistenza di media di servizio pubblico può favorire la presenza di una programmazione equilibrata e di qualità, dall'altro non fa discendere dall'art. 10 della Convenzione un obbligo per gli Stati di dare vita a una televisione pubblica, potendo gli stessi garantire tale diritto con altre modalità.

Qualora, tuttavia, uno Stato decida di creare o mantenere un *broadcaster* di servizio pubblico, la legislazione nazionale deve rispettare i vincoli discendenti dal diritto convenzionale.

In ogni caso, l'affermazione che lo Stato sia «il garante ultimo del pluralismo», e dunque abbia non solo il dovere di non interferire negli spazi di libertà degli operatori, ma anche l'obbligo positivo di predisporre un quadro normati-

---

<sup>46</sup> Corte eur. dir. uomo, 16 luglio 2009, *Wojtas-Kaleta c. Polonia*, n. 20436/02.

<sup>47</sup> R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto al pluralismo informativo, nei media audiovisivi e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in R. PISILLO MAZZESCHI, A. DEL VECCHIO, M. MANETTI, P. PUSTORINO (a cura di), *Il diritto al pluralismo dell'informazione in Europa e in Italia*, cit., p. 61.

vo ed amministrativo tale da assicurare che il pubblico possa avere accesso a contenuti radiotelevisivi imparziali e plurali, da una parte conferma l'attualità delle ragioni dell'esistenza di media di servizio pubblico, dall'altra apre la via a un controllo giurisprudenziale progressivamente sempre più penetrante delle opzioni prescelte dai legislatori nazionali.

E anche questa prospettiva è di aiuto per affrontare il tema dell'indipendenza dei media pubblici nel contesto degli Stati europei e in Italia.



CAPITOLO III

IL REGNO UNITO: L'AUTONOMIA DELLA *BBC*  
E LE REVISIONI DELLA *ROYAL CHARTER*  
DEL 2006 E DEL 2016

SOMMARIO: 1. La disciplina giuridica della *BBC* e la *Royal Charter*. – 1.1. L'evoluzione del servizio pubblico nel Regno Unito: la *BBC*. – 1.2. La fonte regolativa della *BBC*: la *Royal Charter* e gli *Agreements*. – 1.3. Il procedimento di rinnovo della *Royal Charter*. – 2. La revisione della *Royal Charter* del 2006: l'istituzione del *BBC Trust*. – 2.1. Il processo di rinnovo della *Royal Charter* (2003-2006). – 2.2. La *governance* nella *Royal Charter* del 2006: il *BBC Trust*. – 3. Crisi e abbandono del modello duale di *governance*. – 3.1. La prima fase del procedimento di rinnovo della *Royal Charter* 2015-2016: il *Green Paper* del Governo del luglio 2015. – 3.2. La “*Independent Review*” sulla *governance* e la regolamentazione della *BBC*: le critiche al modello del “*BBC Trust*”. – 3.3. (segue): il modello *OfBeeb*. – 3.4. (segue): il modello *Ofcom*. – 3.5. Dopo la “*Clementi Review*”: il “Libro Bianco” del Governo sul futuro della *BBC*. – 4. La *Royal Charter* 2016 e il suo impatto sulla fisionomia della *BBC*. – 4.1. L'approvazione della nuova *Royal Charter*. – 4.2. La nuova *governance* della *BBC*. – 4.3. La regolamentazione della *BBC*: le funzioni attribuite a *Ofcom*. – 5. I confini dell'offerta della *BBC*: il *Public Value Test*. – 5.1. Nuovi servizi e definizione dei confini dell'offerta della *BBC*. – 5.2. L'introduzione dello strumento del *Public Value Test* nella *Royal Charter* nel 2006. – 5.3. Il *Public Value Assessment* nella nuova *Royal Charter*. – 6. Il finanziamento del servizio pubblico televisivo. – 6.1. L'attribuzione esclusiva del finanziamento pubblico alla *BBC* alla prova dell'evoluzione tecnologica. – 6.2. Il finanziamento tramite il canone e le alternative prospettate. – 6.3. Il finanziamento della *BBC* nella *Royal Charter* del 2016. – 7. La missione del servizio pubblico e la sua rinnovata interpretazione alla luce dell'evoluzione tecnologica. – 7.1. La *BBC* nelle piattaforme digitali. – 7.2. Le applicazioni del *Public Value Test* sui contenuti digitali fino ad oggi. – 8. Considerazioni conclusive.

1. *La disciplina giuridica della BBC e la Royal Charter*

1.1. *L'evoluzione del servizio pubblico nel Regno Unito: la BBC*

Anche in una *Weltanschauung* del tutto peculiare come quella britannica, l'evoluzione verso la tecnologia digitale ha condotto il decisore politico a riflettere in più occasioni sulla missione della *British Broadcasting Corporation (BBC)*, sullo spazio che può occupare nel panorama dei nuovi media e soprattutto sugli

strumenti che possono assicurare l'indipendenza e l'autonomia dai poteri di derivazione politica. Così, l'archetipo di tutti i servizi pubblici<sup>1</sup> ha conosciuto, in occasione dei rinnovi della *Royal Charter* nel 2006 e nel 2016, significative riforme delle regole che ne disciplinano il ruolo e le funzioni e, in particolare, due profonde revisioni del modello di *governance* che reggeva da quasi un secolo quella che ancora oggi è considerata la più autorevole istituzione nel panorama dei media europei.

Tale processo di rinnovamento, se rinviene all'inizio degli anni duemila i suoi prodromi, all'affacciarsi delle prime conseguenze della diffusione su larga scala delle tecnologie digitali, conosce tuttora un progresso, alimentato dal continuo evolversi della tecnica e dalla ricerca di soluzioni che garantiscano che il servizio pubblico non veda snaturata la sua funzione e rinsaldi il suo fondamento e la sua stessa giustificazione.

E, a differenza di altri modelli giuridici che hanno dato prova di un grado di flessibilità talvolta limitato, ostacolando la creazione di un ecosistema giuridico favorevole alla transizione del servizio pubblico verso il digitale, l'esperienza britannica si conferma una delle più virtuose. Non a caso la *BBC* ha mantenuto la propria autorevolezza nonché l'indiscusso primato nel mercato dei media europei<sup>2</sup>.

Sin d'ora appare utile indicare alcuni dei fattori alla base del successo della *BBC*, che ne raccontano la capacità di auto-conservarsi, innovando nel corso del tempo e mantenendo un elevato profilo sia sul versante istituzionale sia su quello del servizio offerto. In primo luogo, si deve evidenziare il ruolo centrale attribuito, nei procedimenti di riforma, alla consultazione di numerosi attori, non solo istituzionali. Tale fase di consultazione appare, per la sua conformazione complessa, come un vero e proprio momento di partecipazione da parte degli *stakeholders* e di soggetti indipendenti, oltre che istituzionali, informato alla volontà di acquisire una rappresentazione il più possibile ampia delle posizioni di operatori ed esperti e di favorire una dialettica proficua per i propositi di riforma. In concomitanza di questo processo di consultazione si assiste a una copiosa circolazione documentale che segnala una partecipazione consapevole e informata, non limitata, come talora accade in alcune esperienze nazionali, a un formale scambio di vedute. La pluralità dei soggetti coinvolti e la diversità delle loro qualifiche e provenienze arricchiscono il tono dialettico e la qualità complessiva della consultazione, che di riflesso favorisce indubbiamente il livello generale di trasparenza nella gestione del servizio pubblico ma soprattutto accredita, corroborandola, l'idea di una *BBC* come patrimonio di tutti. In questo senso, il

---

<sup>1</sup> Così G. GARDINI, *Rai e servizio pubblico radiotelevisivo: la "cultura italiana" in bilico tra unità, pluralismo e mercato*, in *Munus*, 2015, p. 193.

<sup>2</sup> Come sottolinea il *Briefing Paper* della *House of Commons* (a cura di D. WARD), "*BBC Charter renewal*", pubblicato il 28 dicembre 2016, p. 14: «*Twenty years ago the BBC had two television channels and five national radio stations. It is now the largest public service broadcaster in the world, with nine television channels, ten national radio stations, and a major online presence*».

rilievo della riforma della *BBC* richiama quello proprio delle riforme istituzionali, essendo avvertita come un processo cruciale che richiede, specialmente in questa fase storica, una delicata e complessa analisi dell'interazione tra il fattore tecnologico e il modello di *governance*<sup>3</sup>.

Un secondo fattore che ha segnato indubbiamente il successo del modello britannico nel mantenere un profilo elevato nel corso del tempo si collega all'attenzione che i diversi organismi della *BBC* hanno sempre prestato alla necessità di mantenere distinto e separato il mandato del servizio pubblico da ogni attività che presenti le caratteristiche proprie della televisione commerciale. Non si tratta di un mero indice qualitativo (che comunque non è irrilevante, giacché un segno distintivo del servizio pubblico, nel Regno Unito, è dato proprio dal riconosciuto carattere qualificato dell'offerta contenutistica) ma di un criterio anche quantitativo e di un principio di separazione che gli organismi di governo hanno sempre tenuto in grande considerazione, onde preservare le ragioni a fondamento del servizio pubblico. Nel Regno Unito la radiotelevisione (almeno quella in chiaro) è, per definizione, anzitutto il servizio pubblico.

Da ultimo, non si può tacere come l'architettura complessiva della *BBC* e del suo modello di *governance* traduca il compromesso tra due indefettibili esigenze: quella di assicurare il massimo grado di indipendenza al servizio pubblico, presupposto anche per un'offerta di elevata qualità, e quella di permettere in ogni caso l'esercizio di funzioni di controllo sulla *BBC*. I profili relativi all'indipendenza e autonomia si uniscono così a quelli di mera *accountability*.

Questo spaccato delle caratteristiche del servizio pubblico nel Regno Unito appare peraltro significativo, sol che si ponga mente all'assenza, in questo ordinamento, di una costituzione scritta. Una lacuna che, se per un verso si risolve nella carenza di vincoli per la soddisfazione di obblighi di servizio pubblico, per altro verso priva il legislatore di chiare fondamenta per costituire un regime speciale, d'eccezione, per gli operatori che ne siano incaricati.

Questo scenario non ha impedito alla *BBC* di attecchire, di radicarsi quale vero e proprio patrimonio nazionale e di continuare anche oggi, a fronte dell'incedere della tecnologia, che sottopone a tensione la tenuta degli argomenti sulla persistente necessità e utilità del servizio pubblico, a godere di una fortissima legittimazione che le deriva, *in primis*, proprio dagli elevati standard di qualità dell'offerta che da sempre la contraddistinguono. Una delle formule più ricorrenti e felici per sintetizzare la missione del servizio pubblico televisivo nel Regno Unito è senza dubbio quella coniata da John Reith, primo direttore della *BBC*, il quale scandì tre imperativi: informare, istruire, intrattenere (*to inform, educate and entertain*)<sup>4</sup>. È questo il significato di quella "vocazione

---

<sup>3</sup> In generale, su questi profili, si v. G. PAVANI, *La governance dei sistemi radiotelevisivi pubblici: una questione culturale*, in *Federalismi.it*, 4 marzo 2016.

<sup>4</sup> Come è stato osservato da I. KATSIREA, *Public Broadcasting and European Law. A Compa-*



pedagogica”<sup>5</sup> racchiusa nell’operato della BBC, dalle sue origini fino ai giorni nostri.

Nata nel 1923 come *Company*, come impresa privata, e trasformata in *Corporation* nel 1927, la BBC è infatti il più antico, prestigioso e “imitato” *broadcaster* pubblico<sup>6</sup>; costituisce, d’altro canto, un *unicum* nel panorama comparato, con regole che si comprendono solo nella prospettiva peculiare attraverso la quale occorre osservare la storia costituzionale e la cultura politica britannica<sup>7</sup>: a te-

---

*relative Examination of Public Service Obligations in Six Member States*, Alphen Aan Den Rijn, Wolters Kluwer, 2008, p. 133, la *Royal Charter* entrata in vigore nel 2006 ha ulteriormente dettagliato in una serie di obblighi la missione del servizio pubblico, indicandone i fini nel sostegno alla cittadinanza e alla società civile, nella promozione dell’istruzione e dell’apprendimento, nell’incoraggiamento della creatività e dell’eccellenza culturale, nella rappresentazione del Regno Unito, e quindi la nazione, le entità territoriali e le comunità, nel portare il Regno Unito nel mondo e portare il mondo nel Regno Unito, e nel promuovere, nel soddisfacimento di tali finalità, i vantaggi derivanti dalle nuove tecnologie e servizi della comunicazione, in modo da agevolare anche la transizione verso il sistema digitale. La nuova versione rinnovata nel 2016, a sua volta, conferma sostanzialmente cinque *public purposes*, enunciati con alcune differenti sfumature, riferendosi alla necessità di fornire un’informazione imparziale, all’educazione e all’apprendimento per le persone di ogni età, alla promozione di contenuti e servizi che si distinguono per un elevato valore in termini di creatività e qualità, alla rappresentazione delle diverse comunità nazionali e regionali del Regno Unito e alla diffusione dei valori e della cultura del Regno Unito nel mondo.

<sup>5</sup> Così M. HIBBERD, *Il grande viaggio della BBC. Storia del servizio pubblico britannico dagli anni Venti all’era digitale*, Roma, Rai-Eri, 2005, p. 91. In senso analogo G. GARDINI, *Rai e servizio pubblico radiotelevisivo: la “cultura italiana” in bilico tra unità, pluralismo e mercato*, in *Munus*, cit., p. 198, secondo il quale «due sono le caratteristiche che rendono peculiare il servizio radiotelevisivo offerto dalla BBC. La prima attiene all’idea di *universalità*, sia nel senso geografico che i contenuti prodotti dalla concessionaria pubblica devono essere disponibili in tutto il territorio nazionale (*national coverage*), sia nel senso commerciale che essi devono essere idonei a soddisfare i diversi gusti e interessi (*diversity*). La seconda caratteristica attiene all’idea di “*responsabilità culturale*”, nel senso che la programmazione BBC deve avere la finalità di informare e educare il pubblico, garantendo sempre un alto livello qualitativo, oltre a quella di intrattenere gli spettatori».

<sup>6</sup> Per un’analisi della lunga storia della BBC si veda M. HIBBERD, *Il grande viaggio della BBC. Storia del servizio pubblico britannico dagli anni Venti all’era digitale*, cit.; invero, il *public service broadcasting* nel Regno Unito non si esaurisce nella BBC, ma ne fanno storicamente parte anche ITV, televisione commerciale che ruppe il monopolio legale della BBC nel 1955, nonché la rete di proprietà pubblica, ma finanziata soprattutto attraverso le entrate pubblicitarie, *Channel Four*, le quali sono disciplinate da fonti diverse rispetto alla BBC e debbono sin dalla loro istituzione adempiere a numerosi obblighi di servizio pubblico. Una visione più critica è in T. MILLS, *The BBC: Myth of a Public Service*, London, Verso, 2016.

<sup>7</sup> Per un cenno sulla peculiare ottica che deve assumere lo studioso continentale nell’esame del sistema istituzionale e dei diritti di libertà in Gran Bretagna, si rinvia a G.E. VIGEVANI, *Il Regno Unito*, in F. FURLAN, S. GIANELLO, M. IACOMETTI, C. MARTINELLI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Costituzioni comparate*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 19 ss., ove sottolinea come, all’interno della peculiare cultura inglese dei diritti fondamentali, la libertà di pensiero e di espressione, condizione essenziale di una società intellettualmente sana, è garantita principalmente dalla

stimonianza di tale singolarità, la circostanza che, nella culla del servizio pubblico radiotelevisivo, non sia stata formulata una definizione normativa dello stesso, almeno sino al *Communication Act* del 2003, che nell'art. 264.4 ne indica le principali finalità<sup>8</sup>.

## 1.2. La fonte regolativa della BBC: la Royal Charter e gli Agreements

Ancora più peculiare è la regolamentazione del settore pubblico e in particolare della *BBC*. Essa è disciplinata non dalla legge, ma tramite atti di natura sostanzialmente amministrativa, le *Royal Charters*, o tramite accordi di natura contrattuale, gli *Agreements* tra Governo e *Corporation*. Si tratta di atti stipulati a seguito di consultazioni pubbliche e dibattiti parlamentari, che rappresentano lo strumento giuridico che disciplina la *Corporation* e, al contempo, ne costituiscono il fondamento "costituzionale" e ne garantiscono l'«*independent status*»<sup>9</sup>.

In particolare, la *Royal Charter* è un atto avente efficacia limitata nel tempo, emanato sulla base di una *Royal Prerogative* del Sovrano, quindi di un potere di *common law* di natura esecutiva, che il monarca esercita «*on the advice of the Prime Minister*».

Sotto un profilo formale, la *Royal Charter* si presenta dunque come un'emanazione della Corona, derivando dall'esercizio di poteri esecutivi a essa riservati,

---

tradizione di libertà e di indipendenza dei media, dalla diffusione e dalla capacità di indagine della stampa e dalla qualità e dall'imparzialità del servizio pubblico radiotelevisivo (pp. 55-56); la tendenziale obiettività del servizio pubblico radiotelevisivo ha così contribuito a garantire una competizione politica civile e una tutela dell'opposizione, pur in assenza di quei correttivi per salvaguardare i diritti delle minoranze propri delle forme di governo parlamentari "razionalizzate" (p. 41).

<sup>8</sup> Art. 264.4, *Communications Act 2003*:

Le finalità del servizio pubblico televisivo nel Regno Unito sono:

(a) la fornitura di servizi televisivi che garantiscano che siano resi disponibili per il pubblico programmi concernenti una vasta gamma di materie;

(b) la fornitura di servizi televisivi in modo che (in relazione ai giorni e alle ore di programmazione) sia probabile il soddisfacimento delle esigenze e degli interessi dei più possibile diversi tipi di pubblico;

(c) la fornitura di servizi televisivi che (nel loro insieme e tenendo conto delle materie) siano correttamente equilibrati, in relazione alla loro natura e ai temi trattati, al fine di soddisfare le esigenze e gli interessi dei più possibile diversi tipi di pubblico; e

(d) la fornitura di servizi televisivi che (nel loro insieme) mantengano alti standard di qualità, per quanto riguarda i programmi trasmessi e, in particolare, per quanto riguarda:

(i) i contenuti dei programmi;

(ii) la qualità nella creazione dei programmi;

(iii) la professionalità e l'integrità editoriale nella realizzazione dei programmi.

<sup>9</sup> Cfr. R. BENSON, M. POWERS, *Public Media and Political Independence: Lessons for the Future of Journalism from Around the World*, cit., p. 55 e F. SANDON, *Servizio pubblico e mercato nel sistema radiotelevisivo del Regno Unito* in L. CARLASSARE, *Il pluralismo radiotelevisivo tra pubblico e privato*, Padova, Cedam, 2007, p. 159 ss.

ancorché da un punto di vista sostanziale il relativo potere appartenga al Governo. Il dibattito sulla natura dell'atto è destinato a riproporsi ciclicamente in occasione del rinnovo della *Royal Charter*, in quanto da più parti si suggerisce di valutare l'opportunità di affidare a una legge da approvare dal Parlamento la disciplina del servizio pubblico.

La *Royal Charter* è stata definita, a ragione<sup>10</sup>, come l'atto costitutivo e lo statuto della *BBC*. Il contenuto della *Royal Charter*, sebbene sia mutato talvolta anche significativamente in occasione dei rinnovi susseguiti, definisce l'identità e la fisionomia del servizio pubblico nel Regno Unito. Al suo interno figurano norme che vi attribuiscono personalità giuridica; norme di carattere programmatico, che delineano gli obiettivi, la *mission* e le caratteristiche di indipendenza del servizio della *BBC*; norme che enunciano una serie di doveri a carattere generale (il perseguimento dell'interesse pubblico; il carattere aperto, la trasparenza e l'*accountability*; la promozione di forme di partenariato, della diversità e dell'innovazione tecnologica); norme relative all'assetto di *governance* della *BBC*, che ruotano ora, nella versione da ultimo licenziata nel 2016, intorno al ruolo del *Board*, di cui vengono stabilite, per esempio, le funzioni, la composizione, le modalità di nomina, la durata in carica; norme sulla pianificazione, sulla reportistica annuale e sul bilancio; norme sulle modalità di finanziamento; infine, norme sui rapporti con *Ofcom* e con i relativi poteri di regolazione nel settore delle telecomunicazioni.

La stessa *Charter*, all'art. 53, costituisce il fondamento di un altro atto che concorre a regolare l'adempimento del servizio pubblico da parte della *BBC*, nella forma di un accordo quadro che prende il nome di *Framework Agreement*. Ai sensi di tale norma, in particolare, tale accordo è stipulato tra la *BBC* e il *Secretary of State* e può essere rinnovato, modificato o revocato nel corso di validità della *Royal Charter*: l'ultima versione dell'*Agreement* risale al 7 novembre 2016. Il contenuto di questo documento è stato equiparato, con le opportune cautele, al contratto di servizio che lega la Rai e lo Stato italiano<sup>11</sup>. Si tratta, infatti, di un atto che mira a stabilire requisiti ulteriori o più puntuali rispetto alla *Charter*. Per disposizione della stessa *Charter* il contenuto dell'*Agreement* è a essa subordinato, talché in caso di conflitto tra le rispettive norme a prevalere sarà la fonte sovraordinata. Il compito dell'*Agreement* è quindi di regolare le modalità specifiche di assolvimento da parte della *BBC* delle attività che rientrano nel mandato del servizio pubblico, così come delle cosiddette *non service-activities*, ossia di quelle attività affidate alla *BBC* che non rientrano nel perimetro del servizio pubblico ma che potrebbero egualmente

---

<sup>10</sup> Si v. A.M. CHIARIELLO, *La governance della BBC di oggi e di domani. Il modello Rai a confronto*, in *Federalismi.it*, 21 novembre 2016, p. 4.

<sup>11</sup> Si v. G. DE MINICO, *Europa, tecnica e mercato. Riforme e futuro per BBC e RAI*, in *Politica del diritto*, 2015, 2, p. 228.

condizionare, direttamente o indirettamente, il perseguimento della *mission* del servizio pubblico o comunque favorire uno dei *public purposes* enunciati nella *Charter*. L'*Agreement*, oltre a descrivere il *public service test* e a individuare le attività di vigilanza da parte di *Ofcom*, precisa le condizioni e i limiti ai quali la *BBC* è ammessa all'esercizio di determinate attività commerciali e di altre attività che esulano propriamente dal servizio pubblico. Inoltre, l'*Agreement* dettaglia le previsioni contenute nella *Charter* relative alle modalità di finanziamento della *BBC*.

### 1.3. Il procedimento di rinnovo della Royal Charter

La *Royal Charter* si rinnova ogni decennio, dopo lunghe, aperte e approfondite consultazioni pubbliche, con le quali si ridefiniscono di volta in volta la missione, le funzioni e la *governance* dell'emittente nonché le garanzie del finanziamento pubblico<sup>12</sup>. Il potere di predisporre e approvare una nuova *Charter* è dunque in mano al Governo, mentre al Parlamento è attribuita solamente la possibilità di accogliere o rigettare il testo governativo. Ciò potrebbe far presumere ingerenze governative assai penetranti sulle regole e dunque, di riflesso, sulla programmazione delle emittenti pubbliche; tuttavia, come spesso accade nell'ordinamento britannico, sul piano sostanziale il ricorso a tale fonte in luogo dello strumento legislativo non ha pregiudicato l'autonomia del servizio pubblico, ma semmai ha nel complesso favorito l'indipendenza editoriale della *BBC*. Questa impressione sembra peraltro confermata anche all'esito delle più recenti modifiche approvate in occasione dei rinnovi della *Royal Charter* nel 2006 e nel 2016.

In primo luogo, il Parlamento svolge un ruolo non irrilevante nell'elaborazione delle regole del servizio pubblico, che si sostanzia soprattutto nelle audizioni dei dirigenti della *BBC* e nella pubblicazione di numerosi rapporti delle commissioni competenti nelle diverse fasi del processo di scrittura della *Charter*; inoltre, il procedimento di rinnovo coinvolge non solo i decisori politici, ma anche numerosi soggetti, tra cui l'*Ofcom*<sup>13</sup>, gli operatori dei media e gli stessi amministratori e dipendenti della *BBC*; infine, il Governo tende a dare ascolto alle indicazioni provenienti dai soggetti coinvolti e l'esito del procedimento di rin-

---

<sup>12</sup> La *BBC* è finanziata quasi per intero da un *license fee*, una tassa sul possesso degli apparecchi televisivi, la cui entità è fissata dal Governo, con il consenso del Parlamento. Nel 2017 il canone è stato pari a 147 sterline.

<sup>13</sup> L'*Office of Communications (Ofcom)* è l'autorità di regolazione dei settori radiotelevisivi e delle telecomunicazioni nel Regno Unito, disciplinata dal *Communications Act 2003*. Come si dirà ampiamente nei successivi paragrafi, all'esito del rinnovo della *Charter* del 2016, a *Ofcom* è stata altresì attribuita la regolazione del servizio pubblico televisivo, superando il precedente modello bicefalo della *BBC* che si prestava ad alcune ambiguità.

novo della *Charter* risente notevolmente di dette consultazioni<sup>14</sup>, il che evidenzia e rafforza l'assunto che vede nella *BBC* un patrimonio di tutti i cittadini<sup>15</sup>.

Rispetto allo strumento legislativo, la *Charter* assicura agli amministratori un'ulteriore garanzia di autonomia: una volta approvata, infatti, di regola non può più essere revocata o modificata, né dal Governo né dalle Camere, sino al rinnovo successivo<sup>16</sup>. Ciò mira a tutelare, nel peculiare contesto culturale inglese, quella distanza tra soggetti politici e televisione pubblica auspicata in molte raccomandazioni di organi sovranazionali<sup>17</sup>. Si tratta di un tema di grande momento, che non a caso è emerso in special modo in occasione dell'ottavo rinnovo della *Charter* del 2006, laddove – in concomitanza con l'espansione dei servizi digitali – si era messo in dubbio che uno strumento di durata decennale potesse racchiudere soluzioni adeguate a misurarsi con un contesto tecnologico in forte evoluzione. Ed è un tema che si è riproposto, sia pure in modo meno sistematico, nel dibattito che ha preceduto la nona revisione della Carta del 2016.

Peraltro, autonomia editoriale del servizio pubblico non significa che gli organi della *BBC* siano privi di una qualche "responsabilità politica" verso l'opinione pubblica, il Governo, le Camere o l'autorità di settore, né impedisce a questi ultimi di esercitare un controllo sulle modalità di adempimento dei compiti di servizio pubblico.

---

<sup>14</sup> In rapporto ai precedenti rinnovi – e anche forse al successivo del 2016 – fu nel biennio 2004-2006 che si diede la massima enfasi alla trasparenza e alla partecipazione dei cittadini, forse anche perché in quella occasione era in discussione come mai prima la stessa sopravvivenza della *BBC* come servizio pubblico finanziato da un canone. Ad esempio, uno dei punti maggiormente discussi e controversi riguardava la possibilità di destinare anche ad altre emittenti una parte del gettito derivante dal canone corrisposto dai contribuenti, in funzione del loro contributo alla produzione di contenuti rilevanti per il servizio pubblico.

<sup>15</sup> Ad esempio, in occasione dell'ultimo rinnovo, i rilievi del Parlamento e dell'opinione pubblica hanno indotto il Governo a rivedere la proposta contenuta nel *White Paper* presentato dal Ministro della cultura nel maggio 2016, che concedeva un potere forse eccessivo all'esecutivo nella nomina del Board e a porre attenzione alla salvaguardia dell'indipendenza della *BBC*. Infatti, le modifiche introdotte nell'ultima fase del procedimento, come si dirà in seguito, hanno attribuito alla stessa *BBC* il potere di nomina della maggioranza dei membri del suo organo di governo.

<sup>16</sup> Nel corso del rinnovo della Carta nel 2006 fu autorevolmente sostenuta in sede parlamentare la preferenza per l'adozione di una legge, in quanto tale strumento avrebbe meglio garantito l'istituzione dal Governo. La scelta fu, tuttavia, quella di mantenere l'opzione tradizionale, forse meno garantista sul piano formale ma che aveva dato buoni esiti nei decenni; sul punto cfr. F. SANDON, *Servizio pubblico e mercato nel sistema radiotelevisivo del Regno Unito* in L. CARLASSARE, *Il pluralismo radiotelevisivo tra pubblico e privato*, cit., pp. 178-181. Tale opzione è stata confermata in occasione del più recente rinnovo del 2016.

<sup>17</sup> Per un'analisi sul rilievo della *Charter* nell'assicurare autonomia e stabilità al *public broadcaster*, cfr. J. TUNSTALL, *The BBC and U.K. Public Service Broadcasting*, in P. IOSIFIDIS (ed.), *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*, cit., pp. 145-157.

È quanto avvenuto con il “caso Kelly”<sup>18</sup> allorché, nei primi anni del nuovo millennio, una commissione presieduta da Lord Hutton dimostrò come la BBC fosse stata responsabile di un grave infortunio giornalistico, che condusse alle dimissioni del presidente e del direttore generale della società<sup>19</sup>. Anche in ragione di tale caso, nel procedimento di rinnovo della *Royal Charter*, iniziato nel 2003 e protrattosi per un triennio, si discussero questioni decisive per la sopravvivenza del tradizionale modello di servizio pubblico, quali ad esempio l'assetto di *governance* e la scelta tra destinare unicamente alla BBC o distribuire tra più emittenti le risorse provenienti dal canone.

Qualcosa di analogo è poi accaduto un decennio più tardi, quando emersero responsabilità della BBC nell'aver oscurato la notizia di gravi abusi sessuali da parte di uno dei più noti presentatori televisivi della società. Tale scandalo ha contribuito a spingere la stessa BBC a mettere in discussione il proprio assetto organizzativo interno<sup>20</sup> nonché, con il rinnovo della Carta, a rinnegare il modello di *governance* introdotto pochi anni prima.

Entrambe le riforme meritano dunque di essere esaminate partitamente, specie per le scelte in tema di *governance*.

---

<sup>18</sup> Si trattava di un caso derivante dalla misteriosa morte di David Kelly, esperto di guerra biologica e l'ex ispettore dell'Onu in Iraq, ritenuto la fonte di un servizio della BBC in cui si sosteneva che il Governo Blair avesse manipolato i dati sulla presenza di armi di distruzione di massa in Iraq.

<sup>19</sup> Come ricorda M. HIBBERD, *Il grande viaggio della BBC. Storia del servizio pubblico britannico dagli anni Venti all'era digitale*, cit., p. 124, l'*Affaire Kelly* evoca il problema più generale dell'inquadramento della BBC entro il contesto delle dinamiche politiche che si agitano sullo sfondo del servizio pubblico televisivo. In particolare, il tema centrale che è emerso in questa vicenda, non estraneo ad altre esperienze domestiche, si collega alla posizione del servizio pubblico televisivo rispetto alla rappresentazione di accadimenti di natura politica che espone evidentemente l'impresa a un rischio di condizionamento dell'opinione pubblica. Il conflitto tra la BBC e il Governo, con la prima accusata di adottare un atteggiamento pregiudizialmente critico, ha percorso in modo costante il dibattito pubblico nel Regno Unito ed è sfociato in un momento di forte tensione coinciso con la vicenda *Kelly*, alla quale ha fatto seguito la predisposizione di un'inchiesta disposta dal Governo, confluita nel Rapporto Hutton (dal nome del *rapporteur* nominato da Tony Blair) del 2004, contenente giudizi assai critici nei confronti dei vertici della BBC, e in particolare con i *Governors*, ritenuti responsabili di non aver ottemperato ai propri obblighi di sorveglianza e, in seguito, dimissionari nella persona di Greg Dyke e Gavyn Davies. Questa vicenda, anche in virtù del clamore suscitato dalla drammaticità degli eventi, è risultata per certi versi decisiva nello stimolare il primo processo di revisione della *governance* della BBC, rimasta praticamente intatta sin dalle origini.

<sup>20</sup> Cfr. il rapporto congiunto del *BBC Trust* e del *BBC Executive Board*, *Review of BBC Internal Governance*, disponibile all'indirizzo [http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how\\_we\\_govern/governance\\_review\\_2013.pdf](http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/governance_review_2013.pdf), ove si sottolinea che «*These events have prompted legitimate questions about the effectiveness of the BBC's system of governance, both within and between the Trust and Executive. We have carried out a thorough review of how the BBC is governed and our conclusion is that, while the system itself is on the whole robust and effective, in some aspects of its operation the BBC's governance system has become too confused*».

## 2. La revisione della Royal Charter del 2006: l'istituzione del BBC Trust

### 2.1. Il processo di rinnovo della Royal Charter (2003-2006)

Per comprendere appieno i cambiamenti che più di recente hanno interessato la fisionomia della *BBC* e della sua *governance* occorre assumere una prospettiva di ampio raggio che ripercorra le tappe che hanno segnato il percorso verso il precedente rinnovo della *Royal Charter*, che risale al 2006. Il contesto di riferimento in cui queste trasformazioni sono maturate è infatti cruciale per la comprensione dei motivi ispiratori degli interventi di riforma che da ultimi si sono registrati.

Dal 1927 – anno nel quale fu sancito nella prima *Charter* il monopolio radiofonico – sino al rinnovo del 2006, la *BBC* era retta da un *Board of Governors*, nominato dalla Corona su proposta del Governo, che cumulava funzioni di regolazione e di garanzia dell'interesse pubblico con compiti di indirizzo e di gestione, anche se non “quotidiana”, della società. Tale *Board* era composto da dodici membri e aveva, *inter alia*, i compiti di rappresentare la *BBC*, di definirne gli obiettivi e le strategie, di valutarne *a posteriori* il conseguimento e di nominare i dirigenti di primo livello, incluso il direttore generale. Le critiche a tale struttura si fondavano principalmente sull'ambiguità del ruolo del *Governors*, «da un lato alleati critici della dirigenza e difensori della *BBC*, dall'altro garanti della destinazione del canone in un'ottica di interesse pubblico»<sup>21</sup>.

Il *renewal* del 2006 ha rappresentato così un crocevia essenziale rispetto alle scelte in tema di *governance*, determinando il superamento di un modello consolidato da lunga data.

Tale momento è coinciso con l'avvento di un grado di apertura fino ad allora inedito nel processo di consultazione che ha preceduto il rinnovo della *Charter*, a riprova di un diffuso sentimento in ordine alla necessità di un più stretto collegamento non soltanto con gli *stakeholders* ma con gli stessi utenti, per rinsaldare la missione del servizio pubblico e la sua portata in un'epoca contrassegnata

---

<sup>21</sup> Così il Burns Independent Panel, *Letter to Secretary of State, Tessa Jowell*, 27 gennaio 2005, p. 5 in [www.BBCcharterreview.org.uk/pdf\\_documents/Letter\\_tosos\\_further\\_rec.pdf](http://www.BBCcharterreview.org.uk/pdf_documents/Letter_tosos_further_rec.pdf), citato in M. HIBBERD, *Il grande viaggio della BBC. Storia del servizio pubblico britannico dagli anni Venti all'era digitale*, cit., p. 126. Nella fase di transizione che ha condotto alla *Royal Charter* del 2006 non mancarono prese di posizione assai differenti, che testimoniano l'esistenza di una pluralità di approcci nei confronti del servizio pubblico televisivo. In particolare, il Rapporto consegnato nel gennaio 2005 da Lord Burns, appositamente incaricato dal Governo britannico di svolgere una valutazione globale sul funzionamento della *BBC*, suggeriva *inter alia* di sostituire il *Board of Governors* con un organismo denominato *Public Service Broadcasting Commission*, incaricato, per un verso, di vigilare sull'osservanza da parte della *BBC* del mandato del servizio pubblico e, per altro verso, di procedere alla determinazione dell'importo dei finanziamenti da destinare alla *BBC*. Fu solo con il Libro verde del Governo britannico che si definì la proposta di sostituire il *Board of Governors* con un *BBC Trust*, anche al fine di risolvere le contraddizioni insite nell'aver devoluto poteri di controllo a un organismo che cumulava parimenti funzioni di indirizzo.

ta da mutamenti tecnologici in grado di modificarne profondamente l'identità, fino a trasfigurarla.

Il processo culminato nel rinnovo della *Charter*, dipanatosi lungo il triennio 2003-2006, si è articolato in tre fasi, secondo la *timeline* riportata dal sito Internet attivato *ad hoc* dal *Department for Culture, Media and Sport*.

Nella prima fase, corrispondente al biennio 2003-2004, si è svolta un'ampia consultazione pubblica, indetta nel dicembre 2003 e terminata il 31 marzo 2004, cui hanno fatto seguito la raccolta di ricerche e studi e lo svolgimento di una serie di seminari "mirati"<sup>22</sup>.

Nella seconda fase, coincisa con il primo semestre del 2005, si è assistito, dapprima, nel mese di gennaio, alla consegna della *Review* indipendente svolta da Lord Terry Burns su incarico ricevuto dal *Secretary of State* Tessa Powell nel settembre 2003; e successivamente, nel mese di marzo, alla pubblicazione di un *Green Paper* dal titolo "Una BBC forte e indipendente dal Governo"<sup>23</sup>, indi sottoposto a consultazione.

Nell'ultima fase, invece, si è dato corso alla pubblicazione del *White Paper* "Un servizio pubblico per tutti: la BBC nell'era del digitale" e delle bozze della *Royal Charter* e del *Framework Agreement*, successivamente oggetto di una fase di commenti e di discussione da parte del Parlamento. Nella fase conclusiva del 2006, non senza alcune difficoltà, si è giunti alla definizione del canone del servizio pubblico e al completamento dell'iter di rinnovo della *Charter*.

Quale lo spirito che ha animato questo complesso e laborioso processo di riforma? Nel *Green Paper* pubblicato nel marzo del 2005, il cui eloquente titolo "Una BBC forte e indipendente dal Governo" è già stato ricordato, veniva messo in risalto il carattere istituzionale rivestito dal servizio pubblico radiotelevisivo britannico. Come ben sottolinea Matthew Hibberd, «il Libro Verde elogia [...] la BBC, paragonando il suo ruolo, in quanto istituzione pubblica, a quello svolto dal *National Health Service*, il sistema sanitario britannico». Hibberd evidenzia come tale documento ponesse l'accento sulla BBC come "istituzione", oltre che come fornitrice di un servizio pubblico e più in generale ritiene «che la storia del servizio pubblico radiotelevisivo non sia fatta solo di strutture produttive, ma sia strettamente legata allo sviluppo di istituzioni fondamentali, che rendono possibile l'organizzazione e una sana gestione del servizio pubblico, in modo da garantire quell'eccellenza produttiva e quella diversificazione dei programmi

---

<sup>22</sup> Come ricorda P. WARD, *BBC Charter Renewal*, briefing paper, 28 dicembre 2016, p. 47, il dibattito parlamentare che è seguito ha messo in evidenza l'importanza del coinvolgimento del pubblico e dell'attenzione per la dimensione della trasparenza nell'ambito di un'attività di consultazione che avrebbe dovuto idealmente concedere agli abbonati, e dunque ai finanziatori del servizio pubblico, la possibilità di esprimersi sul servizio della BBC e sul suo futuro.

<sup>23</sup> Tale Libro Verde, tradotto in italiano, è pubblicato in M. HIBBERD, *Il grande viaggio della BBC. Storia del servizio pubblico britannico dagli anni Venti all'era digitale*, cit., pp. 203-285.



che non possono essere eguagliate dalla concorrenza dei soggetti privati»<sup>24</sup>.

A fronte di questa visione della *BBC* come istituzione pubblica con un ruolo centrale nella società britannica, si giunse, con la revisione della *Royal Charter* del 2006, a una prima significativa riforma degli organi di governo, al fine di garantire che la *BBC* continuasse a essere percepita come una “istituzione neutrale”.

Si trattò, invero, di un cambiamento assai profondo e significativo, anche per il solo fatto che nei precedenti ottanta anni le modifiche alle regole sulla *governance* della *BBC* furono poche e non particolarmente rilevanti.

A questa importante transizione verso un nuovo assetto hanno fatto da traino sia l'*Independent Review* di Lord Burns sia lo stesso *Green Paper*, il cui contenuto intercetta gli aspetti nevralgici del funzionamento della *corporation* nell'assolvimento del suo mandato di servizio pubblico.

È alla *Review* consegnata da Lord Burns, in particolare, che risale la critica al modello di *governance*, incentrato su un ruolo “duale” del Board, al contempo “regolatore” e “difensore” della *BBC*. Tale opinione critica, che giudicava insostenibile il modello fino ad allora invalso, proponeva una profonda rivisitazione dello stesso, immaginando la comparsa di una *Public Service Broadcasting Commission* con il compito istituzionale di assicurare l'aderenza della *BBC* al mandato del servizio pubblico<sup>25</sup>.

Il successivo *Green Paper* del Governo confermava l'indicazione di un nuovo assetto di *governance*, prevedendo la sostituzione del Board con un *Trust*, appositamente incaricato di vigilare sull'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico e della gestione del canone, e l'affiancamento a quest'organismo di un *Executive Board*. Il *Green Paper* prendeva altresì posizione rispetto ad altri profili assai dibattuti nel corso della consultazione pubblica, ribadendo, per un verso, la fiducia nello strumento della *Royal Charter*, così respingendo le proposte inclini a sostituirla con un atto del Parlamento e, per altro, la scelta del canone quale mezzo privilegiato di finanziamento del servizio pubblico.

Il successivo *White Paper* del Governo, pubblicato nel marzo 2006, ha segnato l'adesione a questo nuovo modello di *governance* caratterizzato da una strut-

---

<sup>24</sup> M. HIBBERD, *Il grande viaggio della BBC. Storia del servizio pubblico britannico dagli anni Venti all'era digitale*, cit., pp. 129-130.

<sup>25</sup> Nella proposta di Lord Burns, inoltre, come precisa P. WARD, *BBC Charter Renewal*, cit., p. 48, si ipotizzava anche di attribuire alla *Public Service Broadcasting Commission* il compito di ripartire in favore di altre emittenti parte dei proventi derivanti dal canone per il servizio pubblico, nel caso si fosse ritenuto che la *BBC* non avesse assolto correttamente al suo mandato. Inoltre, il *Culture, Media and Sport Committee* aveva proposto di individuare una base legislativa per la *BBC* tramite un atto del Parlamento che avrebbe sostituito la prerogativa regia per l'emanazione della *Charter*. Nelle more, si sarebbe dovuta approvare una *Charter* “temporanea” dalla durata ridotta, pari a cinque anni. Il Governo ha però rigettato tale proposta, osservando come l'attribuzione di un fondamento legislativo esporrebbe la *BBC* a un maggiore, e non già minore, rischio di interferenza da parte dei poteri pubblici, mettendone così a repentaglio l'indipendenza.

tura essenzialmente bicefala. Il Libro Bianco ha però sottolineato l'esigenza di includere nell'*Executive Board* anche alcuni amministratori non esecutivi.

## 2.2. La governance nella Royal Charter del 2006: il BBC Trust

In questa ormai condivisa logica di separazione tra regolazione e controllo da un lato e gestione dall'altro, la *Charter* del 2006 giungeva a prevedere una complessa struttura a due livelli, ideata principalmente al fine di ampliare la distanza tra amministratori e Governo, attraverso l'interposizione di un organo che, pur essendo parte della *BBC*, aveva come compito primario quello di essere «*the guardian of the licence fee revenue and the public interest in the BBC*»<sup>26</sup>. Un organo, in altri termini, che consentisse che la regolamentazione della *Corporation* fosse principalmente definita dall'interno e non da soggetti esterni, quali *Ofcom*, come pure fu prospettato durante la consultazione<sup>27</sup>.

Tale organo "sovrano" era appunto il *BBC Trust*, istituzione assimilabile a una fondazione, responsabile delle scelte strategiche dell'azienda e con i compiti primari di assicurare il rispetto del mandato di servizio pubblico, tutelare gli interessi degli abbonati e garantire l'autonomia della *BBC* dalle interferenze non solo governative ma anche del mondo delle imprese.

I dodici componenti del *Trust* erano, al pari dei loro predecessori, nominati dalla Corona su proposta del Governo, come del resto la prassi britannica impone. Ciò avveniva, tuttavia, attraverso un processo di selezione che mirava a consolidare la tradizionale cultura dell'imparzialità e dell'indipendenza della *BBC*; in particolare, il vaglio dei candidati aveva luogo secondo le regole sancite dal *Committee on Standards in Public Life* per i più importanti incarichi pubblici: si parte dalla pubblicazione sui media e *on line* del bando per il posto vacante e si prosegue con un controllo dei *curricula* da parte di organismi indipendenti e con approfondite audizioni dei candidati da parte delle Commissioni parlamentari. La nomina governativa è solo l'ultimo atto di tale iter, risultando così fortemente limitata la discrezionalità dell'esecutivo. Inoltre, la Carta era attenta a garantire anche la presenza delle autonomie territoriali, disponendo che nel *Trust* dovessero essere rappresentate, con almeno un componente ciascuna, le quattro nazioni che compongono il Regno Unito<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> *Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation 2006*, sect. 22.

<sup>27</sup> A questo proposito, è stato osservato come la soluzione illustrata dal Governo britannico nel Libro verde e poi accolta dalla *Royal Charter* costituisse un compromesso agli effetti pratici favorevole alla *BBC*. Infatti, tale opzione sottrasse la *BBC* al controllo da parte di organismi esterni (quali *Ofcom* o la *Public Broadcasting Commission* proposta dal Rapporto Burns), mantenendo intatto il potere di un'autoregolazione che meglio soddisfa le esigenze del servizio pubblico (T. PROSSER, *United Kingdom*, in IRIS Special, *The Public Service Broadcasting Culture*, Strasbourg, European Audiovisual Observatory, 2007, p. 133).

<sup>28</sup> Nella storia della *BBC*, il background dei componenti dell'ente è piuttosto vario; vi è sempre

Oltre al *Trust*, la Carta del 2006 prevedeva, come anticipato, la presenza di un *Executive Board*, organo con compiti sostanzialmente manageriali, di gestione operativa, composto da dodici membri (alcuni esecutivi, altri non esecutivi) e presieduto dal Direttore generale, nominato dal *Trust* stesso<sup>29</sup>. Al fine di accentuare la distanza tra *BBC* e Governo, si prevedeva che l'*Executive Board* e il Direttore generale fossero responsabili solamente nei confronti del *Trust*<sup>30</sup>, chiamato a vigilare sul *Board* nell'assolvimento del suo mandato.

Al di fuori delle logiche di *governance*, l'opzione del *Trust* fu concepita anche per impedire che la *BBC* potesse coltivare pratiche integranti concorrenza sleale nei confronti degli operatori di natura commerciale<sup>31</sup>. Sul piano dell'offerta editoriale, infatti, il *Trust* fu ritenuto un organismo idoneo a cimentarsi in quella valutazione di congruità necessaria per comprendere se un servizio della società dell'informazione, come tale astrattamente neutrale rispetto al mandato del servizio pubblico televisivo, potesse agli effetti pratici rientrare nell'ambito di tale nozione, in funzione della partecipazione alle finalità e agli obiettivi che vi sono sottesi (c.d. *Public Value Test*). Tale modello, di cui si accennerà tra breve, è stato peraltro replicato in Germania, dove la Commissione e la Corte costituzionale federale hanno fornito, seppure secondo linee di argomentazione differenti, indicazioni importanti sull'esigenza di circoscrivere la missione del servizio pubblico a fronte dell'evoluzione tecnologica e dell'emersione delle nuove piattaforme.

In questo senso, non sono del tutto infondate le critiche di chi come, Steven Barnett, sosteneva che l'assetto bicefalo della *governance* fosse poco soddisfacente e frutto di un compromesso che, se apparentemente segnava una vittoria della *BBC*, garantendole la continuità istituzionale e finanziaria per un ulteriore decennio, invero tradiva la causa del servizio pubblico, astraendo dallo specifico modello britannico<sup>32</sup>. Non a caso, secondo tale studioso, i risultati apparentemente positivi ottenuti dalla *BBC* nel 2006 in sede di rinnovo della *Royal Charter* dovevano ascrivere a due fattori principali, ossia il contesto politicamente favorevole e "benevolo" (i governi laburisti sono tradizionalmente considerati attenti alle ragioni dell'emittente pubblica) e la capacità della *BBC* di

---

stato un cospicuo numero di politici quali l'ex presidente del *Trust* Lord Patten, ma sono stati molti anche i manager (come l'ultima presidentessa Rona Fairhead), i capitani d'industria, i diplomatici, i leader sindacali, gli autori, i giornalisti e financo i militari.

<sup>29</sup> Sulla nomina e le funzioni dell'*Executive Board* si rinvia a A.M. CHIARIELLO, *La governance della BBC di oggi e di domani. Il modello Rai a confronto*, in *Federalismi.it*, cit., pp. 13 e 16-17.

<sup>30</sup> T. PROSSER, *United Kingdom*, in IRIS Special, *The Public Service Broadcasting Culture*, cit., p. 107.

<sup>31</sup> Così B. BREVINI, *Public Service Broadcasting Online. A Comparative European Policy Study of PSB 2.0*, London, Palgrave Macmillan, 2013, p. 73.

<sup>32</sup> Così in senso critico S. BARNETT, *Can the public service broadcaster survive?*, in G. FERRELL LOEW, J. BARDOEL (eds.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*, Goteborg, Nordicom, 2007, p. 91.

mantenere una forte attrattiva presso il pubblico<sup>33</sup>. Non stupisce, dunque, che la riforma più recente, in occasione della *renewal* del 2016, abbia comportato il superamento di tale modello.

### 3. Crisi e abbandono del modello duale di governance

#### 3.1. La prima fase del procedimento di rinnovo della Royal Charter 2015-2016: il Green Paper del Governo del luglio 2015

Il modello di *governance* introdotto nel 2006 è stato radicalmente riformato nel processo che ha condotto, dal luglio 2015 alla fine del 2016, al rinnovo della *Royal Charter*<sup>34</sup>. Anche in occasione di quest'ultimo atto, analogamente a quanto era accaduto in precedenza, si è assistito a un complesso ed elaborato iter di consultazione che è stato alimentato da una importante produzione di documenti e *position paper*, la cui provenienza è riconducibile sia ad attori di natura istituzionale sia ad altri *stakeholders*. Non sono mancate, anche in questa occasione, prese di posizione assai eterogenee tra loro, talvolta espresse da esperti indipendenti che hanno contribuito a rafforzare, oltre alla qualità del dibattito, anche il livello di trasparenza rispetto alle scelte adottate in sede di rinnovo.

Tale iter è stato più breve rispetto al precedente, avendo dovuto attendere la celebrazione, nel maggio 2015, delle elezioni generali. Tuttavia, la riflessione critica sulle soluzioni adottate nel 2006 era già iniziata da qualche tempo.

Nel maggio 2011, infatti, era stata annunciata da Lord Patten – all'epoca *Chairman* del *BBC Trust* – una *Review* sulla *governance*, con lo scopo di verificare se fosse possibile sperimentare mutamenti dell'assetto in vigore, compatibilmente con il contenuto della *Charter* destinata alla scadenza alla fine del 2016. Tale *Review* aveva restituito giudizi sostanzialmente positivi sul sistema di governo della *BBC*, esprimendo unicamente alcune raccomandazioni in ordine alla necessità di una migliore e più puntuale separazione tra i compiti e le responsabilità del *Trust* e dell'*Executive Board*. Si suggerivano, inoltre, una semplificazione delle regole sull'offerta del servizio pubblico e un ruolo più rilevante di *Ofcom* nelle verifiche dell'impatto di mercato di eventuali mutamenti o nuove prestazioni discendenti dalla progressiva digitalizzazione.

Successivamente, nel dicembre 2013 gli stessi organi della *BBC* avevano po-

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Le tappe del processo di rinnovo della *Royal Charter* sono ben sintetizzate nel già menzionato *Briefing Paper* della House of Commons, “*BBC Charter renewal*”, del dicembre 2016. Tra i commenti, cfr. T. GIBBONS, *Restraining the BBC: the 2016 Charter settlement*, in *Journal of Media Law*, 9:1, pp. 28-44; P. GODDARD, ‘*Distinctiveness*’ and the *BBC: a new battleground for public service television?*, in *Media, Culture & Society*, 39(7), 2017, pp. 1089-1099.

sto all'ordine del giorno il tema della opportunità di ripensare il modello “bicefalo”. La “*Review of BBC Internal Governance*”, elaborata congiuntamente dal *BBC Trust* e dall'*Executive Board*, sottolineava le implicazioni dei mutamenti introdotti tramite le modifiche alla *Royal Charter* e, soprattutto, individuava alcuni elementi di criticità dell'assetto istituzionale riformato qualche anno prima<sup>35</sup>.

In tale documento si confermava, in particolare, la difficoltà insita nella delimitazione del perimetro delle responsabilità proprie del *Trust* e del *Board*, proponendo di risolvere alcune sovrapposizioni che avrebbero potuto alimentare confusione sull'ambito di azione dei due organismi, inficiandone in definitiva l'efficienza. Pur essendo in astratto chiara la differenza tra la fisionomia del *Trust*, organo di garanzia del servizio pubblico e custode del finanziamento pubblico, tendenzialmente estraneo alla gestione operativa, e quella dell'*Executive Board*, organo amministrativo responsabile dell'offerta dei servizi secondo gli indirizzi definiti dal *Trust*, lo studio della *BBC* poneva in evidenza l'esigenza di chiarire ulteriormente ruoli e responsabilità dei due soggetti.

Al contempo, lo stesso studio esprimeva a sua volta l'auspicio di un coinvolgimento più diretto e sostanziale di *Ofcom* rispetto alle valutazioni del *Trust*, nell'ambito del *Public Value Test*, ossia, come si dirà oltre, del meccanismo per verificare la rispondenza al servizio pubblico delle prestazioni della *BBC*.

Come accennato, il vero e proprio processo di rinnovo della Carta ha avuto inizio nel luglio 2015, con la pubblicazione da parte del Governo di un *Consultation Paper* (o *Green Paper*)<sup>36</sup>, aperto alla pubblica discussione<sup>37</sup>.

Tale rapporto si soffermava in particolare sull'assetto della *governance*, indicando, in vista del rinnovo della *Charter*, tre possibili opzioni.

Il *Green Paper* valutava anzitutto positivamente il modello incorporato nella *Charter* in scadenza nel 2016, evidenziando come la scelta di una netta separazione tra il *Trust* e l'*Executive*, anche in relazione al personale, alle risorse finanziarie e alle attività di *public reporting*, avesse contribuito a segnare e a rendere visibile un maggiore distanza della *BBC* dal Governo rispetto al modello precedente. Al contempo, la decisione di attribuire espressamente al *Trust* la cura de-

---

<sup>35</sup> *BBC, Review of BBC Internal Governance. A joint review by the BBC Trust and the BBC Executive* (dicembre 2013), consultabile all'indirizzo web [http://www.bbc.co.uk/bbctrust/our\\_work/strategy/bbc\\_strategy/governance\\_review.html](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/our_work/strategy/bbc_strategy/governance_review.html).

<sup>36</sup> *BBC Charter review: public consultation*, Cm 9116, July 2015, disponibile all'indirizzo web <https://www.gov.uk/government/consultations/bbc-charter-review-public-consultation>.

<sup>37</sup> Al termine della consultazione nell'ottobre 2015, il *Department for Culture, Media and Sport* aveva ricevuto circa 190.000 risposte al *Consultation Paper*. Da esse si coglieva un generale consenso degli utenti nei confronti dei media di servizio pubblico britannico; emergeva, infatti, che: per quanto riguardava i contenuti, più dell'80% riteneva che la *BBC* adempiesse ai suoi compiti “bene o molto bene”; circa tre quarti dei partecipanti preferiva che la *Corporation* restasse indipendente da Governo, Parlamento e *Ofcom*; infine, circa il 60% era a favore del mantenimento dell'attuale modalità di finanziamento attraverso il canone.

gli interessi degli abbonati rimarcava la sensibilità sempre maggiore riposta su questo versante della BBC.

Il *Green Paper*, però, non taceva l'esistenza di alcune voci critiche, appuntatesi sulla mancanza di chiarezza riguardo alle responsabilità reciproche e la carenza di un controllo da parte dell'*Executive* e del *Trust*. In particolare, il *Green Paper* prendeva atto delle rimostranze per cui il *Trust* avrebbe agito in una situazione di naturale conflitto, dovendo allo stesso tempo agire sia come regolatore della BBC sia come suo organo.

Per queste ragioni, tale documento si premurava di individuare tre distinte opzioni in vista del rinnovo della *Charter*.

La prima consisteva nel mantenimento del modello allora vigente, in cui il *Trust* e l'*Executive* derivassero entrambi dalla *Royal Charter* i propri poteri, al netto di alcuni aggiustamenti legati alle fisiologiche inefficienze di cui questa strutturazione aveva dato dimostrazione. Secondo la prospettazione contenuta nel *Green Paper*, il modello di *governance* necessitava di una riforma che interessasse tre punti in particolare: una distinzione più precisa e puntuale dei ruoli del *Trust* e dell'*Executive*, anche attraverso la previsione di un obbligo di sorveglianza sul rispetto delle rispettive competenze; il rafforzamento della funzione strategica del *Trust*, ritenuto talvolta troppo passivo e supino in confronto alle iniziative dell'*Executive* e, in definitiva, poco "proattivo"; il miglioramento dei poteri di *enforcement* nella disponibilità del *Trust* nei confronti dell'*Executive*<sup>38</sup>.

La seconda opzione corrispondeva al cosiddetto "modello *OfBeeb*", che avrebbe inteso affidare i poteri di *governance* a un *Board* unitario e sottrarre alla BBC le funzioni di regolazione, per devolverle a un nuovo organismo, denominato appunto *OfBeeb*, indipendente sia dalla BBC che da *Ofcom*. Tale opzione di *governance* ripercorreva, in sostanza, la proposta formulata da Lord Burns nel 2006 e ripresa pochi mesi prima dal *Culture, Media and Sport Select Committee*. Questo modello presentava l'indubbio vantaggio di risolvere le criticità connesse alla distinzione dei ruoli del *Trust* e dell'*Executive*. Nondimeno, lo stesso *Green Paper* evidenziava le potenziali difficoltà nel conciliare la presenza di un organo esterno *ad hoc* con l'efficace esercizio di funzioni di regolazione<sup>39</sup>.

Da ultimo, si prospettava il "modello *Ofcom*", nel quale, pur mantenendosi in capo al *Board* le funzioni di governo, i poteri di regolazione sarebbero stati concentrati nella già esistente autorità di settore. Questa opzione presentava indubbi vantaggi, legati all'esperienza consolidata di *Ofcom* nel settore e alla pos-

---

<sup>38</sup> Riguardo a questo modello di *governance*, lo stesso *Chairman* del *Trust* aveva espresso perplessità, formulando l'auspicio del coinvolgimento di un soggetto esterno che agisse come regolatore, superando la contraddizione insita nell'affidare tali funzioni al *Trust*, concepito organicamente come parte della BBC.

<sup>39</sup> Il *Green Paper* sottolineava, in particolare, il rischio che il rapporto tra regolatore e regolato assumesse contorni di carattere conflittuale o, all'opposto, caratteri di vera e propria dipendenza.

sibilità di superare definitivamente il conflitto tra funzioni di *governance* e compiti di regolazione, affidati a due organi differenti.

Il *Consultation Paper* evidenziava come, a prescindere dal modello considerato, la separazione tra poteri di governo e poteri di regolazione costituisse un presupposto indefettibile per garantire l'*accountability* del servizio pubblico televisivo, nell'ottica di assicurare l'indipendenza dei soggetti regolati rispetto ai regolatori. La garanzia di *accountability* richiedeva, in altri termini, che si evitasse di cumulare in capo a soggetti diversi poteri e responsabilità che potrebbero talvolta sovrapporsi.

### 3.2. La "Independent Review" sulla governance e la regolamentazione della BBC: le critiche al modello del "BBC Trust"

Di particolare rilievo, poi, è stata la "*Independent Review*" sulla *governance* e sulla regolamentazione della BBC redatta da Sir David Clementi su commissione del Governo nel marzo 2016, sulla base dell'esito della consultazione<sup>40</sup>.

I fattori di criticità indicati dal *Green Paper* a sostegno della migrazione verso un diverso modello di *governance* o, comunque, dell'implementazione di sostanziali correttivi sono stati sostanzialmente confermati anche da tale rapporto.

Da un lato, si riconoscevano i benefici prodotti nel corso del tempo dall'assetto allora vigente, in particolare riguardo alla gestione delle licenze di servizio<sup>41</sup> e al ricorso al *Public Value Test* da parte del *Trust*; dall'altro, si prendeva atto dell'esistenza di una serie di funzioni di indirizzo e gestione (e di correlate responsabilità) rispetto alle quali sia il *Trust* che l'*Executive Board* vantavano poteri di intervento, con conseguenti rischi di duplicazione o di sovrapposizione dei rispettivi sforzi.

La *Review* deponeva così a favore dell'abbandono del modello vigente. Ciò sia per la sovrapposizione di competenze tra il *Trust*, l'*Executive Board* e l'*Ofcom*, sia perché l'esperienza degli anni precedenti sembrava documentare la difficoltà per un organo interno alla BBC, quale il *Trust*, di privilegiare l'interesse pubblico rispetto alle esigenze della *Corporation*<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Sir D. CLEMENTI, *A Review of the Governance and Regulation of the BBC*, Cm 9209, March 2016, consultabile all'indirizzo [www.gov.uk/.../PDF\\_FINAL\\_20160224\\_AM\\_Clementi](http://www.gov.uk/.../PDF_FINAL_20160224_AM_Clementi).

<sup>41</sup> Le cosiddette "*service licence*", sottoposte a revisione ogni cinque anni, sono rilasciate (nella vigenza dell'assetto bicefalo sotto la *Charter* del 2006 dal *Trust*) per ogni tipologia di servizio pubblico gestito (televisione, radio, Internet) e individuano, tra l'altro, l'ambito, gli obiettivi e le risorse di ciascun servizio. Inoltre, per ciascun servizio sono specificate le modalità di misurazione delle *performance*.

<sup>42</sup> Cfr. A.M. CHIARIELLO, *La governance della BBC di oggi e di domani. Il modello Rai a confronto*, in *Federalismi.it*, cit., p. 20, la quale sottolinea come lo studio condotto da Sir David Clementi giunga alla conclusione che «il *Trust*, che avrebbe dovuto essere il guardiano dell'interesse pubblico e dell'imparzialità e l'organo dell'emittente deputato a controllare che la stessa svolgesse

In particolare, nell'esplorare la prima delle opzioni formulate dal *Green Paper*, la *Review* chiariva che il modello di *governance* delineato dalla *Charter* del 2006 avrebbe potuto senz'altro conoscere delle revisioni puntuali che contribuissero a perfezionarlo; ma evidenziava, allo stesso tempo, come due questioni apparissero di difficile superamento, essendo connaturate alla fisionomia di quella struttura di governo.

La prima era collegata all'esistenza di una struttura di vertice bicefala, nella quale, almeno astrattamente, come già segnalato nella *Review of BBC Internal Governance* del 2013<sup>43</sup>, le funzioni operative e gestionali avrebbero dovuto essere svolte dall'*Executive Board* mentre quelle di indirizzo e di carattere strategico appartenevano al *Trust*. Tale ripartizione di competenze risultava, tuttavia, smentita dalla gestione concreta dei diversi incombeni che si riversavano sui due organismi, che generava un problema di allocazione delle responsabilità collegate.

La seconda questione concerneva invece la concentrazione sia di funzioni di *governance* sia di compiti regolazione in capo al medesimo soggetto, il *Trust*, opzione che appariva problematica in quanto determinava la compartecipazione nella *governance* della BBC sia del *Trust* che dell'*Executive*, che non avrebbe potuto che risolversi in una situazione di (almeno potenziale) conflitto. Un intervento su questo fronte, secondo la relazione di Sir Clementi, avrebbe potuto attuarsi introducendo una separazione netta tra le competenze dei due organismi, ma tale opzione avrebbe richiesto che l'*Executive Board* si dedicasse esclusivamente a compiti di indirizzo e di natura strategica e che il *Trust* fosse investito soltanto delle funzioni regolamentari. Tale soluzione è stata giudicata difficilmente praticabile e anche allorquando questa redistribuzione fosse stata possibile, essa non avrebbe eliminato la difficile coesistenza di due organismi all'interno del medesimo soggetto imprenditoriale. A fronte di tale perplessità, la *Review* propendeva per l'allocazione dei compiti di natura regolamentare in capo a un soggetto terzo, separato strutturalmente dalla BBC.

### 3.3. (segue): il modello OfBeeb

L'alternativa veniva, così, a porsi tra un assetto caratterizzato dalla concentrazione delle funzioni regolatorie in capo a *Ofcom* e una struttura dicotomica derivante dalla ripartizione tra *Ofcom* e *OfBeeb* di tali competenze, emancipate dal dominio di un organismo formalmente interno alla BBC. Fra le due opzioni, la *Clementi Review* propendeva per il modello imperniato sul ruolo di *Ofcom*.

Da un lato, il modello *OfBeeb* suggerito dal *Green Paper* proponeva, come

---

la sua funzione correttamente, sembrerebbe invece ergersi a difensore e gestore della Corporation».

<sup>43</sup> *Review of BBC Internal Governance. A joint review by the BBC Trust and the BBC Executive Board*, December 2013, p. 3 ss.



anticipato, di sottrarre i poteri di regolazione al *Trust* per assegnarli a un soggetto *ad hoc*, esterno rispetto alla *BBC*. Questo modello avrebbe permesso di separare in modo netto funzioni di *governance* e funzioni di regolazione e avrebbe trovato giustificazione, d'altronde, con la necessità di istituire un soggetto munito di specifica competenza per esaminare, per esempio, le dinamiche di finanziamento mediante canone del servizio pubblico e i relativi standard di qualità dell'offerta, secondo criteri assai differenti rispetto alle attività di controllo che si esercitano sugli operatori di natura commerciale<sup>44</sup>. È interessante notare come gli antecedenti storici di questo modello possano rinvenirsi nella proposta formulata precedentemente alla *Charter Review* del 2006 nel *Report* di Lord Burns<sup>45</sup> e nel *CMS Select Committee Report* del 2015<sup>46</sup>, seppure con alcune differenti sfumature. Al contempo, questo modello non pareva comunque esente da aspetti critici, tra i quali la *Review* menzionava il rischio che un regolatore *ad hoc* per il servizio pubblico potesse adottare una prospettiva tutt'altro che di ampio respiro, non potendo estendere il proprio raggio di azione anche agli operatori commerciali e dunque conoscere un *tertium comparationis*.

Inoltre, la *BBC* non sarebbe stata comunque esente dall'attività di regolazione di *Ofcom*, che avrebbe così mantenuto una competenza generale in materia. Questo modello, così, avrebbe di fatto comportato un affiancamento tra l'*Of Beeb*, esercente funzioni di regolazione specificamente sulla *BBC*, e l'*Ofcom*, competente su tutti i soggetti incaricati del servizio pubblico (anche diversi dalla *BBC*) così come sugli operatori commerciali. E, tuttavia, questa sovrapposizione avrebbe potuto rivelarsi ancora una volta problematica, se non supportata da adeguate forme di coordinamento, come quelle previste, ad esempio, dal *Memorandum of Understanding* in vigore tra *Ofcom* e *Trust*.

---

<sup>44</sup> A favore di tale soluzione si è espresso un autorevole studioso dei media, Michael Starks, secondo cui «*The BBC is big enough, important enough and different enough to have its own regulator*», M. STARKS, *Regulating the BBC as a Public Service*, 2015, disponibile all'indirizzo web [www.vlv.org.uk/broadcasting-files/VLV-final-Starks.pdf](http://www.vlv.org.uk/broadcasting-files/VLV-final-Starks.pdf).

<sup>45</sup> Il *committee* presieduto da Lord Burns aveva individuato quale possibile opzione l'istituzione di una *Public Service Broadcasting Commission* composta, tra l'altro, da un *Chairman* e da membri non esecutivi di nomina governativa. Al contempo, in questo schema, *Ofcom* avrebbe visto rafforzati i poteri regolatori rispetto alle attività commerciali della *BBC*. Si v. T. BURNS, *Independent Panel on BBC Charter Review*, 2004, disponibile all'url [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.bbccharterreview.org.uk/pdf\\_documents/050123a\\_Governance.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.bbccharterreview.org.uk/pdf_documents/050123a_Governance.pdf).

<sup>46</sup> Il *Report del CMS Committee* prevedeva in particolare l'affidamento a organi distinti, segnatamente al *BBC Board* e a un *Content Board* di *Ofcom*, delle funzioni di *governance* e di regolazione dei contenuti. Cfr. House of Lords, Select Committee on the BBC's Charter Review, *The Review of the BBC's Royal Charter*, 2005, disponibile all'url <https://publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldbbc/50/50i.pdf>.

### 3.4. (segue): il modello Ofcom

Dall'altro lato, la terza ipotesi rappresentata nel *Consultation Paper* contemplava, invece, il trasferimento delle funzioni regolamentari che ineriscono alla BBC in capo a *Ofcom*, senza prevedere l'istituzione di alcun organismo *ad hoc* come nel caso dell'*OfBeeb*. Questa opzione è stata ritenuta quella preferibile nella *Independent Review* di Sir Clementi.

Si è osservato, in proposito, che *Ofcom* si caratterizza istituzionalmente per il perseguimento di un interesse pubblico, rivestendo funzioni di carattere generale, come regolatore, che non possono non essere orientate alla tutela degli interessi che fanno capo ai cittadini. La stessa prassi sviluppata da questa autorità rivelerebbe una differente considerazione degli operatori e dell'offerta dei media nell'ambito dell'espletamento di un servizio pubblico. Queste considerazioni costituivano un punto di forza dell'opzione di *policy* che mirava a trasferire le funzioni regolamentari dal *Trust* a *Ofcom*, in quanto detta autorità già esercitava tali poteri e svolgeva rilevanti compiti anche nei confronti della BBC. Questo modello presentava lo stesso vantaggio proprio di quello denominato *OfBeeb*, riposando su una chiara separazione tra le funzioni di *governance* e di quelle regolazione. E, a differenza di quest'ultimo, che proponeva un organismo *ad hoc* a competenza ristretta, l'opzione *Ofcom* faceva leva sull'esistenza di poteri regolatori riconosciuti in via generale nel settore dell'industria dell'audiovisivo in capo all'autorità di settore, che esercita le sue attribuzioni anche nei confronti degli operatori di natura commerciale e avrebbe beneficiato, verosimilmente, di una più ampia visione d'insieme in un settore contraddistinto da profonde trasformazioni nell'epoca della convergenza digitale<sup>47</sup>. La *Review* di Clementi ricordava, in proposito, come lo stesso Rapporto Burns di un decennio precedente, pur proponendo un modello incardinato su un *board* della

---

<sup>47</sup> Gli argomenti formulati per contrastare questo modello, invece, si appuntavano sull'importanza delle funzioni concentrate in capo a *Ofcom*, un fattore che avrebbe comportato il rischio di un eccessivo incremento del potere di questa autorità, laddove anche buona parte delle competenze allo stato facenti capo al *Trust* vi fossero state devolute. Si adombrava, inoltre, il pericolo di una confusione dei ruoli, connotato a un modello che avrebbe cumulato in capo a *Ofcom* il potere di regolare sia il servizio pubblico sia il settore commerciale. *Ofcom* sarebbe stata, inoltre, un'autorità impreparata a esercitare anche queste funzioni, talché si riteneva preferibile designare, come nel modello *OfBeeb*, un soggetto *ad hoc*, orientato sin dalla sua genesi alla regolazione del servizio pubblico. L'*Independent Review* di Sir Clementi contrapponeva a queste argomentazioni alcuni importanti rilievi: anzitutto, si evidenziava che la concentrazione di poteri nelle mani di *Ofcom* sarebbe risultata coerente con le dimensioni del settore dei media e delle telecomunicazioni, e in ogni caso se la BBC si fosse dotata di un unico organo amministrativo avrebbe rafforzato ulteriormente la propria posizione nel mercato e giustificato la presenza di un regolatore altrettanto "potente". In secondo luogo, si eccepeva che *Ofcom*, non costituendo un regolatore sotto il profilo esclusivamente "economico", fosse già familiare con le attività di verifica del perseguimento dell'interesse pubblico nell'ambito del controllo esercitato sul servizio pubblico televisivo. Da ultimo, la *Review* sottolineava come, indipendentemente dalle risorse a disposizione di *Ofcom* per lo svolgimento delle funzioni regolatorie sulla BBC, questo modello di ripartizione, riposando su un soggetto già esistente, presentasse un vantaggio in partenza rispetto all'istituzione di un organismo *ad hoc* come l'*OfBeeb*.

BBC e sull'istituzione di una *Public Broadcasting Commission*, avesse proposto di valorizzare il ruolo di *Ofcom*, sottolineandone la familiarità con le funzioni regolatorie nell'ambito del settore di mercato rilevante<sup>48</sup>.

Per quanto concerne l'organizzazione societaria della BBC, la *Review* suggeriva la costituzione di un *Board* unitario, composto da 12-14 componenti (tra cui almeno uno per ognuna delle quattro nazioni del Regno Unito), scelti per metà dal Governo attraverso un procedimento aperto e trasparente e per l'altra metà dalla stessa BBC.

L'assetto interno della *Corporation* è stato al centro di una ulteriore consultazione pubblica promossa dalla commissione Cultura, media e sport della Camera dei Comuni, che ha confermato l'opportunità di abbandonare il modello duale di *governance* interna. Nel Report finale, pubblicato nel febbraio 2016, si affermava già, tra l'altro, che «*The BBC Trust has lost confidence and credibility and should be abolished. However, the problem that the Trust was intended to solve remains*» e che «*The BBC's Board needs to be reformed as a unitary board and strengthened, with the addition of an independent Chair*»<sup>49</sup>.

### 3.5. Dopo la "Clementi Review": il "Libro Bianco" del Governo sul futuro della BBC

Le soluzioni prospettate nella "Clementi Review" sono state per la gran parte riprese nel *White Paper on the future of the BBC*<sup>50</sup> presentato dal Governo nel maggio 2016<sup>51</sup>. Tale documento, nel capitolo dedicato alla *governance*, accoglie fedelmente l'ipotesi di riunificare in capo a un unico organo, il *Board*, la struttura di governo della BBC e di "esternalizzare" le funzioni regolatorie, affidandole interamente a *Ofcom*.

---

<sup>48</sup> Così la *Review* di Clementi citava testualmente il Rapporto Burns: «*Those who argue for Ofcom mention that it would be strange to set up a regulator for communications and broadcasting in general, and then to exclude the BBC from its remit indefinitely, and that it is vitally important for the future of the PSB that someone is able to look at the whole of the broadcasting ecosystem. [...] Ofcom has demonstrated that it has already developed a good understanding of the issues. It has framed the BBC's performance within the wider provision of PSB, thus providing for the first time and accurate measure of the BBC's contribution as a whole*». Cfr. T. BURNS, *Independent Panel on BBC Charter Review*, 2004, par. 5.25.

<sup>49</sup> House of Commons, Culture, Media and Sport Committee, *BBC Charter Review*, HC 398, 11 febbraio 2016, consultabile all'indirizzo [http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmcumeds/398/39804.htm#\\_idTextAnchor007](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmcumeds/398/39804.htm#_idTextAnchor007).

<sup>50</sup> Dept. for Culture, Media and Sport, *A BBC for the future: a broadcaster of distinction*, Cm 9242, May 2016, consultabile all'indirizzo [https://www.gov.uk/.../system/.../DCMS\\_A\\_BBC\\_for\\_the\\_future\\_linked\\_rev1\\_1\\_.pdf](https://www.gov.uk/.../system/.../DCMS_A_BBC_for_the_future_linked_rev1_1_.pdf).

<sup>51</sup> Non è forse un caso che lo stesso Sir Clementi è stato indicato nel gennaio 2017 dal primo ministro Theresa May come candidato alla presidenza del nuovo organo di governo della BBC "figlio" del suo rapporto e ha assunto tale carica nel febbraio dello stesso anno.

In questo modo, la riforma che ha preso corpo con il rinnovo della *Charter* ambisce ad assicurare il coronamento degli obiettivi di delimitazione del perimetro di azione dei vari attori coinvolti, per un verso, e di separazione tra funzioni di *governance* e funzioni di regolazione, per altro verso. Il *Board* delineato nel progetto assomma le responsabilità riconducibili alla gestione della BBC ed è tenuto in via esclusiva a soddisfare gli obblighi previsti dalla *Royal Charter*, come si dirà oltre più in dettaglio<sup>52</sup>.

Anche le indicazioni in merito alla composizione del *Board* che erano state formulate dalla *Review* di Clementi sono state accolte nel Libro Bianco del *Department for Culture, Media & Sport*, che prevedeva un organo formato da un numero di membri compreso appunto tra 12 e 14, nel quale confluissero le diverse competenze ed esperienze necessarie a gestire l'impresa incaricata del servizio pubblico, con un tendenziale equilibrio tra membri esecutivi e non esecutivi.

Per quanto concerne la definizione delle procedure di nomina si richiamava, data la delicatezza e l'importanza delle funzioni di governo della BBC, la necessità di assicurare un elevato grado di trasparenza e una selezione fondata su criteri che consentissero di soddisfare al meglio il principio fondamentale di indipendenza della BBC. Il documento condivide così la linea della *Review* di Clementi secondo cui tanto il Governo quanto la BBC dovrebbero concorrere al processo di selezione dei componenti dell'organo di governo della BBC.

Il documento sosteneva inoltre il ricorso a una procedura a evidenza pubblica per la nomina del *Chair* e del *Deputy Chair* e per ciascuno dei quattro membri in rappresentanza delle nazioni di cui si compone il Regno Unito, laddove i restanti membri esecutivi e non esecutivi del *Board* sarebbero stati nominati attraverso un apposito *nominations committee* del *Board* medesimo. In questo modo, per la prima volta nella sua storia, la BBC avrebbe avuto il potere di nominare in via autonoma alcuni membri del proprio organo di gestione, peraltro in misura almeno pari al 50% del consesso<sup>53</sup>, guadagnando significativamente in termini di autonomia al cospetto della situazione precedente, dove invece tutti i membri del *Trust* erano soggetti alle modalità di nomina fondate su meccanismi di *public appointments*<sup>54</sup>. Sullo sfondo, rimane evidente la difficoltà insita nella

---

<sup>52</sup> Gli obblighi che incombono sul *Board* nell'esercizio delle funzioni di *governance* sono così sintetizzati a p. 48: «*creating an effective BBC by overseeing strategy, service delivery, operational delivery; delivering an efficient BBC; measuring performance; public engagement*».

<sup>53</sup> Così si legge a p. 50 del *White Paper*: «*This means that for the first time the BBC itself will be empowered to appoint members to its sovereign board. It also ensures that the BBC board will always have at least 50 per cent of its members appointed by the BBC itself, compared to the current Trust model which is entirely appointed by government via a Public Appointments process. This will strengthen the independence of the BBC for the future*».

<sup>54</sup> A ben vedere, però, come osserva A.M. CHIARIELLO, *La governance della BBC di oggi e di domani. Il modello Rai a confronto*, in *Federalismi.it*, cit., p. 24, la presenza di membri di nomina governativa resterebbe in ogni caso significativa, sia quantitativamente ma soprattutto qualitativa.

definizione di un punto di equilibrio in grado di assicurare un grado di indipendenza adeguato alla BBC, un punto già ampiamente emerso in sede di consultazione e sottolineato dallo stesso Sir Clementi<sup>55</sup>.

Ancora, si evidenziava che, oltre ad assicurare meccanismi di nomina trasparenti e fondati su criteri obiettivi, il Governo intendesse assicurare un sistema di nomina che garantisse l'accesso dei migliori candidati a queste posizioni<sup>56</sup>.

Oltre a sposare la linea della *Review* di Clementi in punto di riformulazione del *Board*, il documento del *Secretary of State* si allineava anche sul secondo versante del processo di riforma, concernente l'attribuzione delle funzioni di natura regolamentare a *Ofcom* secondo una logica di esternalizzazione piena che ne rendesse l'esercizio indipendente e separato rispetto alle dinamiche di *governance* della BBC.

In questa prospettiva, l'affidamento a *Ofcom* appariva anche al Governo come la soluzione preferibile, che già era stata convalidata, del resto, anche dalla maggior parte delle risposte offerte dagli *stakeholders* in sede di consultazione. Così, *Ofcom* veniva chiamato a esercitare un ampio ventaglio di funzioni, tra le quali: il monitoraggio e la revisione delle *performance*; la definizione del regime di licenza; la disciplina degli standard editoriali per la soddisfazione dei requisiti previsti per il servizio pubblico; la richiesta alla BBC di rendere conto delle proprie verifiche in termini di impatto di mercato e di *public value*; la cognizione di eventuali reclami come organo d'appello.

Non solo, dunque, la *Royal Charter* prefigurata nel *White Paper* veniva chiamata a definire un *Board* che avrebbe disposto di inediti caratteri di autonomia e indipendenza, potendo la BBC *iure proprio* nominare larga parte dei suoi componenti. Al contempo affidava integralmente alla competenza di un organo esterno alla BBC le funzioni regolatorie, elemento che avrebbe permesso di sottoporre la BBC a uno scrutinio indipendente sulle proprie attività e sull'attitudine e idoneità in concreto a soddisfare l'interesse pubblico.

Il contenuto del Libro Bianco non si arrestava al tema della *governance*, comprendo un ventaglio più ampio di riforme e proponendo una serie di interventi,

---

vamente, dal momento che tra le nomine di spettanza del Governo rientrerebbero i ruoli più importanti, ossia il Presidente, il Vicepresidente e i rappresentanti delle quattro nazioni.

<sup>55</sup> Così al p. 11 della *Review*: «*The issue of independence is present in almost every conversation about the BBC. It was also the dominant theme in responses from the public to the Consultation Paper questions on governance and regulation. I have made recommendations, in the areas within scope, designed to promote the independence of the BBC. But it needs to be recognised that the BBC is a Public Corporation with a privileged funding model, that it is answerable to Parliament, and that there is a legitimate role for Government at the time of Charter Renewals*».

<sup>56</sup> Si prevede, segnatamente: il ricorso, nelle procedure di nomina, alle *best practice* del settore nell'ambito della *governance* di organismi di natura pubblicistica; il requisito della partecipazione a ogni stadio procedurale del *BBC Chair*; l'attribuzione dell'incarico formale al Queen-in-Council (il Consiglio privato della Regina) su raccomandazione del Governo.

taluni di carattere più generale, altri di carattere puntuale. In primo luogo, il documento stimolava la definizione di una nuova *mission* per la BBC, nella quale fosse evidenziato il perseguimento dell'interesse pubblico mediante l'offerta, a favore di pubblici diversi, di contenuti imparziali, di elevata qualità e riconoscibili come prodotti del servizio pubblico, nonché di servizi in grado di informare, educare e intrattenere.

In secondo luogo, si proponeva di fissare la durata della *Charter* in undici anni (anziché dieci), in modo da rafforzarne il distacco dal ciclo di vita delle istituzioni politiche e salvaguardarne gli attributi di autonomia. Contestualmente, si prevedeva una procedura di revisione intermedia del contenuto della *Charter*.

Al contempo, come si dirà diffusamente oltre, il Libro Bianco proponeva una riforma del canone per il servizio pubblico in modo da estendere il pagamento anche ai fruitori di consumi in modalità *on-demand*, veicolati tramite le piattaforme non lineari come *BBC iPlayer*.

Da ultimo, si poneva l'enfasi sulla necessità di preservare l'indipendenza della BBC sotto il profilo editoriale, mediante l'introduzione di disposizioni specifiche all'interno della *Charter*. Su questo versante, il Libro Bianco insisteva particolarmente sulla necessità di mantenere la responsabilità delle scelte editoriali in capo al Direttore Generale e di disporre espressamente in tal senso all'interno della *Charter*, affidando invece al *Board* il compito di esercitare ogni potere di verifica e di esame dei reclami in seguito alle trasmissioni dei programmi.

Non va taciuto, peraltro, che il contenuto del Libro Bianco è stato sottoposto ad alcune critiche, in particolare in riferimento alle nuove modalità di nomina del *Board*, che ad avviso dei commenti meno entusiasti avrebbero rischiato di trasformare la BBC in una televisione di Stato<sup>57</sup>.

Un altro fronte di perplessità ha riguardato le modalità di nomina del *Chair* della BBC, in particolare nella parte in cui il Libro Bianco prevedeva l'investitura del *Chair* del *Trust* a capo del nuovo *Board* in assenza di una procedura a evidenza pubblica aperta ad altri candidati, come da prassi nel settore pubblico e come previsto, del resto, in relazione agli altri membri del *Board*. Queste critiche hanno trovato spazio all'interno dell'ultimo *Report* del *Culture Committee* della *House of Commons*, pubblicato nel luglio 2016<sup>58</sup>. Tali preoccupazioni erano alimentate dalla profonda scollatura tra il ruolo e le responsabilità caratterizzanti il *Chair* nell'ambito dell'assetto di *governance* bicefalo e quelli, di diverso

---

<sup>57</sup> J. MARTINSON-J. PLUNKETT, *BBC fears government will win battle to impose board members*, in *The Guardian*, 9 maggio 2016.

<sup>58</sup> House of Commons – Culture, Media and Sport Committee, *BBC White Paper and related issues*, disponibile all'url <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmcmds/150/150.pdf>, p. 15 ss.

tenore, che lo avrebbero contraddistinto nel nuovo schema fondato sulla presenza del *Board* come soggetto unitario.

Da ultimo, raccomandazioni relative alla scelta dei componenti del *Board* sono state formulate anche da una *Review* indipendente condotta da Lord Puttnam: al riguardo, si suggeriva l'istituzione di un apposito organismo di vigilanza destinato a monitorare i processi di nomina dei membri dell'unico organo esecutivo, per assicurarne la piena e integrale indipendenza dal Governo<sup>59</sup>.

Lo stesso *Trust* si era espresso all'indomani della pubblicazione del Libro Bianco, accogliendone con favore le proposte ma rilevando, al contempo, l'opportunità di introdurre, in sede di revisione della *Charter*, le necessarie contropunte per evitare una eccessiva interferenza del Governo in un'ottica di lungo periodo, e in particolare rispetto alle decisioni relative al finanziamento e alle nomine nel *Board*. Occorreva, secondo il *Trust*, che tali determinazioni fossero assunte in condizioni tali da assicurare la trasparenza e l'indipendenza di operato della BBC<sup>60</sup>.

L'ampia reportistica e il novero di studi acquisiti al processo di consultazione per la revisione della *Royal Charter* conferma l'attenzione alla dimensione della trasparenza e l'adozione di un approccio inteso a favorire la partecipazione dei soggetti interessati, per garantire la rispondenza del modello incorporato nella *Charter* all'obiettivo ultimo della BBC, ossia la soddisfazione dell'interesse pubblico. Si tratta di un carattere distintivo che non è dato riscontrare con altrettanta importanza in altri sistemi e che segna un ulteriore punto di forza del modello del servizio pubblico televisivo britannico.

#### 4. La Royal Charter 2016 e il suo impatto sulla fisionomia della BBC

##### 4.1. L'approvazione della nuova Royal Charter

All'esito del processo di consultazione di cui sono state ricordate le tappe principali, le bozze della *Royal Charter* e dell'Accordo quadro (*Framework Agreement*) venivano pubblicate il 15 settembre 2016. Il contenuto delle bozze rifletteva le previsioni affidate al Libro Bianco presentato nei mesi precedenti dal Governo che, come ricordato, aveva fatto propria in larga parte l'impostazione della *Review* di Sir Clementi. Non sono però mancati alcuni correttivi, giunti all'esito di una più matura discussione tra il Governo, gli organi parlamentari (come il *Culture, Media and Sport Select Committee*), il *Trust* e *Ofcom*.

---

<sup>59</sup> Goldsmiths, University of London, *A Future for Public Service Television: content and platforms in a digital world*, giugno 2016, p. 156, disponibile all'url <http://research.gold.ac.uk/18869/1/FOTV-Report-Online-SP.pdf>.

<sup>60</sup> BBC Trust, *Statement on Government White Paper: BBC Charter Review 2016*, 12 maggio 2016.

Il più importante di questi cambiamenti riguarda le modalità di nomina dei membri del nuovo *Board*, che la bozza decideva di affidare nel numero di nove alla BBC, in modo da mantenere in seno alla *corporation* la maggioranza delle nomine, superando le obiezioni che si appuntavano sulla persistenza di un sostanziale controllo di tipo governativo su metà dei membri del *Board*. In seguito all'approvazione da parte dei due rami del Parlamento in ottobre, il Governo apportava lievi modifiche di carattere tecnico e sottoponeva la bozza della *Royal Charter* al *Privy Council*, che procedeva all'approvazione il 16 novembre, in modo da garantire l'entrata in vigore della nuova *Charter* il 1° gennaio 2017. Il completamento del trasferimento delle funzioni di regolazione a *Ofcom*, comunque, veniva previsto alla data del 3 aprile 2017. All'annuncio della pubblicazione della bozza della nuova versione della *Royal Charter*, la *Culture Secretary* Karen Bradley sottolineava una serie di importanti innovazioni racchiuse nel testo e frutto della cooperazione tra i diversi organismi preposti. Erano anzitutto ribaditi i propositi già al centro del Libro Bianco del Governo, ossia: rendere la BBC più aperta e trasparente; elevare il carattere distintivo dei contenuti offerti dalla BBC; riformare la *governance* e le funzioni di regolazione tramite un nuovo assetto in cui *Ofcom* affiancasse il nuovo *Board*; garantire prioritariamente l'indipendenza della BBC, riconosciuta espressamente dalla *Charter*; assicurare la stabilità finanziaria della BBC; conformare l'impatto di mercato dell'offerta della BBC agli effettivi benefici garantiti al pubblico; garantire il servizio in ciascuna delle nazioni e regioni secondo standard che riflettano le peculiarità del Regno Unito.

Come questi obiettivi vengono declinati nella *Royal Charter*?

È utile procedere per gradi, esaminando anzitutto alcuni profili "formali" che tuttavia sono destinati ad avere un impatto significativo "nel merito" della missione della BBC, per poi analizzare il quadro della rinnovata *governance* della BBC – senz'altro il versante sul quale si registrano i mutamenti di più grande momento – e infine il nuovo assetto della regolazione.

Sotto il primo profilo, un aspetto di non poco momento, anche dal punto di vista simbolico, concerne la scelta di estendere a undici anni la durata della *Charter*, onde evitare una pericolosa e forse inopportuna sovrapposizione del rinnovo della *Royal Charter* con gli allora prevedibili cicli di vita degli organi costituzionali<sup>61</sup>. L'art. 2 della *Charter*, pertanto, fissa al 31 dicembre 2027 la scadenza.

Senz'altro innovativa è poi la previsione della *mid-term review*, stabilita all'art. 57, che assegna al *Secretary of State* il compito di promuovere una revisione della *governance* e degli aspetti regolatori previa consultazione con la BBC, *Of-*

---

<sup>61</sup> Alla luce del *Fixed-term Parliaments Act 2011*, la legislatura ha una durata rigida di cinque anni e dunque le elezioni dei Comuni avrebbero dovuto svolgersi nel 2020 e nel 2025; la decisione del Primo Ministro Theresa May nel 2017 di anticipare di ben tre anni la fine della legislatura ha invero riallineato i termini naturali di scadenza della legislatura e della *Royal Charter*, entrambi nel 2027, salvo il caso di scioglimento prematuro della Camera in una delle due prossime legislature.



com e i ministri di Galles, Scozia e Irlanda del Nord. Sono esclusi dalla *mid-term review*, invece, la definizione della *mission* della BBC e dei *public purposes* e il modello di finanziamento mediante canone. Tale revisione dovrà essere avviata prima del 2022 e completata entro il 2024.

Inoltre, un altro tratto di novità rispetto alla *Charter* del 2006 riguarda la presenza di particolari disposizioni relative al rinnovo, racchiuse nell'art. 59. La norma, per vero, non introduce meccanismi specifici ma si limita a codificare il potere di iniziativa del *Secretary of State*, le consultazioni con gli attori istituzionali (i ministri delle altre nazioni) e con gli *stakeholders* (il pubblico, la BBC, *Ofcom* e ogni altro soggetto che il *Secretary of State* ritenga opportuno interpellare) e i successivi passaggi nelle assemblee legislative.

Merita menzione, inoltre, l'art. 3 della *Charter*, che con una norma *ad hoc* proclama l'indipendenza della BBC, in tutti i campi relativi al perseguimento del suo mandato e alla promozione dei *public purposes*, in particolare in riferimento alle scelte di carattere editoriale e creativo, nell'offerta dei suoi contenuti e servizi e nella gestione dei suoi affari interni.

Da ultimo, giova segnalare la modifica della *mission* della BBC (*"to act in the public interest, serving all audiences through the provision of impartial, high-quality and distinctive output and services which inform, educate and entertain"*).

#### 4.2. La nuova governance della BBC

Le novità maggiormente incisive, che segnano una vera e propria "rivoluzione"<sup>62</sup>, tuttavia, si registrano senz'altro sul terreno della *governance* della BBC, dove la *Charter* formalizza la transizione dall'assetto bicefalo, contraddistinto dalla presenza del *Trust* e dell'*Executive Board*, a una fisionomia in cui l'unico organo di vertice è rappresentato dal *Board*. Il *Board* è infatti responsabile dell'adeguato, efficace e indipendente esercizio da parte della BBC di tutte le funzioni previste dalla *Charter* e dal *Framework Agreement*. Compito principale del *Board* è assicurare che la BBC persegua il suo mandato e realizzi i *public purposes* indicati dalla *Charter*<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Così A.M. CHIARIELLO, *La governance della BBC di oggi e di domani. Il modello Rai a confronto*, in *Federalismi.it*, cit., p. 19.

<sup>63</sup> L'art. 20 della *Charter* dettaglia l'indicazione delle funzioni del *Board*, includendovi: l'analisi di possibili proposte di variazione del servizio pubblico, delle attività che non rientrano nell'ambito del servizio pubblico e delle attività di vendita, nonché la verifica del *public value* e dell'impatto sulla concorrenza di tali proposte; l'analisi delle proposte di variazione delle attività di natura commerciale e la verifica della loro compatibilità con i *public purposes*, dell'efficienza commerciale, dell'impatto sulla reputazione della BBC e di eventuali effetti distorsivi o anticoncorrenziali sul mercato; la verifica dell'efficiente ed efficace gestione della BBC e delle sue controllate di natura commerciale; la verifica dell'efficiente ed efficace gestione finanziaria della BBC; la garanzia della *compliance* con gli obblighi stabiliti dalla *Charter*, dal *Framework Agreement* e dell'*Operating Framework*, oltre che dalle disposizioni di legge.

In merito alla composizione del *Board*, come anticipato, la *Charter* stabilisce un numero di membri pari a quattordici, di cui dieci non esecutivi (compresi il *Chair* e i rappresentanti delle quattro nazioni) e quattro esecutivi (fra cui il Direttore Generale). La presenza maggioritaria di membri non esecutivi, conforme alle indicazioni della *Review* di Sir Clementi, è funzionale a garantire la più ampia indipendenza in seno alla BBC.

Anche le modalità di nomina, tra loro differenti, sono informate al medesimo scopo.

Tutti i membri del *Board* sono selezionati sulla base del possesso di adeguate competenze ed esperienze necessarie all'adeguato esercizio delle funzioni assegnate alla BBC.

Tra i dieci componenti non esecutivi, la nomina del *Chair* e dei membri che rappresentano le quattro nazioni dovrà seguire una procedura di *public appointment*, "following a fair and open competition". La loro nomina si svolge tramite un *Order in Council*, vale a dire un atto formalmente nel nome di Sua Maestà ma sulla base del consenso del *Privy Council*.

I restanti membri non esecutivi e i quattro membri esecutivi sono invece nominati direttamente dal *Board* su proposta del *Nomination Committee*.

In sintesi, la BBC conserva il potere di nomina su nove dei quattordici componenti del *Board*, così da mantenere un elevato profilo di indipendenza.

Oltre al *Chair*, la *Charter* codifica poi due figure peculiari tra i membri del *Board*: il *Senior Independent Director*, nominato da e tra i membri non esecutivi in accordo con il *Secretary of State*, una figura destinataria delle funzioni connesse alla *corporate governance*; e il *Director General*, che riveste la qualifica di membro esecutivo del *Board* e cumula la qualifica di *editor-in-chief*, essendo così investito della responsabilità editoriale e di ogni decisione connessa in relazione ai contenuti offerti dalla BBC<sup>64</sup>.

A sua volta, il *Board* potrà formare al proprio interno una serie di commissioni ("*Committees*"), il cui numero, mandato e composizione è rimesso alla discrezionalità del *Board* medesimo. La *Charter*, all'art. 31, si limita a definire alcune commissioni la cui costituzione è obbligatoria: l'*Audit and Risk Committee* e il *Remuneration Committee*, la cui *membership* è riservata ai componenti non esecutivi; e il *Nomination Committee*, che partecipa, come si accennava poc' anzi, al processo di *appointment* dei membri esecutivi e dei cinque membri non

---

<sup>64</sup> A proposito del rapporto tra Direttore Generale e *Board*, osserva A.M. CHIARIELLO, *La governance della BBC di oggi e di domani. Il modello Rai a confronto*, in *Federalismi.it*, cit., p. 23, come: «mentre il Board nel suo complesso unitario sarebbe collettivamente responsabile di ogni azione della BBC, dell'organizzazione della direzione editoriale complessiva e del quadro delle norme e degli standard editoriali, e cioè condividerebbe la responsabilità su tutte le attività dell'emittente, esso non potrebbe invece intervenire sulle questioni editoriali. Queste infatti resterebbero prerogative del Direttore Generale, il quale rimarrebbe il capo redattore e l'amministratore delegato della BBC».

esecutivi (diversi dal *Chair* e dai rappresentanti delle nazioni) del *Board*. A differenza degli altri due *committees* necessari per disposizione della *Charter*, il *Nomination Committee* comprende anche membri esecutivi, ma la sua composizione richiede una maggioranza di componenti non esecutivi e la presenza del Direttore Generale. Il *Nomination Committee* è inoltre presieduto dal *Chair*.

#### 4.3. La regolamentazione della BBC: le funzioni attribuite a Ofcom

Da ultimo, i profili relativi alla *regulation* segnano un ulteriore, importante momento di novità nell'economia del nuovo modello della BBC fatto proprio dalla *Charter*.

L'art. 44 assegna espressamente a *Ofcom* le funzioni di regolazione nell'ambito dei poteri conferitigli dal *Communications Act 2003*. Nell'assolvimento dei propri obblighi, *Ofcom* dovrà tenere in considerazione le peculiarità che contraddistinguono la BBC, e in particolare; il perseguimento della *mission* e dei *public purposes*, la volontà di mantenere una concorrenza leale ed effettiva nel Regno Unito e la necessità per la BBC di adempiere gli obblighi sanciti dalla *Charter*.

Le funzioni di *Ofcom* sono così dettagliate dalla *Charter*: la predisposizione e pubblicazione di un *Operating Framework* che stabilisca le norme necessarie ad assicurare l'effettivo esercizio delle attività di regolazione affidate a *Ofcom* dalla *Charter* e dal *Framework Agreement*; la definizione di una licenza di esercizio per il servizio pubblico nel Regno Unito, contenente una serie di requisiti necessari a garantire che la BBC corrisponda alla *mission* e ai *public purposes*, offra servizi e contenuti dal carattere distintivo e serva in modo appropriato il pubblico delle quattro diverse nazioni; l'individuazione delle misure idonee a verificare la capacità del servizio pubblico a ottemperare alla *mission* e ai *public purposes*; la fissazione di una serie di requisiti per la protezione della concorrenza nel Regno Unito; la previsione di standard che consentano di misurare gli eventuali effetti distorsivi e anticoncorrenziali delle attività di natura commerciale svolte dalla BBC.

*Ofcom* è munita dalla *Charter* di un ampio raggio di poteri di varia natura. Particolarmente significativi sono i poteri di *enforcement*, che gli consentono di esigere dalla BBC l'osservanza dei requisiti stabiliti dalla *Charter* e dal *Framework Agreement*<sup>65</sup>. Laddove *Ofcom* ritenga che la BBC non abbia ottemperato ai suoi obblighi, potrà intimare alla stessa di adottare gli opportuni rimedi, anche al fine di evitare il ripetersi della violazione in futuro. *Ofcom* potrà altresì ingiungere il pagamento di una somma, nell'esercizio dei poteri sanzionatori stabiliti dal *Communications Act 2003*, ma soltanto dopo aver dato alla BBC la possibilità di controdedurre.

---

<sup>65</sup> Tali poteri contemplano, a mente dell'art. 49, la cognizione di eventuali reclami da parte di ogni interessato e lo svolgimento delle opportune attività istruttorie.

*Ofcom*, inoltre, è tenuto a pubblicare un *Report* con cadenza annuale in cui dare atto delle attività svolte e del controllo sulla *compliance* della *BBC* con gli obblighi rilevanti. Inoltre, la *Charter* prevede una serie di revisioni periodiche da condurre da parte di *Ofcom*, rispetto allo stato dell'arte in merito al perseguimento della *mission* e dei *public purposes*. La prima indagine dovrà essere pubblicata secondo una tempistica compatibile con lo svolgimento della *mid-term review* della *Charter*.

## 5. I confini dell'offerta della BBC: il Public Value Test

### 5.1. Nuovi servizi e definizione dei confini dell'offerta della BBC

Gli ultimi due rinnovi della *Royal Charter* hanno costituito l'occasione per considerare altresì i temi dei confini e del finanziamento del servizio pubblico audiovisivo.

L'estensione dell'attività della *BBC* derivante dallo sviluppo tecnologico ha prodotto, come era ampiamente prevedibile, una reazione da parte degli operatori commerciali<sup>66</sup>. Già la consultazione del 2003, avviata allo scopo di riformare l'assetto della *BBC* in occasione del precedente rinnovo della *Royal Charter*, aveva mostrato una disparità di visioni nel rapporto con la *BBC* tra il pubblico degli utenti e l'industria dell'audiovisivo.

Da un lato, i primi avevano ancora una volta dato dimostrazione di un generale apprezzamento dell'offerta della *BBC*, capace di compensare ampiamente l'onere collegato al pagamento del canone. A motivo di questa attrattiva, è stato documentato un forte attaccamento verso la *BBC*, capace di catalizzare il senso di appartenenza radicato negli spettatori e di farsi sintesi dei valori in cui il pubblico si riconosce secondo uno standard di elevata qualità.

Dall'altro lato, invece, erano emerse le critiche dei *broadcasters* concorrenti, frutto di una crescente insofferenza determinata dalla percezione di un servizio

---

<sup>66</sup> S. BARNETT, *Can the public service broadcaster survive?*, in G. FERRELL LOEW, J. BARDOEL (eds.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*, cit., p. 92, descrive tre ragioni alla base dell'aumento della pressione degli operatori privati rispetto al servizio pubblico e al ruolo della *BBC*. In primo luogo, i tradizionali rivali nella televisione digitale terrestre, dopo aver generalmente accettato senza riserve od obiezioni che i servizi della *BBC* si potessero estendere anche a programmi meno prossimi alla missione del servizio pubblico, come quelli di intrattenimento, hanno iniziato ad avvertirne la pressione competitiva e la presenza sempre più ingombrante in un settore dove maggiori sono le possibilità di profitto. Un secondo argomento, collegato al primo, concerne la moltiplicazione dei canali *BBC* attivi sulle diverse piattaforme trasmissive. Da ultimo, un ulteriore fattore deriverebbe dalla natura degli operatori commerciali, in larga parte riconducibili a imprese multinazionali formatesi in Stati caratterizzati da ordinamenti non familiari a logiche di finanziamento del servizio pubblico (come gli Stati Uniti) e inclini a voler dimostrare, rivendicando un *level playing field*, le distorsioni provenienti da un eccessivo impegno di risorse finanziarie pubbliche a sostegno della *BBC*.

pubblico fortemente agevolato dal finanziamento mediante il canone che produrrebbe significative distorsioni sul piano competitivo.

Le proposte elaborate dai soggetti partecipanti a questa consultazione confluirono nel già ricordato *Green Paper* del marzo 2005, nel quale il governo britannico volle mantenere fermi alcuni punti ritenuti essenziali: dapprima, la conferma della *Royal Charter* come sede opportuna per dettare la *governance* della *BBC* e quindi garantirne la sopravvivenza, ancorché reiterando lo schema del rinnovo decennale della cui efficacia si sarebbe potuto dubitare, a fronte dell'incedere delle tecnologie; in secondo ordine, veniva confermato il sistema di finanziamento del servizio pubblico mediante canone, in assenza di valide alternative, sebbene modalità e importi avrebbero conosciuto una revisione in corso d'opera; e, da ultimo, la *BBC* avrebbe continuato a offrire una programmazione diversificata, estesa a diversi generi, attraverso le diverse piattaforme rese disponibili dalle nuove tecnologie<sup>67</sup>.

Da questo clima di diffusa ostilità da parte degli operatori commerciali discese l'esigenza di sottoporre ad alcuni vincoli la capacità della *BBC* di diversificare la propria offerta, in sede di attivazione di servizi nuovi o di modificazioni significative a servizi già esistenti, segnando così un limite all'espansione in chiave digitale della *BBC*.

Il primo elemento di questo sistema corrisponde al *Public Value Test* al quale occorre informare l'accertamento della rispondenza alla missione del servizio pubblico di ogni nuova offerta o di ogni modifica significativa di un'offerta preesistente.

Il secondo e il terzo elemento, invece, consistono nel requisito di conformità dei servizi ai criteri di qualità, originalità, innovazione, attrattiva e coinvolgimento degli utenti e nell'esigenza che ogni servizio venga fornito sulla base di una nuova e articolata licenza di servizio<sup>68</sup>.

## 5.2. L'introduzione dello strumento del *Public Value Test* nella *Royal Charter* nel 2006

Il *Public Value Test* nasce come strumento per preservare la missione del servizio pubblico audiovisivo in occasione della revisione della *Royal Charter* nel 2006. Si tratta di un punto di riferimento fondamentale, che sarà ripreso e oggetto di imitazione anche in Germania, a fronte della necessità di uno scrutinio sulla persistente compatibilità con la missione del servizio pubblico, complice l'ampliamento dei servizi disponibili nel rinnovato contesto tecnologico, che ha posto le basi per rinnovare o incrementare l'offerta da parte delle imprese del-

---

<sup>67</sup> S. BARNETT, *Can the public service broadcaster survive?*, in G. FERRELL LOEW, J. BARDOEL (eds.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*, cit., p. 97.

<sup>68</sup> B. BREVINI, *Public Service Broadcasting Online. A Comparative European Policy Study of PSB 2.0*, cit., pp. 73-74.

l'audiovisivo. La conformità dell'offerta ai principi del *public value* ha del resto costituito da sempre la bussola e la guida per la BBC.

La stessa BBC si è sforzata di produrre una definizione del concetto di *public value* che racchiude tre variabili fondamentali, rappresentative di altrettanti declinazioni del "valore" che si assume sotteso al servizio pubblico<sup>69</sup>. La prima è la prospettiva di *individual value*, che si riferisce alla attitudine dei servizi forniti dalla BBC a soddisfare i bisogni dei singoli ascoltatori o spettatori. La seconda è la prospettiva, più complessa, del *citizen value*, che traduce il contributo del servizio pubblico al miglioramento, in generale, della qualità della democrazia e dell'inclusione sociale, mediante la garanzia di strumenti di informazione e formazione. Da ultimo, vi è altresì un *net economic value*, misurabile in termini prettamente economici con riguardo ai benefici arrecati al settore dell'informazione.

Così, in un contesto dominato, nella vigenza del sistema di *governance* precedente al 2006, da un grado di flessibilità relativamente ampio si è introdotto un sistema di variabili tendenzialmente vincolanti volte a impedire, almeno in via di principio, il rischio di uno sconfinamento della BBC verso attività di natura commerciale.

Come è stato ampiamente illustrato, il *Public Value Test* rappresenta «un modello procedimentale scandito in una sequenza predeterminata»<sup>70</sup> che consta di varie fasi che coinvolgono attori istituzionali diversi.

Queste fasi sono state oggetto di una puntuale procedimentalizzazione già nella vigenza delle *Charter* del 2006. In via preliminare, il presupposto per l'esperimento del *Public Value Test* veniva indicato nella formalizzazione di una proposta da parte della BBC (all'epoca, congiuntamente da parte di *Trust* ed *Executive Board*) allorché si ravvisasse la sussistenza di una innovazione di carattere significativo dell'offerta riconducibile al servizio pubblico televisivo<sup>71</sup>.

Una volta formalizzata la proposta, si individuavano due distinte fasi aventi come protagonisti attori diversi.

Dapprima, si attribuiva alla BBC (e segnatamente al *Trust*) il compito di valutare, mediante il *Public Value Assessment*, se il nuovo servizio (fosse esso derivante da una modifica di una proposta esistente o fosse una proposta nuova) corrispondesse alle finalità che contraddistinguono il servizio pubblico televisivo. E dunque accertare se la proposta contribuisse o meno alla soddisfazione degli obblighi di servizio<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> BBC, *Building public value: Renewing the BBC for a digital world*, London, BBC, 2004.

<sup>70</sup> G. DE MINICO, *Europa, tecnica e mercato. Riforme e futuro per BBC e RAI*, in *Politica del diritto*, cit., p. 235.

<sup>71</sup> La fase ha ora carattere unitario mentre, nella vigenza della precedente edizione della *Charter* si prevedeva che in questa fase, la formalizzazione di una proposta venisse svolta sulla base di una valutazione di significatività in cui il *Trust* poteva accogliere o richiedere di approfondire le indicazioni del *Board*.

<sup>72</sup> Come ricorda anche G. DE MINICO, *Europa, tecnica e mercato. Riforme e futuro per BBC e*

In secondo luogo, si richiedeva a *Ofcom* di condurre una valutazione, attraverso il cosiddetto *Market Impact Assessment*, sugli effetti della proposta sul mercato rilevante<sup>73</sup>. Lo scopo di questa indagine era di appurare se l'eventuale inclusione della proposta nell'alveo del servizio pubblico producesse un disincentivo e una contrazione negli investimenti privati comunque non compensati dal beneficio derivante per i consumatori. Laddove questa condizione venisse integrata, l'offerta del servizio non potrebbe essere finanziata mediante le forme previste per il soddisfacimento degli obblighi del servizio pubblico, dovendosi piuttosto fare ricorso a modalità di natura commerciale, in assenza di una giustificazione della rilevanza pubblicistica.

Infine, veniva attribuito alla *BBC* il compito di allineare le risultanze del *Public Value Assessment* e del *Market Impact Assessment* al fine di ponderare il rapporto tra benefici in termini di soddisfazione dell'interesse pubblico e impatto di mercato e di adottare una decisione che, in caso di valutazione in senso affermativo, determinava il rilascio della necessaria licenza di servizio. Tale documento individua, fra l'altro, la natura, lo scopo, le modalità di distribuzione e programmazione nonché le fonti di finanziamento dell'offerta che rientra, dunque, nell'ambito del servizio pubblico.

Diversamente, la proposta che non avesse rispettato un adeguato contemperamento tra le ragioni di soddisfazione degli obiettivi del servizio pubblico e l'impatto economico sul mercato rilevante non avrebbe potuto accedere al paniere dell'offerta della *BBC*.

Questo sistema ha permesso – pur nel rispetto delle variabili che condizionano e vincolano l'accertamento da condursi da parte di *BBC* e *Ofcom* sull'impatto dell'offerta – di mantenere un relativo margine di discrezionalità nel manovrare il grado di apertura o chiusura dell'offerta corrispondente al servizio pubblico televisivo<sup>74</sup>.

---

*RAI*, in *Politica del diritto*, cit., p. 236, tale apprezzamento si fonda su una serie di fattori di natura diversa, che comprendono, segnatamente: l'*impact*, ossia l'impatto sulle attitudini dei consumatori e, in generale, la capacità di recare loro beneficio; il *cost and value for money*, ossia le ripercussioni su un piano economico e finanziario dell'offerta del nuovo servizio, anche in comparazione con il beneficio atteso per gli utenti; la *high quality* e la *distinctiveness*, ossia l'idoneità a offrire un contributo in termini di innovazione dell'offerta; e, infine, il *reach*, ossia l'attitudine ad ampliare il raggio di azione del servizio pubblico.

<sup>73</sup> Specifica ancora G. DE MINICO, *Europa, tecnica e mercato. Riforme e futuro per BBC e RAI*, in *Politica del diritto*, cit., p. 237, che la valutazione in parola si estende tanto agli effetti statici (ossia gli effetti correlati all'utilizzo di altri servizi e, più in generale, sul comportamento economico dei consumatori) quanto agli effetti dinamici (legati, invece, agli investimenti da parte degli operatori e al contributo generale all'innovazione) determinati dalla nuova offerta.

<sup>74</sup> Sottolinea sempre G. DE MINICO, *Europa, tecnica e mercato. Riforme e futuro per BBC e RAI*, in *Politica del diritto*, cit., p. 240, come tale flessibilità consenta di ritenere tale sistema "a fattispecie aperta", nel quale gli sforzi di *BBC* e *Ofcom* si concentrano su una valutazione essenzialmente *case by case* della definizione del "paniere di servizi" che corrisponde al mandato del servizio pubblico.

### 5.3. Il Public Value Assessment nella nuova Royal Charter

Il rinnovo della *Charter* non è stato foriero di particolari chiarimenti al riguardo, a dispetto del mutamento dell'assetto di *governance* che è intervenuto riconducendo a unità una struttura in precedenza bicefala. Al contrario, le disposizioni ora vigenti, nell'assenza di indicazioni specifiche sotto un profilo operativo (necessarie o quantomeno opportune, se non altro a fronte del nuovo assetto di *governance* della BBC e del nuovo rapporto con *Ofcom*), non mancano di sollevare un certo margine di incertezza.

Si prevede, in particolare, che spetti alla BBC (dunque, al *Board*) esaminare se una proposta di mutamento possa comportare significativi effetti di natura distorsiva sul piano concorrenziale. In caso affermativo, la BBC procederà al cosiddetto "*public interest test*", ossia a misurare se il valore aggiunto che la proposta reca alla soddisfazione della *mission* e dei *public purposes* sia sufficiente a compensare eventuali effetti negativi sulla concorrenza che non possono essere eliminati nemmeno adottando misure di carattere ragionevole. Se la BBC ritiene che tale condizione sia verificata e intende procedere, dovrà rendere pubblica la sua decisione, così da permettere a *Ofcom* di avviare un apprezzamento sulla rilevanza della proposta e, se del caso, avviare un'istruttoria più approfondita sui profili concorrenziali. L'attuazione da parte della BBC della proposta è subordinata alla favorevole conclusione di questo *iter*.

Ciò che merita di essere sottolineato, in ogni caso, è la stretta procedimentalizzazione cui è sottoposto il sistema di verifiche che vede protagonisti BBC e *Ofcom*, nella logica di una costante ricerca di maggiore trasparenza e responsabilizzazione degli attori pubblici nei confronti dei cittadini. Una procedimentalizzazione che non impedisce, tuttavia, di rendere permeabile la definizione del servizio pubblico alle esigenze degli utenti, attribuendo un margine di manovra a BBC e *Ofcom* per verificarne la costante rispondenza al mandato. Questo meccanismo, coerente con un'impostazione fortemente pragmatica, appare del resto funzionale a un ordinamento che non contempla una definizione esplicita e puntuale della nozione di servizio pubblico (il *Communication Act* del 2003 ne definisce soprattutto le finalità), favorendo ancor più, in questo modo, da un lato un'interpretazione dinamica di questo concetto, in linea con la permanente esigenza di soddisfare l'interesse mutevole della collettività, dall'altro una correlazione tra la nozione di servizio pubblico e l'impatto generato dai nuovi media. Su questo ultimo versante, l'accesso crescente ai servizi veicolati tramite le nuove piattaforme digitali rappresenta una variabile che merita la dovuta considerazione, in quanto la maggiore o minore facilità di fruizione di una tecnologia condiziona una delle caratteristiche fondamentali per riconoscere in una proposta i caratteri di universalità necessari ad assurgere a servizio pubblico.



## 6. Il finanziamento del servizio pubblico televisivo

### 6.1. L'attribuzione esclusiva del finanziamento pubblico alla BBC alla prova dell'evoluzione tecnologica

Un tema da sempre fonte di ampio e partecipato dibattito anche nel Regno Unito concerne le modalità di finanziamento del servizio pubblico televisivo. Si tratta di un elemento nodale, che ha assunto un'importanza crescente con l'avvento delle tecnologie digitali a motivo della tendenza a mettere in discussione in modo sempre più frequente il persistere di una sua giustificazione. L'erogazione di un finanziamento in favore dell'operatore incaricato del servizio pubblico costituisce senz'altro un fattore in grado di alterare l'esistenza di un *level playing field* rispetto agli operatori di natura commerciale. L'espansione dell'offerta della BBC verso servizi ritenuti più simili a quelli di natura commerciale, resa possibile dal ricorso a una pluralità di canali e piattaforme, ha rimesso in discussione questa prerogativa a ottenere in via esclusiva un finanziamento mediante il canone raccolto presso gli abbonati.

Per affrontare compiutamente questo argomento, si deve anzitutto riconoscere la peculiarità insita nel modello di servizio pubblico britannico. Infatti, tale servizio è affidato a una pluralità di operatori: taluni, come la BBC insieme a Channel 4, ad assetto proprietario interamente pubblico; altri, come ITV e Channel 5, di natura privata. Tuttavia, la BBC è l'unica emittente a ricevere finanziamenti pubblici e la sua programmazione è priva di pubblicità, mentre Channel 4 deriva i suoi proventi esclusivamente dalle attività di natura commerciale. Proprio per questo, la BBC è depositaria di particolari aspettative in termini di standard di servizio.

Secondo una soluzione che non riscontra analogie nelle più importanti esperienze comparate, il finanziamento pubblico viene direttamente conferito dal *Secretary of State for Culture, Media and Sport*. Quest'ultimo ha per lungo tempo determinato, essenzialmente su base discrezionale, l'ammontare annuo del canone. Tale opzione, tuttavia, ha sollevato alcune incertezze in ordine ai possibili condizionamenti che le scelte compiute in una sede prettamente politica avrebbero potuto sortire rispetto all'espletamento del servizio pubblico, e più in generale, sulla qualità del medesimo e sull'effettiva indipendenza della *Corporation*.

Solo nel 2011, per effetto di un *Amending Agreement* adottato dal *Trust* il canone è stato fissato nell'importo di 145,50 sterline, che ha trovato applicazione fino al 31 marzo 2017, quando è entrato in vigore un adeguamento a 147 sterline che perdurerà per i prossimi cinque anni<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Il sistema attualmente in vigore prevede il pagamento dell'importo fisso per ogni unità abitativa o a uso commerciale in cui, alternativamente, si verifichi la visione o la registrazione di programmi su un apparecchio televisivo, un computer o altri dispositivi tramite i quali i contenuti sono veicolati, ovvero nel caso di download o di visione di programmi diffusi dalle emittenti BBC

## 6.2. Il finanziamento tramite il canone e le alternative prospettate

A fronte delle obiezioni che hanno preso corpo, avanzate soprattutto dagli operatori commerciali, le istituzioni non sono parse del tutto insensibili all'idea di ripensare il sistema di finanziamento, senza tuttavia che alcuna delle proposte di riforma approdasse a una modifica dell'assetto vigente.

Per esempio, circa un decennio orsono, *Ofcom* avanzò l'ipotesi di istituire la figura del *Public Service Publisher*, soggetto con il compito di distribuire le risorse provenienti dal canone a emittenti, anche diverse dalla *BBC*, che distribuiscono contenuti e programmi di servizio pubblico destinati alle diverse piattaforme digitali<sup>76</sup>. Tale sistema, ideato nella prospettiva del completamento della transizione verso il sistema digitale terrestre, mirava a realizzare una frammentazione del canone, ripartendo le risorse incamerate dalla *BBC* tra un novero di soggetti chiamati a formare una rete di piattaforme digitali per la distribuzione di contenuti multimediali<sup>77</sup>. Esso non fu tuttavia fatto proprio dall'allora governo laburista, che ribadì la bontà della scelta di affidare alla *BBC* i proventi del canone.

Altro tema centrale nel dibattito sul servizio pubblico britannico si lega alla possibile sostituzione ovvero al possibile affiancamento del canone con altre forme di finanziamento del servizio pubblico televisivo.

Come è stato sintetizzato nel *Report Future of the BBC* del 2015, diverse sono le ragioni che militano a favore il mantenimento di un finanziamento basato sul canone, così come vari sono i motivi che descrivono le criticità dell'assetto attuale.

Tra i vantaggi, si annoverano la semplicità e la modalità di riscossione immediata, l'elevata capacità predittiva che favorisce una programmazione di lungo termine, l'attitudine – in linea di principio – a mantenere ferma l'indipendenza della *BBC* rispetto alle interferenze di carattere politico e ai fattori di natura commerciale e il carattere di universalità.

Non mancano, però, anche svantaggi che discendono dall'adozione di un sistema di finanziamento mediante canone. Si possono ricordare, *inter alia*, il carattere di regressività (giacché il pagamento è generalmente dovuto a prescindere da fattori reddituali o patrimoniali, salve limitate eccezioni, e comunque il suo importo non è correlato a tali indici), la natura obbligatoria che determina

---

tramite *iPlayer* (sia trasmissioni *live*, che in formato *catch up* o in modalità *on demand*). Il pagamento del canone esaurisce ogni obbligo collegato all'utilizzo di qualsiasi dispositivo installato presso l'unità abitativa o commerciale considerata.

<sup>76</sup> OFCOM, *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting – Phase 3 – Competition for Quality*, London, OFCOM, 2005.

<sup>77</sup> Tale opzione, di fatto, come ricorda ancora M. HIBBERD, *Il grande viaggio della BBC. Storia del servizio pubblico britannico dagli anni Venti all'era digitale*, cit., p. 128, avrebbe comportato la partecipazione alla distribuzione dei contenuti da parte di diversi operatori, sia imprese incaricate del servizio pubblico, sia meri operatori privati che si sarebbero limitati a gestire la produzione di contenuti a favore del servizio pubblico. Non occorre fantasia per immaginare le ragioni di forte dissenso elaborate dalla *BBC*.

tradizionalmente un sentimento di diffusa ostilità presso i consociati e un'attitudine all'evasione, il cui tasso è calcolato nel 2015/16 tra il 6,2% e il 7,2%<sup>78</sup>.

Così, sono stati prospettati modelli che si fondano sulla sottoscrizione di abbonamenti su base volontaria<sup>79</sup>. In alternativa, si è proposto da alcuni fronti di adottare un meccanismo di finanziamento ibrido, in parte fondato sulla corresponsione del canone, in parte sulla raccolta di abbonamenti. Una tale diversificazione potrebbe concretizzarsi, per esempio, distinguendo tra una parte del servizio pubblico da finanziarsi tramite il canone e una parte del servizio, ad accesso opzionale, la cui fruizione dipenda dal pagamento di un importo addizionale a titolo di abbonamento<sup>80</sup>. Ancora, una diversa opzione, maggiormente accreditata rispetto all'apertura alla sottoscrizione di abbonamenti, coincide con la sostituzione del canone con una tassa idealmente correlata alla proprietà di un immobile (si parla, al riguardo, di *household levy*). Tale tassa potrebbe eventualmente cumularsi con la riscossione dei costi derivanti dall'abbonamento ad alcuni servizi speciali<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> Cfr. il *Briefing Paper* della House of Commons Library, *TV licence fee statistics*, del 5 ottobre 2017, disponibile all'indirizzo <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8101>.

<sup>79</sup> Ciò rischierebbe, a detta della BBC, di trasformare un operatore incaricato del servizio pubblico in un operatore di natura commerciale, maggiormente incline cioè a massimizzare i profitti, con conseguente detrimento per la missione propria del servizio pubblico e i valori a esso sottesi (a partire dalla ben nota formula di John Reith). Questo argomento si associa al pericolo, paventato dalla BBC medesima, di una diminuzione della base di consumatori, fisiologica nell'ambito di una forma di finanziamento non vincolante per il pubblico, dalla quale deriverebbe, secondo logiche di mercato, un incremento del costo del servizio e un conseguente effetto di esclusione a danno delle fasce di popolazione a capacità reddituale più limitata (tra le obiezioni registrate nel *Report* del 2015 all'adozione di un modello per abbonamenti, occorre registrare il rischio della perdita dell'universalità nel servizio e la possibile diminuzione degli investimenti in opere di origine nazionale). Un contesto di esclusione si pone in linea di principio in radicale antitesi rispetto agli interessi perseguiti dal servizio pubblico televisivo.

<sup>80</sup> Questa soluzione non appare di incondizionato gradimento alla BBC, timorosa che una diversificazione dei servizi sarebbe difficile da affrontare in assenza di proventi derivanti, per esempio, dalla raccolta pubblicitaria. Un indiscusso pregio di questo modello, tuttavia, risiederebbe nella capacità di determinare una verosimile riduzione del canone, con una iniezione, sebbene parziale, di progressività che potrebbe ingenerarsi per effetto della propensione degli utenti con maggiore capacità di spesa ad accedere ai contenuti disponibili solo previa sottoscrizione di un abbonamento.

<sup>81</sup> Di questa modalità di finanziamento esistono, non diversamente dalle altre ipotesi esaminate, vantaggi e svantaggi. Sotto il primo profilo, essa si presta senz'altro a garantire una maggiore ed effettiva progressività, liberando o comunque alleviando l'onere di contribuzione per le fasce di popolazione meno abbienti. Al contempo, il *Report* del 2015 collega all'imposizione di una tassa la rimozione dei costi dovuti alla raccolta del canone. Sotto il secondo profilo, tuttavia, l'utilizzo della tassazione espone il finanziamento del servizio pubblico al rischio di una determinazione ondivaga, derivante dalla stretta dipendenza con le forze di governo di volta in volta dominanti, circostanza che potrebbe minare il carattere di indipendenza del servizio pubblico.

D'altro canto, si potrebbe altresì argomentare come la scelta di affidare alla tassazione il finan-

### 6.3. Il finanziamento della BBC nella Royal Charter del 2016

Rispetto al recente rinnovo della *Royal Charter*, l'assetto è rimasto sostanzialmente invariato ancorché il processo di consultazione che si è svolto abbia restituito alcune importanti indicazioni.

Importante, in particolare, è il richiamo contenuto nel Libro Bianco del Governo alla necessità di garantire maggiore trasparenza, in modo da permettere agli abbonati di conoscere la destinazione dei proventi raccolti tramite il canone tra le varie tipologie di programmazione. Altre raccomandazioni suggerivano l'introduzione di una procedura per la determinazione del canone che assicurasse alla BBC la necessaria stabilità finanziaria, tramite la sua fissazione per la durata di cinque anni, e procedesse a un'opera di "modernizzazione" dello stesso, così da esigerne il pagamento anche dai sottoscrittori di servizi *on demand*.

Guardando, più in generale, all'opportunità di sostituire il canone o di individuare altre forme di finanziamento, la posizione del Governo, poi consolidata anche nella *Charter*, è stata chiara nel sostenere il mantenimento dello *status quo*.

La scelta di confermare un finanziamento fondato sulla raccolta del canone non è priva di conseguenze e di un suo intimo significato, nel contesto di una fruizione di contenuti e servizi media che avviene sempre più in forma digitale.

Almeno nel breve periodo, dunque, la riscossione del canone appare ancora la strategia preferibile. Nel medio e lungo termine, tuttavia, più di un indice spinge nella direzione di una tassa sulla disponibilità delle unità immobiliari, secondo modalità analoghe a quelle praticate in altri Stati: un'opzione che, del resto, fra le diverse prospettate, appare quella meno lontana, e in grado di determinare un passaggio meno traumatico, per i suoi presupposti applicativi, rispetto all'attuale forma di finanziamento mediante canone.

Indicazioni utili in merito alle prospettive di riforma che circondano il finanziamento del servizio pubblico erano emerse, del resto, anche nelle risposte alla consultazione pubblica avviata dal *Secretary of State for Culture, Media and Sport* e i cui esiti sono stati presentati al Parlamento nel marzo 2016.

In modo in parte sorprendente, una larga maggioranza, circa il 60% degli intervenienti, non riteneva necessaria una riforma del sistema fondato sul pagamento del canone per il servizio pubblico televisivo.

Sembrano farsi largo con maggior fatica, invece, alcune proposte alternative, fra cui l'introduzione di una *Universal Household Levy* e l'implementazione di un sistema di finanziamento basato unicamente su abbonamenti. Rari consensi

---

ziamento del servizio pubblico produrrebbe, quantomeno se comparata all'adozione di un sistema di sottoscrizioni, un possibile irrigidimento del sistema, rendendo impermeabile e insensibile il finanziamento in concreto della BBC rispetto alla propensione al consumo degli utenti e alla loro attitudine ad accedere particolari categorie di servizi. Si tratta di un dato non inutile da evidenziare, in un contesto contraddistinto da mutamenti profondi e dall'emersione di piattaforme tecnologiche innovative che offrono inediti canali di distribuzione dell'offerta.

ha raccolto anche l'opzione di un finanziamento misto, con erogazioni raccolte in parte attraverso abbonamenti per l'accesso a determinati servizi<sup>82</sup>.

Da ultimo, va ricordata un'importante innovazione cui il Parlamento britannico ha dato corso anche su impulso delle risposte in sede di consultazione pubblica. Ponendo rimedio al cosiddetto "*iPlayer loophole*", infatti, si è segnata la fine di una vicenda che aveva destato numerose obiezioni. Nella fattispecie, agli utenti veniva permesso di fruire gratuitamente della piattaforma *BBC iPlayer* per accedere in modalità *catch-up* ai programmi precedentemente diffusi in diretta dai canali della *BBC*. Tale fruizione non comportava alcun pagamento, introducendo un elemento di discriminazione tra gli utenti che avessero avuto accesso a determinati contenuti in forma lineare, ossia "in diretta", e quelli che invece ne avessero fruito in un momento successivo. La gratuità di questo genere di servizio aveva indotto alcune perplessità, soprattutto in ragione della possibilità per gli utenti di accedere alla piattaforma tramite dispositivi diversi, come tablet e smartphone, che non sono normalmente (e necessariamente) deputati alla trasmissione di programmi televisivi in modalità lineare. In altri termini, un utente che, per ipotesi, avesse avuto accesso esclusivamente a questa piattaforma avrebbe potuto evitare di incorrere nel pagamento del canone. Da questa situazione di fatto derivava una conseguente sottrazione al finanziamento del servizio pubblico di un significativo ammontare che si sarebbe potuto incamerare mediante il pagamento del canone, calcolato in 150 milioni di sterline.

A questa anomalia è stata messa fine dal legislatore britannico a inizio settembre 2016, mediante la previsione di un divieto di accedere alle trasmissioni della *BBC* in modalità *catch up* in assenza di una licenza il cui pagamento concorra a finanziare il canone per il servizio pubblico.

In particolare, con una modifica divenuta efficace dal 1° settembre 2016, la

---

<sup>82</sup> Tra i sostenitori dell'esigenza di un ammodernamento, vi erano soprattutto le imprese, convinte dell'opportunità di una modifica nel breve termine, nella ricerca di soluzioni che potessero contemperare l'esigenza di non sottrarre risorse al finanziamento della *BBC* per la soddisfazione dell'interesse pubblico con la persistenza del requisito di universalità che rappresenta una caratteristica propria dell'offerta dell'impresa incaricata del servizio pubblico. L'idea di una sostituzione *in toto* del meccanismo di finanziamento fondato sul canone con uno integralmente basato sulla raccolta dei proventi di abbonamenti era stata nondimeno osteggiata da larga parte degli *stakeholders*.

Anche il *BBC Executive* aveva evidenziato come una soluzione di medio periodo compatibile con le caratteristiche del servizio pubblico potrebbe essere l'introduzione di un pagamento correlato al possesso di ogni unità abitativa, secondo modalità non dissimili a quelle che contraddistinguono il modello tedesco.

Altri commenti avevano espresso apprezzamenti verso tale soluzione, se implementata secondo una modalità *flat-rate* e se conforme al principio di neutralità tecnologica (*platform-neutral*). Tuttavia, non sono mancate posizioni critiche che hanno osservato come, al pari della licenza di servizio, anche questa formula non sarebbe in grado di tenere conto – se non, forse, in minima parte – delle differenze in termini di disponibilità economica e dunque soddisfare i caratteri di progressività.

definizione di utilizzo di un apparecchio per la ricezione televisiva contenuta nel *Communications Regulations 2004* e nel *Communications Act 2003* è stata emendata in modo da estenderne l'ambito alla ricezione di programmi, anche solo in parte, che sono offerti da servizi *on demand* forniti dalla BBC. Di conseguenza, anche coloro che si avvalgono di servizi a richiesta forniti dalla BBC tramite la piattaforma *BBC iPlayer* sono obbligati a sottoscrivere un abbonamento, al pari di coloro che accedono a una programmazione di tipo lineare.

Appare chiaro, così, come la fruizione di contenuti mediante piattaforme digitali scardini anche rispetto al finanziamento del servizio pubblico schemi consolidati e metta in discussione le modalità tradizionali di remunerazione e la loro effettiva rispondenza ai nuovi paradigmi di consumo.

## *7. La missione del servizio pubblico e la sua rinnovata interpretazione alla luce dell'evoluzione tecnologica*

### *7.1. La BBC nelle piattaforme digitali*

È già stato ricordato come la BBC rivesta, sin dalla sua costituzione, una vera e propria vocazione pedagogica, brillantemente riassunta nella formula del suo primo presidente, John Reith (*inform, educate and entertain*). Un mandato che deve tuttavia confermarsi nel confronto con l'evoluzione delle tecnologie e l'avvento del digitale, che offre inedite modalità per veicolare programmi attraverso piattaforme innovative.

Invero, la BBC appare, nella disamina delle diverse esperienze nazionali, uno degli esempi più virtuosi, che testimonia l'attitudine positiva del servizio pubblico a confrontarsi con uno scenario di mercato radicalmente mutato, in cui si assiste alla proliferazione di risorse un tempo soggette a un vincolo di scarsità.

Oltre al contenuto della *Royal Charter*, si deve ricordare che l'art. 264 del *Communication Act 2003* specifica a sua volta il contenuto del mandato del servizio pubblico televisivo, indicandolo nell'offerta di servizi relativi a una vasta gamma di contenuti, in grado di soddisfare le esigenze del più ampio pubblico possibile.

La chiave di lettura del successo della BBC, anche nell'era delle tecnologie digitali, va individuata nella costante attenzione rivolta all'esigenza di una programmazione informata a criteri di qualità del servizio. Non è casuale che la BBC abbia mantenuto un ruolo centrale e, per certi versi, addirittura pionieristico nella transizione dalla televisione analogica verso il digitale terrestre, assumendo di fatto un ruolo di guida durante questo delicato passaggio, in un paese, il Regno Unito, campione dell'evoluzione digitale. La scelta pionieristica della BBC di lanciare già nel 1995 i propri canali in formato digitale, del resto, ha costituito un fortissimo incentivo per gli utenti britannici a intraprendere lo *switch-off*, equipaggiandosi dei necessari strumenti tecnologici. Uno dei fattori

che ha segnato il successo di *BBC Online*, per esempio, è stato indicato nella scelta di mantenere la piattaforma libera da contenuti pubblicitari<sup>83</sup>.

Già dal 2002, in uno stadio tecnologico ancora antecedente all'esplosione del digitale, si era affermata l'idea che i servizi della *BBC* dovessero essere veicolati in favore degli abbonati, secondo un principio di neutralità tecnologica, su tutte le piattaforme: satellitare, via cavo, via etere e via servizi di comunicazione elettronica. Ancor prima, come ricordato, la *BBC* aveva collaborato per l'attivazione in via sperimentale del primo servizio in tecnica digitale<sup>84</sup>. Nello scenario britannico, dunque, il ruolo fortemente propulsivo e attivo della *BBC* ha scongiurato in larga parte l'affermarsi della diffusa obiezione per cui la maggiore disponibilità di risorse nello scenario digitale priverebbe in parte della sua missione il servizio pubblico. Alla *BBC*, invece, è toccato il compito di indicare la via, offrendo un esempio di come il servizio pubblico potesse conoscere una trasformazione, a fronte delle nuove tecnologie, tale da giustificare e di rafforzare il suo ruolo.

Certamente, però, la digitalizzazione ha comportato conseguenze non comuni, sollevando una rilevante questione di *policy*, interrogando le autorità britanniche su come fosse possibile guidare gli utenti verso la tecnologia digitale a loro spese, in particolare in un contesto caratterizzato sia da un elevato costo di accesso alla nuova tecnologia, sia dall'esistenza di un'alternativa alla piattaforma digitale terrestre, ossia la televisione satellitare.

Analogo discorso può essere fatto anche per la diffusione dei contenuti in rete.

La pagina web *BBC Online* risale al 1994 e rappresenta ancora una delle principali fonti di informazione a livello non soltanto nazionale. Il contenuto del sito si è peraltro arricchito nel corso del tempo, proponendo sezioni dedicate, blog, forum di discussione e contenuti multimediali. La traduzione su piattaforma digitale ha senz'altro contribuito in modo determinante a consolidare la leadership indiscussa della *BBC* nel campo dell'informazione, soprattutto in un contesto caratterizzato dall'abbandono crescente della stampa cartacea, che ha un costo per il lettore, a favore dei siti Internet, dove l'informazione è disponibile gratuitamente. Non solo: in Internet si affermano modalità nuove, inedite, di interazione tra i contenuti e gli utenti e forme di distribuzione dei contenuti tramite canali innovativi.

Tale presenza ha probabilmente determinato le condizioni affinché nel Regno Unito il sito del servizio pubblico stia svolgendo quella funzione di "ponte", capace di mettere a confronto le differenti e spesso opposte idee che circolano nella società.

---

<sup>83</sup> M. DEBRETT, *Reinventing Public Service Television for the Digital Future*, Bristol, Intellect, 2010, p. 46.

<sup>84</sup> Così Debrett descrive le attività in cui la *BBC* si è distinta per agevolare la transizione verso la tecnica digitale terrestre: lo sviluppo degli standard tecnici e della tecnologia, la consulenza in favore del Governo britannico, la collaborazione con l'industria dell'audiovisivo; M. DEBRETT, *Reinventing Public Service Television for the Digital Future*, cit., p. 46.

Questo spaccato, che restituisce la narrazione del successo della BBC, non elimina comunque il persistere delle critiche – ancora frequenti – all'idea che un operatore incaricato del servizio pubblico riceva, nel contesto digitale, un finanziamento mediante il canone. Da qui l'esigenza, per tornare a quanto già evidenziato, di concentrarsi sui meccanismi che consentono di discriminare e di qualificare i contenuti la cui offerta possa concretare, da parte della BBC, un effettivo momento di esercizio di un servizio destinato a soddisfare le finalità e gli interessi del pubblico. L'analisi non può prescindere, quindi, dalle applicazioni che il *Public Value Test* ha ricevuto in concreto nelle diverse declinazioni sui servizi digitali.

## 7.2. *Le applicazioni del Public Value Test sui contenuti digitali fino ad oggi*

Il *Public Value Test* ha conosciuto applicazioni invero piuttosto limitate per misurare se le nuove proposte di volta in volta “candidate” all'ingresso nel paniere del servizio pubblico televisivo presentassero tratti e caratteristiche compatibili con il mandato proprio della BBC.

Una delle primissime occasioni in cui si è dato evidenza all'utilizzo di questo test è stato nel 2007, in relazione all'approvazione dell'offerta di servizi *on demand* della BBC in modalità *catch-up TV* tramite la piattaforma *iPlayer*<sup>85</sup>. Mediante questa piattaforma la BBC ha coltivato l'obiettivo di veicolare la propria programmazione generalista attraverso il web secondo modalità di fruizione dei contenuti a scelta dell'utente (in modalità *on demand* e *catch up TV*). Tale servizio è oggi ricondotto nell'alveo del servizio pubblico e in quanto tale è finanziato mediante il canone raccolto presso gli utenti. Tuttavia, agli albori, questa proposta incontrò diversi ostacoli prima di poter attecchire come parte del servizio pubblico, a causa dello stadio tecnologico ancora non avanzato che ne consentiva l'accesso soltanto a una fascia di pubblico limitata. Si sarebbe così determinata una discriminazione in funzione della disponibilità economica degli utenti. Questa caratterizzazione avrebbe naturalmente menomato i caratteri di universalità e di neutralità propri del servizio pubblico<sup>86</sup>. Per tali motivi, è stato necessario che, nell'esaminare l'estensione dell'offerta della BBC attraverso le lenti del *Public Value Test*, fossero imposte alcune condizioni affinché l'introduzione del servizio *iPlayer* fosse ritenuto compatibile con il mandato del servizio pubblico.

---

<sup>85</sup> Come segnala B. BREVINI, *Public Service Broadcasting Online. A Comparative European Policy Study of PSB 2.0*, cit., p. 75, in questo caso il *BBC Trust* sembra aver fatto corretta applicazione dei criteri enucleati nel *Public Value Test* al fine di valutare la rilevanza dell'offerta per il soddisfacimento dell'interesse pubblico. Secondo il *Report* del *BBC Trust*, due sono i criteri guida cui è stata informata la valutazione: da un lato, un apprezzamento di natura oggettiva sull'esistenza di un valore per il pubblico in grado di scaturire dall'offerta; dall'altro lato, l'esigenza che, nell'ampliare la propria offerta in questa forma, la BBC non limitasse la propria scelta rispetto ad altri servizi.

<sup>86</sup> G. DE MINICO, *Europa, tecnica e mercato. Riforme e futuro per BBC e RAI*, in *Politica del diritto*, p. 246.



L'evoluzione tecnologica ha fatto il resto, consentendo che alle tecnologie di base necessarie per fruire in modo universale della programmazione della *BBC*, veicolata in modalità *streaming*, fosse possibile accedere anche da parte degli utenti "comuni", senza discriminazioni legate alla rispettiva capacità di investimento.

In tempi passati, si era fatto ricorso al *Public Value Test* per valutare l'impatto dei servizi digitali sull'offerta di contenuti in seguito alla scelta del *Trust* di introdurre il servizio *Television* in qualità HD nell'ambito del servizio pubblico televisivo. Si trattava, in questo caso, di un servizio lineare di natura generalista, che sarebbe stato veicolato secondo uno standard di alta definizione di immagine e suono. Questa tipologia di servizio poneva un interrogativo riguardo alla sua idoneità a soddisfare gli obiettivi sottesi al servizio pubblico televisivo. Il caso, peraltro, si presta particolarmente a spiegare l'importanza del fattore tecnologico rispetto alle valutazioni che si innervano sia sul piano dell'offerta propria del servizio pubblico sia sul piano dell'impatto più squisitamente di mercato. La tecnologia utilizzata presentava caratteristiche di novità che all'epoca non potevano essere, e comunque non erano, soddisfatte da operatori privati. In questo senso, la *BBC* era chiamata a intraprendere quel ruolo "pionieristico" di cui si è già detto rispetto all'avvio della transizione verso la televisione digitale terrestre<sup>87</sup>, facendo in qualche modo da "apripista" per il ricorso a tecniche di trasmissione dei propri servizi profondamente innovative, correlate comunque a costi di *startup*.

La proposta non ha mancato di suscitare alcune criticità, ampiamente considerate nella disamina consegnata da *Ofcom*, che interfacciandosi con la valutazione in termini di idoneità a soddisfare le finalità proprie del servizio pubblico formulata dal *Trust*, aveva manifestato alcuni timori in ordine ai profili concorrenziali, con particolare riguardo al pericolo che l'introduzione del servizio operato nella nuova tecnica HD dalla *BBC* potesse alimentare un vantaggio competitivo, traducendosi in un ostacolo all'ingresso di nuovi operatori nel medesimo segmento di mercato. Sicché l'approvazione della proposta formalizzata dal *Trust* ha comportato l'imposizione di una serie di impegni e di condizioni idonei a rimediare ai profili messi in evidenza da *Ofcom* sul piano concorrenziale<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Ancora G. DE MINICO, *Europa, tecnica e mercato. Riforme e futuro per BBC e RAI*, in *Politica del diritto*, cit., p. 244, citando il documento finale del *BBC Trust*, sottolinea come: «L'ingresso della *BBC* promosse le condizioni favorevoli di mercato nel contesto UK e in Europa, implementando l'utilizzo di *set top box* della medesima tecnologia e diminuendo il rischio assunto dagli operatori per l'ingresso sul mercato: questi ultimi sarebbero stati invogliati dalla nuova domanda proveniente dal pubblico. Al contrario, se la *BBC* non avesse investito nel nuovo servizio, i contribuenti con disponibilità economica si sarebbero rivolti ad altri operatori in modalità *pay*, mentre una larga fetta della popolazione, circa il 40%, non avrebbe goduto dei vantaggi offerti dalla HD TV».

<sup>88</sup> In tempi non lontani, la possibilità di fare ricorso al *Public Value Test* è stata discussa in relazione al progetto *BBC Store*, ideato dalla *BBC* al fine di ampliare la propria programmazione

Merita di essere ricordata, da ultimo, anche la vicenda che ha riguardato l'espansione del servizio pubblico televisivo in ambito digitale tramite il progetto *BBC Digital Culture*, che aveva sollevato le attenzioni della Commissione europea. Tale raffronto consente di guardare alla prassi nazionale in controllo rispetto agli orientamenti elaborati a livello europeo in materia.

Nel caso di specie, la Commissione aveva posto sotto la propria lente di ingrandimento il finanziamento tramite canone di servizi di *e-learning* operati da parte della *BBC*, che aveva messo a disposizione materiali didattici liberamente accessibili dagli utenti tramite un'apposita piattaforma *web*<sup>89</sup>.

In questa decisione, che risale al 2003, la Commissione ha elaborato il criterio della "stretta associazione" tra i nuovi servizi media e la missione "tradizionale" del servizio pubblico, quale condizione per ritenere giustificato l'ampliamento dell'offerta mediante nuovi canali.

Questo approccio è stato tuttavia criticato come inusuale, in quanto l'esigenza di una verifica sulla stretta associazione tra i servizi tradizionali e quelli veicolati sui nuovi media striderebbe con l'assunto della neutralità tecnologica, ossia dell'irrelevanza della piattaforma attraverso cui i servizi sono vincolati.

Si è per altro verso messo in rilievo come, per valutare la compatibilità dei servizi digitali con il divieto di erogare aiuti di stato, la Commissione non attribuirebbe invero alcun peso specifico alla tipologia della piattaforma di distribuzione, per concentrarsi invece sulla natura dei servizi e dei loro effetti sui "nuovi" mercati caratterizzati dall'esistenza di un certo grado di concorrenza tra i soggetti ivi operanti. In ogni caso, questa posizione sarebbe inficiata da un punto critico e controverso nella misura in cui attribuisce alla Commissione la competenza ad analizzare la natura del servizio, laddove il suo scrutinio dovrebbe invero concentrarsi sulle caratteristiche del finanziamento.

Nella decisione in commento<sup>90</sup>, la Commissione ha giudicato che i criteri

---

commerciale e di consentire agli utenti di acquistare a pagamento contenuti digitali fruibili su varie tipologie di dispositivi. Tale proposta si sarebbe concretizzata in una modifica del servizio *iPlayer*, con cui lo *store online* si sarebbe integrato unitamente alla piattaforma *BBC Online*. Il *BBC Trust* ha ritenuto che nella fattispecie non occorresse attivare un'analisi attraverso il *Public Value Test* in quanto l'offerta del servizio in questione non integrava una modifica "significativa" della prestazione riconducibile a *iPlayer*, già rientrante nell'ambito del servizio pubblico. In proposito, G. DE MINICO, *Europa, tecnica e mercato. Riforme e futuro per BBC e RAI*, in *Politica del diritto*, cit., pp. 246-247, ha sottolineato come il caso dimostri come l'evoluzione tecnologica e l'integrazione tra piattaforme non comportino necessariamente l'esigenza di una nuova verifica di impatto sul rispetto delle caratteristiche del servizio pubblico quando si tratti di innovazioni di poco momento che presentano in generale scarse implicazioni.

<sup>89</sup> K. DONDEERS, C. PAUWELS, *Does EU Policy Challenge the Digital Future of Public Service Broadcasting. An Analysis of the Commission's State Aid Approach to Digitization and the Public Service Remit of Public Broadcasting Organizations*, in *Convergence*, 14(3), 2008, p. 305.

<sup>90</sup> Commissione europea, 1° ottobre 2003, C(2003)3371 fin, *State aid No. N 37/2003, United Kingdom BBC Digital Curriculum*.

previsti per lo scrutinio ai sensi dell'art. 86, par. 2 (oggi 106, par. 2), dell'allora TCE fossero stati rispettati. In particolare, ha ritenuto che la natura dei servizi compresi nella missione del servizio pubblico fosse stata adeguatamente e chiaramente definita, che il servizio formasse oggetto di un appropriato "entrustment" nei confronti del *Secretary of State* e che l'offerta di una tipologia di attività nell'ambito del servizio pubblico televisivo fosse conforme ai criteri di necessità e proporzionalità, grazie a una serie di meccanismi idonei a prevenire una distrazione delle risorse destinate al finanziamento del servizio pubblico verso altre finalità di tipo commerciale.

## 8. Considerazioni conclusive

Nel complesso, le modifiche introdotte con la *Charter* del 2016 e il dibattito che la ha preceduta evidenziano la consapevolezza del regolatore britannico della necessità di aggiornare il ruolo, la missione e gli strumenti della *BBC*. Mostrano anche la percezione da parte di una larga parte della classe politica e dell'opinione pubblica della dimensione costituzionale del servizio pubblico nel Regno Unito e la convinzione che esso costituisca un'istituzione capace di contribuire in modo significativo a realizzare quell'equilibrio tra i poteri che connota la democrazia britannica.

Infine, per cercare di trarre alcune indicazioni di sintesi sul passato, presente e futuro del servizio pubblico televisivo nel Regno Unito, e segnatamente sul ruolo della *BBC*, non è inutile riferirsi a una cartina tornasole particolarmente preziosa, come gli esiti della consultazione pubblica che ha preceduto il rinnovo della *BBC Charter*. Tale documento era stato presentato nel marzo 2016 dal *Secretary of State for Culture, Media and Sport* al Parlamento.

Dalle risposte fornite dagli *stakeholder* e dai soggetti che avevano a vario titolo partecipato alla consultazione sono emerse indicazioni assai rilevanti in ordine ad aspetti diversi dell'attività, del ruolo e della *governance* della *BBC*.

Senza altro primissimo rilievo occupano i riscontri in merito all'espansione dei servizi forniti dalla *BBC*, su cui vertevano alcuni quesiti che intercettano, fra l'altro, anche l'estensione alle tecnologie digitali.

L'atteggiamento del pubblico pare incline ad accogliere con favore l'ampliamento della gamma di servizi operati dalla *BBC*. Si evidenzia, in particolare, come alla crescita del margine di scelta per gli utenti debba corrispondere un correlato ampliamento dei servizi nell'era caratterizzata dalla molteplicità delle piattaforme trasmissive e dei canali. La più ampia gamma di offerta si giustifica, in altri termini, in virtù dell'incremento del margine di scelta del pubblico, unitamente all'innalzamento delle aspettative di quest'ultimo e del rapido mutamento dell'ambiente tecnologico e dei media che al suo interno operano.

Non sembrano particolarmente diffuse le preoccupazioni in merito all'impat-

to distorsivo che l'espansione dei servizi della *BBC* potrebbero sortire sul piano della concorrenza. Anche laddove questo impatto non fosse ritenuto irrilevante, prevale l'opinione che sarebbe nondimeno giustificato dai benefici derivanti dall'offerta della *BBC*. Alcune critiche non sono comunque mancate, soprattutto con riferimento alla compenetrazione della *BBC* nel settore dell'informazione locale.

In questo scenario, le preoccupazioni manifestate in termini concorrenziali non paiono rivestire un peso specifico particolare, a fronte di un mercato caratterizzato da una notevole frammentazione che è conseguita alla transizione verso i servizi digitali. Anzi, proprio un mercato contraddistinto da frammentazione sembra evocare un ruolo più forte e robusto per il servizio pubblico televisivo. In termini percentuali, infatti, la soglia di canali occupati dalla *BBC* si è significativamente assottigliata per effetto della moltiplicazione della base di calcolo indotta dall'utilizzo delle tecniche digitali.

Quanto agli effetti complessivi nel panorama dei media, la consultazione ha messo in evidenza come alla *BBC* sia riconosciuto un impatto in larga parte positivo, soprattutto in termini di qualità del servizio e di imparzialità dell'informazione. Proprio queste caratteristiche suggeriscono e favoriscono la percezione di un ruolo pionieristico e di guida per la *BBC*, i cui servizi contribuirebbero a innalzare gli standard, fungendo da stimolo anche per i concorrenti di natura commerciale. Notevole risulta, altresì, il supporto della *BBC* alla creatività e all'innovazione. Limitate e marginali, invece, le voci che denunciano un impatto generalmente negativo sul mercato.

Per quanto concerne invece il profilo "tecnologico", era stato richiesto ai vari *stakeholders* di identificare il ruolo della *BBC* nell'ambito dello sviluppo delle nuove tecnologie trasmissive. La maggior parte degli operatori ritiene che anche e soprattutto su questo versante la *BBC* giochi un ruolo pionieristico, rivestendo di fatto una leadership per lo sviluppo tanto dei servizi tradizionali sia delle nuove tecnologie. Si assume che l'innovazione in questo settore, trainata dalla *BBC*, produrrebbe benefici per l'intera industria dell'audiovisivo. Da parte del *BBC Trust* prevaleva invece una presa di distanza da un'eccessiva enfasi sul ruolo pionieristico della *BBC* in termini di innovazione tecnologica, preferendosi evidenziare come il principale fornitore del servizio pubblico sia impegnato a garantire una maggiore accessibilità e uno sviluppo dell'offerta adeguato ai nuovi standard tecnologici e congruo alla sua missione.

Dalle risposte alla consultazione emergono così indicazioni utili a restituire un quadro sulla percezione del ruolo della *BBC* e, più in generale, del servizio pubblico nel Regno Unito. L'avvento di un processo di riforma che ha rivoluzionato l'assetto organizzativo e il cuore della *governance* non pare abbia intaccato la legittimazione di cui gode la *BBC* nel panorama nazionale. Certamente le modifiche che sono confluite nella nuova *Charter* perseguono l'obiettivo di assicurare in modo più marcato l'indipendenza e l'autonomia dei membri del *Board*.

E tuttavia queste scelte non traducono in realtà l'esigenza di rimediare a una presunta carenza di questi presupposti, ma si iscrivono nella direzione di consolidare e razionalizzare le funzioni degli organismi della *BBC*, valorizzandone gli aspetti e la distanza da condizionamenti di tipo politico. L'obiettivo della *Review*, così come descritto nei vari documenti che si sono susseguiti, era proprio quello di legittimare ancor di più e di esaltare il ruolo della *BBC*, ponendo le condizioni per una chiara distinzione tra le responsabilità dei vari attori e tra i profili prettamente di indirizzo e quelli di natura regolamentare. In questo modo, il ruolo della *BBC* pare riuscire rafforzato, forte di una legittimazione che, come si è già ricordato, deriva da caratteristiche che hanno accompagnato l'affermazione di questo soggetto nel corso degli anni e che hanno fatto della relativa offerta la cifra della soddisfazione dell'interesse pubblico. I presupposti per una *BBC* più forte, autonoma e indipendente costituiscono un elemento chiave per guidare il servizio pubblico televisivo ormai in piena età della convergenza digitale, in cui più forti divengono le pressioni e le contropinte rispetto al ruolo del servizio pubblico. Sarà ancora una volta la prassi della *BBC* a testimoniare la fedeltà, rimasta per vero invariata nel corso del tempo, di questa impresa alla missione affidatale dal suo principale committente: la soddisfazione dell'interesse pubblico o, secondo la formula squisitamente britannica, *to inform, educate and entertain*.

## CAPITOLO IV

# IL SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO IN GERMANIA TRA ATTIVISMO GIURISPRUDENZIALE E INFLUENZA DEL DIRITTO EUROPEO

SOMMARIO: 1. Il quadro costituzionale e l'evoluzione storica del servizio pubblico televisivo. – 1.1. L'art. 5 della Legge fondamentale. – 1.2. La materia radiotelevisiva tra *Bund* e *Länder*. – 2. La *governance* del servizio pubblico tedesco, tra pesi e contrappesi. – 2.1. Libertà dei media e *governance* dei media di servizio pubblico. – 2.2. I soggetti del sistema di governo dei media pubblici. – 2.3. Partecipazione delle formazioni sociali e influenze politiche nel concreto funzionamento del modello di *governance* tedesco. – 3. Il finanziamento dei media di servizio pubblico. – 4. Le grandi decisioni del Tribunale costituzionale federale nell'evoluzione dell'assetto del servizio pubblico. – 4.1. La prima fase: la Corte e il "federalismo dei media". – 4.2. Il Tribunale costituzionale nel passaggio al sistema misto. – 5. L'evoluzione del servizio pubblico televisivo nella dialettica con il diritto dell'Unione europea. – 5.1. Il finanziamento del sistema tra controllo della Commissione europea e giurisprudenza costituzionale. – 5.2. Delimitazione del servizio pubblico e indipendenza dei media nelle nuove piattaforme digitali. – 5.3. L'Accordo interstatale del 2008 e l'implementazione del *three stop test*. – 6. Conclusioni in chiave prospettica: analogie e differenze tra *BBC* e modello tedesco.

### 1. *Il quadro costituzionale e l'evoluzione storica del servizio pubblico televisivo*

#### 1.1. *L'art. 5 della Legge fondamentale*

La scelta di analizzare l'ordinamento tedesco risponde a una logica differente rispetto agli altri ordinamenti stranieri esaminati in questo scritto. In Germania, infatti, le regole sull'organizzazione dei media di servizio pubblico non hanno subito modifiche rilevanti e dunque non vi è una riforma recente da poter essere utilizzata come metro di comparazione per comprendere le tendenze presenti in Europa. Tale ordinamento rappresenta, tuttavia, una delle esperienze più interessanti per molte ragioni, non solo legate all'evidente rilievo in sé del "sistema tedesco".

Esso rappresenta probabilmente, nel contesto europeo, il modello con la disciplina più dettagliata e complessa nell'ambito del servizio pubblico televisivo, complice anche l'influenza dell'art. 5 della Legge fondamentale e della copiosa

giurisprudenza costituzionale<sup>1</sup>; la Germania ha, infatti, conosciuto, al pari dell'Italia, un continuo attivismo da parte del giudice costituzionale federale, intento a verificare, specie nei momenti di passaggio, che le misure di volta in volta rilevanti inerenti ad aspetti diversi del servizio pubblico televisivo risultassero fedeli allo statuto costituzionale e, segnatamente, all'art. 5 della Legge fondamentale tedesca.

Lo studio di tale sistema consente poi di esaminare il tema dell'autonomia dei media in uno Stato ispirato al principio federalista nonché di cogliere, anche in controluce rispetto agli altri modelli, le criticità determinate dall'avvento dei servizi internet rispetto alla giustificazione costituzionale del servizio pubblico televisivo.

Proprio l'art. 5 della Legge fondamentale<sup>2</sup> costituisce il perno del sistema, enunciando la libertà di esprimere e diffondere liberamente le proprie opinioni e, al contempo, garantendo la libertà di stampa e di informazione mediante i mezzi della radio e del cinema. Si tratta di una norma che riveste un'importanza cruciale, non solo in chiave giuridica e politica, ma anche sotto il profilo storico: così come interpretata dal *Bundesverfassungsgericht*, essa si pone a presidio del reiterarsi di qualsiasi possibile deriva totalitaria che possa alimentarsi e trarre legittimazione dalla capacità di influenzare l'opinione pubblica mediante i media, stante lo strettissimo rapporto che intercorre, in ciascuno ordinamento, tra informazione e formazione dell'opinione politica<sup>3</sup>.

## 1.2. La materia radiotelevisiva tra Bund e Länder

L'assetto che regola il servizio pubblico televisivo riflette, inoltre, la caratterizzazione della Germania quale Stato federale. L'art. 73 del *Grundgesetz*, infatti, affida alla Federazione la competenza esclusiva a legiferare in materia di po-

---

<sup>1</sup>D.A. LEVY, *Europe's Digital Revolution. Broadcasting regulation, the EU and the Nation State*, London-New York, 1999, p. 26.

<sup>2</sup>Così dispone l'art. 5 del *Grundgesetz*: «Ognuno ha diritto di esprimere e diffondere liberamente le sue opinioni con parole, scritti e immagini, e di informarsi senza impedimento da fonti accessibili a tutti. Sono garantite le libertà di stampa e d'informazione mediante la radio e il cinema. Non si può stabilire alcuna censura.

Questi diritti trovano i loro limiti nelle disposizioni delle leggi generali, nelle norme legislative concernenti la protezione della gioventù e nel diritto al rispetto dell'onore della persona.

L'arte e la scienza, la ricerca e l'insegnamento sono liberi. La libertà d'insegnamento non dispensa dalla fedeltà alla Costituzione».

<sup>3</sup>Come nota D.A. LEVY, *Europe's Digital Revolution. Broadcasting regulation, the EU and the Nation State*, cit., p. 27, il "*broadcasting constitutionalism*" che contraddistingue in modo quasi ossessivo il modello tedesco e che riflette l'importanza politica e sociale del ruolo del media sarebbe da ricondursi almeno in parte alla reazione all'esperienza del Terzo Reich e, in particolare, all'accentramento di potere nelle mani del Governo, strumentale al controllo sui mezzi di informazione e dunque alla manipolazione dell'opinione pubblica.

ste e telecomunicazioni, lasciando – in ossequio alla clausola residuale tipica degli ordinamenti federali – ai singoli *Länder* la potestà di regolare la materia “cultura e televisione”. Si coglie, in tale scelta, l’opzione politica di incardinare nello Stato federale la competenza a governare la distribuzione delle risorse e il piano infrastrutturale, laddove il funzionamento del sistema radiotelevisivo e la definizione delle sue regole sono rimessi ai singoli *Länder*, afferendo a una materia – la cultura – riconducibile alla loro sfera di competenza.

Tale distribuzione delle competenze, che dà risalto alla funzione di soddisfazione dell’interesse pubblico sottesa, tra le altre, all’industria culturale, collocandola in corrispondenza degli enti che presentano maggiore prossimità ai cittadini, mantiene impregiudicata l’impronta dell’art. 5 del *Grundgesetz*, che pone al riparo l’esercizio della libertà di stampa, per un verso, dalla pratica di ogni forma di censura e, per altro, da restrizioni che non siano codificate da norme legislative finalizzate alla tutela di diritti determinati<sup>4</sup>.

Tuttavia, come si è notato<sup>5</sup>, questo “federalismo dei media” mira anche e soprattutto a soddisfare le esigenze di differenziazione connesse alle diverse istanze locali e regionali che cercano rappresentazione nel panorama culturale e reclamano un assetto pluralistico entro cui spiegarsi. Pertanto, la disciplina del settore radiotelevisivo (sia pubblico che privato) si deve essenzialmente alle leggi adottate da ciascun *Land*, che regolano nel dettaglio aspetti diversi come la pubblicità, le televendite, gli adempimenti amministrativi, gli obblighi in termini di predisposizione dei palinsesti. Proprio queste leggi, a fronte dell’intervenuta liberalizzazione nel settore che ha condotto le emittenti private ad affiancare le concessionarie del servizio pubblico a far data dal 1981<sup>6</sup>, sono divenute oggetto di scrutinio da parte degli organi di giustizia costituzionale, contribuendo a una vera e propria “saga” che ha definito nel corso del tempo l’assetto del sistema radiotelevisivo.

Entro questa cornice si iscrive la narrazione della nascita del servizio pubblico televisivo, che risale al 1950, anno in cui venne istituito il Consorzio delle

---

<sup>4</sup>Per un quadro generale, si vedano tra i molti E. WOLDT, *Public Service Broadcasting in Germany: Stumbling Block on the Digital Highway*, in P. IOSIFIDIS (ed.), *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*, New York, 2010, p. 171 ss.; C. PALZER, *Germany*, in Iris Special, *The Public Service Broadcasting Culture*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2007, p. 39 ss.; W. HOFFMANN-RIEM, *New challenges for European multimedia policy: a German perspective*, in *European Journal of Communication*, 1996, 11(3), p. 327 ss.; e ancora, D. LEVY, *Europe’s Digital Revolution. Broadcasting regulation, the EU and the Nation State*, spec. p. 26 ss.

<sup>5</sup>CAMERA DEI DEPUTATI, *I sistemi radiotelevisivi di Francia, Germania, Regno Unito e Spagna: quadro generale, governance e meccanismi di finanziamento*, Materiali di legislazione comparata, n. 12, luglio 2015, p. 11.

<sup>6</sup>Ancora una volta, è stata la Corte costituzionale federale a riconoscere la competenza dei *Länder* a rilasciare licenze in ambito radiotelevisivo anche in favore di operatori privati.



emittenti di radiodiffusione pubblica della Repubblica Federale Tedesca (*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland*, anche nota come “ARD”), che evoca l’esempio della BBC. Di lì a breve, l’ARD avrebbe iniziato a trasmettere i propri programmi a livello nazionale, non mancando di suscitare, sin da allora, un acceso dibattito in ordine alla legittimità dello *status* di particolare favore che le era riconosciuto, nel confronto con gli operatori privati del settore dell’informazione, destinati a trarre il proprio sostentamento dei proventi derivanti, perlopiù, dalla vendita di spazi pubblicitari.

Più tardi, alla ARD si affiancherà un secondo consorzio di imprese incaricate del servizio pubblico nei singoli *Länder*, la ZDF, dando vita così a un sistema pluralistico tra gli stessi operatori incaricati del servizio pubblico. Soltanto negli anni ottanta, si assisterà all’apertura alla concorrenza degli operatori privati, in un clima di conflitto alimentato da scelte di politica legislativa non sempre inclini a favorire una liberalizzazione del mercato, anche quando lo scenario tecnologico, ormai evoluto, lo avrebbe consentito.

Due sono stati, in particolare, i termini della contesa del rapporto critico tra imprese incaricate del servizio pubblico e attori privati: da un lato, l’asimmetria relativa alle fonti di finanziamento, dovuta all’attribuzione dei proventi del canone alle sole imprese pubbliche, le quali tuttavia non trasmettono pubblicità commerciale; dall’altro, soprattutto a fronte dell’avvento delle nuove tecniche digitali, l’espansione dell’ambito di attività delle imprese incaricate del servizio pubblico al di là del perimetro che tradizionalmente delimita il loro mandato, tema sul quale si sono riversate implicazioni concorrenziali che hanno condotto a una pluralità di interventi da parte delle istituzioni europee.

## *2. La governance del servizio pubblico tedesco, tra pesi e contrappesi*

### *2.1. Libertà dei media e governance dei media di servizio pubblico*

La traduzione di questi principi di matrice costituzionale si ritrova, anzitutto, nella *governance* del servizio pubblico, affidata a un gruppo di autorità che rivestono funzioni di vigilanza, ancorché entro il perimetro costituzionalmente consentito secondo il concetto di *Staatsfreiheit* più volte richiamato, nelle sue pronunce, dal Tribunale di Karlsruhe<sup>7</sup>. Talvolta queste limitazioni sono state codificate da esplicite disposizioni di legge, che stabiliscono il divieto di impartire direttive o istruzioni alle emittenti in relazione al contenuto della programmazione.

---

<sup>7</sup>Tale concetto indica l’esigenza che determinati ambiti di regolazione siano sottratti a ogni forma di interferenza di matrice politica, influenza che potrebbe derivare non necessariamente dal contenuto dell’azione di un organismo ma, per esempio, anche dalla sua composizione o dal *modus operandi*.

Storicamente, dunque, non si sono registrate particolari criticità su questo versante<sup>8</sup>, laddove invece, come si dirà, la capacità di interferenza dei gruppi politici si è maggiormente potuta apprezzare in maniera indiretta, nella composizione delle autorità di controllo, e segnatamente in virtù della capacità di rappresentazione di particolari istanze da parte delle diverse formazioni sociali chiamate a concorrere alla designazione dei propri esponenti all'interno del Consiglio per l'emittenza televisiva, un organo che riveste un'importanza cruciale nell'economia dell'assetto di *governance* delle imprese incaricate del servizio pubblico<sup>9</sup>.

## 2.2. I soggetti del sistema di governo dei media pubblici

Tre sono, in particolare, le autorità costituite per l'indirizzo e la vigilanza interna nell'ambito di ciascuna delle suddette imprese, secondo un modello che taluni commentatori, per l'esistenza di un sistema di controllo "interno", hanno paragonato, pur con le dovute cautele, a quello britannico<sup>10</sup>.

Il primo è il Consiglio per l'emittenza televisiva, organo collegiale indipendente depositario di importanti funzioni, presente con poteri analoghi in ogni *Land* e con una composizione che varia da regione a regione.

Il Consiglio per l'emittenza televisiva elegge il direttore generale e i membri del consiglio di amministrazione, rappresentando dunque il perno del sistema di *governance* intorno a cui ruotano le nomine alle cariche rilevanti.

In secondo luogo, tale Consiglio cumula poteri quali la definizione del *budget* e delle linee-guida della programmazione e la *compliance* con i requisiti in vigore. Inoltre, esso monitora l'attività del direttore generale, affiancandone l'operato rispetto alle funzioni più delicate. Ha altresì il compito di definire lo statuto e le linee guida di ciascuna delle imprese che esercitano il servizio pubblico.

La composizione del Consiglio per l'emittenza televisiva rappresenta senz'altro uno degli aspetti maggiormente peculiari nell'architettura della *governance* del servizio pubblico televisivo. Infatti, si prevede che il Consiglio debba equamente riflettere, nella sua formazione (che può annoverare dai diciotto fino a un massimo di settantasette membri, come nel caso della *ZDF*), tutte le componenti sociali.

---

<sup>8</sup>Va sottolineato, come nota R. DE LAURENTIIS, *La nuova riforma Rai: legge n. 220/2015 e il confronto europeo*, in *Federalismi.it*, 21 novembre 2016, p. 32, che i governi regionali conservano soltanto un potere di ultima istanza rispetto agli organi cui sono affidate la *governance* e la responsabilità del servizio pubblico, potendo intervenire soltanto in ipotesi gravi e manifeste di cattiva gestione o di violazione di legge.

<sup>9</sup>Nota per esempio W. HOFFMANN-RIEM, *Regulating media: the licensing and supervision of broadcasting in six countries*, New York, 1996, p. 124, come questi organismi, da meri garanti dell'indipendenza del servizio pubblico dai poteri dello stato e da ogni forma di influenza politica, siano divenuti essi stessi in realtà vettori di un certo grado di interferenza.

<sup>10</sup>W. HOFFMANN-RIEM, *Regulating media: the licensing and supervision of broadcasting in six countries*, cit., p. 32.

Alla base di tale scelta si coglie l'obiettivo<sup>11</sup> di garantire una rappresentazione complessiva degli interessi eterogenei che caratterizzano le diverse forze sociali e delle rispettive istanze, di modo, per un verso, da evitare un eccessivo controllo da parte della politica e più in generale dello Stato e, per altro verso, da impedire che, tra i diversi gruppi di interesse privati, possa prevalere un indirizzo dominante. La presenza di un organismo costituito "dal basso", con membri scelti dalla società civile, dovrebbe servire inoltre a garantire un maggiore grado di trasparenza e di *accountability* anche se, come si è già accennato, talvolta i principali vettori di influenze politiche sono risultati essere proprio gli esponenti delle formazioni sociali, soprattutto i membri di quelle maggiormente connotate politicamente.

Vi è poi il direttore generale, che riveste la posizione di vertice e dispone dei poteri di rappresentanza all'esterno delle imprese. Inoltre, il direttore generale detiene la responsabilità della gestione della programmazione ed è sottoposto alla vigilanza del Consiglio televisivo. Il suo mandato ha una durata di quattro anni.

Da ultimo, vi è il Consiglio di amministrazione, un organismo la cui composizione può variare da sette a quindici membri, anch'essi designati dal Consiglio per l'emittenza televisiva tra figure destinate a svolgere attività di natura consultiva in supporto del direttore generale, in particolare nell'ambito della gestione finanziaria e del personale. La carica di membro del Consiglio di amministrazione è incompatibile con quella di componente del Consiglio per l'emittenza televisiva.

### 2.3. *Partecipazione delle formazioni sociali e influenze politiche nel concreto funzionamento del modello di governance tedesco*

Rispetto a questo assetto di *governance*, le critiche maggiori da parte dell'opinione pubblica e talvolta della dottrina si sono concentrate soprattutto sulla scelta di individuare tra i rappresentanti delle varie forze sociali i membri del Consiglio dell'emittenza televisiva, senz'altro l'organismo più rilevante tra i tre ai fini della garanzia dell'autonomia del servizio pubblico<sup>12</sup>.

Quali motivi si celano dietro le critiche a una scelta che apparentemente valorizza la partecipazione della comunità alla *governance* di soggetti istituzionalmente investiti della soddisfazione di un interesse collettivo e diffuso?

In linea di principio, in seno al Consiglio dell'emittenza televisiva dovrebbero sedere, tra gli altri, esponenti delle principali confessioni religiose, dei sinda-

---

<sup>11</sup> I. KATSIREA, *Public Broadcasting and European Law: A Comparative Examination of Public Service Obligations in Six Member States*, cit., p. 37.

<sup>12</sup> In particolare, la composizione degli organi di controllo, e specialmente quella del Consiglio, è stata indicata come una delle possibili aree per dare ingresso a un grado di influenza politica, nonostante i tentativi di minimizzare la presenza di componenti di matrice o provenienza politica da parte delle imprese che esercitano il servizio pubblico, per esempio prevedendo regole di incompatibilità. Cfr. C. PALZER, *Germany*, in *Iris Special, The Public Service Broadcasting Culture*, cit., p. 45.

cati, delle associazioni culturali e sportive. Tuttavia, l'esistenza di un perdurante e consolidato legame tra i gruppi sociali e i partiti politici di riferimento (si pensi, per esempio, al collegamento tra i sindacati e le forze di ispirazione socialdemocratica) ha fatto sì che, pur indirettamente, la dialettica interna al Consiglio dell'emittenza televisiva riflettesse un confronto essenzialmente riducibile allo scontro tra le forze politiche dominanti.

Occorre poi segnalare che un momento di criticità rispetto all'emersione delle istanze di carattere politico all'interno degli organi di controllo delle imprese incaricate del servizio pubblico coincide con la nomina del direttore generale. Tale carica è stata detenuta da soggetti che, pur non presentando una specifica affiliazione organica a partiti politici, erano contraddistinti da una caratterizzazione politica. In sintesi<sup>13</sup>, anche l'ordinamento tedesco non è del tutto immune da logiche di politicizzazione nella formazione degli organi di amministrazione delle emittenti pubbliche.

Questa situazione non è sfuggita alle attenzioni dei commentatori e delle corti, dando luogo a più di un interrogativo sulla compatibilità di questa influenza *de facto* della politica sul funzionamento degli organi di garanzia del servizio pubblico. In merito, il Tribunale costituzionale ha ritenuto<sup>14</sup> che una proiezione di carattere politico, dunque delle posizioni dei partiti politici e dello Stato più in generale, non contrasti con il principio costituzionalmente rilevante della *Staatsfreiheit* quando la rappresentazione di tali interessi non ecceda un terzo dei membri del Consiglio<sup>15</sup>. Come notato in dottrina, questo limite non è previsto dalla Costituzione federale, ma si è imposto in via di prassi rispetto all'esperienza pregressa di alcuni Consigli delle imprese incaricate del servizio pubblico che avevano presentato una composizione politica particolarmente accentuata. In particolare, il problema ha riguardato la *ZDF*, il cui Consiglio per l'emittenza televisiva, che conta settantasette membri, è apparso caratterizzato da un'influenza delle forze politiche assai notevole, dal momento che numerosi seggi – circa la metà – sono assegnati complessivamente ai rappresentanti degli stati federali, agli esponenti del governo federale e ai partiti che siedono nel *Bundestag*; inoltre, lo Stato dispone altresì sia del potere di nomina diretta dei rappresentanti del mondo della cultura e dell'istruzione sia della scelta dei membri provenienti da associazioni a carattere non politico. In totale, soltanto cinque dei componenti del Consiglio dell'emittenza radiotelevisiva sarebbero frutto di una designazione del tutto neutrale e indipendente. Non è un caso, dunque, che nel 2014 si sia pronunciata sul punto la Corte costituzionale federale<sup>16</sup>, che ha di-

---

<sup>13</sup> C. PALZER, *Germany*, in Iris Special, *The Public Service Broadcasting Culture*, cit., p. 45.

<sup>14</sup> Si v. BVerfGE 12, 205, decisione che risale al 1961.

<sup>15</sup> I. KATSIREA, *Public Broadcasting and European Law: A Comparative Examination of Public Service Obligations in Six Member States*, cit., p. 38.

<sup>16</sup> BVerfGE 136, 9.

chiarato in contrasto con l'art. 5 della Legge fondamentale le disposizioni contenute nell'Accordo interstatale relativo alla ZDF sulla composizione degli organi di controllo e, segnatamente, all'art. 21 e all'art. 24<sup>17</sup>. Tali norme contemplavano una presenza nel Consiglio di una percentuale di membri che rivestissero incarichi statali o nei consigli amministrativi, rispettivamente, del 44% e 43%.

### 3. Il finanziamento dei media di servizio pubblico

Anche in Germania, insieme al problema della definizione del mandato del servizio pubblico televisivo, il cui perimetro costituisce senz'altro un fattore determinante rispetto alle possibili distorsioni sul piano della concorrenza, un altro profilo critico che occupa un'importanza centrale concerne le modalità di finanziamento delle imprese che ne sono incaricate.

Come la prassi della Commissione europea documenta, si tratta di due profili strettamente collegati fra loro, in quanto la delimitazione dell'ambito dell'offerta rientrante nel servizio pubblico consente di individuare la destinazione effettiva delle risorse erogate a titolo di canone e di verificarne la correlazione immediata alla soddisfazione delle finalità di interesse generale sottese al servizio pubblico.

Al fine di garantire anche in questa direzione un equo temperamento tra l'esigenza di garantire la libertà da indebite interferenze sul piano politico e quella di avere una valutazione certo discrezionale ma tecnicamente affidabile, l'ordinamento affida a un'apposita commissione, la *Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF)*, il compito di accertare il bisogno finanziario per l'operatività del servizio pubblico televisivo, in modo da individuare, nell'ambito del sistema di finanziamento misto, la congrua misura del canone da corrispondere alle imprese titolari del servizio.

Istituita nel 1975 e composta da sedici membri indipendenti (uno per ciascuna *Land*), la KEF ha il compito di effettuare una disamina delle esigenze finanziarie di ART e ZDF, oltre che della radio *Deutschlandradio* e del canale culturale franco-tedesco ARTE, anche sulla base dei piani di investimento di spesa da questi redatti. Tale disamina confluisce in un rapporto sottoposto all'attenzione degli organi parlamentari, mediante il quale la KEF formula, anche consultandosi con i Consigli per l'emittenza, una proposta annuale per la determi-

---

<sup>17</sup> Si v. M. ZUR, *Judicial review applications against ZDF Inter-State Agreement largely successful*, in *Iris*, n. 5, 2014, pp. 15-16. Cfr. anche R. DE LAURENTIIS, *La nuova riforma Rai: legge n. 220/2015 e il confronto europeo*, in *Federalismi.it*, che rammenta come nella sua pronuncia la Corte costituzionale federale abbia evidenziato la necessità di considerare la televisione pubblica non come un organo dello stato, bensì alla stregua di un sistema in grado di riflettere la diversità e il pluralismo intrinseco alla società.

nazione dell'ammontare del canone secondo una valutazione di congruità<sup>18</sup>.

Anche la *KEF*, pertanto, che riveste un ruolo senz'altro cruciale nella definizione dell'equilibrio nel rapporto tra operatori privati e imprese incaricate del servizio pubblico, gode di un particolare statuto che mira a rafforzarne i caratteri di indipendenza e di imparzialità.

Non sono mancati, tuttavia, anche a questo riguardo alcuni rilievi critici, che si appuntano su diversi versanti<sup>19</sup>.

Le obiezioni riguardano, in primo luogo, le procedure per la valutazione del fabbisogno finanziario delle imprese titolari del servizio pubblico, che soffrirebbero di un'eccessiva complessità, derivante anche dalla natura degli indici utilizzati dalla *KEF* per elaborare il calcolo dell'ammontare congruo.

In secondo luogo, si è evidenziata la natura non vincolante delle raccomandazioni adottate da tale commissione, che proprio in quanto tali non costringono i Parlamenti dei *Länder* ad aderirvi, lasciando loro un margine di discrezionalità che non hanno mancato di esercitare in alcuni casi, influenzando, o quantomeno colorando anche di politicità, gli esiti decisionali<sup>20</sup>.

Da ultimo, anche la sovrabbondanza di attori è stata segnalata per le sue possibili implicazioni critiche, non tanto per la qualità dei soggetti titolati a intervenire, quanto piuttosto per la conseguente difficoltà nell'individuare in modo univoco un livello decisionale in grado di esercitare il *last say*.

#### 4. *Le grandi decisioni del Tribunale costituzionale federale nell'evoluzione dell'assetto del servizio pubblico*

##### 4.1. *La prima fase: la Corte e il "federalismo dei media"*

Lo statuto giuridico del servizio pubblico televisivo rappresenta un settore cruciale nell'economia della vita di ogni Stato e delle attività volte alla garanzia

---

<sup>18</sup> Così, e più diffusamente, in A. NOSTER, *Lessons from Germany for the BBC*, in *blos.lse.ac.uk/mediapolicyproject*, 15 luglio 2015. In particolare, una sentenza del BVerGE del 1994 ha approvato tale sistema di determinazione, soffermandosi sull'esigenza di una preliminare presentazione di una proposta da parte delle imprese incaricate del servizio pubblico alla *KEF*, la quale provvede a una valutazione secondo i propri standard per poi offrire un indirizzo ai Parlamenti, cui spetta la decisione finale sull'esatta individuazione del canone.

<sup>19</sup> A. NOSTER, *Lessons from Germany for the BBC*, in *blos.lse.ac.uk/mediapolicyproject*, cit.

<sup>20</sup> A questo riguardo, va ricordato – come giustamente sottolinea A. NOSTER, *Lessons from Germany for the BBC*, in *blos.lse.ac.uk/mediapolicyproject*, cit. – che la Corte costituzionale federale si è pronunciata sul punto, nell'ottica di corroborare la portata delle decisioni della *KEF*. In particolare, secondo la Corte di Karlsruhe, i parlamenti degli stati federati sono tenuti a individuare dettagliatamente le motivazioni a fondamento della scelta di dissentire dalle raccomandazioni formulate dalla *KEF* in punto di determinazione dell'importo del canone per il servizio pubblico televisivo.

di valori come l'informazione e la cultura, fondamentali presupposti, fra gli altri, per la convivenza democratica e il consapevole esercizio dei diritti di cittadinanza. Poiché l'esistenza di uno spazio occupato dallo Stato nell'ambito dell'esercizio dell'attività radiotelevisiva stride *prima facie*, nello scenario attuale, con l'apertura del mercato verso nuovi operatori commerciali determinata dal progresso tecnologico, la sfida che legislatori, regolatori e corti hanno dovuto affrontare, non diversamente da altri contesti (si pensi, su tutti, al caso italiano), negli ultimi decenni si incentra sulla capacità di tenuta, in uno stato democratico ispirato ai valori del pluralismo, di questo sistema misto e, in definitiva, sulla persistente giustificazione dell'esistenza di un intervento statale.

Sebbene il contesto tedesco sia stato contraddistinto da una minore conflittualità rispetto a quella che si è manifestata in Italia, la fisionomia del servizio pubblico televisivo è stata plasmata soprattutto per effetto di una serie di pronunce della Corte costituzionale federale, principale arbitro del conflitto latente tra le istanze di autoconservazione del servizio pubblico e quelle, di senso opposto, tendenti alla sua erosione o quantomeno a un ridimensionamento delle sue prerogative. Si deve peraltro tenere in conto che il ruolo del giudice costituzionale è risultato particolarmente accentuato, nel modello tedesco, alla luce della struttura federale di questo ordinamento, che ha determinato come conseguenza immediata una maggiore conflittualità tra lo Stato centrale e i singoli *Länder*.

Non si tratta, come si diceva, di una novità, né probabilmente questa circostanza può destare sorpresa, solo che si pensi alla difficoltà di attuare un intervento legislativo in materia, inevitabilmente intriso di una matrice di politicità, in un campo peraltro da sempre considerato "sensibile" stante lo stretto legame tra pluralismo dell'informazione e esercizio consapevole dei diritti politici<sup>21</sup>. Il compito di rimodellare lo statuto del servizio pubblico e la sua stessa identità, così, è stato assolto soprattutto dalla Corte costituzionale federale, dotata certamente di una sensibilità anche politica ma chiamata a ergersi custode, soprattutto, dei valori racchiusi nella Legge fondamentale a fronte dell'evoluzione delle tecnologie e del mercato.

Nel dispiegarsi degli svolgimenti che hanno caratterizzato l'affermazione dei consorzi di imprese pubbliche, non è tardata ad arrivare la prima delle diverse decisioni che la Corte costituzionale federale ha pronunciato sul versante della compatibilità alla Legge fondamentale dell'assetto del servizio pubblico radiotelevisivo.

---

<sup>21</sup> Come nota D.A. LEVY, *Europe's Digital Revolution. Broadcasting regulation, the EU and the Nation State*, cit., p. 27, l'esistenza di un vincolo costituzionale "forte" come quello previsto all'art. 5 della Legge fondamentale e dunque di un corroborato nucleo di garanzie non ha agevolato il mutamento dell'assetto del servizio pubblico televisivo, che in altri ordinamenti avrebbe potuto realizzarsi per via amministrativa o legislativa, senza un intervento così frequente e intrusivo da parte degli organi di giustizia costituzionale.

In particolare, l'oggetto di questa prima pronuncia interessa il nucleo del "federalismo dei media" alla radice del servizio pubblico. Tale decisione risale al 1961<sup>22</sup>, quando i governi dei vari *Länder* avviarono un contenzioso presso la Corte di Karlsruhe lamentando un'eccessiva interferenza da parte del governo federale nelle politiche legate al servizio pubblico radiotelevisivo.

In un contesto storico ancora profondamente segnato dalle conseguenze del secondo conflitto mondiale, l'impronta federalista che la Costituzione aveva incarnato nel settore dei media aveva suscitato profonda ostilità e diffidenza da parte del Cancelliere Adenauer<sup>23</sup>. Tale clima di sfavore ebbe a tradursi nel tentativo di prevedere una disciplina del sistema televisivo a livello federale, strenuamente contrastato dai *Länder*, e soprattutto di istituire nel giugno del 1960 un operatore televisivo (la *Deutschland Fernsehen GmbH*), sottoposto al controllo del *Bund* e sottratto così al regime di stampo "federalista" definito dalla Legge fondamentale (tale emittente non divenne tuttavia mai operativa). È in questo scenario che si inserisce il ricorso proposto dai *Länder* davanti al Tribunale di Karlsruhe per evidenziare il conflitto di competenze, argomentato sulla base del combinato disposto tra l'art. 5 e l'art. 30 (sulla divisione di poteri tra *Bund* e *Länder*) del *Grundgesetz*, in relazione all'art. 87 e all'obbligo di leale cooperazione<sup>24</sup>.

La Corte costituzionale federale, esaltando il fondamento del servizio pubblico televisivo nella Legge fondamentale, ha riconosciuto il potere dei *Länder* di regolare questo settore. In particolare, mentre la competenza a regolare il servizio televisivo è inclusa in quella in materia di cultura e appartiene, in quanto tale, ai *Länder*, il *Bund* conserva la competenza in materia di poste e telecomunicazioni, che attiene tuttavia a profili meramente infrastrutturali e il cui esercizio non può tradursi in alcuna forma di interferenza nella disciplina del regime televisivo<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> BVerfGE 12, 205.

<sup>23</sup> Le ragioni di questo atteggiamento ostile a una logica che decentralizzasse la gestione del servizio pubblico radiotelevisivo sono sintetizzate efficacemente da C. POTSCHKA, *Towards a Market in Broadcasting. Communications Policy in the UK and Germany*, New York, 2012, p. 159. In primo luogo, Adenauer coltivava una concezione ancora assai distorta del ruolo dei media, e segnatamente della televisione e della stampa, considerandoli al servizio della politica. L'idea era dunque che lo Stato centrale dovesse conservare un potere di dominio e di controllo sui soggetti operanti nei servizi di informazione, in contrasto con l'assetto federalista delineato dalla Legge fondamentale tedesca. In secondo luogo, Potschka sottolinea come fosse invisibile ad Adenauer la circostanza che gli operatori che avevano ottenuto l'autorizzazione a operare sotto il regime di controllo degli Alleati presentassero un orientamento politico favorevole alle forze socialdemocratiche. Da ultimo, la crescita esponenziale del pubblico che nel corso del tempo acquisiva la disponibilità di un televisore induceva a ritenere il mezzo televisivo sempre più pervasivo e dirimente per la formazione dell'opinione pubblica: da qui un chiaro interesse delle forze di governo a esercitare un controllo che potesse influire sui futuri esiti elettorali.

<sup>24</sup> C. POTSCHKA, *Towards a Market in Broadcasting. Communications Policy in the UK and Germany*, cit., pp. 161-162.

<sup>25</sup> Appare peraltro interessante il rilievo svolto dalla Corte costituzionale federale per cui il soggetto incaricato del servizio pubblico televisivo non deve necessariamente sottostare a una di-



È interessante notare come il *Bundesverfassungsgericht* abbia fatto richiamo al servizio pubblico televisivo come strumento di formazione della moderna opinione pubblica che non può essere monopolizzato né dallo Stato (e di qui, come si vedrà, derivano le particolari regole sulla *governance*) né dai privati (la Corte cita testualmente: “un solo gruppo industriale”). Rileva ancora la Corte in tale sentenza del 196 che: «i gestori delle trasmissioni radiofoniche devono avere una organizzazione tale che tutte le forze in considerazione possano avere una presenza nei loro organi e possano avere parola sulla programmazione complessiva; così come per la determinazione dei contenuti di questa programmazione è necessario che siano disposte delle linee guida vincolanti a garanzia di un livello minimo di equilibrio, oggettività e rispetto reciproco»<sup>26</sup>.

Una volta riaffermata in via solenne la propria competenza dalla prima, storica pronuncia dei giudici della Corte costituzionale federale, le autorità dei *Länder* hanno dato vita, a breve distanza, a una seconda emittente cui affidare l'esercizio del servizio pubblico televisivo, il *Zweites Deutsches Fernsehen*, nota anche come “ZDF”<sup>27</sup>, affiancatisi alla *ARD* e alla *DeutschlandRadio*, che trasmetteva due canali radio.

#### 4.2. Il Tribunale costituzionale nel passaggio al sistema misto

La fisionomia e, per certi versi, la stessa *ratio* costituzionale del servizio pubblico sono mutate nel corso del tempo, anche a fronte dell'evoluzione verso un sistema misto nel quale, secondo un percorso non diverso dagli altri Paesi europei, anche gli operatori privati hanno potuto fare il proprio ingresso nel mercato e iniziare, in parallelo agli operatori depositari del servizio pubblico, la diffusione di contenuti con finalità commerciali.

L'emancipazione del settore televisivo dal monopolio pubblico ha invece conosciuto un percorso complesso, che ha ritardato l'avvento di una vera e propria logica concorrenziale, non diversamente, forse, da quanto registrato in Germania in altri settori. La peculiarità del contesto tedesco è rappresentata dalla scelta, da parte dei governi che si susseguirono nel corso degli anni '70 sino agli inizi degli anni '80, di ricorrere a “espedienti” sul piano normativo che fossero in grado di giustificare l'esistenza di un monopolio pubblico. E questo approccio

---

disciplina di tipo pubblicistico, ma può ben configurare un ente di diritto privato, a condizione che esso non sia soggetto ad alcun controllo statale.

<sup>26</sup> BVerfGE 12, 205.

<sup>27</sup> La firma del trattato interstatale risale al 12 maggio 1961, mentre la *ZDF* iniziò effettivamente la trasmissione dei programmi il 1 aprile 1963. Occorre registrare la differenza tra il modello della *ZDF* e quello della *ADR*: mentre in quest'ultimo la produzione dei contenuti era affidata a ciascuna delle imprese consorziate per la rispettiva quota, nella *ZDF* la produzione era demandata, rispecchiando le intenzioni sottese al modello della *DFG* voluta da Adenauer, a produttori indipendenti, estranei al consesso delle emittenti che avevano aderito al trattato.

venne coltivato anche alla luce della terza importante sentenza pronunciata, nel 1981, dalla Corte costituzionale federale in materia di servizio pubblico televisivo<sup>28</sup>. In questa decisione, il Tribunale costituzionale ebbe a ritenere giustificato il perdurare di un pluralismo puramente “interno” tra le emittenti incaricate del servizio pubblico, rispetto all’opzione di un pluralismo “aperto all’esterno”, vale a dire alla concorrenza di operatori commerciali privati, sul presupposto della permanenza del requisito empirico della scarsità delle risorse trasmissive. Nonostante tale requisito fosse di fatto venuto meno, grazie all’evoluzione tecnologica, esso è stato per un certo periodo “artificialmente” preservato per via legislativa<sup>29</sup>, in relazione per esempio alla televisione via cavo e alla televisione satellitare, in modo da non alterare la situazione di monopolio pubblico. Solo l’avvento al governo della CDU di Helmut Kohl nel 1982 e l’ondata di liberalizzazioni promossa nel settore dal nuovo ministro delle poste e telecomunicazioni Schwarz-Schilling ha condotto al superamento di questa inerzia, avviando la transizione dal monopolio a un sistema oligopolistico misto con un progressivo grado di apertura verso gli operatori privati.

Secondo un *climax* di attivismo da parte della giustizia costituzionale che evoca, per certi tratti, l’esperienza italiana, anche in questa fase di transizione il Tribunale di Karlsruhe non ha mancato di fissare i “paletti” necessari a rendere il meno traumatico possibile questo passaggio. E lo ha fatto, segnatamente, adottando due importanti decisioni, nell’ordine la quarta e la quinta del suo lungo e articolato percorso giurisprudenziale. Nella quarta sentenza, del 1986<sup>30</sup>, ha dichiarato la conformità del sistema misto dualistico con l’art. 5 della Legge fondamentale, specificando che gli obblighi di servizio universale si applicano in primo luogo alle imprese incaricate del servizio pubblico e che tali obblighi non possono vincolare gli attori privati di natura commerciale anche nel caso in cui non dovessero essere soddisfatti dagli operatori del servizio pubblico.

Nella quinta, importante decisione, del 1987<sup>31</sup>, la Corte costituzionale federale ha dichiarato l’illegittimità delle norme contenute in una legge del Baden-Württemberg che vietavano alle imprese incaricate del servizio pubblico di trasmettere servizi su base regionale e locale in concorrenza con gli operatori commerciali. Secondo il *Bundesverfassungsgericht*, infatti, in un sistema misto, imprese pubbliche e private sono autorizzate a competere a eguali condizioni; gli operatori del servizio pubblico non possono, così, subire limitazioni nel loro ambito di azione per effetto dell’avvento di operatori di natura commerciale. Sospinte anche da queste rassicuranti prese di posizione, le imprese incaricate

---

<sup>28</sup> BVerfGE 57, 295.

<sup>29</sup> Si v. ancora C. POTSCHKA, *Towards a Market in Broadcasting. Communications Policy in the UK and Germany*, cit., p. 185 ss.

<sup>30</sup> BVerfGE 73, 118.

<sup>31</sup> BVerfGE 74, 297.

del servizio pubblico lanciarono, alla fine degli anni '80, i rispettivi canali sulla televisione via cavo e satellitare.

E, tuttavia, l'affermazione di un sistema misto, caratterizzato da questa compresenza, non ha lenito, ma anzi accresciuto e inasprito le criticità che circondavano il servizio pubblico radiotelevisivo affidato a due distinte emittenti. Da un lato, infatti, la giustificazione legata alla scarsità delle risorse frequenziali ha definitivamente ceduto il passo ad altre ragioni che parimenti sono state collocate a fondamento della legittimità del servizio pubblico. Dall'altro lato, però, la coesistenza con gli operatori privati ha rappresentato una fonte di ulteriore pressione, che ha accresciuto la logica concorrenziale e spinto verso una più puntuale e rigorosa delimitazione dell'ambito coperto dal servizio pubblico. Forte e maggiormente condivisa, infatti, era la preoccupazione che le emittenti incaricate del servizio pubblico indulgessero in un'eccessiva diversificazione dell'offerta, per certi versi connaturata alla eterogeneità del palinsesto, tale da far sconfinare il contenuto della programmazione oltre i confini della missione del servizio pubblico. Se, evidentemente, la preoccupazione poteva dirsi senz'altro esistente anche in epoca di monopolio, essa è nondimeno divenuta di maggior portata a fronte dell'irrompere nel mercato degli operatori privati.

In questa direzione, gli sforzi della stessa Corte costituzionale federale si sono diretti verso la definizione della missione del servizio pubblico secondo criteri di maggiore rigore e puntualità, evidenziandone la funzione di rappresentare in modo incondizionato la pluralità di opinioni e idee, anche attraverso la varietà dei contenuti proposti. E nondimeno il contesto storico politico non ha mancato di sortire, specialmente in questa fase, una particolare influenza sulle decisioni del Tribunale costituzionale, che nell'epoca immediatamente successiva alla caduta del muro di Berlino e alla riunificazione ha colto l'occasione, nel 1991, per la sua sesta pronuncia, convalidando la penetrazione del servizio pubblico nella televisione satellitare e via cavo, per enfatizzarne il ruolo di fattore di integrazione nella dimensione socio-culturale<sup>32</sup>.

Nel frattempo, proprio nel 1991, in esito alla riunificazione della Germania, i *Länder* sono addivenuti alla sottoscrizione del primo Accordo interstatale sulla radiotelevisione, che ha consentito di realizzare un coordinamento fra le diverse legislazioni in vigore in ciascuna regione<sup>33</sup>. Da allora si sono susseguite diverse versioni dell'Accordo, fino alla sedicesima, da ultimo entrata in vigore nel 2015 ed efficace dal 2016.

---

<sup>32</sup> Così la sentenza del BVerfGE 83, 238. Si v. anche C. POTSCHKA, *Towards a Market in Broadcasting. Communications Policy in the UK and Germany*, cit., p. 200 ss.

<sup>33</sup> Per vero, il primo accordo risale al 1987, quando venne siglato l'Accordo interstatale sulla nuova organizzazione del servizio televisivo negli stati federali, che ebbe a formalizzare l'esistenza di un duopolio tra servizio pubblico televisivo e operatori commerciali. Tale accordo venne poi sostituito dal primo Accordo interstatale sulla radiotelevisione del 1991, firmato all'esito della caduta del muro di Berlino e della riunificazione della Germania.

Ultimata la definitiva transizione verso un sistema concorrenziale misto, il terreno di scontro si è sempre più incentrato sul finanziamento del servizio pubblico, basato sulla raccolta del canone e indicato come fattore che, in un sistema dualistico aperto allo sviluppo tecnologico, favorirebbe in modo discriminatorio le imprese operanti il servizio pubblico televisivo.

## *5. L'evoluzione del servizio pubblico televisivo nella dialettica con il diritto dell'Unione europea*

### *5.1. Il finanziamento del sistema tra controllo della Commissione europea e giurisprudenza costituzionale*

La vicenda che ha segnato più di tutte un momento di svolta profonda nel sistema pubblico radiotelevisivo tedesco non si lega, tuttavia, all'attitudine della Corte costituzionale federale, incline a riconoscere e mantenere un regime di favore per le emittenti pubbliche. Risale invece al confronto con il diritto dell'Unione europea e con i vincoli posti dai trattati e, segnatamente, dalle disposizioni in materia di concorrenza già esplorate nei paragrafi che precedono.

Mano a mano che l'evoluzione tecnologica ha investito anche i servizi audiovisivi, la tenuta del sistema è risultata esposta a tensioni sempre più significative, che hanno fatto vacillare il delicato equilibrio disegnato dalla Corte costituzionale federale nel corso del tempo.

Se, infatti, già agli albori il sistema pubblico radiotelevisivo era oggetto di crescenti attenzioni e di obiezioni legate a una presunta situazione di privilegio, tali critiche si sono inasprite a fronte della possibilità per gli operatori di espandere il novero delle proprie attività, approfittando della disponibilità di internet per ampliare l'offerta, estendendola, per esempio, a servizi non lineari *on demand*.

Tali trasformazioni, alimentando dubbi crescenti sulla persistente legittimazione del servizio pubblico radiotelevisivo, hanno condotto l'assetto normativo tedesco sotto la lente di ingrandimento, come si diceva, non più soltanto del *Bundesverfassungsgericht* ma anche degli organi dell'Unione europea, primo fra tutti la Commissione che, come si è avuto modo di ricordare nel secondo capitolo di questo scritto, ha rivestito un ruolo cruciale nel definire le condizioni alle quali, soprattutto in relazione alle forme di finanziamento, i sistemi nazionali possano essere ritenuti in linea con il diritto dell'Unione europea.

Del resto, affinché le istituzioni sovranazionali potessero prendere in considerazione ed esaminare le varie fattispecie nazionali, occorre un collegamento con il diritto dell'Unione, che è stato individuato in un nodo cruciale della disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo ossia le modalità di finanziamento.

Occorre premettere che, in punto di liceità della previsione del canone per il servizio pubblico televisivo, la Corte costituzionale federale si è espressa in diverse

occasioni, senza mai lasciare trasparire preoccupazioni rispetto all'asimmetria in ordine alle condizioni di finanziamento di operatori pubblici e attori privati<sup>34</sup>.

Del finanziamento mediante canone si sono occupate, tra le altre, anche la sesta e la settima sentenza della Corte costituzionale federale sul servizio pubblico. La prima, già richiamata, del 1991, ne sottolineava le condizioni fondamentali per la sopravvivenza e lo sviluppo; la seconda<sup>35</sup>, di un anno più tardi, ammetteva esplicitamente che le imprese incaricate del servizio pubblico beneficiassero di ampie garanzie in termini finanziari, eccedenti la mera copertura degli obblighi di servizio universale.

Ma anche nell'ottava sentenza sul servizio pubblico<sup>36</sup>, che risale al 1994, il Tribunale di Karlsruhe ha avuto modo di soffermarsi sul canone e, in particolare sul meccanismo cooperativo, recepito dall'accordo interstatale per la determinazione della sua entità. Un meccanismo fondato su tre fasi, in cui alla indicazione del proprio fabbisogno finanziario da parte dell'impresa incaricata del pubblico servizio segue un accertamento da parte della KEF, che confluisce in una raccomandazione non vincolante e, infine, la formale deliberazione da parte dei governi dei rispettivi *Länder*.

La Corte costituzionale federale ebbe ad affermare che i governi dei *Länder*, pur non essendo vincolati dalla proposta formulata dalla KEF, possono dissociarsi dalla relativa raccomandazione soltanto in via di eccezione, sulla base di motivazioni legate alla tutela degli utenti e del loro diritto di accesso all'informazione; mentre non possono adottare determinazioni divergenti per motivi inerenti a scelte di *policy* o alla programmazione, trascendendo tali ragioni in un sostanziale condizionamento di matrice politica dell'attività trasmissiva del servizio pubblico<sup>37</sup>.

Il *casus belli* che ha portato all'attenzione della Commissione la vicenda tedesca nasce nel 2004 dalla decisione dei *Länder* di elevare il canone mensile a un valore inferiore a quello indicato, seppure non con valore vincolante, dalla KEF<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Già nel 1971 vigente il regime di monopolio, la Corte costituzionale federale aveva pronunciato un'importante sentenza (BVerfGE 31, 314, nota anche come la "seconda sentenza sul servizio pubblico televisivo") con la quale aveva dichiarato illegittima una legge dello Stato federale che intendeva sottoporre a imposizione fiscale a fini IVA i proventi delle imprese operanti il servizio pubblico incamerati a titolo di canone. Secondo il Tribunale di Karlsruhe, il canone rappresenta un'erogazione di natura pubblica che costituisce il corrispettivo per la prestazione di un servizio pubblico: non integra, pertanto, il corrispettivo di una transazione di natura commerciale e sfugge, in quanto tale a ogni forma di imposizione fiscale.

<sup>35</sup> BVerfGE 87, 181.

<sup>36</sup> BVerfGE 90, 60.

<sup>37</sup> Si veda I. KATSIREA, *Public Broadcasting and European Law: A Comparative Examination of Public Service Obligations in Six Member States*, cit., p. 40.

<sup>38</sup> Ricorda ancora I. KATSIREA, *Public Broadcasting and European Law: A Comparative Examination of Public Service Obligations in Six Member States*, cit., p. 41, come la Corte costituzionale federale, nella sua ottava decisione sul servizio pubblico televisivo, avesse già evidenziato l'esisten-

La questione è ancora una volta stata deferita alla Corte costituzionale federale, che nel 2007<sup>39</sup>, nella “dodicesima sentenza” in materia, ha approvato le ragioni delle emittenti pubbliche, ritenendo incostituzionali per violazione dell’art. 5 della Legge fondamentale le modalità di calcolo dell’incremento del canone e ricollegandosi a quanto affermato nelle sue precedenti pronunce in materia in relazione alle garanzie di esistenza e di sviluppo del servizio pubblico radiotelevisivo. Tra le condizioni che assicurano tali obiettivi, la Corte ha ricordato l’esigenza che il canone soddisfi effettivamente il fabbisogno finanziario degli operatori cui è affidato il servizio pubblico.

Secondo il Tribunale di Karlsruhe, la scelta dei *Länder* di non aderire alla valutazione del fabbisogno finanziario identificato dalla *KEF* non era accompagnata da adeguata giustificazione che fornisse evidenza sia delle ragioni sottese alla quantificazione adottata sia dell’assenza di un pregiudizio per gli utenti e il relativo diritto di accesso all’informazione<sup>40</sup>.

L’occasione, inoltre, è stata propizia alla Corte per andare oltre il mero scrutinio del rispetto della procedura di determinazione del canone e porre un altro paletto a salvaguardia del servizio pubblico, aprendo a contenuti e format innovativi e stimolando gli operatori a sviluppare il servizio secondo modalità che non si arrestino allo *status quo*, ma tengano conto positivamente degli sviluppi consentiti dalla tecnologia e dai suoi progressi.

Nondimeno, proprio questa apertura da parte della Corte costituzionale federale appare percorrere un indirizzo opposto a quello suggerito dalla Commissione nella sua prassi e nei documenti che sono stati adottati a livello del diritto dell’Unione<sup>41</sup>. Come si è visto, infatti, da parte delle istituzioni europee è emersa una spinta crescente verso una definizione rigorosa e puntuale dell’ambito di esplicazione del servizio pubblico, tale non solo da contenere le implicazioni distorsive concorrenziali che vi sono implicite ma anche da giustificare lo statuto di eccezione riconosciuto all’impresa esercente un servizio economico di interesse generale.

---

za di un condizionamento indiretto tra le modalità di finanziamento e le conseguenze in termini di programmazione (dunque tra *input* e *output*) e come il meccanismo fondato sulla formulazione di una raccomandazione da parte della *KEF* mirasse segnatamente ad assicurare l’impermeabilità delle determinazioni adottate in materia di finanziamento rispetto a ogni variabile di natura politica.

<sup>39</sup> BVerfGE 119, 181.

<sup>40</sup> Le motivazioni che i *Länder* avevano dedotto a fondamento della decisione di incrementare il canone in misura inferiore alla proposta della *KEF* sono state valutate inadeguate dalla Corte costituzionale federale. Tra le altre, venivano eccepita l’esistenza di una congiuntura economica sfavorevole, l’esistenza di possibili guadagni inattesi e, in generale, l’esigenza di non dilatare il divario esistente tra media privati e imprese incaricate del servizio pubblico.

<sup>41</sup> Sul punto, interessanti i rilievi in merito a una sorta di *self restraint* o di indifferenza sul punto da parte della Corte costituzionale federale ancora di C. POTSCHKA, *Towards a Market in Broadcasting. Communications Policy in the UK and Germany*, cit., p. 221.

L'esigenza di una definizione rigorosa, come si è ricordato, discende dall'esigenza di giustificare la destinazione di finanziamenti di natura pubblica in favore delle imprese incaricate del servizio pubblico radiotelevisivo. Da parte della Commissione si coglie un atteggiamento incline a circoscrivere le attività che rientrano in tale ambito a fronte dell'evoluzione tecnologica e della disponibilità di nuovi canali di diffusione di contenuti.

Lo scontro è risultato così inevitabile e si è consumato tra il 2003 e il 2007, quando l'associazione che riuniva gli operatori privati del settore fece ricorso alla Commissione, lamentando che il canone per il servizio pubblico radiotelevisivo costituisse un aiuto di Stato, vietato dall'art. 107 TFUE (allora 87 TCE), a solo beneficio delle imprese incaricate del servizio pubblico.

La Commissione ha avviato un'istruttoria e consultato alcuni rappresentanti dei *Länder*, addivenendo a un compromesso in base al quale lo Stato tedesco avrebbe dovuto adottare impegni per migliorare la trasparenza e la chiarezza nella definizione dell'ambito di esercizio del servizio pubblico. Tali impegni avrebbero dovuto trovare traduzione nel successivo Accordo da stipularsi entro due anni.

Le ragioni che hanno condotto la Commissione ad avviare l'istruttoria sono diverse ma toccano essenzialmente due nodi cruciali del funzionamento del sistema del servizio pubblico televisivo tedesco, ossia la definizione del mandato rilevante, a fronte soprattutto dell'evoluzione tecnologica e delle nuove modalità di offerta dei servizi e il finanziamento delle imprese incaricate del servizio pubblico.

Ciò che in particolare ha destato l'allarme della Commissione era una procedura che consentiva alle imprese titolari del servizio di offrire nuovi servizi di media audiovisivi dietro una semplice autorizzazione genericamente concessa. Tale modalità non avrebbe rispettato né il requisito di una puntuale definizione del mandato di servizio pubblico né, parimenti, quello di un "appropriato affidamento". Tali dubbi emergevano, in particolare, in ragione dell'ambiguità insita nelle nozioni di nuovi servizi media "correlati" o "di accompagnamento" dei programmi, così vaghe da impedire una chiara identificazione dei servizi che fossero effettivamente strumentali al soddisfacimento degli obiettivi sottesi al servizio pubblico<sup>42</sup>.

Nella lettera del 24 aprile 2007<sup>43</sup>, indirizzata alle autorità tedesche, la Commissione ha comunicato la conclusione, con l'adozione di impegni, dell'istruttoria avviata nel 2005 e finalizzata a verificare la compatibilità, da un lato del sistema per il finanziamento del servizio pubblico, dall'altro della delimitazione del suo perimetro effettivo, con gli artt. 86 e 87 del TCE.

---

<sup>42</sup> P. DIAS, A. ANTONIADIS, *Increased transparency and efficiency in public service broadcasting. Recent cases in Spain and Germany*, in *Competition Policy Newsletter*, 2007, n. 2, p. 67 ss.

<sup>43</sup> Commissione europea, *State aid: Commission closes investigation regarding the financing regime for German public service broadcasters*, IP/07/543, Bruxelles, 24 aprile 2007.

Su quest'ultimo punto, la Commissione ha ritenuto che il finanziamento tramite corresponsione del canone integrasse un aiuto di Stato e che non rispettasse i criteri stabiliti dalla sentenza *Altmark*<sup>44</sup>.

### 5.2. Delimitazione del servizio pubblico e indipendenza dei media nelle nuove piattaforme digitali

Sul versante relativo alla definizione del servizio pubblico, la Commissione ha svolto importanti osservazioni, rilevando come la definizione dell'ambito del servizio pubblico non rispettasse i criteri di chiarezza e precisione, anche alla luce dell'offerta aggiuntiva di canali in tecnica digitale da parte di *ARD* e *ZDF*, nonché di nuovi servizi media<sup>45</sup>.

Rispetto all'offerta di nuovi servizi media, tuttavia, la Commissione ha rilevato, in modo assai interessante, che la fornitura di contenuti tramite le nuove piattaforme digitali non costituisce una condizione ostativa al riconoscimento della natura del servizio pubblico. Al contempo, il principio di neutralità tecnologica non comporta un'omologazione assoluta né consente per ciò solo di considerare un servizio di interesse economico generale ogni servizio veicolato sulle nuove piattaforme digitali<sup>46</sup>.

All'attenzione della Commissione sono finite, in particolare, le attività di natura prettamente commerciale, che se esulano di per sé dal mandato del servizio pubblico televisivo, dovrebbero quantomeno formare oggetto di separazione contabile quanto ai loro proventi. In proposito, la Commissione ha comunque precisato che l'offerta di nuovi servizi o la trasmissione di canali in tecnica digitale non implicano di per sé una violazione della missione del servizio pubblico.

---

<sup>44</sup> Si deve peraltro segnalare come la vicenda che ha visto protagoniste, seppur su diverse lunghezze d'onda, la Corte costituzionale federale e la Commissione, oltre a produrre i mutamenti di cui si dirà *infra* in relazione alla ridefinizione del servizio pubblico, non ha tenuto indenne la disciplina del canone, che riposa sull'art. 13 dell'Accordo interstatale e che è stata profondamente modificata dal 1 gennaio 2013. La corresponsione del canone aveva quale presupposto d'imposizione la disponibilità di dispositivi muniti di capacità ricettizia, che permettessero di fruire dei programmi diffusi delle imprese incaricate del servizio pubblico. Chiaramente la definizione di queste modalità è risultata presto incompatibile con le nuove forme di veicolazione dei contenuti tramite piattaforme *online*. È stata dunque elaborata una proposta, definita in larga parte sulla base del rapporto Kirchhof (un ex giudice costituzionale tedesco), appositamente incaricato da *ADR*, *ZDF* e *Deutschlandradio*. Il sistema attuale prevede la corresponsione di un importo mensile di Euro 17,50 per ogni unità abitativa, anche se adibita a uso commerciale, con limitatissime eccezioni. È stata così pienamente accolta la proposta contenuta nel *report* che mirava a eliminare il collegamento tra disponibilità di un dispositivo e obbligo di pagamento del canone.

<sup>45</sup> A. SCHEUER, *Procedure for Monitoring Aid to Public Broadcasters Discontinued*, IRIS, n. 6, 2007, p. 3.

<sup>46</sup> P. DIAS, A. ANTONIADIS, *Increased transparency and efficiency in public service broadcasting. Recent cases in Spain and Germany*, in *Competition Policy Newsletter*, cit., p. 68.



Tuttavia, nella fattispecie oggetto di indagine risultava che tale offerta non fosse corroborata da elementi sufficienti a giustificare la pertinenza all'oggetto del servizio pubblico.

Ma i rilievi espressi dalla Commissione in tema di finanziamento e definizione dell'ambito del servizio pubblico si estendono anche agli specifici meccanismi di controllo previsti dall'ordinamento tedesco.

Innanzitutto, viene rilevato che l'assenza di una precisa delimitazione del perimetro del servizio pubblico si riflette anche sull'efficacia generale degli strumenti di *governance*, che riposano – come già ricordato – sull'attività posta in essere dagli organismi interni delle imprese incaricate del servizio.

In secondo luogo, la Commissione non ha lesinato osservazioni critiche anche in relazione all'adeguatezza delle procedure adottate dalla KEF per determinare la congruità del canone per il servizio pubblico televisivo e, in particolare, per accertare che il suo importo non ecceda la compensazione degli oneri sostenuti dalle imprese incaricate.

I rilievi sopra elencati hanno condotto il governo tedesco a proporre l'adozione di impegni, poi accettati dalla Commissione, al fine di neutralizzare le implicazioni distorsive della concorrenza paventate.

È apparso peraltro anomalo il termine entro il quale la Germania avrebbe dovuto conformarsi agli impegni ratificati dalla Commissione, corrispondente a due anni<sup>47</sup>.

Come si è osservato<sup>48</sup>, tuttavia, la previsione di una durata senz'altro più ampia rispetto alla norma si lega anche al peculiare contesto, nel quale l'incardinamento della competenza in materia in capo ai *Länder* comporta l'esigenza di un non agevole coordinamento tra tutti e sedici gli stati federati tedeschi.

Gli impegni così delineati hanno così spinto verso la ricerca di un bilancia-

---

<sup>47</sup>Tra i diversi punti sollevati dagli operatori privati, si contestava altresì l'acquisto da parte delle imprese incaricate del pubblico servizio di diritti su eventi sportivi. La Commissione non ha accolto questo motivo di doglianza, evidenziando come, sebbene le imprese titolari del servizio pubblico avessero acquisito diritti su numerosi eventi sportivi di interesse per il pubblico tedesco, tale circostanza non fosse comunque ostativa a un'effettiva concorrenza sul mercato in favore degli operatori privati, che avrebbero potuto egualmente procacciarsi diritti su eventi sportivi anche diversi. L'ottenimento di tali diritti da parte delle imprese affidatarie del servizio pubblico, pertanto, non aveva comportato, ad avviso della Commissione, alcuna saturazione o distorsione del livello concorrenziale del mercato. A margine, la Commissione ha comunque precisato che la detenzione di tali diritti senza un effettivo sfruttamento non sarebbe compatibile con l'art. 106, par. 2, TFUE, dovendo in tal caso l'operatore incaricato del servizio pubblico ricorrere ad appositi accordi di sublicenza dal contenuto sufficientemente chiaro e trasparente. Si v. ancora P. DIAS, A. ANTONIADIS, *Increased transparency and efficiency in public service broadcasting. Recent cases in Spain and Germany*, in *Competition Policy Newsletter*, cit., p. 69.

<sup>48</sup>L. REPA, N. TOSICS, *Commission and Germany agree on better control for the use of State aid in the broadcasting sector*, in *Competition Policy Newsletter*, 2009, 1, p. 97.

mento tra l'esigenza di preservare l'indipendenza e l'integrità del servizio pubblico radiotelevisivo e quella di evitare distorsioni competitive, che senz'altro gli impegni non eliminano alla radice, stante la limitata considerazione prestata dalla Commissione alla possibilità di sviluppare l'offerta di servizi tramite internet e le piattaforme *online*<sup>49</sup>.

### 5.3. L'Accordo interstatale del 2008 e l'implementazione del three stop test

La sede individuata per la definizione di nuove regole che permettessero di realizzare l'equilibrio auspicato dalla Commissione è la dodicesima versione dell'Accordo interstatale, approvato nel 2008, che si è fatto interprete delle diverse esigenze manifestate della Commissione e dal giudice costituzionale federale.

Per un verso, l'Accordo ha garantito le condizioni per il funzionamento ma anche per lo sviluppo del servizio pubblico, evocando segnatamente l'esigenza di assicurare alle imprese esercenti l'accesso alle piattaforme digitali. Accogliendo in questo senso le indicazioni provenienti dal Tribunale costituzionale federale, l'Accordo certifica l'esigenza che gli operatori incaricati del servizio pubblico possano sviluppare la propria offerta anche nel rinnovato panorama tecnologico, per poter così salvaguardare quegli stessi valori democratici e di pluralismo dell'informazione sottesi al suo funzionamento nell'ambito analogico.

Per altro verso, però, gli Stati sono chiamati anche a ottemperare alle indicazioni provenienti dalla Commissione e agli impegni vincolanti, al fine di precisare l'oggetto della missione del servizio pubblico. Proprio in questa dicotomia si coglie la peculiarità dell'esperienza tedesca, in quanto la Commissione esige un livello di precisione e puntualità nel determinare l'oggetto del servizio pubblico. Precisione che, tuttavia, è difficilmente compatibile con il quadro costituzionale,

---

<sup>49</sup>In questi termini, per esempio, si è espressa la Commissione, al p.to 232 della comunicazione del 24 aprile 2007 *State aid E 3/2005 (ex – CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 and CP 195/2004) – Financing of public service broadcasters in Germany*: «The Commission does not share Germany's views that all online activities offered by public service broadcasters (including services such as online games, chat rooms, calculators, links to third parties offers/services, online dating services, etc.) automatically and in all circumstances constitute services of general economic interest. [...] [D]epending on the circumstances, such services may lack the specific features as compared to other services which are in a similar or identical form already offered by the market». E ancora, al p.to 233: «For instance, the Commission does not question in general that chat rooms may fulfil the public service broadcasters' specific function of contributing to the opinion shaping process. However, this function may become negligible while interfering with similar offers on the market where such chat rooms are offered without a clear and specific link to the TV programmes. Also, other online services such as online calculators (for instance calculators to find the cheapest health or car insurance) or online dating services or online games may be regarded as complementing traditional offers of public service broadcasters but would not in all circumstances reflect the specific function of public service broadcasters or the specific editorial arrangement of public service broadcasters while interfering with similar or identical offers on the market».

che proprio perché intende garantire la libertà e l'indipendenza dei media sembra certamente prediligere l'opzione di una definizione delle obbligazioni del servizio pubblico da parte degli stessi operatori<sup>50</sup>.

Ma la novità più tangibile e, per certi versi, più controversa dell'Accordo del 2008 si rinviene nell'inclusione nel novero dell'offerta del servizio pubblico dei programmi di intrattenimento, tradizionalmente considerati estranei a quest'ambito e alle finalità costituzionalmente rilevanti che lo percorrono. Tale inclusione non è comunque incondizionata, giacché l'Accordo si premurava di specificare che l'offerta di programmi di intrattenimento dovesse comunque soddisfare le finalità di sviluppo culturale, di tipo educativo e informativo. Inoltre, lo stesso Accordo rimarcava come la trasmissione di tali programmi dovesse risultare in ogni caso conforme alle caratteristiche del servizio pubblico.

Nell'ottica di favorire una definizione quanto più puntuale e rigorosa della missione del servizio pubblico, in conformità alle richieste dell'Unione europea, la dodicesima edizione dell'Accordo ha introdotto, nel suo art. 11, il cosiddetto "three step test", sulla scia del *public value test* britannico, allo scopo di conciliare la posizione della Commissione e del giudice costituzionale tedesco.

Come è stato condivisibilmente osservato<sup>51</sup>, infatti, l'Accordo affida ai Consigli per l'emittenza radiotelevisiva (*Rundfunkrat*), organismi indipendenti a livello regionale, uno per ogni *Land*, il compito di definire la missione del servizio pubblico, così assicurandone l'autonomia rispetto all'indirizzo politico. Questa soluzione ha permesso di definire un compromesso tra i diversi orientamenti della Corte costituzionale federale e della Commissione in modo da garantire un apprezzamento di alcuni requisiti che le fattispecie qualificate della nuova offerta di programmazione ("nuova offerta") e della significativa modifica della programmazione già esistente ("modifica dell'offerta") devono soddisfare affinché i Consigli per l'emittenza televisiva possano approvarle, ritendendole conferenti rispetto alla missione del servizio pubblico. Va detto, in proposito, che in ossequio all'art. 5 della Legge fondamentale e alla libertà editoriale ivi proclamata e ribadita dalle numerose pronunce della Corte costituzionale federale, il governo tedesco ha ritenuto di affidare la definizione delle nozioni di "nuova offerta" o di "significativa modifica dell'offerta" alle imprese incaricate del servizio pubblico e non di statuirle, invece, all'interno di norme di rango legislativo.

Tre sono, in particolare, le condizioni declinate dell'art. 11(f), c. 4, dell'Accordo, che riecheggia i principi sottesi al Protocollo di Amsterdam.

In primo luogo, è necessario valutare in quale misura l'offerta corrisponda alle esigenze democratiche, sociali e culturali delle società.

---

<sup>50</sup> Si v. W. SCHULZ, *The public service broadcasting mandate seen as the process of its justification*, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, 2008, p. 6.

<sup>51</sup> J. WEBERLING, *Mapping Digital Media: Case study: German public service broadcasting and online activity*, in *Open Society Foundations*, Reference series no. 13, June 2011, p. 16.

Il secondo requisito impone di analizzare se l'offerta contribuisca in modo apprezzabile alla concorrenza nel settore editoriale, secondo una valutazione di tipo qualitativo.

Da ultimo, si richiede di considerare l'onere finanziario derivante dall'offerta.

Tali parametri di giudizio, inoltre, devono essere applicati tenendo in considerazione la qualità e la quantità delle offerte esistenti che siano liberamente accessibili, l'impatto dell'offerta sul mercato e la sua capacità di soddisfare l'obiettivo di formare delle opinioni anche alla luce delle offerte esistenti che siano comparabili, comprese quelle relative al servizio pubblico radiotelevisivo.

Ai sensi del successivo comma 6, l'approvazione di un'offerta richiede il voto favorevole della maggioranza dei due terzi dei voti espressi dai membri che partecipano alla deliberazione.

Questa procedura colloca in capo alle imprese che svolgono il servizio pubblico il compito di giustificare, non solo politicamente ma soprattutto giuridicamente, il mutamento dell'offerta o l'introduzione di una nuova, dando evidenza alle relative motivazioni.

Il primo criterio enunciato dall'art. 11(f), c. 4, esige l'individuazione *ex ante* delle finalità sotto il profilo informativo che l'impresa intende soddisfare. In questo senso, una componente centrale di questo apprezzamento è stata indicata<sup>52</sup> nella valutazione, da condursi in modo costante, delle attitudini del pubblico verso l'utilizzo dei media, con riguardo in particolare alle finalità per le quali gli individui ricorrono al mezzo radiotelevisivo. In questo stadio entrano senz'altro in gioco variabili legate alla natura dei programmi interessati e alla tipologia di offerta (per esempio, in forma di servizi lineari o non lineari), oggetto di scrutinio alla luce della rispondenza agli effettivi interessi da parte della collettività che fa ricorso al servizio<sup>53</sup>.

La seconda fase, invece, è stata descritta come una serie di valutazioni tra loro consequenziali. In primo luogo, si richiede un esame prognostico circa l'impatto che la nuova offerta potrebbe presentare sullo scenario di mercato rilevante e a tal fine occorre individuare le attività che entrerebbero in un rapporto di concorrenza. In seconda istanza, è necessario comparare lo scenario in prospettiva determinato dall'attuazione dell'offerta con lo *status quo*, prendendo in considerazione, quindi, l'esistenza di attività che possano insistere in una relazione competitiva. Da ultimo, si è osservato che l'adozione di criteri fondati sulla qualità dell'offerta dovrebbe rappresentare in questo stadio la variabile deci-

---

<sup>52</sup>W. SCHULZ, *The public service broadcasting mandate seen as the process of its justification*, cit., p. 17.

<sup>53</sup>W. SCHULZ, *The public service broadcasting mandate seen as the process of its justification*, cit., p. 18, osserva come dal punto di vista procedurale l'Accordo non preveda particolari regole di dettaglio; dunque, appare ragionevole che l'emittente interessata provveda alla raccolta delle informazioni rilevanti, eventualmente ricorrendo alla consultazione di esperti esterni.

siva per accertare se l'attività oggetto di programmazione possa effettivamente soddisfare il criterio che esige un apporto al livello di concorrenza riscontrabile nello specifico settore di mercato.

Da ultimo, il parametro relativo alla definizione degli oneri determinati dalla nuova offerta non solleva particolari criticità, in quanto evoca l'esigenza di una prognosi analoga a meccanismi già diffusi nell'ambito di istituzioni che operano servizi di interesse pubblico. Anche a questo proposito, il soggetto che riveste la posizione migliore per formulare una valutazione delle spese correlate all'attività coincide con l'impresa interessata che è incaricata del servizio pubblico.

Da un punto di vista procedurale, dunque, sono gli stessi soggetti interessati a dover raccogliere tutte le evidenze necessarie a comprovare la rispondenza della nuova offerta che si intende pianificare ai requisiti fissati dal *three step test*. Questo particolare consente di apprezzare un tratto non irrilevante nella fisionomia del servizio pubblico e delle imprese che ne sono incaricate che riflette, seppure in parte, quelle caratteristiche di *accountability* che ogni soggetto incaricato di un servizio pubblico dovrebbe integrare.

Da una prospettiva critica, tuttavia, si è segnalato come la codificazione di queste modalità di verifica della corrispondenza alla missione del servizio pubblico potrebbe destare alcune preoccupazioni, soprattutto in relazione al rischio di un'evanescenza dei requisiti posti dall'Accordo, ove interpretati secondo una prassi disinvolta da parte delle imprese operanti il servizio pubblico.

Tali dubbi hanno trovato conferma, per esempio, nelle decisioni che hanno riguardato l'approvazione dell'offerta dei servizi delle imprese investite del servizio pubblico nella loro versione *online*. In queste deliberazioni, è parso prevalere un approccio incline a una validazione formale più che a un diffuso controllo in concreto che tenesse conto delle caratteristiche dell'offerta. Questo fattore, unito all'assenza di vincoli in termini di *budget* per le attività *online*, ha comportato un notevole incremento della presenza di questi operatori sulle nuove piattaforme digitali e un correlato ampliamento dei costi.

A chi spetta il compito di formulare questa valutazione, applicando in concreto il *three-step test*? La scelta delle autorità tedesche, ancora una volta, riflette la particolare attenzione che sul piano costituzionale viene riconosciuta alla libertà editoriale. Tale compito, infatti, è stato devoluto alle stesse imprese titolari del servizio pubblico, al fine di metterne al riparo l'esercizio da ogni interferenza di natura politica che sarebbe potuta derivare, al contrario, da un'investitura in favore delle autorità pubbliche.

Tuttavia, come si è ricordato<sup>54</sup>, la stessa Commissione si è premurata di raccomandare al Governo tedesco l'adozione di misure idonee a contrastare il ri-

---

<sup>54</sup> L. REPA, N. TOSICS, *Commission and Germany agree on better control for the use of State aid in the broadcasting sector*, in *Competition Policy Newsletter*, cit., p. 99.

schio che si manifestassero conflitti di interesse in grado di compromettere l'efficace e proficua applicazione del test.

Ne è derivata la scelta di pubblicare, da parte di *ARD* e *ZDF*, assegnatarie del servizio pubblico, delle apposite linee guida che potessero soddisfare l'esigenza di una procedura trasparente e scevra da momenti di opacità per l'applicazione del *three step test*. Le stesse linee guida si occupano così di definire il requisito logicamente preliminare alla stessa necessità del test, vale a dire le nozioni di novità di un'offerta o di modifica sostanziale dell'offerta, in presenza delle quali occorrerà attivare il *three step test* al fine di valutare il rispetto del perimetro del servizio pubblico televisivo. In modo da concorrere, in definitiva, al soddisfacimento di un requisito di *accountability* da più parti evocato come l'essenza del servizio pubblico.

## 6. Conclusioni in chiave prospettica: analogie e differenze tra BBC e modello tedesco

Volendo trarre, in conclusione, alcune osservazioni prospettiche, il modello che senz'altro si colloca maggiormente in prossimità rispetto a quello tedesco poc'anzi esaminato è quello britannico, dove si ritrovano diversi tratti peculiari, ancorché secondo una caratterizzazione che traduce le specificità nazionali.

Somiglianze importanti si registrano soprattutto in merito alle regole sulla *governance*, dove non diversamente dal modello britannico coniato, per esempio, dalla *Royal Charter 2006*, e da poco sostituito, la distribuzione delle responsabilità del servizio pubblico e delle funzioni di sorveglianza è parsa informata dall'obiettivo di realizzare un controllo interno, istituendo un "filtro" tra la proprietà e l'organo di amministrazione attiva, che dovrebbe costituire una garanzia di maggiore indipendenza<sup>55</sup>. L'assetto britannico, come si è ampiamente detto nel capitolo precedente, ha subito un'importante trasformazione di recente, che ha visto la compartecipazione di *Ofcom* alle responsabilità del servizio pubblico quasi "in via organica". Nondimeno, i motivi ispiratori alla base del modello di *governance* della *BBC* e di quello tedesco appaiono non dissimili.

Un ulteriore e marcato elemento comune va individuato nella previsione di un test al fine di apprezzare se un determinato servizio possa considerarsi afferente al mandato del servizio pubblico televisivo. Nel Regno Unito, tale test corrisponde al *public value test*, laddove in Germania consiste nel *three step test*. Analoghe ne sono le caratteristiche di fondo, ancorché, a un'analisi più approfondita, si scorgano senz'altro differenze particolarmente importanti, destinate a

---

<sup>55</sup> Cfr. R. DE LAURENTIIS, *La nuova riforma Rai: legge n. 220/2015 e il confronto europeo*, in *Federalismi.it*, cit., p. 32.

influire sul funzionamento di questi meccanismi e più in generale sull'effettiva soddisfazione degli obiettivi sottesi alla loro previsione.

Come è stato acutamente illustrato, infatti, il modello tedesco prevede che si faccia luogo all'applicazione del *three step test* non solo in corrispondenza di un'offerta radicalmente nuova (come avviene nel modello *BBC*) ma anche in presenza di una modifica sostanziale di un'offerta preesistente. È dunque, il *three step test*, un modello che si applica per il futuro ma anche per il presente<sup>56</sup>.

La seconda caratteristica che mette in evidenza una differenza tra i due sistemi riguarda invece la natura dei soggetti deputati a svolgere tale accertamento. Nel Regno Unito, infatti, il compito spetta a un organismo esterno che assomma importanti funzioni regolatorie, vale a dire *Ofcom*; in Germania, diversamente, il *market impact assessment* è affidato, in ossequio ai criteri più volte ricavati dalla Corte costituzionale federale dall'art. 5 della Legge fondamentale, a consulenti esterni che non presentano alcuna connessione con l'operatore incaricato del servizio pubblico e non soffrono alcuna forma di interferenza di natura politica, potendo vantare una posizione di indipendenza. Appare condivisibile l'affermazione che intravede tanto un rischio quanto un'opportunità nella scelta incarnata dal modello tedesco, dove probabilmente alcune dinamiche interne al processo di valutazione, prima che questo sia deferito a dei consulenti esterni, rimangono prive del dovuto grado di trasparenza.

Un secondo elemento sembra però dettare una separazione più netta tra i due ordinamenti. Nell'esperienza tedesca, l'esistenza di tredici sentenze che si sono pronunciate finora in materia di servizio pubblico televisivo testimonia un ruolo assolutamente ineguagliabile da parte della giurisprudenza costituzionale, artefice, con un attivismo paragonabile forse solo dal modello italiano, davvero di un processo di rilettura e ristrutturazione delle condizioni di accettazione giuridica dell'espansione del mercato, dal monopolio pubblico alla concorrenza dei privati prima, dal ricorso ai mezzi tradizionali all'avvento delle piattaforme digitali poi. Proprio questa matrice, che differenzia e allontana il sistema tedesco da quello britannico, aiuta a comprendere l'atteggiamento di maggiore ostilità che l'ordinamento tedesco coltiva rispetto a un'eccessiva espansione dell'ambito di attività riconducibili al servizio pubblico oltre i confini di quanto strettamente rispondente al mandato che vi appartiene.

Nonostante il Tribunale costituzionale federale sia risultato l'artefice di molte delle trasformazioni (e delle conquiste) che hanno percorso il modello tedesco, non pare potersi dire che il maggior rigore che traspare da questo sistema abbia impedito di seguire l'innovazione digitale e di cogliere parimenti le opportunità a essa connesse. E tuttavia, proprio l'attivismo della Corte, unito all'im-

---

<sup>56</sup> Cfr. ancora C. POTSCHKA, *Towards a Market in Broadcasting. Communications Policy in the UK and Germany*, cit., p. 222.

portanza del parametro costituzionale rappresentato dall'art. 5 della Legge fondamentale, si colloca alla base della capacità nel sistema tedesco di individuare un limite alla capacità espansiva della nozione di servizio pubblico, contendendola entro i limiti in cui ragionevolmente l'impiego delle nuove piattaforme non viene declinato alla soddisfazione di interessi diversi, di natura commerciale, ma rimane saldamente ancorato all'interesse sociale della collettività.





## CAPITOLO V

# I MEDIA DI SERVIZIO PUBBLICO IN FRANCIA TRA TRADIZIONALE *PATRONAGE* DEL GOVERNO E SPINTE VERSO UNA MAGGIORE INDIPENDENZA

SOMMARIO: 1. Il modello francese di servizio pubblico radiotelevisivo. – 1.1. Le radici del servizio pubblico radiotelevisivo. – 1.2. L'evoluzione del quadro normativo. – 2. Servizio pubblico, settore pubblico e relazione con il potere politico nell'evoluzione della legislazione francese. – 2.1. La “televisione di Stato” nell'età del monopolio. – 2.2. Il servizio pubblico alla fine del monopolio: il ruolo delle autorità di regolazione del settore. – 2.3. La *loi Leotard* del 1986 e la crisi della nozione tradizionale di servizio pubblico. – 2.4. La nascita del *Conseil supérieur de l'audiovisuel*. – 2.5. La riemersione della identità della missione del servizio pubblico agli inizi del nuovo secolo. – 3. La riforma del 2009 e il «nuovo servizio pubblico televisivo». – 3.1. L'approvazione della riforma. – 3.2. Il contenuto della riforma: la riconoscibilità delle emittenti pubbliche e la progressiva soppressione della pubblicità. – 3.3. (segue): la riforma della *governance*. – 4. Il controllo di costituzionalità sulle leggi di riforma del servizio pubblico audiovisivo. – 4.1. Pluralismo e indipendenza dei media nella Costituzione francese e nella giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*. – 4.2. Le decisioni del *Conseil constitutionnel* del 3 marzo 2009. – 5. Il ritorno del pendolo: le garanzie dell'indipendenza dei media di servizio pubblico nella riforma della *governance* del 2013. – 5.1. La riforma del *Conseil supérieur de l'audiovisuel*. – 5.2. *Conseil*, Governo e Parlamento nella designazione dei vertici di *Radio France* e *France Télévisions*.

### 1. *Il modello francese di servizio pubblico radiotelevisivo*

#### 1.1. *Le radici del servizio pubblico radiotelevisivo*

In una ricerca sui profili costituzionali del servizio pubblico radiotelevisivo, il sistema dei media audiovisivi francesi merita un'attenzione peculiare, quanto meno per gli storici intrecci tra l'ordinamento francese e quello italiano e per l'influenza che il legislatore d'oltralpe tende a esercitare sul nostro, in particolare per ciò che attiene all'intervento pubblico nell'economia e alle forme di tutela dei diritti di libertà.

Nella disciplina italiana ed europea del sistema delle comunicazioni l'eredità francese è, infatti, particolarmente rilevante, specie per quanto concerne il ruolo

dello Stato nella regolazione e nella gestione dei mezzi di diffusione del pensiero.

È in Francia che si rinvergono le radici più antiche dell'idea di riservare allo Stato il settore delle comunicazioni, con l'istituzione del monopolio postale sotto il regno di Luigi XI, nel quindicesimo secolo, per poi espanderlo ai "nuovi" mezzi di comunicazione (telegrafo, telefono, radio, televisione) ai quali via via approda il cammino della tecnica<sup>1</sup>.

Ed è ancora in Francia che, con un lungo e non sempre lineare processo, si consolida una concezione "soggettiva" del servizio pubblico radiotelevisivo – differente da quella "oggettiva" tipica dell'esperienza britannica – che ha come elemento qualificante la gestione di tale attività da parte di un soggetto pubblico e che gode ancora di particolare fortuna nell'Europa continentale.

La Francia è, poi, il paese ove è più radicata e forse anche più accettata dall'opinione pubblica la relazione tra la funzione della televisione statale di rappresentare l'identità nazionale e il potere di indirizzo e controllo governativo sulle reti pubbliche. Ciò riflette il generale consenso che qui ancora gode lo stato democratico sociale, produttore di servizi legati all'interesse generale<sup>2</sup>.

Infine, il sistema francese merita un approfondimento sotto un altro profilo: il legislatore francese è intervenuto ripetutamente in materia radiotelevisiva, guidando con apposite normative i passaggi dal monopolio al sistema misto e poi alla digitalizzazione, ma anche mettendo in discussione, quasi a ogni cambio di maggioranza politica, la missione, l'organizzazione, il finanziamento e lo spazio che le reti pubbliche debbono avere nel complessivo sistema dei media.

## 1.2. *L'evoluzione del quadro normativo*

Alla luce di quanto detto, prima di dare conto della legislazione in vigore appare opportuno ripercorrere, sia pure a grandi linee, l'evoluzione storica del quadro normativo francese in materia, al fine di cogliere le logiche, spesso contraddittorie, che connotano l'attuale diritto positivo della comunicazione audiovisiva e di comprendere la centralità del tema dell'identità e dell'autonomia dei media pubblici nel dibattito all'interno dell'*Hexagone*.

Nell'esame di tale evoluzione, non è difficile cogliere le consonanze con le fasi che segnano la storia della regolamentazione della radiotelevisione in Italia, ma anche le ragioni che in Francia hanno condotto a un mercato dei media audiovisivi assai meno concentrato e ad un servizio pubblico radiotelevisivo ritenuto più autorevole e meno condizionabile dal potere politico.

Il primo periodo, che prosegue almeno sino alla fine degli anni sessanta del

---

<sup>1</sup> Cfr. S. REGOURD, *Vers la fin de la télévision publique?*, cit., pp. 53-54.

<sup>2</sup> In merito a tale considerazione, cfr. K. FAVRO, H. ISAR, A. KELLER, *Existe-t-il un nouveau service public de la communication audiovisuelle?*, in *Legipresse*, n. 262, 2009, p. 76.

Novecento, è quello della “televisione di Stato”<sup>3</sup>, del monopolio legale esteso dalla radio alla televisione<sup>4</sup> e del “monopolio politico” delle forze al potere (sino al 1958, i partiti “di governo” della IV Repubblica, con un palese ostracismo nei confronti del Generale De Gaulle e dei comunisti; durante la prima fase della V Repubblica, il partito gaullista). Di qui una legislazione che poneva l’ente radio-televisivo all’interno dell’amministrazione o comunque sotto lo stretto controllo dell’esecutivo e una prassi che rendeva radio e soprattutto televisione fedeli interpreti della *Weltanschauung* dell’ideologia al potere. Tale concezione, secondo cui la televisione pubblica doveva esprimere la *grandeur* francese, promuovere la cultura e l’educazione della Nazione e al contempo rappresentare la visione del Governo, fu chiaramente sintetizzata dal Presidente Georges Pompidou, nel corso di una conferenza stampa del 1972, quando identificò la televisione pubblica come la «*voix de la France, et par les Français, et par l’étranger*» e attribuì ai suoi giornalisti, considerati alla stregua di *commis d’Etat*, «*des responsabilités supplémentaires*» e il dovere di mantenere «*une certaine réserve*»<sup>5</sup>. In altri termini, alla televisione era assegnata la funzione politica di creare unità e legami sociali nel Paese, anche attraverso l’emarginazione delle voci non allineate alla maggioranza presidenziale e, dunque, sacrificando principi di antica elaborazione giurisprudenziale che definiscono i servizi pubblici, quali *in primis* l’egualianza di trattamento, la non discriminazione e il pluralismo<sup>6</sup>. Funzionale a ciò era una struttura di governo della televisione pubblica verticistica e centralizzata, nella quale assumeva un ruolo dominante il direttore generale, nominato per decreto governativo e revocabile a discrezione dell’esecutivo.

Negli anni settanta, in Francia – come del resto in Italia e in molte democrazie europee – prende avvio la stagione della “riforma del monopolio”, caratterizzata da un processo di progressivo smantellamento del monolite della televisione di Stato, attraverso la ridefinizione della nozione di servizio pubblico, che assume tra i suoi connotati intrinseci il valore del pluralismo, e il cambiamento

---

<sup>3</sup> T. VEDEL, *Pluralism in the French Broadcasting System: Between the Legacy of History and the Challenges of New Technologies*, in A. CZEPEK, M. HELLWIG, E. NOWAK (a cura di), *Press Freedom and Pluralism in Europe. Concepts and Conditions*, Bristol-Chicago, Intellect Books, 2009, p. 261.

<sup>4</sup> In verità, l’introduzione del regime monopolistico nelle trasmissioni radiofoniche era piuttosto recente: sino alla seconda guerra mondiale esistevano accanto a quella pubblica alcune radio private; solo un’ordinanza del 23 marzo 1945 revocò tutte le autorizzazioni precedentemente concesse e sancì il monopolio assoluto dello Stato.

<sup>5</sup> La celebre definizione di Pompidou è riportata in P. EVENO, *Les politiques télévisuelles, un éternel recommencement*, in *La Documentation française, Regards sur l’actualité*, n. 347, 2009, p. 30; su tale episodio, si veda anche T. VEDEL, *Pluralism in the French Broadcasting System: Between the Legacy of History and the Challenges of New Technologies*, in A. CZEPEK, M. HELLWIG, E. NOWAK (a cura di), *Press Freedom and Pluralism in Europe. Concepts and Conditions*, cit., p. 262.

<sup>6</sup> Così S. REGOURD, *Vers la fin de la télévision publique?*, cit., p. 56.

radicale della struttura organizzativa delle aziende radiotelevisive. Sono, infatti, di questo periodo le due leggi, praticamente coeve, che determineranno l'organizzazione e i destini delle televisioni pubbliche francesi e italiane nei decenni successivi: la legge francese n. 74-696 del 7 agosto 1974, relativa alla radiodiffusione e alla televisione, e la legge italiana 14 aprile 1975, n. 103, in materia di diffusione radiofonica e televisiva. Comune a entrambe le democrazie è la riflessione sull'opportunità di superare il dogma del monopolio, senza tuttavia abbandonare la logica della radiotelevisione come servizio pubblico e senza riconoscere i pericoli di una apertura indiscriminata della diffusione via etere<sup>7</sup>.

Segue poi dagli anni ottanta una terza fase, definita della "televisione pubblica commerciale", nella quale la soppressione del monopolio pubblico finisce con l'appannare la nozione tradizionale, "soggettiva", di servizio pubblico, secondo la quale le funzioni di informare, intrattenere con gusto, educare e produrre cultura debbono essere affidate a una società interamente di proprietà pubblica. Anche nel caso francese, come in Italia, la crisi di legittimazione e di riconoscibilità delle reti pubbliche rispetto alle private è profonda: non è un caso che – come si vedrà – il legislatore francese del 1986 elimini ogni riferimento al concetto stesso di "servizio pubblico", limitandosi a distinguere le "imprese del settore pubblico" da quelle del "settore privato". Risale, però, sempre agli anni ottanta il tentativo più compiuto di "neutralizzare" il legame tra politica e media e, *a fortiori*, tra politica e televisione pubblica, realizzato attraverso l'istituzione di un'autorità di regolazione, cui è attribuita *inter alia* la funzione di nominare i consiglieri di amministrazione delle società televisive pubbliche.

La più recente "crisi" dei media pubblici, che mette in gioco le ragioni stesse della loro sopravvivenza, sembra affrontata in Francia con direttive differenti rispetto all'ordinamento italiano. Il legislatore francese, infatti, prova a ridefinire lo statuto dell'audiovisivo pubblico, marcando la "diversità" e la "riconoscibilità" del servizio pubblico; in Italia, le leggi approvate nel primo quindicennio del XXI secolo non sembrano, invece, contrastare a sufficienza la tendenza della concessionaria pubblica ad omologare la sua programmazione a quella degli altri attori che operano nel panorama televisivo<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Per tutti, si vedano le profetiche considerazioni di Giuliano Amato nello scritto *Monopolio e pluralismo: un dilemma che non doveva proporsi*, in *Il diritto delle radiodiffusioni*, 1976, pp. 1-8.

<sup>8</sup> Cfr. i capitoli VII e VIII di questo *Volume*. Sul tema, si rinvia anche alle considerazioni in G.E. VIGEVANI, *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, in M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Percorsi di diritto dell'informazione*, cit., p. 303 ss.

## 2. Servizio pubblico, settore pubblico e relazione con il potere politico nell'evoluzione della legislazione francese

### 2.1. La “televisione di Stato” nell'età del monopolio

Pur con le analogie e i punti di contatto esaminati, la storia della regolazione dei media audiovisivi in Italia e Francia evidenzia una diversità di fondo.

In Italia, il reale motore dei processi di cambiamento delle regole sull'audiovisivo è stato più il giudice costituzionale che il legislatore, il quale dal 1984 a oggi sembra essere intervenuto più con l'intento di neutralizzare gli effetti delle pronunce della Corte o, negli anni più recenti, delle autorità sovranazionali, garantendo la perpetuazione della situazione di fatto maturata all'inizio degli anni ottanta, piuttosto che con il fine di favorire un'effettiva tutela del pluralismo “interno” e “esterno”.

Anche la normativa francese è stata certo condizionata, e non poco, dagli interessi delle forze di governo o dei gruppi economici o sociali. Il profluvio di interventi legislativi che si sono succeduti durante la V Repubblica può certamente essere letto come una serie di tentativi di modificare il sistema dei media in senso più favorevole ai detentori del potere; d'altra parte, tali leggi mostrano anche la capacità del legislatore francese di padroneggiare e guidare l'evoluzione del sistema radiotelevisivo pubblico e privato nelle diverse fasi e sono espressione delle differenti visioni delle formazioni politiche che si sono alternate alla guida del paese sul ruolo e sull'autonomia del servizio pubblico.

Così le due principali riforme approvate durante la presidenza De Gaulle – l'ordinanza n. 59-273 del 4 febbraio 1959 e la legge n. 64-621 del 27 giugno 1964 istitutiva dell'*ORTF-Office de radiodiffusion et télévision française*, che danno vita a enti giuridicamente autonomi, ma subordinati politicamente al Governo<sup>9</sup> – sono rappresentative del periodo dell'«*étatisme audiovisuel*»<sup>10</sup>, nel quale la televisione pubblica svolge *in primis* la funzione di proteggere la cultura nazionale e di «federare l'insieme del pubblico e creare legami sociali»<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup>La legge del 1964 proclamava solennemente l'autonomia dell'*ORTF*, ma manteneva la tutela del ministro dell'informazione e non allentava i legami con il Governo. A tale organo era attribuito il potere di nomina della metà dei sedici componenti del consiglio di amministrazione dell'emittente pubblica e soprattutto di nomina e revoca del direttore generale, il quale deteneva le funzioni più rilevanti. Al Governo era lasciata ampia discrezionalità anche per quanto concerneva l'ammontare del canone e il *budget* dell'*ORTF*. Anche in relazione alla funzione del servizio pubblico, la “*loi Peyrefitte*” del 1964 almeno formalmente prevedeva novità rilevanti: adattando alla realtà francese la celeberrima definizione dei compiti della *BBC* elaborata dal padre della televisione britannica John Reith, poneva alla televisione pubblica l'imperativo di «*satisfaire aux besoins d'information, de culture, d'éducation et de distraction du public*»; su tale legge, P. EVENO, *Les politiques télévisuelles, un éternel recommencement*, in *La Documentation française, Regards sur l'actualité*, cit., pp. 29-30.

<sup>10</sup>Così S. REGOURD, *Vers la fin de la télévision publique?*, cit., p. 57.

<sup>11</sup>K. FAVRO, H. ISAR, A. KELLER, *Existe-t-il un nouveau service public de la communication audiovisuelle?*, in *Legipresse*, cit., p. 75.

Figlia del liberalismo giscardiano è la legge n. 74-696 del 7 agosto 1974, che, pur confermando il regime monopolistico, aprì ad una sorta di concorrenza interna al settore pubblico, smantellando l'ORTF, dando vita a distinte società pubbliche per la produzione, gli impianti, gli archivi e la radiofonia e trasformando i tre canali televisivi esistenti in tre «*société nationale de programme*» a capitale interamente pubblico, separate tra loro e prive di strutture di raccordo<sup>12</sup>. La riforma affrontò, forse per la prima volta in Francia, il tema dell'autonomia delle reti pubbliche dall'esecutivo e individuò quale soluzione la moltiplicazione dei *broadcasters* pubblici: maggior concorrenza tra canali statali e maggior autonomia di gestione degli amministratori avrebbero dovuto determinare una maggiore varietà nella programmazione e soprattutto un maggior rispetto del pluralismo politico e sociale.

Tale riforma introdusse anche una nozione più dinamica della missione del servizio pubblico, identificata principalmente nell'interesse generale della collettività e nella garanzia dell'eguale accesso delle differenti correnti di pensiero (art. 1). Di qui il riconoscimento del principio della parità di tempo d'antenna tra gruppi di maggioranza e di opposizione e la previsione di regole dettagliate in materia di informazione politica (art. 16).

Tuttavia, la legge conservò in capo al Governo il potere di designazione dei vertici delle nuove società radiotelevisive, prevedendo che i direttori generali e i componenti dei consigli di amministrazione fossero nominati con decreto del Consiglio dei Ministri. Anche il coinvolgimento del Parlamento fu invero limitato: la legge prevedeva la creazione di una commissione parlamentare per la radiodiffusione, con *inter alia* il compito di controllare il sistema radiotelevisivo e di ripartire il canone tra le diverse società a capitale pubblico (art. 19).

L'esito più rilevante della riforma del 1974 fu che i canali televisivi pubblici, separati giuridicamente e organizzativamente, si posero subito in concorrenza tra loro, specie per quanto concerne la raccolta pubblicitaria, cui dal 1968 la televisione pubblica poteva ricorrere<sup>13</sup>. Tale frammentazione rimase sino alla riforma del 2000 e soprattutto sino a quella del 2009, che ha ristrutturato il settore pubblico audiovisivo con il ritorno a una società unitaria, *France Télévisions*. Ne conseguì una deriva "commerciale" delle reti pubbliche, che si accentuò *naturaliter* dalla metà degli anni ottanta con la nascita dei canali privati nazionali e che culminerà con la scelta del legislatore nel 1986 di privatizzare TF1, la rete pubblica che al momento della cessione raccoglieva circa il 40% degli ascolti e più della metà del mercato pubblicitario.

---

<sup>12</sup>T. VEDEL, *Pluralism in the French Broadcasting System: Between the Legacy of History and the Challenges of New Technologies*, in A. CZEPEK, M. HELMWIG, E. NOWAK (a cura di), *Press Freedom and Pluralism in Europe. Concepts and Conditions*, cit., p. 262.

<sup>13</sup>Di qui il paradosso di una «balcanizzazione dell'audiovisivo» (S. REGOURD, *Vers la fin de la télévision publique?*, cit., p. 58) in un regime ancora rigorosamente di monopolio.

## 2.2. Il servizio pubblico alla fine del monopolio: il ruolo delle autorità di regolazione del settore

Il decennio successivo si connota per l'entrata in vigore di tre diverse leggi, approvate nel 1982, nel 1986 e nel 1989, non a caso poco dopo ogni cambio di maggioranza politica. Tale attivismo dimostra l'impegno del legislatore a regolare la rivoluzione che stava avvenendo nei media e a contenere il processo di concentrazione oligopolista che si andava delineando; segnala, d'altro canto, la peculiare preoccupazione dei governi di plasmare secondo le proprie priorità il nascente mercato televisivo.

Questa fase si apre con la legge n. 82-652 del 29 luglio 1982 sulla comunicazione audiovisiva, che realizzava il disegno riformatore in materia radiotelevisiva delineato da Mitterrand durante la campagna presidenziale del 1981, che condusse la *Gauche* al potere per la prima volta nel corso della V Repubblica.

Tale legge poneva fine al monopolio pubblico<sup>14</sup>. In particolare, sanciva il primo riconoscimento espresso del diritto di trasmettere programmi radiotelevisivi, proclamando solennemente nell'art. 1 che «*la communication audiovisuelle est libre*»; l'art. 2 della legge mutava parzialmente la prospettiva e riconosceva il risvolto passivo di tale libertà, sancendo che «*les citoyens ont droit à une communication audiovisuelle libre et pluraliste*».

In tale ottica, la legge del 1982 poneva una distinzione tra radio e televisione, in ragione della diversa disponibilità delle frequenze, nonché della diversa "potenza comunicativa" dei due mezzi; per la radio prevedeva un regime di autorizzazione, mentre per la televisione optava per un regime di «concessioni di servizio pubblico» attribuite a imprese private.

La visione di fondo del legislatore era dunque di mantenere l'intera attività televisiva nell'ambito del servizio pubblico anche quando affidava a soggetti privati l'esercizio di tale attività, specie a livello locale.

In questo quadro, assumeva un rilievo centrale l'obbligo per tutte le emittenti di perseguire l'interesse generale, che si traduceva nel dovere di garantire la correttezza, l'indipendenza e il pluralismo dell'informazione e, riprendendo la giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*, «*le pluralisme des courants d'expression socioculturels*»<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> In verità, già la legge n. 81-994 del 9 novembre 1981 aveva aperto una prima breccia nel muro del monopolio, autorizzando in via provvisoria le trasmissioni in modulazione di frequenza delle radio locali private.

<sup>15</sup> Cfr. Cons. Const., n. 81-129 DC del 31 ottobre 1981. Il riconoscimento del «valore costituzionale» del pluralismo è ancor più esplicito nella decisione del *Conseil constitutionnel* n. 82-217 DC del 27 luglio 1982, conseguente alla *saisine* parlamentare dell'opposizione dopo l'adozione della legge sulla comunicazione audiovisiva del 1982, nella quale il *Conseil* afferma che «*le pluralisme culturel dans la communication audiovisuelle à une valeur constitutionnelle dans le droit fran-*



Nelle intenzioni del legislatore del 1982, fine del monopolio pubblico e passaggio a un sistema pluralista significavano altresì fine del dominio dell'esecutivo, decentramento dei programmi e – secondo una suggestiva espressione dello stesso Mitterrand – «taglio del cordone ombelicale» che rendeva la radiotelevisione dipendente dal potere politico e specie dal Governo.

Tale obiettivo fu perseguito principalmente con l'istituzione della *Haute Autorité de la communication audiovisuelle*, primo organismo francese di regolazione e controllo del settore audiovisivo pubblico e privato, formato secondo le medesime regole costituzionali previste per la composizione del *Conseil constitutionnel* (nove membri, di cui tre nominati dal Presidente della Repubblica, tre da quello del Senato e tre da quello dell'Assemblea nazionale, per nove anni, con rinnovo parziale ogni tre anni) e responsabile *inter alia* di «garantire l'indipendenza del servizio pubblico della radio e della televisione» e di nominare i vertici delle reti pubbliche.

L'istituzione di tale organo costituisce probabilmente il lascito più importante e duraturo della riforma del 1982 e segna una differenza rispetto alle scelte del legislatore italiano e spagnolo di pochi anni precedenti. Infatti, sia la legge di riforma della RAI del 1975<sup>16</sup> che, sia pure più timidamente, l'*Estatuto de la Radio e de la Televisión* spagnolo del 1980<sup>17</sup> miravano a garantire un maggior pluralismo attraverso un più forte coinvolgimento del Parlamento nelle nomine e nell'indirizzo e controllo della televisione pubblica; al contrario, il legislatore francese affidò un ruolo tutto sommato secondario alle Camere – in linea con la loro complessiva posizione nella Costituzione del 1958 – e cercò di comporre la dialettica tra “rappresentatività” e “autonomia” della televisione pubblica distribuendo le competenze più rilevanti tra Governo e autorità indipendente. Tale opzione spiega, insieme ad altre ragioni di carattere storico-culturale, perché in Francia non si sia verificato, almeno nelle dimensioni a noi note, quel fenomeno di spartizione partitica della televisione pubblica che perdura in Italia e in molti altri paesi, specie dell'Europa meridionale.

---

*çais*», nonché nella decisione n. 86-217 DC del 18 settembre 1986, secondo cui «*le pluralisme des courants d'expression socioculturels est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle, que le respect de ce pluralisme est une des conditions de la démocratie, que la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuelle n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur public que dans celui du secteur privé, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractères différents dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information*».

<sup>16</sup> Cfr. cap. VII, par. 3 di questo libro.

<sup>17</sup> Cfr. cap. VI, par. 2 di questo libro.

### 2.3. La loi Leotard del 1986 e la crisi della nozione tradizionale di servizio pubblico

Altrettanto rilevante nell'evoluzione della normativa sui media in Francia è la legge n. 86-1067 del 30 settembre 1986, relativa alla libertà di comunicazione (c.d. *loi Leotard*), approvata dalla maggioranza di centrodestra durante la "prima coabitazione" (Mitterrand-Chirac); tale legge disciplina ancora oggi, sia pure con numerose modifiche, i media audiovisivi in Francia.

La legge del 1986 certifica la crisi della nozione tradizionale di servizio pubblico nel regime "duale" sorto con l'apertura agli operatori privati e modifica la prospettiva di fondo del sistema radiotelevisivo, «facendo prevalere la logica del mercato su quella del servizio pubblico»<sup>18</sup>. Proclama espressamente «*le droit à la liberté de communication audiovisuelle*»; introduce, a garanzia di tale diritto, alcuni limiti *antitrust*, resi più incisivi grazie all'intervento del giudice costituzionale<sup>19</sup>; sostituisce la *Haute autorité* istituita nel 1982 con la *Commission nationale de la communication et des libertés*<sup>20</sup>, i cui poteri di regolazione sono estesi nei confronti di tutti i soggetti che operano nel mercato; infine, organizza il sistema radiotelevisivo sulla base della distinzione tra "settore pubblico" e "settore privato", non facendo alcuna menzione della nozione di "servizio pubblico" e quasi ostracizzando tale concetto<sup>21</sup>. In questa prospettiva, abroga per le televisioni private l'obbligo di ottenere una "concessione di servizio pubblico", applicando anche per queste il regime dell'autorizzazione già previsto per le radio; inoltre, si limita ad assegnare alle emittenti televisive del settore pubblico alcuni obblighi generali di programmazione, in parte comuni alle reti private, nonché a individuare per esse peculiari compiti, precisati in dettaglio nei *cabiers des charges*, atti amministrativi adottati dal Governo, ove si specificano le missioni e gli obblighi delle "*société nationale de programme*". Ed è in questo quadro che si colloca quello che forse è ancora oggi il più rilevante caso di privatizzazione di una rete pubblica in Europa, ossia la cessione da parte dello Stato di *TF1*.

<sup>18</sup> Così S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Paris, PUF, 2001, p. 60.

<sup>19</sup> Nella già citata decisione n. 86-217 del 18 settembre 1986, il *Conseil* dichiarò, infatti, l'illegittimità costituzionale di alcuni articoli della *loi Leotard*, ritenendo che essa non prevedesse garanzie sufficienti a limitare i processi di concentrazione e dunque sussistessero rischi di violazione del pluralismo delle correnti d'espressione socioculturali, «*objectif de valeur constitutionnelle*» e «*une des conditions de la démocratie*».

<sup>20</sup> La *Commission nationale de la communication et des libertés* prevista dalla *loi Leotard* aveva una composizione più articolata rispetto alla precedente *Haute autorité* e anche al successivo C.S.A. (sul quale si rinvia al prossimo paragrafo): oltre ai membri nominati dai Presidenti della Repubblica, dell'Assemblea nazionale e del Senato, vi erano componenti designati dalle giurisdizioni ordinarie e amministrative supreme e dall'*Académie française*.

<sup>21</sup> In questo senso, K. FAVRO, H. ISAR, A. KELLER, *Existe-t-il un nouveau service public de la communication audiovisuelle?*, in *Legipresse*, cit., p. 75.

È così che, grazie anche al contributo della giurisprudenza costituzionale<sup>22</sup>, si viene a codificare nel corso degli anni ottanta un “diritto comune della comunicazione audiovisiva”, articolato attorno al principio del “pluralismo esterno”, sotto il controllo dell'autorità di regolazione, che tende a sfumare sempre più la linea di demarcazione tra emittenti pubbliche e private.

#### 2.4. *La nascita del Conseil supérieur de l'audiovisuel*

Tale impianto non fu sostanzialmente modificato dal successivo intervento del legislatore: la legge n. 89-25 del 17 gennaio 1989, approvata dalla nuova maggioranza di sinistra dopo la rielezione di Mitterrand nel 1988 e la fine della coabitazione, non reintroduce nella legislazione la qualificazione di servizio pubblico per l'attività delle reti appartenenti allo Stato, né muta il quadro disegnato dalla normativa precedente. Tale legge assume semmai rilievo per l'istituzione del *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (C.S.A.), l'attuale autorità di regolazione, che prese il posto della *Commission nationale de la communication et des libertés*. Come per la precedente *Haute autorité*, le regole per la composizione e le modalità di nomina del C.S.A. sono elaborate sul modello di quanto previsto in Costituzione per il *Conseil constitutionnel*. Così, il *Conseil supérieur de l'audiovisuel* è composto da nove membri designati, per una durata di sei anni, rispettivamente dal Presidente della Repubblica, da quello del Senato e da quello dell'Assemblea nazionale, e si rinnova per un terzo ogni due anni<sup>23</sup>. A garan-

---

<sup>22</sup> Nella citata decisione n. 86-217 del 18 settembre 1986, il *Conseil constitutionnel* afferma che il legislatore non è tenuto a sottoporre l'insieme delle televisioni al regime giuridico applicabile ai servizi pubblici, né ad adottare un regime concessorio, in quanto la diffusione via etere «*ne constitue pas une activité de service public ayant son fondement dans des dispositions de nature constitutionnelles*»; d'altra parte, come già accennato, ritiene insufficienti le norme relative al controllo delle concentrazioni, contribuendo a definire le severe regole antitrust che ancora oggi connotano il sistema dei media francese. Giova, infatti, ricordare che sino al 1994 ogni operatore poteva detenere sino a un massimo del 25% del capitale di una società titolare di un'autorizzazione relativa ad una televisione nazionale e che tale soglia, pur accresciuta nel 1994 al 49%, impediva in ogni caso a un soggetto di detenere la maggioranza assoluta del capitale anche di una sola rete. Tale necessità di garantire il pluralismo mediatico non viene meno, per il giudice costituzionale francese, nemmeno con il passaggio alla tecnologia digitale (cfr. Cons. Cost. n. 2000-433 DC del 27 luglio 2000). Lo stesso legislatore non ha ritenuto che il mutamento della tecnica dovesse condurre a una modifica radicale delle regole anticoncentrazione: così, l'art. 39 della legge 30 settembre 1986, nella versione successiva alle modifiche introdotte dall'art. 49 della legge n. 2009-588 del 5 marzo 2009, prevede che ogni persona fisica o giuridica «non possa detenere più del 49% del capitale o dei diritti di voto di una società titolare di un'autorizzazione relativa a un servizio nazionale televisivo diffuso per mezzo di onde hertziane terrestri la cui audience media annuale ... supera l'8% dell'audience totale delle televisioni».

<sup>23</sup> Art. 4, legge n. 86-1067 del 30 settembre 1986, come modificata dalla legge n. 89-25 del 17 gennaio 1989. Con la riforma del 2013, è stata disposta, a partire dal 2017, la riduzione dei membri da nove a sette, prevedendo che il Presidente della Repubblica designi soltanto il Presidente del *Conseil supérieur de l'audiovisuel*. Sul punto si rinvia al successivo paragrafo 5.1.

zia dell'indipendenza dell'organo, la legge prevede che i componenti non siano né revocabili, né rieleggibili e dispone l'incompatibilità con ogni mandato elettivo, impiego o attività professionale. Infine, sancisce il divieto di avere, nei cinque anni successivi al mandato, rapporti d'impiego o consulenza con editori di periodici o società del settore radiotelevisivo<sup>24</sup>.

Al C.S.A. è assegnata *inter alia* la funzione di garantire il pluralismo interno, che si traduce negli obblighi di promuovere un'informazione corretta, di assicurare l'equilibrata presenza dei soggetti politici, di proteggere la cultura francese e, più recentemente, di rappresentare le minoranze presenti nella società. A garanzia del rispetto dell'espressione plurale delle correnti di pensiero e dell'indipendenza e imparzialità del settore pubblico, è poi prevista l'attribuzione al C.S.A. del potere di nomina di parte del consiglio d'amministrazione e, con la parentesi della riforma del 2009, del presidente di *France Télévisions*, nonché dei presidenti e degli amministratori delle società del gruppo.

### 2.5. La riemersione della identità della missione del servizio pubblico agli inizi del nuovo secolo

Venendo ad anni più vicini, la nozione di servizio pubblico, confinata nei *cahiers de charges* delle "società nazionali di programma", riemerse faticosamente con la legge 2000-719 del 1° agosto 2000, che mirava a fornire al settore pubblico gli strumenti regolamentari per ritrovare una propria identità e perseguire «*dans l'intérêt général, des missions de service public*»<sup>25</sup>; tale nozione fu dunque riesumata per ridefinire la funzione fondamentale delle reti statali in un mercato multimediale e sempre più concorrenziale, ovvero «sviluppare un'identità culturale nel quadro di una programmazione pluralista». La legge del 2000 ha operato altresì una riorganizzazione del settore pubblico, ha creato una società *holding*, denominata *France Télévisions*, che raggruppava le emittenti pubbliche sino ad allora separate e ha disciplinato il percorso verso la televisione digitale terrestre. Inoltre, ha posto un tetto alla raccolta pubblicitaria da parte degli operatori pubblici, in una logica di rilegittimazione e di differenziazione del settore pubblico nel nuovo contesto tecnologico<sup>26</sup>.

In questo quadro normativo si colloca l'idea "forte" lanciata dall'allora Pre-

<sup>24</sup> In tema, cfr. tra i molti A. CHAUVEAU, *L'audiovisuel en liberté. Histoire de la Haute Autorité*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1997 e L. FRANCESCHINI, *La régulation du secteur audiovisuel français: cadre institutionnel et réglementaire*, in *La Documentation française, Regards sur l'actualité*, n. 347, janvier 2009, pp. 37-49.

<sup>25</sup> Art. 43-11 della legge 86-1067 del 30 settembre 1986, come modificata dalla legge 2000-719 del 1° agosto 2000.

<sup>26</sup> Per un'analisi di tale legge, cfr. S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, cit., p. 77 ss.

sidente Nicolas Sarkozy nel 2008 di sopprimere la pubblicità nei canali pubblici, fondata sul presupposto che la missione del servizio pubblico non possa essere correttamente adempiuta se si dipende, anche parzialmente, dagli introiti pubblicitari<sup>27</sup>. Su queste basi, si approdò nel 2009 a un profondo mutamento del quadro giuridico relativo al settore pubblico.

### 3. La riforma del 2009 e il «nuovo servizio pubblico televisivo»

#### 3.1. L'approvazione della riforma

La più recente riforma complessiva della normativa francese in materia di audiovisivi pubblici avviene nel 2009, attraverso l'approvazione di una legge organica sulla nomina dei presidenti di televisione e radio di proprietà dello Stato<sup>28</sup> e, contemporaneamente, di una legge ordinaria sul “nuovo servizio pubblico televisivo”<sup>29</sup>, che modificano profondamente il Titolo III della legge n. 86-1067 del 30 settembre 1986, dedicato al settore pubblico della comunicazione audiovisiva.

L'iter riformatore vide il suo inizio, appunto, nel gennaio 2008, dopo la dichiarazione dell'allora Presidente Sarkozy di voler promuovere una «*véritable révolution culturelle dans le service public de télévision*», attraverso la soppressione della pubblicità dai canali della televisione pubblica<sup>30</sup>.

Ne seguì l'istituzione, su iniziativa presidenziale, di una *Commission pour la nouvelle télévision publique*, a composizione mista di parlamentari ed esperti, presieduta da un “papavero” del partito gaullista, il futuro segretario generale e poi presidente dell'UMP Jean-Francois Copé<sup>31</sup>. Tale commissione presentò al

---

<sup>27</sup> Nel 2007, gli introiti derivanti dalla raccolta pubblicitaria ammontavano a poco più di ottocento milioni di euro, pari a circa il 30% del finanziamento complessivo di *France Télévisions*.

<sup>28</sup> Legge organica n. 2009-257, del 5 marzo 2009, relativa alla nomina dei presidenti delle società *France Télévisions* e *Radio France* e della società incaricata della radiotelevisione francese all'estero.

<sup>29</sup> Legge n. 2009-258 del 5 marzo 2009, relativa alla comunicazione audiovisiva e al nuovo servizio pubblico televisivo.

<sup>30</sup> In quella occasione, Sarkozy precisò che «*la politique de civilisation va s'exprimer dans une rénovation sans précédent de l'audiovisuel public, notamment dans la réorganisation de l'audiovisuel extérieur, ensuite dans le service public de la télévision dont le cahier des charges doit être revu profondément et que l'on réfléchisse à la suppression totale de la publicité sur les chaînes publiques qui pourraient être financées par une taxe sur les recettes publicitaires accrues des chaînes privées ainsi qu'une taxe sur le chiffre d'affaires de nouveaux moyens de communication comme l'accès à internet ou la téléphonie mobile*»; cfr. <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-audiovisuel/chronologie/>.

<sup>31</sup> La nomina di una commissione di esperti costituì una vera e propria prassi nei primi anni della presidenza Sarkozy; gli esempi più noti sono la “*Commission pour la libération de la croissance française*” presieduta da Jacques Attali, che aveva tra i suoi componenti Franco Bassanini e Ma-

Presidente della Repubblica nel giugno 2008 un ampio rapporto, che non si limitava a ragionare sulla questione del finanziamento, ma affrontava più in generale il tema della missione complessiva del servizio pubblico nell'era digitale<sup>32</sup>. Il "Rapporto Copé" costituiva una base di lavoro importante, specie per le riflessioni sulle relazioni tra mutazione del panorama audiovisivo, evoluzione tecnologica e trasformazione della tradizionale missione affidata alla televisione pubblica di «*informer, cultiver, divertir*»<sup>33</sup>. Esso prevedeva soluzioni originali, specie in materia di *governance*, che tuttavia, faticarono a trovare una coerente traduzione normativa nella legge<sup>34</sup>.

Il procedimento legislativo fu invero controverso e lungo, almeno secondo gli standard francesi, e ciò anche in ragione della decisione della televisione pubblica, sollecitata in questo senso dal Governo, di "anticipare" gli effetti della riforma e di non trasmettere più pubblicità nelle ore serali e notturne, prima ancora che l'esame parlamentare del disegno di legge fosse concluso.

### 3.2. *Il contenuto della riforma: la riconoscibilità delle emittenti pubbliche e la progressiva soppressione della pubblicità*

Nel complesso, le due leggi approvate nel marzo del 2009, pur ricche di chiaroscuri, sono di indubbio rilievo sia per i concetti che esprimono, sia per le novità di non poco conto che pongono nel sistema televisivo pubblico francese.

*In primis*, il legislatore riconosce che il servizio pubblico non è un "residuo del passato", né si pone necessariamente in antitesi con la modernità e le nuove tecnologie.

Dando seguito agli auspici presidenziali e assumendo quale postulato l'antinomia tra presenza di pubblicità da un lato e qualità, diversità e sinanche identità del servizio pubblico dall'altro, il legislatore prevede una progressiva soppressione degli annunci pubblicitari nei canali pubblici della televisione, sia pure con

---

rio Monti, e il "Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République", presieduto dall'ex primo ministro Edouard Balladur, che ha posto le basi per l'imponente riforma costituzionale approvata nel luglio 2008.

<sup>32</sup> Commission pour la nouvelle télévision publique, *Rapport présenté au Président de la République par Jean-François Copé le 25 juin 2008*, Paris, 2008. Il "Rapporto Copé" è disponibile all'indirizzo <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000366/index.shtml>.

<sup>33</sup> Come sottolineato in P. EVENO, *Les politiques télévisuelles, un éternel recommencement*, in *La Documentation française, Regards sur l'actualité*, cit., p. 36, al fondo vi era la questione se, con l'evoluzione tecnologica ed economica, vi potesse esistere ancora una politica televisiva dello Stato.

<sup>34</sup> Per un'analisi delle soluzioni proposte, cfr. S. REGOURD, *Vers la fin de la télévision publique?*, cit., p. 29 ss., D. LEVY, *PSB Policymaking in Comparative Perspective: The BBC Charter Review process and the French Commission pour la nouvelle télévision publique*, Paper presented to RIPE@2010: Public Service Media After the Recession, September 8-11, 2010, London, 2010, rinvenibile all'indirizzo <http://ripeat.org/wp-content/uploads/tdomf/1792/Levy.pdf>.

qualche eccezione: infatti, il divieto di diffondere messaggi pubblicitari non si applica ai programmi regionali e locali e sono ammesse le sponsorizzazioni<sup>35</sup>.

Per compensare il calo di introiti delle reti pubbliche, sono introdotte due nuove fonti di finanziamento, ossia una tassa sulla pubblicità, a carico delle imprese televisive private, che si giovano della parziale soppressione della pubblicità dalle reti nazionali pubbliche, e un'altra sui servizi forniti dagli operatori delle comunicazioni elettroniche. Sembra così riemergere nell'ordinamento francese una concezione "soggettiva" del servizio pubblico, che postula una diversità ontologica delle reti pubbliche rispetto a quelle commerciali.

Il testo approvato nel 2009 prevedeva l'immediata entrata in vigore del divieto di pubblicità dalle ore venti alle ore sei e una sua progressiva estensione all'intera giornata, che avrebbe dovuto avvenire in occasione del passaggio definitivo alla televisione digitale nel 2011. Invero, la possibilità di trasmettere messaggi pubblicitari durante le ore diurne fu prorogata per un quinquennio, in ragione della difficoltà di reperire nuove risorse in un periodo di crisi economica, nonché dei rilievi avanzati dalla Commissione europea sulla nuova imposta a carico degli operatori delle telecomunicazioni. Infine, la legge n. 2013-1028 del 15 novembre 2013 ha definitivamente limitato ai soli orari serali il divieto per le reti pubbliche di trasmettere spot pubblicitari.

Sempre nella prospettiva di rafforzare la riconoscibilità delle emittenti pubbliche e la loro diversità rispetto a quelle commerciali, la riforma del 2009 ha accresciuto, talora in modo quasi eccessivo, gli obblighi specifici del servizio pubblico, precisandoli ulteriormente nei *cahiers des charges*, approvati con decreto, che elencano nel dettaglio i compiti connessi alla funzione educativa, culturale e sociale delle "società nazionali di programma"<sup>36</sup>.

### 3.3. (segue): la riforma della governance

Se la soppressione della pubblicità (pur con i limiti anzidetti) ha appreso la novità più eclatante della riforma del 2009, altrettanto rilevanti, specie sotto il profilo costituzionale, furono le innovazioni in materia di *governance* della società televisiva pubblica, come vedremo in buona parte mo-

---

<sup>35</sup> Art. 53, VI, legge n. 86-1067 del 30 settembre 1986, come modificata da ultimo dall'art. 133 della legge n. 2011-1977 del 28 dicembre 2011. Il legislatore francese resta invero evanescente sulle modalità per garantire e verificare la "qualità" dei programmi (così, S. REGOURD, *La loi du 5 mars 2009 et le nouveau service public de la télévision: une régénération controversée*, in *Légipresse*, n. 260, 2009, p. 34), quasi confidando che la sottrazione ai vincoli dell'*audience* possa comportare quasi automaticamente un miglioramento del livello culturale dei canali pubblici nazionali.

<sup>36</sup> Cfr. in particolare gli artt. 44 e 48 della legge 30 settembre 1986, come modificata dalla legge n. 2009/258 del 5 marzo 2009. L'attuale *cahier des charges* di *France Télévisions* è stato approvato con il decreto n. 2009-796 del 23 giugno 2009 e da ultimo modificato con il decreto 2016-752 del 6 giugno 2016.

dificate dal successivo – e per ora ultimo – intervento normativo del 2013.

In particolare, la legge del 2009, riprendendo un'indicazione della stessa alta dirigenza della televisione pubblica, ha trasformato il gruppo *France Télévisions* in una società unica, a capitale interamente pubblico, al fine di consentire una trasformazione in un vero e proprio “media globale”. Analoga operazione fu attuata per gli altri due poli attorno ai quali viene ricomposto il sistema audiovisivo pubblico, ossia l'impresa radiofonica *Radio France* e la società incaricata della radiotelevisione francese all'estero. Solo la società *Arte France*, comproprietaria con *Arte Deutschland TV* della rete culturale franco-tedesca *Arte*, non è entrata in alcuna delle nuove società.

A tale ritorno a una struttura unica piramidale, abbandonata sin dalla riforma del 1974, si affiancava una maggiore concentrazione di poteri nelle mani del presidente di *France Télévisions* e soprattutto la sottrazione del potere di nomina di quest'ultimo al *Conseil supérieur de l'audiovisuel* e la sua attribuzione al Capo dello Stato. Più precisamente, l'art. 47-4, legge n. 86-1067 del 30 settembre 1986, come modificata dall'art. 13 della legge n. 259/2008 del 5 marzo 2009, prevedeva che il presidente di *France Télévisions* (nonché quelli di *Radio France* e della società incaricata della radiotelevisione francese all'estero) fosse nominato, per cinque anni, con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere conforme del *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* e sempre che le commissioni per gli affari culturali dei due rami del Parlamento, dopo l'audizione pubblica del candidato, non si opponessero, ai sensi della nuova procedura prevista dall'art. 13 della Costituzione. In altri termini, la legge subordinava la nomina al voto positivo della maggioranza dell'Autorità e attribuiva alle commissioni parlamentari un potere di veto, che per essere esercitato richiedeva il voto contrario all'indicazione presidenziale dei tre quinti dei votanti.

La logica di questo nuovo meccanismo di nomina si rinviene nell'ambizione di conciliare la possibilità per l'azionista di incidere sull'indirizzo della società con due valori di rilievo costituzionale, quali la partecipazione delle assemblee rappresentative ai più rilevanti atti di indirizzo politico del Governo e l'autonomia dei media dalle ingerenze dell'esecutivo. L'esito ha comportato senza dubbio uno slittamento del potere decisionale dall'Autorità al Governo e, sia pure in misura minore, al Parlamento, benché il legislatore avesse previsto comunque che i vertici della radio e della televisione pubblica non avessero una legittimazione solo politica e che il potere presidenziale avesse un contrappeso nei poteri di interdizione attribuiti a C.S.A. e commissioni parlamentari.

Proprio il coinvolgimento delle commissioni parlamentari nel processo di designazione del vertice della televisione pubblica costituiva, sotto il profilo dei rapporti tra gli organi costituzionali, una delle innovazioni più significative del processo riformatore del 2009 e appariva strettamente connesso al disegno rea-



lizzato con la legge di revisione costituzionale del 2008<sup>37</sup>, che aveva rafforzato *inter alia* i poteri di controllo delle Camere sugli atti presidenziali<sup>38</sup>. In particolare, la previsione di un passaggio parlamentare si collegava all'esigenza di favorire un dibattito aperto sul servizio pubblico e la trasparenza del processo decisionale, garantita anche mediante l'audizione pubblica della personalità indicata dal Capo dello Stato davanti a ciascuna delle commissioni competenti.

La riforma del 2009 emendava anche le modalità di revoca del presidente di *France Télévisions*; essa poteva avvenire solo con decreto motivato del Presidente della Repubblica, dopo che vi fosse stato un parere conforme, anch'esso motivato, del C.S.A. e fossero state sentite le commissioni parlamentari competenti. Avverso le motivazioni della revoca era ammesso il ricorso al giudice amministrativo<sup>39</sup>.

I criteri di composizione del resto del consiglio di amministrazione di *France Télévisions* rimanevano sostanzialmente invariati: tale organo era composto, oltre che dal presidente, da due parlamentari designati dalle commissioni competenti delle due assemblee, da cinque rappresentanti dello Stato di nomina governativa, da cinque personalità indipendenti nominate dal *Conseil supérieur de l'audiovisuel* e da due rappresentanti del personale<sup>40</sup>.

Il dato complessivo mostrava una qualche discrasia tra lo spirito che animava la commissione Copé e l'esito complessivo del processo di riforma: alla continua evocazione di un "nuovo servizio pubblico", araba fenice che doveva rinascere sulle ceneri di un modello di televisione pubblica ritenuto obsoleto, non sembravano corrispondere innovazioni davvero incisive, salvo la (peraltro parziale) rinuncia alla pubblicità<sup>41</sup>. Allo stesso modo, come osservato da molti studiosi, le modifiche introdotte sia in materia di finanziamento che di *governance* determinavano complessivamente un'emarginazione del C.S.A. e una maggiore dipendenza della televisione pubblica dal potere politico; in particolare, la nomina presidenziale del presidente di *France Télévisions* "risuscitava" la tradizione della televisione pubblica "*voix de la France*", espressione dell'unità rappresentata dal Presidente della Repubblica, anche a costo di ripristinare quel cordone om-

<sup>37</sup> O. LE BOT, *La réforme de l'audiovisuel public devant le Conseil constitutionnel*, in *Revue française de droit constitutionnel*, cit., p. 588.

<sup>38</sup> Sul punto, si rinvia al successivo paragrafo di questo capitolo.

<sup>39</sup> Il parere delle commissioni non era vincolante; invero, nel testo approvato dalle Camere si prevedeva una simmetria tra procedura di nomina e di revoca, che tuttavia, come si esaminerà meglio in seguito, il *Conseil* nella decisione n. 2009-577 DC del 3 marzo 2009 ha ritenuto in contrasto con il principio della divisione dei poteri.

<sup>40</sup> Art. 47-1, legge 30 settembre 1986, come modificato dall'art. 10, legge 5 marzo 2009. L'organizzazione delle reti pubbliche è ulteriormente definita nel decreto n. 2009-1263 del 19 ottobre 2009, di approvazione degli statuti della società nazionale di programma *France Télévisions*.

<sup>41</sup> Per un giudizio in tal senso, si veda K. FAVRO, H. ISAR, A. KELLER, *Existe-t-il un nouveau service public de la communication audiovisuelle?*, in *Legipresse*, cit., p. 73.

belicale tra Governo ed emittenti pubbliche che la riforma del 1982 aveva almeno in parte reciso<sup>42</sup>.

Tali perplessità non erano evidentemente solo di natura politica; già durante l'*iter legis* furono, infatti, sollevati dubbi circa la conformità alla Costituzione di alcuni tra i punti più qualificanti della riforma. E, dopo l'approvazione delle Camere, la nuova normativa è stata sottoposta al controllo preventivo di costituzionalità, vuoi perché in parte adottata con legge organica, vuoi perché la minoranza parlamentare socialista ha esercitato la facoltà di ricorrere al *Conseil constitutionnel*, il quale si è pronunciato nel marzo 2009, con le sentenze n. 2009-576 DC del 3 marzo 2009, relativa alla legge organica n. 2009-257 e n. 2009-577 DC del 3 marzo 2009, relativa alla legge ordinaria n. 2009-258.

#### 4. Il controllo di costituzionalità sulle leggi di riforma del servizio pubblico audiovisivo

##### 4.1. Pluralismo e indipendenza dei media nella Costituzione francese e nella giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*

Per una corretta lettura delle due decisioni del giudice delle leggi francese, è importante ricordare che esse si collocavano in un quadro costituzionale parzialmente modificato, in conseguenza della legge costituzionale del 2008 sulla «modernizzazione delle istituzioni della V Repubblica»<sup>43</sup>. Tale riforma era intervenuta, per quanto qui interessa, sulle regole in materia di partecipazione delle Camere alle nomine presidenziali, sulla definizione degli ambiti di competenza di legge e regolamento, nonché sui principi in materia di pluralismo politico e di libertà e indipendenza dei media.

---

<sup>42</sup> Così la critica di S. REGOURD, *La loi du 5 mars 2009 et le nouveau service public de la télévision: une régénération controversée*, in *Légipresse*, n. 260, Avril 2009, p. 31; lo stesso autore, nel già citato saggio *Vers la fin de la télévision publique?* del 2008, parlava di un passaggio «du byzantinisme à la soumission», p. 35. Avanzavano perplessità nei confronti del meccanismo di nomina del presidente della televisione pubblica anche A. ROBLOT-TROIZIER, *L'indépendance des médias en question*, in *Revue française de droit administratif*, n. 3, 2009, pp. 585-588; M. VERPEAUX, *Liberté de communication et pouvoir de nomination du président de la République*, in *La Semaine juridique. Édition générale*, n. 18, 2009, pp. 15-18; O. LE BOT, *La réforme de l'audiovisuel public devant le Conseil constitutionnel*, in *Revue française de droit constitutionnel*, cit., p. 589 ss. A tali critiche i fautori della riforma ribatterono che il *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*, cui era in precedenza attribuito il potere di nomina, era a sua volta un'autorità di designazione politica e spesso "monocolore", in quanto i presidenti della Repubblica e delle due Camere appartengono usualmente alla medesima area politica. Inoltre, l'esperienza mostrava che il *Conseil* quasi mai aveva nominato presidenti sgraditi al Governo in carica; l'opzione prescelta dal legislatore era dunque per costoro meno "ipocrita", perché imponeva al Presidente della Repubblica un'esplicita assunzione di responsabilità.

<sup>43</sup> Legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008.

In particolare, il novellato art. 13, ultimo comma, Cost. prevede – nel quadro di una rivitalizzazione delle Camere, fortemente ridimensionate nella Costituzione gaullista – che una legge organica determini gli incarichi di nomina presidenziale che, in ragione della loro importanza per la garanzia dei diritti e delle libertà o della vita economica e sociale della Nazione, necessitano del parere espresso della commissione permanente competente di ciascuna assemblea<sup>44</sup>.

Inoltre, il legislatore costituzionale del 2008 ha introdotto nell'art. 4 Cost. (relativo ai partiti politici) una riserva di legge a garanzia delle «espressioni pluraliste delle opinioni» e della «equa partecipazione dei partiti e gruppi politici alla vita democratica della Nazione» e, dunque, dell'equo accesso ai media da parte delle formazioni politiche.

Ancor più rilevanti, ai fini di definire lo statuto costituzionale del servizio radiotelevisivo pubblico, sono le modifiche all'art. 34 Cost., che definisce le materie coperte da riserva di legge. La legge costituzionale del 21 luglio 2008 sancisce espressamente l'inclusione nel *domaine de la loi* delle norme concernenti la libertà, il pluralismo e l'indipendenza dei media<sup>45</sup>, introducendo così per la prima volta nel corpo della legge fondamentale un riferimento (anche se non un vero e proprio riconoscimento, come pure era stato proposto in sede parlamentare<sup>46</sup>) a tali beni giuridici.

La novella costituzionale, dunque, mostra la rilevanza nel dibattito giuridico francese delle questioni relative al pluralismo e all'autonomia dei mezzi di comunicazione e al loro legame con il diritto dei cittadini alla libera informazione e rafforza la portata concreta e la forza simbolica di tali valori costituzionali. Essa, tuttavia, non può definirsi di portata dirompente nell'ordinamento francese; infatti, la nuova disposizione scolpisce nel testo costituzionale quanto già si poteva trarre dalla giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*, che già prima del 2008 aveva incluso la libertà, il pluralismo e l'indipendenza dei media tra «les

---

<sup>44</sup> Art. 13, ult. comma, Cost.: «Una legge organica determina gli incarichi o funzioni, diversi da quelli di cui al terzo comma, per i quali, in ragione della loro importanza per la garanzia dei diritti e delle libertà o della vita economica e sociale della Nazione, il potere di nomina del Presidente della Repubblica si esercita dietro parere espresso della commissione permanente competente di ciascuna assemblea. Il Presidente della Repubblica non può procedere ad una nomina qualora la somma dei voti negativi espressi in ciascuna commissione rappresenti almeno i tre quinti dei suffragi espressi in seno alle due commissioni. La legge stabilisce le commissioni permanenti competenti a seconda degli incarichi o funzioni».

<sup>45</sup> Art. 34, primo comma, Cost.: «La legge stabilisce le norme concernenti: – i diritti civili e le garanzie fondamentali accordate ai cittadini per l'esercizio delle pubbliche libertà; la libertà, il pluralismo e l'indipendenza dei media; gli obblighi imposti dalla Difesa nazionale ai cittadini relativamente alla loro persone ed ai loro beni (...)».

<sup>46</sup> In sede di votazione, fu respinto un emendamento presentato da François Bayrou che mirava a introdurre un ulteriore comma all'articolo 4 della Costituzione, precisando che «la legge garantisce l'indipendenza dei media che concorrono, attraverso il loro pluralismo, alla libera informazione dei cittadini».

*droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques*», di cui all'art. 34 Cost.<sup>47</sup>. Più in generale, è possibile sostenere che la giurisprudenza del Consiglio costituzionale, già dall'inizio della V Repubblica, e particolarmente dai primi anni ottanta, aveva «tessuto le maglie di uno statuto costituzionale della comunicazione audiovisiva»<sup>48</sup>: aveva ricavato dall'art. 11 della Dichiarazione dei diritti del 1789 e dai principi dello stato democratico l'obbligo di vietare concentrazioni eccessive e aveva inoltre già da tempo riconosciuto che il pluralismo delle correnti di espressione socio-culturali» all'interno del sistema radiotelevisivo fosse in sé un «*objectif de valeur constitutionnelles*»<sup>49</sup>, nonché una condizione della democrazia<sup>50</sup>.

Anche per quanto concerne il cd. «pluralismo interno»<sup>51</sup>, il quadro già tracciato dal giudice costituzionale consentiva di ritenere che l'ordinamento francese prevedesse, ben prima della revisione costituzionale del 2008, un obbligo in capo al legislatore di tutelare l'indipendenza e l'imparzialità del settore audiovisivo pubblico, quale corollario del principio della libertà di espressione proclamata dall'art. 11 della Dichiarazione del 1789<sup>52</sup>. Garante di tale principi era, secondo il legislatore e secondo lo stesso giudice costituzionale, il *Conseil supérieur de l'audiovisuel*, in ragione della sua terzietà e autonomia dal potere politico. In questa prospettiva, il Consiglio costituzionale aveva collegato l'indipendenza delle società radiotelevisive pubbliche con la nomina dei vertici da parte di una autorità indipendente<sup>53</sup>. In sintesi, emerge dalla giurisprudenza costitu-

---

<sup>47</sup> Sin dalla decisione n. 84-181 DC del 10 e 11 ottobre 1984, il giudice delle leggi aveva attribuito al legislatore ordinario la potestà di fissare le regole a garanzia del pluralismo dei media.

<sup>48</sup> Così Q. EPRON, *Le temps de parole audiovisuel des personnalités politiques*, in <http://www.juspoliticum.com/Le-temps-de-parole-audiovisuel-des.html>.

<sup>49</sup> Cons. Const. n. 82-141 DC del 27 luglio 1982.

<sup>50</sup> Cons. Const. n. 86-217 DC del 18 settembre 1986, ripresa *inter alia* in Cons. Const. n. 2004-497 DC del 1° luglio 2004 e n. 2007-550 DC del 27 febbraio 2007.

<sup>51</sup> Anche la dottrina francese considera distintamente le due dimensioni, “esterna” e “interna”, del pluralismo, specie se si tratta di audiovisivo. In particolare, il pluralismo interno si collega a una valutazione qualitativa sul contenuto dei programmi e sulla diversità dell’offerta, evidenziando così le funzioni che i media debbono perseguire (“*informer, éduquer, distraire*”); si vedano, tra i molti, T. VEDEL, *Pluralism in the French Broadcasting System: Between the Legacy of History and the Challenges of New Technologies*, in A. CZEPEK, M. HELLWIG, E. NOWAK, *Press Freedom and Pluralism in Europe. Concepts and Conditions*, cit., p. 264 ss. e J. CHEVALLIER, *Constitution et communication*, Dalloz, Paris, 1991, p. 253 ss.

<sup>52</sup> Cons. const. n. 89-259 DC del 26 luglio 1989 e n. 2000-43 DC del 27 luglio 2000.

<sup>53</sup> Cons. const. n. 89-259 DC del 26 luglio 1989; Tale concetto fu ulteriormente precisato nella citata decisione n. 2000-433 DC del 27 luglio 2000, ove la Corte ha affermato che «*considérant que le Conseil supérieur de l'audiovisuel est une autorité administrative indépendante garante de l'exercice de la liberté de communication; qu'afin d'assurer l'indépendance des sociétés nationales de programmes chargées de la conception et de la programmation d'émissions de radiodiffusion sonore ou de télévision et de concourir ainsi à la mise en œuvre de la liberté de communication proclamée*

zionale un legame tra processo di nomina degli amministratori e imperativo costituzionale di garantire il pluralismo dei media pubblici, imperativo che la riforma costituzionale del 2008 ha, se non rafforzato, quanto meno solennemente proclamato.

#### 4.2. *Le decisioni del Conseil constitutionnel del 3 marzo 2009*

Alla luce dei precedenti giurisprudenziali, l'esito del giudizio preventivo di costituzionalità sulla legge organica n. 2009-257 e sulla legge ordinaria n. 2009-258 presentava elementi di incertezza, in particolare a causa dello spostamento di delicate competenze da un potere formalmente "neutro" come il C.S.A. ad un organo politico come il Presidente della Repubblica. A ciò si aggiungeva che era la prima occasione nella quale il *Conseil* era chiamato a giudicare una legge in materia radiotelevisiva utilizzando quali parametri gli artt. 13 e 34 della Costituzione, come riformati dalla legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008; inoltre, non era difficile cogliere una contraddizione tra l'inserzione nella Carta di un richiamo al pluralismo e all'indipendenza dei media e l'attribuzione al Capo dello Stato di più rilevanti poteri nella individuazione dei vertici delle società radiotelevisive pubbliche.

Nonostante ciò, il Consiglio costituzionale francese, nelle due già citate decisioni del 3 marzo 2009<sup>54</sup>, ha confermato la legittimità costituzionale delle norme più significative della riforma, limitandosi a censurare alcune disposizioni tutto sommato secondarie. In particolare, ha ritenuto che la procedura di nomina del presidente di *France Télévisions* non violasse l'art. 11 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, che nella lettura del *Conseil* postula il pluralismo dei media, né mettesse in pericolo le garanzie di indipendenza dei media sancite dall'art. 34 della Costituzione, come riformato nel 2008.

Invero, il *Conseil constitutionnel* ha riconosciuto la dimensione costituzionale delle regole che disciplinano il servizio pubblico, quando ha delimitato la discrezionalità del legislatore e ha individuato a suo carico un obbligo di prevedere la partecipazione di organismi indipendenti nel processo di nomina degli amministratori. Il giudice costituzionale ha anche fatto proprio lo "spirito" della riforma costituzionale del 2008, dichiarando espressamente per la prima volta che anche l'indipendenza e non solo il pluralismo dei media costituiscono «*objectives de valeur constitutionnelle*»; tuttavia, ha ritenuto che da tale affermazione non dovesse discendere necessariamente il conferimento del potere di nomi-

---

par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, les articles 47-1 et 47-3 de la loi du 30 septembre 1986 disposent que les présidents desdites sociétés sont nommés, pour une durée de cinq ans, par cette autorité», aggiungendo che la trasparenza del procedimento di nomina «répond à la nécessité de donner leur plein effet aux exigences constitutionnelles».

<sup>54</sup> Cons. Const., n. 2009-576 DC del 3 marzo 2009 e n. 2009-577 DC del 3 marzo 2009.

na al C.S.A., considerando sufficiente l'attribuzione ad esso di un potere di co-decisione attraverso il meccanismo del parere conforme.

Per quanto concerne la seconda novità prevista dalla legge organica del 2009 nel procedimento di designazione degli amministratori dei canali pubblici – ovvero la sottoposizione delle nomine presidenziali al parere delle commissioni parlamentari competenti, che possono bloccarle con il voto contrario dei tre quinti dei votanti, secondo la procedura prevista dal nuovo art. 13, ultimo comma, Cost. – il Consiglio ha ritenuto che questo potere di interdizione delle Camere non violasse le prerogative presidenziali, proprio in ragione dell'importanza di tali funzioni per la garanzia dei diritti e delle libertà o della vita economica e sociale della Nazione. Il *Conseil* ha altresì rilevato che la partecipazione delle assemblee rappresentative assicurasse elementi di trasparenza nel procedimento, grazie alle audizioni ivi previste e al carattere pubblico del parere delle commissioni.

Proprio il doppio controllo da parte dell'autorità di settore e del Parlamento costituisce quel contrappeso che consente al giudice costituzionale di “salvare” il potere di nomina presidenziale.

Il *Conseil*, di contro, ha evidenziato le limitazioni di natura costituzionale alla possibilità di associare il Parlamento ad altre scelte di competenza del Governo<sup>55</sup> e di conseguenza ha censurato, in ossequio al principio della separazione dei poteri, la procedura di revoca del presidente prevista dal testo approvato in sede parlamentare, nella parte in cui prevedeva un potere di veto in capo alle Camere. Di conseguenza, il mandato poteva essere revocato dal Presidente della Repubblica, previo il parere conforme del C.S.A. e quello, non vincolante, delle commissioni parlamentari.

Sempre in una logica montesquieuiana, il Consiglio costituzionale ha dichiarato in contrasto con il principio della divisione dei poteri la disposizione che consentiva alle commissioni parlamentari di formulare un parere sul *cabiers des charges*, perché avrebbe fatto intervenire un'istanza legislativa in un atto avente natura regolamentare, adottato per decreto.

Infine, per quanto concerne la limitazione alla trasmissione di messaggi pubblicitari nelle reti pubbliche, il *Conseil* ha riconosciuto che privare *France Télévisions* di rilevanti risorse finanziarie avrebbe potuto, in linea di principio, porre in pericolo «la garanzia delle risorse, che costituisce un elemento della sua indipendenza»<sup>56</sup>. Non è, comunque, giunta a una dichiarazione di incostituzionalità, in quanto il legislatore ha previsto un meccanismo di compensazione; tuttavia, ha formulato una “riserva”, specificando che «a tutela dell'indipendenza di *France Télévisions*, sarà compito di ogni legge finanziaria fissare l'ammontare complessivo della compensazione finanziaria dello Stato per la perdita di introiti

---

<sup>55</sup>O. LE BOT, *La réforme de l'audiovisuel public devant le Conseil constitutionnel*, in *Revue française de droit constitutionnel*, cit., p. 594.

<sup>56</sup>Cons. Const., n. 2009-577 DC del 3 marzo 2009, punto n. 18.

pubblicitari da parte di tale società, affinché sia ad essa garantita la possibilità di perseguire le missioni di servizio pubblico che le sono attribuite»<sup>57</sup>.

Nel complesso, a livello di principi, il Consiglio costituzionale non ha trascurato certo il valore costituzionale dell'autonomia del servizio pubblico, né è arretrata rispetto alla sua precedente giurisprudenza in materia. Resta però il fatto che, con la normativa del 2009, il legislatore francese ha imposto – e il *Conseil* a ciò non si è opposto – un “riavvicinamento” tra potere politico e vertice della televisione pubblica, che non sembra andare nella direzione di quel rafforzamento dell'identità e del ruolo di istituzione di garanzia del pluralismo, che pure era tra gli obbiettivi dichiarati del processo di riforma costituzionale e legislativo avvenuto in Francia negli ultimi anni dello scorso decennio.

La conseguenza è che il tema delle regole a tutela dell'autonomia della radio-televisione pubblica ha costituito uno tra i punti qualificanti del programma elettorale dei socialisti vittoriosi alle elezioni presidenziali e legislative del 2012 e ha impegnato il legislatore francese nell'anno successivo, sino all'approvazione nel 2013 di una legge ordinaria e una legge organica con il fine, che emerge già dalla titolazione dei due testi, di garantire una maggiore indipendenza al sistema audiovisivo pubblico<sup>58</sup>.

## *5. Il ritorno del pendolo: le garanzie dell'indipendenza dei media di servizio pubblico nella riforma della governance del 2013*

### *5.1. La riforma del Conseil supérieur de l'audiovisuel*

La legislazione del 2013 costituisce l'ultimo intervento normativo sulla *governance* dei media di servizio pubblico in Francia. Essa modifica sia le regole sulla nomina dei vertici del sistema radiotelevisivo pubblico, sia quelle relative alla formazione dell'organo a cui è (ri)attribuito tale potere di nomina, ossia il *Conseil supérieur de l'audiovisuel*.

Il legislatore interviene, infatti, anche sulla composizione e sul sistema di designazione dei componenti dell'autorità di settore, al fine di rinforzarne le garanzie di autonomia, specie rispetto al Presidente della Repubblica e alla maggioranza politica.

In particolare, si prevede che il *Conseil* divenga una “*autorité publique indépendante*” e che il numero dei suoi membri sia ridotto da nove a sette. Il Presidente della Repubblica mantiene il solo potere di nomina del presidente; gli altri componenti (tre nominati dal Presidente del Senato e tre da quello dell'Assem-

---

<sup>57</sup> Così il punto n. 19 della decisione. Si v. A. LEVADE, *La communication audiovisuelle dans la mire du Conseil constitutionnel*, in *Recueil Dalloz*, 2009 (13), pp. 884-885.

<sup>58</sup> Legge organica n. 2013-1026 e legge n. 2013-1028 del 15 novembre 2013, relative all'indipendenza dell'audiovisivo pubblico.

blea Nazionale) debbono ricevere il parere conforme delle commissioni per gli affari culturali di entrambe le Camere, con la maggioranza dei tre quinti dei voti espressi. Inoltre, la legge garantisce la pari rappresentanza dei sessi in seno all'organo (artt. 3-4, legge n. 86-1067 del 30 settembre 1986, nel testo oggi vigente).

## 5.2. Conseil, Governo e Parlamento nella designazione dei vertici di Radio France e France Télévisions

La garanzia di un maggior pluralismo all'interno del *Conseil* si riflette sulle garanzie di autonomia e imparzialità dei presidenti di *France Télévisions*, *Radio France* e *Audiovisuel Extérieur de la France*. Come accennato, infatti, la legge 15 novembre 2013 restituisce all'autorità di settore il potere di nomina di tali soggetti apicali, ripristinando le norme vigenti sino alla riforma del 2009: dal 1982 – anno di istituzione del primo organismo francese di regolazione del settore della comunicazione audiovisiva – al 2009, infatti, la designazione dei presidenti di televisioni e radio pubbliche aveva costituito uno dei compiti fondamentali attribuiti alle autorità che si sono succedute, proprio al fine di affrancare la radiotelevisione pubblica dal dominio dell'esecutivo e di garantirne l'indipendenza<sup>59</sup>.

In particolare, la normativa oggi in vigore prevede che i presidenti delle società audiovisive pubbliche francesi siano nominati per cinque anni con decisione motivata del *Conseil*, a maggioranza assoluta dei componenti. Con la medesima maggioranza al *Conseil* è attribuito anche il potere di revoca dei medesimi<sup>60</sup>.

Le nomine debbono essere fondate su criteri di competenza ed esperienza, in esito a un complesso procedimento volto a garantire la trasparenza delle scelte, che prevede che i candidati debbono presentare al *Conseil* un progetto strategico<sup>61</sup>.

Inoltre, essendo il Parlamento ormai estraneo alla procedura di nomina dei vertici della radio e della televisione pubblica, il legislatore francese ha istituito meccanismi per informare le Camere circa le strategie iniziali e i risultati gestionali. A tal fine, la legge prevede che entro due mesi dall'inizio del loro mandato, i presidenti dell'audiovisivo pubblico presentino ai presidenti delle due Camere e alle commissioni parlamentari competenti una relazione d'indirizzo, sulla quale possono essere auditi; un anno prima della scadenza del loro mandato, il *Conseil* ha poi l'obbligo di inviare alle Camere una relazione motivata che verifichi il conseguimento degli obiettivi indicati nel progetto strategico presentato dal presidente durante il processo di selezione<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> In questo senso le già citate Cons. const. n. 89-259 DC del 26 luglio 1989 e n. 2000-43 DC del 27 luglio 2000.

<sup>60</sup> Artt. 47-4, comma 1, e 47-5, comma 1, legge n. 86-1067 del 30 settembre 1986.

<sup>61</sup> Artt. 47-4, commi 2 e 3, legge n. 86-1067 del 30 settembre 1986.

<sup>62</sup> Artt. 47-4, commi 4 e 5, legge n. 86-1067 del 30 settembre 1986.



La legge del 2013 incide, sia pure marginalmente, anche sulla composizione del consiglio di amministrazione di *France Télévisions*, prevedendo che vi debba essere anche un rappresentante delle associazioni dei consumatori e assicurando la parità tra i sessi. Ne consegue che tale organo è ora composto dal presidente e da quattordici consiglieri: due parlamentari designati dalle commissioni affari culturali delle due assemblee, cinque rappresentanti dello Stato, cinque personalità indipendenti nominate dal *Conseil supérieur de l'audiovisuel*, tra le quali appunto il rappresentante dei consumatori, due rappresentanti dei dipendenti<sup>63</sup>.

Infine, come già descritto la riforma abroga la norma che prevedeva la completa soppressione della pubblicità su *France Télévisions* a partire dal 2016, mantenendo la possibilità di trasmettere messaggi pubblicitari sino alle ore 20.

L'intervento normativo appare ancora troppo recente per poter comprenderne la effettiva capacità del *Conseil*, anche in ragione della sua mutata composizione, di porsi come diaframma tra istituzioni politiche e amministratori dei media pubblici.

La riforma sembra, comunque, costituire un'oscillazione del pendolo nella direzione di un minor controllo governativo sulle reti pubbliche e insieme la conferma del limitato coinvolgimento del Parlamento nelle nomine e nell'indirizzo e controllo della televisione pubblica.

Il ruolo tutto sommato modesto delle istituzioni parlamentari si ricollega certamente alla caratteristica forma di governo della V Repubblica, ma segnala forse una consapevolezza dell'opportunità – specie nel nuovo contesto digitale – di uscire dalla dicotomia Governo-Parlamento, dall'alternativa tra un servizio pubblico che risponda principalmente al Presidente della Repubblica e alla sua maggioranza e uno che abbia come missione principale quella di assicurare la pluralità delle voci presenti nelle istituzioni.

---

<sup>63</sup> Artt. 47-1, commi 2 e 3, legge n. 86-1067 del 30 settembre 1986.

## CAPITOLO VI

# I MEDIA PUBBLICI IN SPAGNA NELLA COSTITUZIONE E NELLE LEGGI DI RIFORMA

SOMMARIO: 1. Il quadro costituzionale: l'art. 20.3 della Costituzione spagnola. – 2. La lenta attuazione delle disposizioni costituzionali: dallo Statuto del 1980 alle riforme della “era Zapatero”. – 3. La lunga riforma dei media pubblici: l'*Informe para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado*. – 4. La legge n. 17/2006 del 5 giugno 2006: i principi del servizio pubblico radiotelevisivo. – 5. La legge n. 17/2006 del 5 giugno 2006: la disciplina di nomina degli organi di governo. – 6. L'ulteriore tappa del processo riformatore: la legge n. 8 del 2009 e il finanziamento della RTVE. – 7. Il completamento del processo riformatore: la *Ley General de la Comunicación Audiovisual* del 2010 e il “non nato” *Consejo Estatal de Medios Audiovisuales*. – 8. Il temporaneo smantellamento della riforma: il *Real Decreto-Ley* del 20 aprile 2012. – 9. La riforma del 2017 e il ritorno alla “centralità del Parlamento”.

### 1. *Il quadro costituzionale: l'art. 20.3 della Costituzione spagnola*

Lo studio dell'ordinamento spagnolo apre prospettive di particolare interesse nell'indagine – al centro di questo saggio – sulla relazione tra pluralismo politico e sociale, ruolo degli organi di indirizzo politico e autonomia dei media di servizio pubblico. L'analisi dei principi costituzionali relativi al servizio pubblico radiotelevisivo e della loro concreta traduzione legislativa appare di peculiare rilievo sia per l'originalità del testo costituzionale spagnolo sia anche per la frequente e controversa evoluzione della normativa – la cui ultima tappa è costituita dalla legge n. 5/2017, del 29 settembre 2017 – che è connessa alle dinamiche della forma di governo spagnola e, inoltre, mostra evidenti elementi di analogia con l'altrettanta tormentata vicenda legislativa italiana.

Già i precetti della Costituzione spagnola in materia radiotelevisiva, specie per i mezzi di comunicazione dipendenti dallo Stato, contengono importanti elementi di novità rispetto al panorama costituzionale occidentale.

La disposizione che rileva è l'art. 20 Cost.<sup>1</sup>. In essa si coglie il tentativo del

---

<sup>1</sup> Art. 20, Costituzione del Regno di Spagna del 27 dicembre 1978: «Si riconoscono e tutelano i diritti:

Costituente spagnolo di fondere la prospettiva liberale classica della libertà di manifestazione del pensiero quale diritto individuale, che postula l'assenza di intromissioni da parte dell'autorità statale, e quella tipica dello stato democratico, che legge nella libertà di espressione una garanzia istituzionale della libera opinione pubblica.

In particolare, se nel primo comma dell'art. 20 Cost. il Costituente spagnolo del 1978 riprende formule ricorrenti nelle Carte costituzionali europee specie del secondo dopoguerra, consacrando il diritto di «esprimere e diffondere liberamente i pensieri, le idee e le opinioni, con la parola, lo scritto e qualunque altro mezzo di riproduzione» (art. 20.1, lett. a), nonché quello di «comunicare o ricevere liberamente informazioni veritiere con qualunque mezzo di diffusione» (art. 20.1, lett. d)<sup>2</sup>, nel terzo comma dello stesso articolo 20, che disciplina specificamente la radiotelevisione pubblica, pone, invece, principi inediti sia nelle Carte internazionali sia nelle Costituzioni, spagnole ed europee, che hanno maggiormente ispirato la redazione del testo<sup>3</sup>.

Più precisamente, l'art. 20.3 Cost. collega il controllo parlamentare dei media pubblici, la garanzia del diritto di accesso a detti media e il pluralismo sociale, prevedendo che «la legge regolerà l'organizzazione e il controllo parlamentare dei mezzi di comunicazione sociale dipendenti dallo Stato o da qualsiasi ente pubblico e garantirà l'accesso a detti mezzi da parte dei gruppi sociali e politici

a) a esprimere e diffondere liberamente il pensiero, le idee e le opinioni per mezzo della parola, degli scritti o con qualunque altro mezzo di riproduzione;

b) alla produzione e creazione letteraria, artistica, scientifica e tecnica;

c) alla libertà di insegnamento;

d) a comunicare o ricevere liberamente informazioni veritiere attraverso qualsiasi mezzo di diffusione. La legge regolerà il diritto alla clausola di coscienza e il segreto professionale nell'esercizio di tale libertà.

2. L'esercizio di questi diritti non può essere ristretto da nessun tipo di censura preventiva.

3. La legge regolerà l'organizzazione e il controllo parlamentare dei mezzi di comunicazione sociale dipendenti dallo Stato o da qualsiasi ente pubblico e garantirà l'accesso a detti mezzi da parte dei gruppi sociali e politici significativi, rispettando il pluralismo della società e delle diverse lingue della Spagna.

4. Queste libertà hanno i loro limiti nel rispetto dei diritti riconosciuti in questo titolo, nei precetti delle leggi che lo attuano, e specialmente nel diritto all'onore, all'intimità, alla propria immagine e alla protezione della gioventù e dell'infanzia.

5. Il sequestro di pubblicazioni, registrazioni e altri mezzi d'informazione potrà essere concesso soltanto in base a provvedimento giudiziale.».

<sup>2</sup> Sviluppando tale principio, il Tribunale costituzionale spagnolo ha rinvenuto, in un caso relativo ai limiti al diritto di sciopero, la qualificazione della diffusione radio e televisiva quale servizio essenziale, sottolineandone il ruolo di garante della libera formazione dell'opinione pubblica e del diritto di comunicare e ricevere informazioni: TC 183/2006.

<sup>3</sup> Per un approfondimento, si rinvia a M. CARLÓN RUIZ, *Artículo 20.3. Regulación, control y acceso a los medios de comunicación social*, in M.E. CASAS BAAMONDE, M. RODRIGUEZ-PINERO y BRAVO-FERRER (dir.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Madrid, Wolters Kluwer, 2008, p. 518.

significativi, rispettando il pluralismo della società e delle diverse lingue della Spagna».

Si tratta di una disposizione “nuova”, le cui ragioni possono rinvenirsi nel clima culturale che si andava diffondendo in Europa nel corso degli anni settanta del secolo scorso, specie negli Stati che rientravano nell’alveo della liberal-democrazia.

Riferimenti espliciti alla televisione pubblica si ritrovano così anche nella Costituzione portoghese del 1976, che all’art. 38, commi 5 e 6, prevede che lo Stato debba assicurare l’esistenza e il funzionamento di un servizio pubblico radiotelevisivo e che la struttura e il funzionamento dei mezzi di comunicazione sociale del settore pubblico debbano salvaguardare la loro indipendenza dal Governo, dalla pubblica amministrazione o da altri pubblici poteri e garantire che tutte le differenti correnti di opinioni si possano esprimere e confrontare. O ancora nella coeva Costituzione greca che, nel testo originario del 1975, all’art. 15, comma 2, prevedeva che la radiofonia e la televisione dovessero essere poste sotto il controllo diretto dello Stato e che esse dovessero avere per scopo la diffusione obiettiva, e in condizioni di eguaglianza, di informazioni, di notizie e di opere di letteratura o d’arte, nonché che dovesse essere assicurata la qualità delle emissioni in relazione alla loro funzione sociale e allo sviluppo culturale del Paese.

E non è certo accidentale che proprio in quegli anni i medesimi temi del pluralismo informativo, del diritto di accesso dei soggetti politici e sociali e dell’equilibrio dei poteri tra Governo e Parlamento nell’indirizzo e nella gestione della televisione pubblica fossero al centro del discorso politico in molti ordinamenti europei, come mostrano *inter alia* la legislazione e la giurisprudenza costituzionale italiana<sup>4</sup>.

L’art. 20.3 della Costituzione spagnola riflette, inoltre, la peculiare storia dei media nel Paese e segna una discontinuità non solo con il franchismo, durante il quale la televisione pubblica era rigidamente in mano al regime<sup>5</sup>, ma anche con

---

<sup>4</sup>Il riferimento è in particolare alle sentenze della Corte costituzionale del biennio 1974-76, che individuano la missione della televisione pubblica (e per alcuni aspetti anche privata) nella garanzia dell’imparzialità dell’informazione e del pluralismo delle culture presenti nella società, nonché alla legge n. 103 del 1975, che esalta il ruolo del Parlamento quale garante del diritto di accesso e dell’apertura del sistema radiotelevisivo pubblico.

<sup>5</sup>La televisione statale spagnola sorse nel 1956, come organo dell’amministrazione centrale, inquadrata nell’ambito delle competenze del Ministero dell’informazione. Operava, come ovunque nell’Europa continentale, in regime di monopolio, ma evidentemente in un contesto privo di ogni libertà civile. Soprattutto sino alla seconda metà degli anni sessanta, il regime mantenne una struttura accentrata e un ferreo controllo sulla dirigenza, facendo della televisione uno strumento centrale per la formazione di una identità nazionale unitaria, priva di conflitti e di pluralismo ideologico (cfr. M.A. MORENO FERNÁNDEZ, *La identidad de la televisión pública: evolución de sus fundamentos económicos*, Salamanca, Universidad Pontificia, 2003, p. 38). In particolare, la programmazione era orientata dalle direttive di Gabriel Arias Salgado de Cubas, ministro dell’informazione dal 1951 al 1962 e importante teorico del pensiero cattolico reazionario. La *Radio-tele-*

gli anni della transizione politica, allorché si mantenne un'organizzazione delle reti televisive territorialmente accentrata, con al vertice un direttore generale di nomina governativa e dotato di assai rilevanti poteri<sup>6</sup>.

In sintesi, l'art. 20.3 della Costituzione, al fine di garantire la presenza di un'opinione pubblica libera, riserva alla legge ordinaria la regolamentazione dell'organizzazione delle emittenti sotto il controllo statale e delle modalità attraverso le quali il Parlamento possa assicurare il rispetto da parte dell'apparato informativo pubblico dei principi costituzionali della libertà di espressione, del pluralismo e del diritto dei cittadini a essere correttamente informati<sup>7</sup>.

Al contempo, tale disposizione riconosce in capo a ogni gruppo politico, sociale e linguistico significativo un vero e proprio diritto di accesso a questi mezzi di comunicazione, in ciò riflettendo il principio del pluralismo politico, posto dall'art. 1, comma 1, della Carta quale «valore superiore» dell'ordinamento giuridico spagnolo, insieme a quelli della libertà, della giustizia e dell'uguaglianza<sup>8</sup>.

In tal modo, accanto alla dimensione puramente individuale della libertà di manifestazione del pensiero, la Costituzione spagnola valorizza anche quella partecipativa, eleggendola a strumento essenziale per lo sviluppo della forma di stato democratico-sociale voluta dal Costituente; ed è proprio il collegamento tra libertà di espressione e riconoscimento «di un'istituzione politica fondamentale, la libera opinione pubblica, indissolubilmente legata al pluralismo politico, che è un valore fondamentale e un requisito per il funzionamento dello stato democratico» che ha condotto nel 1982 il Tribunale costituzionale spagnolo a ritenere conforme alla Costituzione il divieto allora previsto per i privati di trasmettere su scala nazionale<sup>9</sup>.

Dall'art. 20.3 Cost. è stata ricavata una serie di direttive e limiti per il legislatore ordinario.

In primo luogo, da esso discende che la televisione pubblica non sia in sé «costituzionalmente legittima», indipendentemente dalle forme con le quali si

*visión Española (RTVE)* venne creata nel 1973, con decreto ministeriale, attraverso l'integrazione delle emittenti appartenenti a *Radio Nacional de España* e *Televisión Española*. Anche tale ente, che sarebbe dovuto essere disciplinato dalla legislazione sugli enti statali autonomi, di fatto rimase alle dirette dipendenze dello Stato. Infatti, il direttore generale della RTVE era a capo della *Dirección General de Radiodifusión y Televisión* che era, a sua volta, alle dipendenze del *Ministerio de Información y Turismo*. Così, la censura e il controllo ideologico del regime rimasero rigidi sino alla sua caduta; emblematico l'oscuramento, nel 1973, della notizia del decesso del grande nemico Pablo Picasso.

<sup>6</sup> Con il *Real Decreto* 2750/1977 del 28 ottobre 1977, la RTVE è stata trasformata in un organismo autonomo operante nell'ambito delle competenze del *Ministerio de Cultura y Bienestar*, divenendo in tal modo un soggetto di diritto pubblico con personalità giuridica propria.

<sup>7</sup> In questo senso TC 6/1981.

<sup>8</sup> Sul tema si veda, in particolare, A. MONTORIO FRAGUAS, *El Derecho de Acceso a la Radiotelevisión pública*, Madrid, Dykinson, 2007, *passim*.

<sup>9</sup> TC 12/1982.

organizza, si finanzia e si controlla, ma lo sia solo qualora sia in grado di offrire un'informazione plurale e obiettiva, nonché il diritto di accesso dei gruppi sociali più significativi<sup>10</sup>.

Inoltre, nella prospettiva della Costituzione spagnola, l'obbligo di garantire il pluralismo interno dei media statali risiede principalmente nella possibilità per le Camere di esercitare un controllo effettivo sull'adempimento della missione di servizio pubblico; il Parlamento non può dunque essere confinato in un ruolo marginale, sia in relazione ai poteri del Governo, sia rispetto a una costituenda autorità di regolazione del settore.

Ciò non significa, tuttavia, che al Parlamento debba essere attribuita in via esclusiva o preponderante la funzione di eleggere gli organi di amministrazione della radiotelevisione pubblica. Infatti, la dubbia compatibilità con la Costituzione del potere governativo di nomina dell'organo di vertice delle reti pubbliche non implica che debbano essere necessariamente le Camere a esercitare tale funzione, né comporta l'obbligo di attribuire alle stesse il potere di revoca degli amministratori. La discrezionalità riconosciuta al legislatore in materia è, infatti, ampia e, come si osserverà in seguito, lo stesso rapporto della commissione che ha dato il via nel 2004 al processo di riforma in Spagna ridimensionava il ruolo delle *Cortes* nella nomina del consiglio di amministrazione e dell'organo esecutivo della radiotelevisione pubblica.

Ulteriore questione oggetto di dibattito tra i giuristi spagnoli è se dall'art. 20 Cost. – e in particolare dal suo comma 3 – discenda un obbligo per il legislatore di istituire e mantenere un soggetto pubblico nel sistema radiotelevisivo oppure se gli obblighi sorgano solo qualora esistano media pubblici<sup>11</sup>. La risposta non è scontata. Certamente, la norma costituzionale impone, nella logica dello stato democratico-sociale, un intervento attivo dei pubblici poteri nel settore dei media, per salvaguardare l'esistenza di un'informazione veritiera, obiettiva e plurale<sup>12</sup>. Nel disegno del Costituente, tale intervento avrebbe dovuto assicurare il ritorno di una stampa *privata*, libera e plurale<sup>13</sup>, nonché lo sviluppo di una radio-

<sup>10</sup> In questo senso, J.C. LAGUNA DE PAZ, *Television y competencia*, Madrid, La Ley-Actualidad, 2000, p. 87, nota 205.

<sup>11</sup> In senso favorevole T. DE LA QUADRA-SALCEDO (coordinador), *El régimen jurídico de la Comunicación Local*, Barcelona, Marcial Pons, 2002, p. 26 e, seppur con qualche riserva, M. CARLÓN RUIZ, *Artículo 20.3. Regulación, control y acceso a los medios de comunicación social*, in M.E. CASAS BAAMONDE, M. RODRIGUEZ-PINERO Y BRAVO-FERRER (dir.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, cit., pp. 521-522 ed E. LINDE PANIAGUA, *La obligación de los poderes públicos de crear y mantener medios públicos de comunicación audiovisual*, in A. BOIX PALOP y J.M. VIDAL BELTRÁN (dir.), *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, p. 90 ss.; *contra* J.C. LAGUNA DE PAZ, *Television y competencia*, cit., p. 86 ss.

<sup>12</sup> TC 63/1987; in dottrina, cfr. J.M. HERREROS LÓPEZ, *El servicio público de televisión*, Valencia, Fundación Coso, 2004, pp. 40-42.

<sup>13</sup> E. LINDE PANIAGUA, *La obligación de los poderes públicos de crear y mantener medios públicos*

televisione *pubblica*, obiettiva e aperta. Dunque, lo “spirito” della Costituzione sembra presupporre l'esistenza di una radiotelevisione pubblica, in quanto funzionale alla tutela di altri beni di rango costituzionale, quali il pluralismo politico e sociale e la libera competizione democratica.

Di questo “spirito” è espressione proprio l'art. 20.3 Cost, che pone sotto il controllo parlamentare i mezzi di comunicazione sociale dipendenti dallo Stato e impone loro il rispetto del pluralismo interno e del diritto di accesso. Dalla lettera di tale disposizione non è possibile, tuttavia, ricavare un obbligo costituzionale di creare o di mantenere in vita una televisione pubblica; né indicazioni in questo senso provengono dallo stesso Tribunale costituzionale che, molti decenni or sono, ritenne che dal riconoscimento del diritto di accesso non potesse discendere *sic et simpliciter* «il diritto a esigere fondi pubblici da parte di media privati, né l'obbligo di istituire e finanziare media di carattere pubblico»<sup>14</sup>.

In sintesi, dunque, vi è un evidente *favor* costituzionale per la presenza di un sistema della comunicazione con un rilevante operatore statale, anche nell'età del digitale e della convergenza, ma la televisione pubblica non è ritenuta in sé come una componente necessaria del sistema dei media audiovisivi spagnoli; essa deve giustificare la sua permanenza con il concreto perseguire l'interesse generale, come vale del resto per ogni settore dell'amministrazione<sup>15</sup>. Di qui, il rilievo costituzionale della questione del pluralismo informativo e dell'autonomia del servizio pubblico, ma anche la non automatica contrarietà ai principi costituzionali dell'ipotesi, al momento solo speculativa, di un abbandono dell'intervento diretto dello Stato nel settore e della sua sostituzione con altre forme di garanzia del precetto costituzionale del pluralismo interno<sup>16</sup>.

Il medesimo intento di discontinuità con il passato e di apertura ai valori del pluralismo che caratterizza l'art. 20 della Carta spagnola si coglie nell'art. 149.1 Cost., che al n. 27 prevede siano di competenza dello Stato centrale le norme fondamentali sul regime della stampa, della radio, della televisione e in generale di tutti i mezzi di comunicazione sociale, mentre ne affida alle Comunità autonome lo sviluppo e l'attuazione (così anche il Tribunale costituzionale, nella sen-

---

*de comunicacion audiovisual*, in A. BOIX PALOP, J.M. VIDAL BELTRÁN (dir.), *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*, cit., p. 90, sottolinea come all'entrata in vigore della Costituzione del 1978 sembrò del tutto ragionevole alienare i periodici franchisti che passarono in mano privata, né si alzò alcuna voce rilevante a sostegno della necessità che lo Stato continuasse a possedere giornali.

<sup>14</sup> TC 6/1981; nello stesso senso anche TC 86/1982 e 63/1987.

<sup>15</sup> Anche secondo la dottrina spagnola, l'attività della radiotelevisione pubblica si configura come esercizio non di un diritto fondamentale, ma di una funzione preordinata al perseguimento dell'interesse generale; cfr. J.C. LAGUNA DE PAZ, *Television y competencia*, cit., p. 87, nota 205.

<sup>16</sup> In questo senso M. CARLÓN RUIZ, *Artículo 20.3. Regulación, control y acceso a los medios de comunicación social*, in M.E. CASAS BAAMONDE, M. RODRIGUEZ-PINERO Y BRAVO-FERRER (dir.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, cit., p. 521.

tenza n. 26 del 1982)<sup>17</sup>. Si è aperta in tal modo la via a un decentramento delle politiche radiotelevisive che ha avuto un rilievo non piccolo nel sistema radiotelevisivo spagnolo<sup>18</sup>.

Ed è in questo quadro che occorre esaminare la lunga e faticosa evoluzione della legislazione spagnola in materia audiovisiva<sup>19</sup> e, soprattutto, il lungo e complesso processo riformatore che, specie nel primo decennio del XXI secolo, ha provato a tradurre effettivamente in legge i precetti costituzionali del pluralismo e della obiettività della radiotelevisione pubblica.

## 2. La lenta attuazione delle disposizioni costituzionali: dallo Statuto del 1980 alle riforme della “era Zapatero”

Per oltre un quarto di secolo, la televisione pubblica spagnola è stata disciplinata dalla legge n. 4 del 1980 (*Estatuto de la Radio e de la Televisión*), prima legge di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia. Assunto di fondo di tale normativa era la definizione della radiotelevisione quale servizio pubblico essenziale, di cui lo Stato era titolare<sup>20</sup>. L’attività di radio e telediffusione era dunque riservata a enti pubblici e solo a seguito della *Ley de Televisión Privada* del 1988 le imprese private titolari di una concessione poterono entrare nel mercato dell’audiovisivo.

Lo Statuto del 1980 innovava timidamente il modello organizzativo che si era sviluppato nel periodo franchista e, nonostante le prescrizioni costituzionali, non recideva quel cordone ombelicale tra Governo e televisione pubblica che aveva connotato l’esperienza precedente. Secondo lo Statuto, infatti, il consiglio di amministrazione e il direttore generale, e cioè gli organi fondamentali della

---

<sup>17</sup> Sull’evoluzione del sistema televisivo nelle Comunità autonome spagnole, si rinvia a G. PAVANI, *Radiotelevisioni. Profili storici e comparati*, Bologna, 2012, p. 179 ss.

<sup>18</sup> Infatti, la rottura del monopolio televisivo statale si ebbe con la legge n. 46 del 1983 (*Ley Reguladora del Tercer Canal de Televisión*), che aprì la via all’istituzione di televisioni regionali, sotto il controllo delle Comunità autonome, mentre il passaggio a un vero e proprio sistema “misto” o “duale” avvenne nel 1990, con qualche ritardo rispetto alla gran parte dei paesi della Comunità europea, in seguito all’approvazione delle leggi n. 31 del 1987 (*Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones*) e n. 10 del 1988 (*Ley de Televisión Privada*), che consentirono ai privati di gestire (indirettamente) il servizio pubblico televisivo.

<sup>19</sup> Più di un commentatore considera la legislazione spagnola in materia di audiovisivo un esempio paradigmatico della patologia che affligge gli ordinamenti giuridici occidentali: «*Selva normativa, legislación a la carta, confusión de fines públicos y privados, volatilidad normativa por razones partidarias, todos esos calificativos, y otros más, pueden verterse sobre el ordenamiento jurídico audiovisual español en que escasea la seguridad jurídica y abunda la arbitrariedad de los poderes públicos*»; così E. LINDE PANIAGUA, *Las mutaciones del régimen jurídico de la televisión pública estatal y su incompatibilidad con el derecho de la Unión Europea*, in *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2013, pp. 183-184.

<sup>20</sup> *Estatuto de la Radio y la Televisión*, capitolo I, art. 1, comma 2.



RTVE, l'ente pubblico concessionario del servizio pubblico, erano di nomina parlamentare o governativa.

Il consiglio era, infatti, formato da dodici componenti, eletti per metà dal *Congreso de los Diputados* e per metà dal *Senado* a maggioranza qualificata dei due terzi, in base a «rilevanti meriti professionali». Le nomine avvenivano all'inizio di ogni legislatura, secondo consolidati criteri spartitori tra i gruppi; il mandato dei consiglieri era di quattro anni e cessava comunque al termine della legislatura stessa. La presidenza era a rotazione. Le competenze del consiglio di amministrazione erano invero limitate e, in effetti, il suo ruolo fu complessivamente di secondo piano, più simile a quello di una commissione di vigilanza che a quello tipico degli organi di amministrazione.

Ruolo chiave era invece quello del direttore generale, cui erano attribuite le più rilevanti funzioni di governo dell'ente di gestione del servizio pubblico, tra le quali la nomina della dirigenza della RTVE e delle altre società controllate. Il direttore generale era, come in passato, nominato direttamente dal Governo, che doveva solo chiedere un parere non vincolante al consiglio di amministrazione. La legge non prevedeva alcun serio requisito professionale e, nei fatti, la scelta del direttore fu quasi sempre ispirata da criteri di vicinanza ideologica al Governo in carica, più che da capacità manageriale o conoscenza del mondo dei media<sup>21</sup>. Per limitare l'ingerenza governativa nell'esercizio delle funzioni si prevedeva che il mandato del direttore coincidesse con la durata della legislatura e che lo stesso potesse essere rimosso solo in casi eccezionali; tuttavia, molti furono gli episodi di dimissioni “sollecitate” di direttori divenuti nel corso del loro mandato invisati al Governo.

In sintesi, le televisioni pubbliche, statali o autonome, sono state considerate dalle formazioni politiche al potere come un “*botín electoral*”, tanto che i partiti al governo, al centro o nelle Comunità, hanno non solo nominato gli amministratori, ma anche selezionato gran parte dei dipendenti secondo criteri di affinità ideologica<sup>22</sup>.

Sino al 2006, anno della legge più rilevante di riforma del servizio pubblico, molte erano le perplessità di ordine costituzionale sulla normativa che regolava l'assetto istituzionale dell'emittente statale, la quale appunto attribuiva la gran parte dei poteri decisionali a un soggetto, il direttore generale, designato dal Governo, senza possibilità di intervento effettivo delle *Cortes*; si dubitava in particolare, della conformità con il principio pluralista e con il diritto dei cittadini a

---

<sup>21</sup> Si v. G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Televisión pública. En especial, la televisión estatal*, in S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Derecho de la regulación económica. V. Audiovisual*, Madrid, Iustel, 2012, p. 153 ss. e M. MEDINA, *El nuevo modelo de la televisión pública española*, in *Comunicación y Sociedad*, n. 2, 2010.

<sup>22</sup> E. LINDE PANIAGUA, *La obligación de los poderes públicos de crear y mantener medios públicos de comunicación audiovisual*, in A. BOIX PALOP, J.M. VIDAL BELTRÁN (dir.), *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*, cit., p. 93.

essere correttamente informati, sanciti nell'art. 20.3 Cost.; tuttavia, la questione non giunse mai all'esame del Tribunale costituzionale.

La carenza di contrappesi e di freni a un uso propagandistico della radiotelevisione pubblica da parte delle forze di governo mostra l'inadeguatezza della riforma del 1980 rispetto alle esigenze di crescita democratica di un Paese appena liberato dalla dittatura. In altre parole, si coglie nell'esperienza democratica spagnola – come e forse ancora più che nell'Italia repubblicana – una dissonanza tra il testo costituzionale, che postula una netta discontinuità rispetto al regime precedente e la legislazione che, al di là delle affermazioni di principio, in buona parte mantiene il modello radiotelevisivo ereditato dal franchismo e determina un complessivo asservimento dei media pubblici alle esigenze della politica.

Altro carattere che connota la storia della televisione pubblica spagnola, dai primordi alla riforma del finanziamento del 2009, è il massiccio ricorso alla pubblicità per il sostentamento delle reti pubbliche. La Spagna è uno dei rari paesi europei ove il canone è stato abolito, negli anni sessanta del secolo scorso, e non più reintrodotta; le sovvenzioni pubbliche, di entità non particolarmente elevate sino ad anni recenti, erano erogate senza continuità e certezza, soprattutto per sanare i deficit di bilancio<sup>23</sup>. In questo quadro, dunque, i media di proprietà dello Stato si trovarono, dagli inizi degli anni novanta, a competere “ad armi pari” con le emittenti private: di qui la necessità di attirare il maggior numero di ascolti e di inserzionisti e il quasi inevitabile peggioramento del livello delle programmazioni della tv pubblica.

In sintesi, orientamento costantemente filogovernativo, sudditanza alla politica, alto indebitamento e “*mercantilización*” sono i caratteri che hanno segnato la profonda crisi di credibilità che ha attraversato la televisione pubblica spagnola sul finire del XX secolo<sup>24</sup>.

### 3. *La lunga riforma dei media pubblici: l'Informe para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado*

In questo contesto, il tema della “*desgubernamentalización*” della RTVE divenne una sorta di *refrain* del dibattito pubblico spagnolo, sino a essere posto al centro dell'agenda politica dalla metà dello scorso decennio.

---

<sup>23</sup> A titolo di esempio, nel 2005, prima del ciclo di riforme socialiste, la RTVE aveva ricavi da pubblicità pari a 781 milioni di euro, mentre gli altri introiti ammontavano complessivamente a circa 100 milioni (fonte: A. AZURMENDI, *Televisión Española (TVE): La reforma de RTVE*, in A. AZURMENDI (dir.), *La reforma de la televisión pública Española*, Valencia, Tirant lo Blach, 2007, p. 309); sulle modalità del tutto peculiari di finanziamento delle televisioni spagnole, si veda anche G. PAVANI, *Radiotelevisioni. Profili storici e comparati*, cit., pp. 229-231.

<sup>24</sup> E. BUSTAMANTE, *Storia della radio e della televisione in Spagna, 1939-2007: il lato debole della democrazia*, cit., p. 245.

Se, infatti, in Francia la revisione della normativa sul servizio pubblico del 2009 pare discendere da una improvvisa (e secondo alcuni improvvisata) iniziativa dell'allora presidente Sarkozy<sup>25</sup>, il processo riformatore spagnolo ha avuto ben altra logica, elaborazione, complessità e durata. Tale processo ha inizio nel 2004, all'alba della c.d. "era Zapatero", investe l'intero sistema dei media audiovisivi e apre la via a una transizione da una televisione pubblica ritenuta sotto controllo governativo, iperpoliticizzata, finanziata massicciamente dalla pubblicità e sostanzialmente assimilabile alla televisione commerciale, a un servizio pubblico radicalmente diverso nella missione, nel finanziamento e in parte anche nel rapporto con il potere politico.

Il Governo Zapatero era in un certo senso un Governo "battezzato" dall'uso politico dei media: l'eccesso di manipolazione dell'informazione da parte del Governo Aznar dopo gli attentati terroristici di Madrid dell'11 marzo 2004 fu infatti ritenuto una causa non secondaria dell'inatteso successo dei socialisti alle elezioni di qualche giorno più tardi<sup>26</sup>. Di qui, forse, anche l'attenzione peculiare della nuova maggioranza alla televisione pubblica, riassunta nella formula della c.d. "doppia transizione": il percorso non più rinviabile verso la tecnologia digitale terrestre avrebbe dovuto essere accompagnato da una progressiva, radicale revisione delle regole del sistema radiotelevisivo e, in particolare, dei mezzi di comunicazione statali, assai più bisognosi di riforme di quelli dipendenti dalle Comunità autonome.

In altri termini, emergeva la consapevolezza che la riforma dei media rientrasse tra le riforme istituzionali di cui il Paese aveva bisogno<sup>27</sup>.

In tale quadro, il Governo concepì un percorso originale, che si aprì con l'istituzione, mediante il *Real Decreto* n. 744 del 23 aprile 2004, del *Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado*, comitato di cinque saggi incaricato di ridefinire il concetto di servizio pubblico e, *inter alia*, di ripensare la missione, la struttura societaria, la *governance*, il rapporto con la politica e il finanziamento della televisione di Stato. Il lavoro affidato al *Consejo de Sabios* era particolarmente delicato, in quanto il Governo si era impegnato a trasformare "automaticamente" in legge le sue conclusioni; ciò nella consapevolezza che una riforma che riducesse l'influenza politica e governativa sulla televisione di Stato avrebbe potuto essere approvata dalle *Cortes* solo se in qualche modo imposta "a scatola chiusa"<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Per la riforma francese del 2009 si rinvia al paragrafo 3 del precedente capitolo.

<sup>26</sup> E. BUSTAMANTE, *Storia della radio e della televisione in Spagna, 1939-2007: il lato debole della democrazia*, cit., p. 245.

<sup>27</sup> E. BUSTAMANTE, *Storia della radio e della televisione in Spagna, 1939-2007: il lato debole della democrazia*, cit., p. 249.

<sup>28</sup> Come nota Enrique Bustamante (E. BUSTAMANTE, *Storia della radio e della televisione in Spagna, 1939-2007: il lato debole della democrazia*, cit., p. 255), un organismo di tal genere costi-

L'esito del lavoro dei cinque saggi fu l'*Informe para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado*, presentato dal *Consejo* nel febbraio 2005<sup>29</sup>. Tale documento parte dall'individuazione delle premesse teoriche necessarie per ridefinire il servizio pubblico e differenziarlo dalle emittenti private, in relazione soprattutto al finanziamento, alla qualità della programmazione e al ruolo ad esso affidato nel passaggio alla tecnologia digitale. Propone, quindi, soluzioni invero rivoluzionarie nel contesto spagnolo per quanto concerne la struttura societaria della televisione pubblica e l'autonomia dal Governo e, più in generale, dal potere politico ed economico. Prospetta, infatti, l'istituzione di un consiglio di amministrazione solo per metà di nomina parlamentare e di un direttore generale eletto dallo stesso consiglio al suo interno. Infine, suggerisce la creazione di un'autorità di regolazione del sistema audiovisivo – incaricata anche del controllo annuale del rispetto della missione del servizio pubblico – indipendente sia dal Governo che dagli operatori economici, fatto che avrebbe posto fine ad una anomalia spagnola all'interno dell'Unione europea.

Come si dirà tra breve, tale disegno si realizzò solo parzialmente negli anni successivi.

#### 4. *La legge n. 17/2006 del 5 giugno 2006: i principi del servizio pubblico radiotelevisivo*

La seconda tappa del cammino riformatore è costituita dalla legge n. 10/2005 del 14 giugno 2005, che anticipa il passaggio definitivo alla tecnologia digitale, liberalizza i servizi radiotelevisivi via cavo e, soprattutto, apre il mercato a due nuovi operatori già nella fase decisiva della transizione alla nuova modalità di trasmissione del segnale, nella prospettiva di evitare un consolidamento nel digitale delle posizioni degli operatori presenti nell'analogico<sup>30</sup>.

Il cambiamento più significativo in materia di radio e televisione pubblica di proprietà dello Stato è avvenuto con la legge n. 17/2006 del 5 giugno 2006, che riforma radicalmente il settore radiotelevisivo pubblico, abrogando tutte le di-

---

tuiva una novità per la realtà politica spagnola, tradizionalmente priva di una cultura delle commissioni indipendenti, come le *Royal Commissions* britanniche o le *Missions d'études* francesi.

<sup>29</sup>Per una analisi dettagliata di questo documento, si vedano A. AZURMENDI, *Televisión Española (TVE): La reforma de RTVE*, in A. AZURMENDI (dir.), *La reforma de la televisión pública Española*, cit., p. 278 ss.; G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Televisión pública. En especial, la televisión estatal*, in S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Derecho de la regulación económica. V. Audiovisual*, cit., p. 146 ss.; E. BUSTAMANTE, *Storia della radio e della televisione in Spagna, 1939-2007: il lato debole della democrazia*, cit., p. 254 ss.

<sup>30</sup>Sulla normativa relativa all'emittenza privata nella fase di sviluppo delle nuove piattaforme, si rinvia a G. DE MATTEIS TORTORA, *Guida sintetica al sistema radiotelevisivo spagnolo*, in E. BUSTAMANTE, *Storia della radio e della televisione in Spagna, 1939-2007: il lato debole della democrazia*, cit., pp. 753-761.

sposizioni dello Statuto del 1980 relative al servizio pubblico statale e recependo buona parte delle indicazioni del *Consejo de Sabios*.

La legge del 2006 – tutt'ora in vigore, con le modifiche di cui si dirà in seguito – stabilisce che televisione e radio di proprietà statale siano servizi essenziali per la comunità (art. 2) e modifica il quadro giuridico nel quale operavano le emittenti pubbliche, trasformando, sul modello della britannica *BBC*, la *RTVE – Radiotelevisión Española* da ente pubblico a *Corporación*, a società a capitale integralmente statale, ma con una speciale autonomia rispetto al Governo e all'amministrazione dello Stato (art. 5). A tale soggetto è attribuita la gestione diretta del servizio pubblico (art. 3).

Inoltre, la legge prevede una definizione di media di servizio pubblico coerente con le prescrizioni dell'art. 20 Cost. e, in particolare, con l'obbligo di promuovere pluralismo e partecipazione, garantendo che nessun significativo gruppo sia escluso<sup>31</sup>.

Il servizio pubblico è così qualificato quale «servizio essenziale per la comunità, al fine di raggiungere la coesione delle società democratiche» (art. 2) e comprende la produzione di contenuti audiovisivi, la realizzazione e la diffusione di canali generalisti e tematici, in chiaro o codificati, in ambito nazionale o internazionale, così come l'offerta di servizi connessi in rete o interattivi, purché orientati al perseguimento della missione propria del servizio pubblico.

La sua missione è in primo luogo di contribuire alla diffusione dei principi costituzionali e di soddisfare – secondo la nota formula reithiana già ricordata nei precedenti capitoli di questo lavoro quale elemento guida di un'idea democratica dei media pubblici – le esigenze di informazione, cultura, educazione ed intrattenimento della società spagnola. A ciò si aggiungono le finalità e i compiti indicati dalla legge (art. 3 e artt. 25 ss.): diffondere l'identità e la diversità culturale della Spagna; promuovere la società dell'informazione; favorire il pluralismo, la partecipazione e tutti gli altri valori costituzionali, assicurando l'accesso dei gruppi sociali e politici significativi; garantire un'informazione obiettiva, veritiera e plurale, che deve ispirarsi pienamente ai criteri dell'indipendenza professionale e del pluralismo politico, sociale e ideologico. Detti compiti sono poi ulteriormente precisati dalle *Cortes Generales* tramite un «mandato-quadro» della durata di nove anni e specificati nel dettaglio attraverso un «contratto-programma» triennale sottoscritto da Governo e *Corporación* stessa, previa comunicazione alle *Cortes* (art. 4).

Nel complesso, il Parlamento spagnolo ha inteso stabilire, per la prima volta nella legislazione spagnola, una chiara differenziazione tra emittenti pubbliche e private, in precedenza assai sfumata nella normativa e ancor più nella realtà.

La legge del 2006 – così come la successiva legge n. 7/2010, del 31 marzo

---

<sup>31</sup> Sul punto, B. SANJURJO REBOLLO, *Manuale de Derecho de la información*, Madrid, Dykinson, 2010, p. 193.

2010 (*Ley General de la Comunicación Audiovisual – LGCA*), che disciplina le norme fondamentali in materia di media audiovisivi – abbandona l'impostazione che, a partire dallo Statuto della radiotelevisione del 1980, definiva ogni servizio di comunicazione audiovisiva un «servizio di interesse generale», e come tale da regolamentare e sottoporre a obblighi e divieti specifici, per garantire il pluralismo e gli interessi generali. Dopo la riforma, il servizio pubblico è definito «servizio essenziale di interesse economico generale», con la missione contribuire alla formazione di un'opinione pubblica pluralistica (art. 40, I, *LGCA*). Tale funzione può essere assunta da Stato, Comunità autonome o enti locali, ma non da soggetti privati. Per il legislatore spagnolo, pertanto, la titolarità pubblica della televisione è condizione *sine qua non* per l'esistenza del servizio pubblico, vale a dire di un servizio dotato di quei valori “pubblici” richiesti dalla Costituzione. La legge vieta tra l'altro la possibilità di appaltare a terzi la produzione di programmi informativi e di quelli più strettamente connessi con la missione del servizio pubblico (art. 7.5, legge n. 17/2006). Nonostante l'indiscutibile salto di qualità compiuto con la riforma del 2006, anche nella normativa spagnola permane tuttavia la difficoltà, comune a molti altri ordinamenti europei, di tracciare un confine tra pubblico e privato, sulla base delle necessariamente generiche indicazioni circa il contenuto e la qualità della programmazione.

Inoltre, la legge del 2006 garantisce espressamente, quasi trent'anni dopo il riconoscimento in Costituzione, il diritto di accesso ai media pubblici dei più significativi gruppi sociali e politici: a tale disposizione è stata data un anno più tardi una dettagliata specificazione, qualificando quali gruppi rilevanti non solo partiti politici, ma anche organizzazioni sindacali e imprenditoriali, confessioni religiose, associazioni no-profit, culturali e dei consumatori e comunque finalizzate a scopi di interesse generale<sup>32</sup>.

Per quanto concerne la struttura organizzativa della *Corporation RTVE*, è evidente nell'impianto della legge il tentativo di individuare un equilibrio tra esigenze non facilmente conciliabili: garantire il buon funzionamento degli organi sociali, dotarli di uno statuto che assicuri un sufficiente grado di indipendenza dal potere politico, ma non recidere al contempo il collegamento con gli organi rappresentativi del corpo elettorale. Così, per quanto concerne la struttura societaria, la legge prevede che la *Corporation RTVE* sia regolata dal diritto commerciale, con la presenza come organi di governo di un *Consejo de Administración* e di un nuovo organo monocratico, il *Presidente de la Corporation*. In deroga alle regole generali del diritto societario, la legge cancella la figura del direttore generale e ne attribuisce la gran parte dei compiti al presidente del C.d.A., che in tal modo cumula la funzione di rappresentante istituzionale della

---

<sup>32</sup> Su questo profilo, cfr. INSTITUT FÜR EUROPÄISCHES MEDIENRECHT (EMR), *Public service media according to constitutional jurisprudence – The human rights and constitutional law dimension of the role, remit and independence*, Saarbrücken/Brüssel, 2009, pp. 177-178.

*Corporatiòn* con quella di direttore esecutivo della stessa, presiedendo il consiglio, partecipando alle sue deliberazioni e dando attuazione alle stesse.

Anche per quanto riguarda la scelta dei criteri di composizione del consiglio di amministrazione e di designazione del presidente, è evidente il tentativo di armonizzare valori di rilievo costituzionale tra loro in potenziale conflitto, quali il raccordo con l'istituzione parlamentare e l'autonomia dal Governo e più in generale dalla politica. Le norme sulle nomine dell'organo di governo e soprattutto sul vertice della società hanno costituito evidentemente lo scoglio più alto, nonché il settore in cui il legislatore si è maggiormente distaccato dal progetto suggerito dai cinque saggi, che mirava a porre il potere di nomina maggiormente al di fuori dal circuito politico-parlamentare.

Soprattutto, come si dirà in seguito, questa parte della legge ha avuto una vita travagliata: nel 2012, infatti, il successivo Governo, a maggioranza PPE, ha approvato un decreto legge che modificava – sino quasi a stravolgerle – alcune tra le più innovative disposizioni in materia di nomina del presidente e del *Consejo*, riconducendo in capo alla maggioranza il potere di designare il vertice della RTVE. Nel settembre 2017, *a contrario*, il Congresso con una votazione deliberata ad ampia maggioranza è tornato sui suoi passi, recuperando lo spirito della riforma del 2006 e ripristinando la gran parte delle regole relative all'elezione del consiglio e del presidente introdotte in quell'occasione. Ciò mostra quanto le norme in materia di *governance* siano *controversial* e, al contempo, indicative dell'idea di democrazia che prevale nei diversi passaggi storici e culturali della recente storia spagnola.

##### 5. La legge n. 17/2006 del 5 giugno 2006: la disciplina di nomina degli organi di governo

Nel dettaglio, la legge del 2006 (artt. 10-18) aveva previsto che il consiglio di amministrazione fosse formato da dodici membri, eletti dalle *Cortes Generales* tra soggetti di riconosciuta qualificazione ed esperienza professionale. In particolare otto erano nominati dal *Congreso de los Diputados* (di cui due su proposta dei due sindacati più rappresentativi a livello statale, presenti all'interno di RTVE) e quattro dal *Senado*, a maggioranza dei due terzi e per un periodo di sei anni, senza possibilità di rielezione<sup>33</sup>.

La modifica più radicale rispetto alla legislazione precedente riguardava il modo di elezione della nuova figura del presidente. La legge del 2006 disponeva che fosse formalmente nominato dal consiglio di amministrazione, ma a seguito di designazione del Congresso, tra i dodici componenti eletti dalle *Cortes*, a

---

<sup>33</sup> G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Televisión pública. En especial, la televisión estatal*, in S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Derecho de la regulación económica. V. Audiovisual*, cit., p. 157.

maggioranza dei due terzi; fu, invece, scartata la proposta dei cinque saggi di lasciare al C.d.A. la possibilità di scegliere il presidente tra i propri componenti.

Tale riforma dunque, per la prima volta nell'esperienza spagnola, ha sottratto al Governo la nomina del vertice esecutivo della società e ha imposto, grazie alle maggioranze qualificate previste per la nomina del presidente, una condivisione con l'opposizione nell'individuazione di una figura che goda di ampia fiducia.

Rispetto alla normativa del 1980, ha stabilito anche un maggior equilibrio tra i poteri dell'organo monocratico e di quello collegiale.

Inoltre, la legge sancisce – e questa parte non è stata smantellata dal legislatore del 2012 – regole di contorno funzionali a una maggiore autorevolezza, rappresentatività e autonomia degli organi di governo della *RTVE*: prevede che i candidati debbano, prima della loro designazione, sottoporsi a *hearings* pubblici davanti al *Congreso* e al *Senado*, affinché le Camere possano valutare la loro idoneità ad assumere la carica; stabilisce l'obbligo di equilibrio tra i generi; quanto alla revoca dei consiglieri, la legge richiede la maggioranza qualificata dei due terzi del Congresso<sup>34</sup>.

Sono sanciti poi il divieto per i consiglieri di avere interessi nelle imprese di comunicazione, l'incompatibilità con altre attività, il rinnovo parziale del consiglio e la non rieleggibilità dei componenti.

Sempre al fine di ridefinire il ruolo del Parlamento quale organo di indirizzo generale del servizio pubblico, la riforma prevede – come si è già accennato – che gli obiettivi generali del servizio pubblico non espressamente indicati nella legge siano individuati ogni nove anni in un «mandato-quadro» e che le linee in esso sancite siano sviluppate in un «contratto-programma» sottoscritto da Governo e *Corporación RTVE* ogni tre anni. Di tale contratto e della sua attuazione deve essere informato il Parlamento.

Nella logica di rendere effettivo l'obbligo costituzionale di prevedere il controllo parlamentare sui mezzi di comunicazione pubblici e al contempo di limitare l'ingerenza politica nell'attività ordinaria del consiglio, la legge abroga la previsione – contenuta nella legge del 1980 e peraltro mai realizzata – di istituire una commissione parlamentare di controllo del Congresso, stabilendo invece che la *Corporación* debba sottomettere annualmente alle *Cortes* una relazione sull'attuazione dei compiti di servizio pubblico. A tal fine, i due rami del Parlamento hanno istituito una commissione mista che esercita in tale nuovo contesto la funzione di controllo sancita dal testo costituzionale.

Infine, la struttura istituzionale disegnata dal legislatore del 2006 prevede la

---

<sup>34</sup> G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Televisión pública. En especial, la televisión estatal*, in S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Derecho de la regulación económica. V. Audiovisual*, cit., p. 158. Sull'organizzazione e la struttura di governo RTVE, si veda anche S. MUNOZ MACHADO, *La regulación del sector audiovisual en España. Precedentes, régimen general y controversias esenciales*, in S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Derecho de la regulación económica. V. Audiovisual*, cit., p. 63 ss.



presenza di altri due organi con funzioni di partecipazione. Il primo di essi è il *Consejo Asesor*, composto da quindici membri designati dalle principali istituzioni e associazioni rappresentative della società spagnola, che svolge funzioni consultive in relazione al contratto di servizio, alla programmazione, alla pubblicità e al diritto di accesso: con tal organo, si vuole introdurre maggiore trasparenza nell'organizzazione e nella gestione della società radiotelevisiva pubblica e articolare una forma di partecipazione dei gruppi sociali più significativi, in attuazione degli art. 20.3 della Costituzione spagnola<sup>35</sup>. Il secondo è il *Consejo de Informativos*, organo interno composto da professionisti dell'informazione appartenenti alla stessa RTVE, con funzioni di vigilanza sull'indipendenza, l'obiettività e la veridicità dei contenuti informativi della radiotelevisione pubblica; ad esso è attribuito il compito di esprimere un parere, non vincolante, sulle proposte di nomina dei direttori dei servizi informativi.

Nel complesso, dunque, la *governance* disegnata dal legislatore del 2006 pare coerente con il dettato costituzionale che valorizza il ruolo del Parlamento riguardo all'organizzazione e al controllo dei mezzi di comunicazione sociale dipendenti dallo Stato, specie alla luce delle concrete dinamiche del sistema politico-istituzionale spagnolo (quantomeno per come esso era strutturato all'epoca, cioè prima della frammentazione della rappresentanza parlamentare che si è verificata a partire dalle elezioni del 2015); in presenza generalmente di governi monopartitici, con una solida maggioranza alla Camera, solo un *quorum* particolarmente elevato può garantire la partecipazione di una parte almeno dell'opposizione alla designazione dei vertici della RTVE e, dunque, favorire lo sviluppo di un modello di radiotelevisione pubblica pluralista. Appare invece meno innovativa l'opzione di limitare il coinvolgimento di soggetti estranei alla struttura politico-istituzionale nel processo di designazione dei membri del C.d.A. ai soli due membri nominati su indicazione dei sindacati più rappresentativi (l'UGT e il CCOO, i quali, tra l'altro, procedettero in modo non molto diverso dai partiti, proponendo in occasione del rinnovo del consiglio due esponenti degli stessi sindacati).

Nel complesso, tuttavia, il processo di riforma avviato nel 2004 costituisce un tentativo di tradurre in un coerente disegno riformatore la riflessione teorica sulla *mission*, sul pluralismo e sull'indipendenza del servizio pubblico, elaborata a livello dottrinale e, in particolare, dal *Consejo de Sabios*. Mostra, soprattutto, una accresciuta consapevolezza del legislatore spagnolo del rilievo costituzionale delle regole in materia di organizzazione dei media pubblici e della loro incidenza sul funzionamento del sistema democratico; e ciò non pare di poco conto, in una cultura politica che per decenni ha considerato la televisione pubblica poco più che una spoglia da attribuire al vincitore delle elezioni, a livello statale e regionale.

---

<sup>35</sup> Si v. G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Televisión pública. En especial, la televisión estatal*, in S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Derecho de la regulación económica. V. Audiovisual*, cit., pp. 160-161.

## 6. L'ulteriore tappa del processo riformatore: la legge n. 8 del 2009 e il finanziamento della RTVE

Il processo di trasformazione del regime radiotelevisivo a livello nazionale attuato con la legge del 2006 ha inciso profondamente anche sui legislatori regionali, che hanno ripreso nelle normative delle Comunità autonome alcuni tra i più innovativi principi della legge nazionale. In particolare, la Catalogna e l'Andalusia, con due leggi del 2007, hanno riformato la loro normativa in materia, assumendo quale punto di riferimento le innovazioni introdotte in materia di *governance* dal legislatore nazionale l'anno precedente.

A livello statale, tuttavia, rimaneva aperta la questione del finanziamento della RTVE, già confinata ai margini nella discussione che aveva condotto alla prima riforma del 2006. A tale lacuna il legislatore ha posto rimedio con la legge n. 8 del 2009, che regola il finanziamento della radiotelevisione pubblica, segnando senza dubbio una profonda frattura nella storia del sistema dei media pubblici spagnoli.

La legge del 2006 aveva confermato il doppio sistema di finanziamento, pubblico e privato, delle reti pubbliche, limitandosi soltanto a riequilibrare le entrate finanziarie con una riduzione della quota derivante dalla raccolta pubblicitaria, storicamente preponderante. La legislazione del 2009, con una scelta assai più radicale, prevede che – secondo il modello della BBC nel Regno Unito e della ARD e della ZDF in Germania, ma anche delle televisioni pubbliche di Svezia, Norvegia e Finlandia e in analogia con la coeva riforma in Francia – a partire dal 2010 la televisione statale non sia più finanziata tramite la pubblicità e compensa le mancate entrate con imposte a carico degli operatori della comunicazione e delle società concessionarie del servizio televisivo su scala nazionale o interregionale, le quali ovviamente traggono giovamento dalla rinuncia alla pubblicità da parte della emittente pubblica. Nella logica di accentuare il carattere di servizio pubblico, la legge del 2009 stabilisce ulteriori assai specifici obblighi in capo alla RTVE<sup>36</sup>.

Anche tale intervento non è stato esente da polemiche; in particolare, Enrique Bustamante, massimo studioso spagnolo dei media, nonché già componente del *Consejo de Sabios*, ha evidenziato il pericolo di un eccesso di limitazioni e obblighi per il servizio pubblico che, in parallelo con una profonda deregolamentazione nel settore privato, avrebbe potuto condurre a un duopolio delle due maggiori emittenti commerciali nel mercato pubblicitario e, complessivamente, a una difficoltà per il servizio pubblico a trasformarsi in editore multiplatforma<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Sul nuovo meccanismo di finanziamento, si v. G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Televisión pública. En especial, la televisión estatal*, in S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Derecho de la regulación económica. V. Audiovisual*, cit., pp. 163-171.

<sup>37</sup> E. BUSTAMANTE, *Il quadro europeo – Spagna*, relazione al convegno di Infocivica, *Identità e*

## 7. Il completamento del processo riformatore: la Ley General de la Comunicación Audiovisual del 2010 e il "non nato" Consejo Estatal de Medios Audiovisuales

Il successivo passaggio del processo di riforma nel sistema radiotelevisivo spagnolo si ha con la già accennata legge n. 7 del 31 marzo 2010, la *Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Si tratta di una normativa complessa, che non si limita a recepire le direttive europee in materia di audiovisivo, ma mira a completare il percorso di riforme avviato nel 2004.

La legge fa un passo ulteriore nella direzione di diradare la confusione tra emittenti pubbliche e private. Per le prime, estende alle televisioni pubbliche, autonome e locali, buona parte delle regole stabilite negli anni precedenti per la RTVE, con l'eccezione delle norme sul finanziamento; dunque, le emittenti di livello regionale, per le quali la questione della qualità della programmazione si poneva meno seriamente che a livello nazionale, potevano continuare a decidere se trasmettere pubblicità commerciale o limitarsi al finanziamento pubblico. Per il settore privato, invece, procede nella direzione di una profonda deregolamentazione: rimuove i tetti in materia di proprietà delle reti previsti e adotta, per evitare eccessi di concentrazioni nei media, un nuovo limite fissato per operatore in otto canali digitali e nel 27% degli ascolti; prolunga la durata delle licenze e ne prevede la proroga automatica; attenua gli obblighi di investimento nel cinema e nelle produzioni indipendenti; interpreta in maniera assai liberale le direttive europee in materia di pubblicità, aumentando nel complesso i tempi destinati alla stessa<sup>38</sup>.

Inoltre, la legge n. 7 del 2010 prevedeva l'istituzione del tanto atteso *Consejo Estatal de Medios Audiovisuales*, prima autorità indipendente di regolazione del sistema dei media in ambito statale<sup>39</sup>. Anche per questo organo, il potere di nomina era attribuito interamente alle Camere: la legge stabiliva, infatti, che i suoi nove membri fossero nominati dal Congresso, a maggioranza dei tre quinti

---

*diversità dell'Europa. La trasformazione della società, la domanda e la nuova missione dei media di servizio pubblico nella società dell'informazione e della conoscenza*, Torino, 21 settembre 2010, consultabile in [http://www.infocivica.eu/prix\\_italia\\_2010/sintesi\\_bustamante.htm](http://www.infocivica.eu/prix_italia_2010/sintesi_bustamante.htm).

<sup>38</sup>Per un giudizio severo su tale intervento, E. BUSTAMANTE, *Il quadro europeo – Spagna*, relazione al convegno di Infocivica, *Identità e diversità dell'Europa. La trasformazione della società, la domanda e la nuova missione dei media di servizio pubblico nella società dell'informazione e della conoscenza*, cit.

<sup>39</sup>Una dettagliata analisi di tale organo, del lungo processo di incubazione e dei riferimenti stranieri che hanno ispirato il legislatore spagnolo è in M. CARRILLO, *El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales*, in S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Derecho de la regulación económica. V. Audiovisual*, cit., pp. 493-530. In ambito regionale, sono attualmente in funzione tre autorità di regolazione, in Catalogna, Navarra e Andalusia, istituite dal 2000 in poi e dotate di competenze differenziate tra loro. Su tali esperienze si rinvia, oltre che al citato lavoro di Marc Carrillo, alle pagine 498 ss., anche all'ampio studio di G. PAVANI, *Il sistema radiotelevisivo tra disciplina statale e regionale. Il caso dei Consejos audiovisuales spagnoli*, in *Il diritto della regione*, 2008, nn. 5-6, pp. 257-296.

degli aventi diritto, che si riduceva alla maggioranza assoluta trascorsi due mesi dalla prima votazione senza esito. La logica di questo intervento del legislatore sembra naturalmente rinvenirsi, anche sulla base degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, nell'intento di separare regolatori e regolati, di neutralizzare il settore dei media e renderlo indipendente dalle congiunture politiche e di allentare gli intrecci tra Governo, partiti, imprese pubbliche e operatori privati, che storicamente hanno connotato lo sviluppo del sistema della comunicazione in Spagna.

Tuttavia, le resistenze nei confronti di tale nuova autorità sono state forti, tanto che il successivo Governo, presieduto dal popolare Rajoy, decise di soprassedere all'istituzione concreta dell'organo, adducendo come motivi la necessità di rivedere complessivamente il sistema delle autorità indipendenti e la crisi complessiva della finanza pubblica, che rendeva eccessivamente onerosa la creazione di una nuova *authority*. Vi era invero un'ostilità più profonda e radicale nei confronti della "non nata" autorità<sup>40</sup>: per il Governo (e per molte imprese del settore), l'entrata in funzione del *Consejo* avrebbe costituito un pericolo per la stessa libertà di espressione, per i poteri di censura e di controllo preventivo sui contenuti che sarebbe venuta a detenere. In altri termini, riprendendo antiche dispute sulla natura e la "funzione" di tale libertà, si contestava addirittura la compatibilità tra il concetto stesso di libertà di manifestare il pensiero e l'esistenza di organi con poteri di regolazione dei media. Una tesi invero isolata nel panorama europeo, a cui Marc Carrillo, autorevole studioso anche del diritto dei media, ha obiettato sottolineando che l'atteggiamento di chiusura verso la creazione dell'autorità, specie da parte degli operatori della televisione privata, appare quasi quale una forma di «autismo giuridico» rispetto al quadro europeo<sup>41</sup>.

Le competenze relative alla regolazione dei media audiovisivi sono state attribuite, con la legge n. 3/2013 del 4 giugno 2013, alla *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)*, una nuova autorità definita "indipendente", ma composta da commissari nominati dal Governo e sottoposti alla ratifica del Congresso a maggioranza semplice, alla quale furono conferite le funzioni in precedenza proprie di una pluralità di enti di regolazione, soppressi con detta normativa<sup>42</sup>. La Spagna è quindi rimasta l'unico ordinamento europeo privo di

---

<sup>40</sup> E. BUSTAMANTE, *El caso español: mutación ideológica de modelos*, in M. FRANCÉS, J. GAVALDÀ ROCA, G. LLORCA ABAD, À. PERIS PLANES (Eds.), *La televisión de la crisis ante el abismo digital*, Barcelona, Gedisa, 2014, pp. 25-26.

<sup>41</sup> Cfr. in particolare l'art. 30 della direttiva, secondo cui: «Gli Stati membri adottano le misure necessarie per scambiare tra loro e comunicare alla Commissione le informazioni necessarie ai fini dell'applicazione della presente direttiva, in particolare degli articoli 2, 3 e 4, specialmente mediante i loro competenti organismi di regolamentazione indipendenti». Sul tema, M. CARRILLO, *El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales*, in S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Derecho de la regulación económica. V. Audiovisual*, cit., p. 495.

<sup>42</sup> Le funzioni del CNMC nel settore audiovisivo sono, invero limitate; l'art. 9 della legge 3/2013 affida a tale soggetto il controllo del rispetto delle quote di produzione europea e del co-

un organo *ad hoc* di regolazione dei media audiovisivi a livello statale, come pure prescritto dalla normativa europea e, da ultimo dalla direttiva 2010/13/UE del 10 marzo 2010 sui servizi di media audiovisivi<sup>43</sup>.

#### 8. *Il temporaneo smantellamento della riforma: il Real Decreto-Ley del 20 aprile 2012*

L'attribuzione delle competenze in materia di comunicazione alla *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* anziché al *Consejo Estatal de Medios Audiovisuales* non costituisce l'unico *revirement* del governo popolare presieduto da Rajoy rispetto alle riforme in materia di media audiovisivi approvate nelle due legislature precedenti a guida socialista.

Infatti, con il *Real Decreto-Ley* 15/2012, del 20 aprile 2012, convalidato dal *Congreso de los Diputados* con una risoluzione del 17 maggio 2012, il Governo ha introdotto poche ma invero incisive modifiche alla legge n. 17/2006 del 5 giugno 2006, intervenendo sulle disposizioni relative alla composizione del consiglio di amministrazione della *RTVE* e alla designazione dei suoi membri.

In particolare, il decreto legge del 2012, invocando le ragioni dell'austerità, ha ridotto da dodici a nove il numero dei componenti del consiglio di amministrazione della *RTVE*, portando da otto a cinque quelli designati dal *Congreso de los Diputados* ed eliminando ogni indicazione da parte dei sindacati.

Soprattutto, con la giustificazione dell'inefficienza del sistema di *governance*, ha modificato la disposizione che prescriveva la maggioranza qualificata dei due terzi per la nomina dei membri del consiglio (la norma che più garantiva l'autorevolezza e il pluralismo del consiglio stesso), stabilendo che, a partire dalla seconda votazione, fosse sufficiente la maggioranza assoluta.

Anche per quanto concerne il presidente della *Corporación RTVE*, qualora nella prima votazione non si fosse raggiunta la maggioranza dei due terzi del Congresso dei Deputati, il decreto prevedeva che, trascorse ventiquattro ore, la designazione potesse avvenire con il voto favorevole della maggioranza assoluta

---

dice di autoregolamentazione, la tutela dei minori e, per quanto concerne specificamente le emittenti di servizio pubblico in ambito statale, la vigilanza sull'adempimento degli obblighi di servizio pubblico. Tale autorità, tuttavia, non ha sinora provveduto a tale verifica; per un approfondimento, si v. J.L. GARCÍA LÓPEZ, *La comisión nacional de los mercados y la competencia (CNMC) y sus funciones de supervisión sobre los contenidos audiovisuales*, in A. BOIX PALOP & J.M. VIDAL BELTRÁN (Eds.), *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 153-172.

<sup>43</sup> Sul tema, si v. C. LÓPEZ OLANO, *Las autoridades de regulación audiovisual en España. Panorámica y perspectivas del control de la pluralidad*, in Miguel Hernández *Communication Journal*, 2016, n. 7, pp. 87-112.

dei deputati<sup>44</sup>. In tal modo, essa spostava il baricentro verso il polo governo-maggioranza ancor più rispetto persino al sistema in vigore prima della riforma del 2006, ove il direttore generale era espressione del Governo ma i consiglieri erano eletti con la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti delle assemblee.

La riforma del 2012 incrinava così la colonna portante dell'architettura istituzionale del servizio pubblico progressivamente progettata e lentamente costruita dal 2004 al 2010. Il sistema disegnato nel 2006 prevedeva certo un procedimento di nomina un poco barocco e discutibile (e invero, gli esordi della nuova *Corporación RTVE* sono stati travagliati: il *Consejo de Administración* nominato nel 2007 ha visto le dimissioni nel 2009 del primo presidente e nel 2011 del secondo presidente e di due consiglieri) e allentava soltanto il controllo partitico sulla televisione pubblica; esso, però, rafforzava indiscutibilmente il ruolo del Parlamento, e specie del Congresso, rispetto al Governo, in linea con la prescrizione contenuta nell'art. 20.3 della Costituzione. Soprattutto, grazie alle alte maggioranze previste l'elezione di ogni componente del consiglio e per la presenza di una rappresentanza interna dei lavoratori, il precedente sistema rendeva più plurale e autonomo il *Board* della televisione pubblica<sup>45</sup>.

Non è dunque un caso che la riforma del 2012 sia stata percepita da molti commentatori come una "*regubernamentalización*", un "ritorno al passato", nel quale la maggioranza poteva scegliere il vertice della televisione pubblica senza dover ricercare un consenso più ampio<sup>46</sup>. Di qui, le perplessità circa la confor-

---

<sup>44</sup> Il legislatore del 2013 ha invero approfittato di una "falla" della precedente legge, che prevedeva, solamente per la prima nomina dei consiglieri e del presidente, che, nell'ipotesi in cui fossero trascorsi due mesi senza raggiungere la maggioranza dei due terzi, il Congresso avrebbe potuto designare la totalità dei consiglieri a maggioranza assoluta (legge n. 17 del 2006, IV disp. trans.).

<sup>45</sup> Per un approfondimento critico, si rinvia a E. LINDE PANIAGUA, *Las mutaciones del régimen jurídico de la televisión pública estatal y su incompatibilidad con el derecho de la Unión Europea*, in *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2013, pp. 183-200, il quale sottolinea come «Es decir, este tipo de sistema de designación no fomenta el acuerdo y, por tanto, la búsqueda de un candidato que suscite un amplio apoyo del Congreso. Supone todo lo contrario, entregar el nombramiento del Presidente de la Corporación y del Consejo de RTVE al partido mayoritario de la Cámara baja. Porque, conociendo los hábitos arraigados en los partidos políticos españoles, no es probable que un partido político que tenga la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados renuncie a nombrar a un candidato de partido, cuando lo único que tiene que hacer es esperar 24 horas, tras el primer intento de nombramiento. Las únicas limitaciones a esta práctica partidaria podrían venir del propio candidato que, poseyendo virtudes cívicas extraordinarias, no aceptara ser Presidente del CTRVE con el único apoyo del partido político que lo propusiera, sino que exigiera el respaldo de los dos grandes partidos mayoritarios, o de una mayoría parlamentaria más amplia. Pero, el caso es que no conocemos antecedente alguno en esa línea» (p. 188).

<sup>46</sup> In effetti, le nomine del presidente e dei consiglieri vacanti, avvenute nel giugno 2012 con le regole previste dal decreto legge n. 15/2012, sono state monopolizzate dai partiti di maggioranza, a conferma della fondatezza delle voci che paventavano il rischio di «retroceder a un modelo de una

mità di tali norme al principio del pluralismo sancito dalla Costituzione; tali perplessità si sono tradotte in un ricorso di incostituzionalità, promosso dal gruppo parlamentare socialista e ammesso dal Tribunale costituzionale il 5 luglio 2012, nel quale si eccepiva l'assenza dei requisiti per la decretazione d'urgenza, nonché la violazione del diritto del Parlamento di controllare i mezzi di comunicazione pubblici. Tale caso non è stato deciso dal giudice costituzionale spagnolo ed è superato dalla riforma del 2017. Infatti, le critiche appena descritte hanno condotto, nella attuale legislatura, a intervenire nuovamente sulle regole sull'elezione degli organi della *Corporación RTVE*, ripristinando l'impianto normativo definito dal legislatore del 2006.

### 9. La riforma del 2017 e il ritorno alla "centralità del Parlamento"

La politicità delle regole sulla *governance* dei media di servizio pubblico, la loro instabilità e la tendenza a intervenire su di esse a seguito di ogni mutamento degli equilibri di governo trovano ulteriore conferma nell'ultima riforma approvata dal Parlamento spagnolo, la legge n. 5 del 29 settembre 2017.

Tale legge – proposta dal gruppo parlamentare socialista e approvata con una maggioranza trasversale, che in alcuni passaggi significativi ha messo in minoranza il Partito Popolare, forza alla guida del Governo<sup>47</sup> – modifica alcuni articoli della legge n. 17 del 2006 al fine di «*recuperar la independencia de la Corporación RTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos*», attraverso il ripristino delle maggioranze qualificate previste nel testo approvato nel 2006.

In particolare, si stabilisce che il consiglio di amministrazione della *Corpora-*

---

*RTVE gubernamental*», all'interno di un complessivo tentativo di ridimensionare il ruolo del servizio pubblico (così il comunicato del *Consejo de Informativos de RTVE* del 21 aprile 2012, *Una Reforma que hace peligrar la independencia de RTVE*, pubblicato in <http://www.consejoinformati.vostve.es/comunicados/comunicados/55-una-reforma-que-hace-peligro-la-independencia-de-rtve>).

Nella direzione di un ridimensionamento della gestione diretta del servizio pubblico sembra andare anche la legge n. 6/2012 del 1° agosto 2012, che ha espressamente previsto che le Comunità autonome possono decidere la modalità, diretta, indiretta o di collaborazione pubblico-privati, della gestione del servizio pubblico di comunicazione audiovisiva. Tale normativa fugge le perplessità circa la legittimità di alcune forme di "privatizzazione nascosta" che si erano venute ad attuare in alcune Comunità autonome, che già da tempo avevano optato per una forma di gestione indiretta dei compiti di servizio pubblico (cfr. F. CAMPOS FREIRE, A.M. LÓPEZ CEPEDA, *La nueva gobernanza y la televisión pública en España*, in *Economía Política das Tecnologias da Informação e da Comunicação*, cit.).

<sup>47</sup> Il testo approvato dalla Camera bassa nel giugno 2017 fu oggetto di numerose proposte di modifica al Senato, alcune delle quali approvate a larga maggioranza. I più rilevanti tra tali emendamenti furono, tuttavia, rigettati dal Congresso, grazie al voto contrario dei socialisti e dei gruppi di opposizione (Unidos Podemos e Ciudadanos) al Governo Rajoy. Nella votazione finale del 21 settembre 2017, tali gruppi votarono a favore, mentre il gruppo popolare si astenne.

*ción RTVE* sia composto da dieci membri di riconosciuta esperienza e competenza, secondo il principio della rappresentanza paritaria tra i sessi. I consiglieri sono tutti di nomina parlamentare: sei sono eletti dal Congresso dei deputati, quattro dal Senato, con la maggioranza dei due terzi, dopo essere stati ascoltati in audizione pubblica. Il presidente della *Corporación RTVE* – che preside altresì il consiglio – è designato dal Congresso dei deputati tra i dieci consiglieri eletti; anche in questo caso, la legge prescrive una maggioranza dei due terzi della Camera. Solo per la prima elezione con il nuovo sistema, è previsto che, se nella prima votazione non si raggiunga la maggioranza dei due terzi, sia sufficiente la maggioranza assoluta, sempre che la candidatura sia appoggiata da almeno la metà dei gruppi parlamentari presenti nella camera competente, ovvero nell'attuale legislatura da almeno quattro gruppi parlamentari.

La legge disciplina inoltre i casi di ineleggibilità, l'ipotesi di cessazione di un consigliere prima del termine del mandato e il regime transitorio. Infine, rinvia a una successiva legge, da approvare entro tre mesi, la previsione di un complesso meccanismo di selezione del presidente e dei consiglieri di amministrazione attraverso un concorso pubblico, che si svolge davanti a un comitato di esperti designato dai gruppi parlamentari.

La riforma approvata nel 2017 può essere intesa come una risposta alle criticità di ordine costituzionale che erano state avanzate nei confronti del precedente intervento del 2012; il controllo parlamentare previsto dall'art. 20.3 Cost. nonché, più in generale, il diritto dei cittadini a conoscere la pluralità delle opzioni politico-culturali presenti nel Paese sembrano tendenzialmente garantiti dalle nuove modalità di designazione degli organi di governo della *RTVE* e dalle norme “di contorno” che mirano a favorire una trasparente selezione di amministratori competenti. In questo senso, sul piano costituzionale – nonché su quello discendente dalla partecipazione della Spagna all'Unione europea e al Consiglio d'Europa – la nuova normativa fa venir meno le perplessità sollevate dal precedente intervento legislativo.

In questa prospettiva, tale legge può essere letta quasi una piccola “riforma istituzionale”, che potrebbe aprire la via di una trasformazione da una televisione tradizionalmente ritenuta “partidista” e “progubernamental”, e anche per tali motivi in crisi di credibilità e ascolti, in un soggetto maggiormente in grado di perseguire l'obiettivo costituzionale di fornire ai cittadini una informazione plurale e corretta.

Essa riflette forse anche l'evoluzione in corso della stessa forma di governo spagnola, in ragione dello sgretolamento dell'equilibrio bipartitico del primo quarantennio democratico. Le elezioni generali del 2015 e del 2016 hanno imposto una trasformazione delle dinamiche politiche nella direzione di una democrazia “consensuale”, con esecutivi meno stabili e una dinamica parlamentare più vivace e meno scontata. In questo senso, sia la circostanza che la legge sia stata approvata senza il voto favorevole del PPE, il partito del Presidente del



Governo, sia la ritrovata “centralità del Parlamento” nel processo di selezione dei vertici dei media di servizio pubblico possono essere lette come parte di un mutamento nell'equilibrio tra i due poteri di indirizzo politico.

In armonia con tutte le precedenti legislazioni in materia è, invece, l'attribuzione in via esclusiva a organi politici del potere di designare presidente e consiglieri di amministrazione della radiotelevisione di servizio pubblico. Nel testo finale scompare la previsione della nomina di due consiglieri su indicazione dei sindacati più rappresentativi, inserita nel progetto di legge. Il controllo da parte di soggetti terzi si riduce alla pubblicità delle audizioni e, qualora si dia attuazione alla indicazione prevista nel testo legislativo, al processo di selezione tramite concorso pubblico del presidente. In altri termini, il legislatore del 2017 non segue l'esempio di altri ordinamenti europei – *in primis* la Germania, ma dopo le recenti riforme anche Francia e Regno Unito – che hanno previsto meccanismi di coinvolgimento di istituzioni di garanzia, di autonomie territoriali o di personalità della cultura e della “società civile” nell'individuazione dei soggetti che devono guidare il servizio pubblico e che tendono in tal modo a porre una maggiore distanza tra classe politica e amministratori della televisione pubblica.

La legge n. 5/2017 si pone, dunque, in continuità con la regola, evidenziata qualche anno orsono anche dalla dottrina giuridica spagnola, secondo cui la responsabilità e il controllo del sistema radiotelevisivo pubblico spagnolo sono appannaggio quasi esclusivo della «struttura politico-istituzionale, sia per quanto concerne la nomina o l'elezione di matrice governativa e/o parlamentare dei suoi massimi organi di amministrazione e gestione (Consigli e direzioni generali), così come per quanto concerne le decisioni degli organi societari»<sup>48</sup>.

Di qui il rischio concreto che il pendolo oscilli tra una televisione pubblica “*gubernamental*”, voce dell'esecutivo e del partito di governo – ciò che solitamente è avvenuto nelle fasi politiche ove il sistema funzionava con una dinamica maggioritaria – e una “parlamentare”, ove non solo gli organi di vertice, ma anche i dirigenti e i quadri della RTVE rispondono principalmente al partito di riferimento.

La storia spagnola del resto conosce le degenerazioni delle pratiche spartitorie: come ha recentemente sottolineato Enrique Linde Paniagua, «*la parlamentarización de las televisiones públicas produce el efecto de que sus consejos de administración funcionen como si de un mini parlamento se tratara. Es decir, se constituyen grupos dentro de los citados consejos que actúan con disciplina de partido político, a semejanza de como lo hacen en el Congreso de los Diputados y*

---

<sup>48</sup> Così F. CAMPOS FREIRE, A.M. LÓPEZ CEPEDA, *La nueva gobernanza y la televisión pública en España*, in *Economía Política das Tecnologias da Informação e da Comunicação*, 2011, vol. 13, n. 1, in [www.eptic.com.br](http://www.eptic.com.br).

*en el Senado, con desprecio absoluto a los intereses generales, y con la finalidad principal de obtener réditos partidarios»*<sup>49</sup>. Resta quindi una perplessità sull'idoneità della riforma a garantire effettivamente l'accesso anche ai gruppi sociali che non si identificano in un movimento politico e, soprattutto, l'autonomia dei mezzi di comunicazione sociale statali dai pubblici poteri.

---

<sup>49</sup>E. LINDE PANIAGUA, *Las mutaciones del régimen jurídico de la televisión pública estatal y su incompatibilidad con el derecho de la Unión Europea*, in *Revista de Derecho de la Unión Europea*, cit., p. 184.



## CAPITOLO VII

# COSTITUZIONE ITALIANA E AUTONOMIA DEL SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'infinita riforma del modello di *governance* della Rai: la legge 28 dicembre 2015, n. 220. – 2. I principi costituzionali relativi al servizio pubblico radiotelevisivo in Italia. – 2.1. Libertà e potere dei media nell'articolo 21 della Costituzione. – 2.2. Pluralismo politico, pluralismo sociale e neutralità della concessionaria nel declinare del monopolio: la sentenza n. 225 del 1974. – 2.3. I “comandamenti” della Corte: l'individuazione dei principi costituzionali del servizio pubblico radiotelevisivo. – 2.4. Pluralismo interno, imparzialità e “parlamentarizzazione” della nomina del consiglio di amministrazione della Rai: i nodi costituzionali irrisolti. – 2.5. Il Parlamento “custode dell'autonomia”: le sentenze n. 194 del 1987 e n. 69 del 2009. – 2.6. Pluralismo informativo e riconduzione alla sfera pubblica della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. – 2.7. La sentenza n. 284 del 2002: la diversità intrinseca tra l'attività del servizio pubblico radiotelevisivo e quella degli altri operatori del sistema dei media. – 2.8. Il lascito della giurisprudenza costituzionale e i nodi non risolti. – 3. Le regole sull'assetto di governo della Rai nell'epoca della “repubblica dei partiti”. – 3.1. La “centralità del Parlamento” nella legge di riforma della Rai del 1975. – 3.2. Il decreto legge n. 807 del 1984 e la legge di conversione n. 10 del 1985: il maggior ruolo del direttore generale. – 3.3. Concezione del servizio pubblico e assetto di governo della Rai nella prima normativa sul sistema radiotelevisivo misto. – 4. La *governance* della Rai nella crisi della “repubblica dei partiti”: la legge 25 giugno 1993, n. 206. – 4.1. Il tentativo di neutralizzazione della Rai: l'attribuzione del potere di nomina ai Presidenti delle Camere. – 4.2. Il ritorno alla centralità del consiglio di amministrazione. – 4.3. La legge n. 206 del 1993 alla prova della democrazia maggioritaria. – 5. La legge n. 112 del 2004 e il d.lgs. n. 177 del 2005: il servizio pubblico televisivo nella “democrazia maggioritaria”. – 5.1. Il sistema di nomina degli amministratori. – 5.2. L'equilibrio tra consiglio di amministrazione e direttore generale nella gestione sociale.

### 1. *Introduzione: l'infinita riforma del modello di governance della Rai: la legge 28 dicembre 2015, n. 220*

Anche in Italia in tempi recenti si è manifestata la tendenza, comune ad altri ordinamenti oggetto di questo studio (Regno Unito, Francia, Spagna), a intervenire specificamente sul tema della struttura di governo del soggetto incaricato del servizio pubblico radiotelevisivo.

Infatti, a distanza di circa dieci anni dalla legge n. 112 del 2004, ultima riforma complessiva del sistema radiotelevisivo italiano e dal d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177 – Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (Tusmar)<sup>1</sup>, il Parlamento è intervenuto su uno dei temi più antichi, controversi e politicamente sensibili del diritto dei media, l'assetto organizzativo della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.

La legge 28 dicembre 2015, n. 220<sup>2</sup>, infatti, ridisegna il modello di *governance* della Rai, modifica le modalità di definizione del contratto nazionale di servizio e, infine, delega il Governo ad adottare entro dodici mesi un decreto legislativo di “*riordino e semplificazione*” delle disposizioni vigenti in materia, anche in ragione della necessità di adeguare la Rai al nuovo scenario tecnologico<sup>3</sup>.

Si tratta di un intervento normativo da molte parti atteso<sup>4</sup>, in una temperie forse decisiva per il destino della Rai. Da un lato, infatti, anche in Italia il servizio pubblico audiovisivo è alla ricerca di una nuova giustificazione della sua presenza e della sua missione culturale, nel contesto di un sistema trasformato dalla progressiva digitalizzazione delle reti di trasmissione e dall'emergere di nuove piattaforme digitali, che ridefiniscono lo scenario competitivo e modificano le modalità di fare informazione e intrattenimento così come sino ad oggi concepite<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Come acutamente osserva Ottavio Grandinetti, «almeno per quel che riguarda la *governance*, viene riconfermata la “regola” non scritta che vuole l'adozione di una legge di riforma ogni circa dieci anni (dalla legge del 1975 ad oggi si contano infatti altre quattro riforme, rispettivamente, del 1985, del 1993, del 2004 e ora del 2015), alla continua ricerca di un nuovo equilibrio – o della correzione dei precedenti squilibri – tra l'influenza del Parlamento e quella del governo» (O. GRANDINETTI, *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2016, p. 834).

<sup>2</sup> Legge 28 dicembre 2015, n. 220 (Riforma della Rai e del servizio pubblico radiotelevisivo), pubblicata in *G.U.* n. 11 del 15 gennaio 2016.

<sup>3</sup> Alla scadenza dei termini prestabiliti dalla novella legislativa il Governo non è intervenuto tempestivamente nel dettare le disposizioni necessarie a riordinare la materia, lasciando il quadro inalterato.

<sup>4</sup> Cfr. tra gli scritti recenti che richiamavano l'urgenza di una profonda revisione della disciplina della *governance*, E. CHELI (coord.), *Riforma del servizio pubblico radiotelevisivo e della governance della Rai*, Roma, Fondazione Astrid, 2014; F. MASSA FELSANI, *In tema di governance della Rai*, in *Dir. inform. e informatica*, 2011, p. 1 ss.; R. BORRELLO, *Alcune notazioni sull'attuale assetto del servizio pubblico radiotelevisivo in Italia*, in *Giur. cost.*, cit., p. 3635 ss. e F. BRUNO, *Il servizio pubblico radiotelevisivo nell'ordinamento comunitario e nazionale. Idee e suggerimenti per una riforma della Rai*, in *Federalismi.it*, 2015, n. 2, p. 8 ss.

<sup>5</sup> Come sottolinea l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato nella Indagine conoscitiva sul settore pubblicata il 30 novembre 2016 (rinvenibile all'indirizzo web [www.agcm.it/indagini-conoscitive-db/open/C12564CE0049D161/8CD88810B4380FB3C1258098004EB09D.html](http://www.agcm.it/indagini-conoscitive-db/open/C12564CE0049D161/8CD88810B4380FB3C1258098004EB09D.html)), «rispetto al panorama europeo l'Italia si è caratterizzata in passato per l'utilizzo preponderante della piattaforma televisiva su frequenze terrestri in via analogica, con una sostanziale assenza di alternative trasmissive, quali la tv via cavo, che si è andata riducendo con l'introduzione del digitale satellitare e l'utilizzo di Internet» (p. 17).

D'altro lato, quanto accaduto nel decennio precedente aveva confermato la – invero non difficile – previsione che il meccanismo introdotto con la legge 3 maggio 2004, n. 112 avrebbe determinato un incremento delle interferenze partitiche nella nomina degli organi direttivi nella Rai e al contempo avrebbe provocato un complessivo mal funzionamento del sistema di governo dell'azienda<sup>6</sup>. Dunque, come può leggersi nella relazione del Governo che esplicitava le finalità del disegno di legge di riforma<sup>7</sup>, l'auspicio sotteso alla nuova disciplina era quello di intervenire «in modo incisivo a riformare l'assetto di *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».

Come accennato, la legge n. 220 del 2015 condivide con le normative coeve francesi, britanniche e spagnole l'attenzione precipua, se non quasi esclusiva, al tema della *governance*. Lo stesso Governo italiano riconosceva che si trattava di una riforma parziale, che non ambiva a una completa ridefinizione della cornice giuridica entro cui era collocato il sistema radiotelevisivo pubblico. Il tema,

---

Nel corso degli ultimi anni, tuttavia, l'Agcm osserva che l'emergere delle tecnologie digitali «hanno comportato due mutamenti di estrema rilevanza. Il primo consiste nell'abbandono dopo quasi cinquanta anni dello standard trasmissivo analogico a favore di quello digitale terrestre (DTT). Il secondo consiste nell'uso di Internet come piattaforma trasmissiva per contenuti audiovisivi, in un processo di “convergenza” tra telecomunicazioni e radiotelevisione grazie al quale la medesima rete di telecomunicazioni voce/dati (da postazione fissa e in mobilità) è utilizzata per offrire anche i servizi televisivi» (p. 17).

Più precisamente, descrivendo l'offerta audiovisiva in Italia, l'autorità nota che la digitalizzazione delle reti terrestri ha reso possibile un aumento significativo del numero di canali, così che l'attuale offerta nazionale si compone di oltre 120 emittenti nazionali e più di 300 televisioni con un bacino di utenza locale. Oltre all'aspetto quantitativo, il digitale terrestre ha permesso la gestione di servizi di accesso condizionato, rendendo possibile l'utilizzo della piattaforma DTT per l'erogazione di servizi di pay-tv. In Italia sul digitale terrestre, secondo i dati disponibili nell'ottobre 2017, sono presenti circa cento canali nazionali gratuiti. Si tratta di un'esperienza unica nel panorama europeo: ad esempio in Francia e in Spagna sono una trentina.

L'offerta più ampia è quella di Rai che propone quattordici canali in chiaro. Anche Mediaset, con il passaggio al digitale, ha ampliato il numero di canali gratuiti aggiungendo alle sue tre storiche emittenti generaliste altri nove canali a carattere tematico o semigeneralista, oltre ai canali a pagamento.

I dati di *share* della televisione gratuita mostrano come più dell'80% dell'*audience* sia assorbito dai 5 principali gruppi (Rai, Mediaset, La7, Discovery e Sky), con Rai e Mediaset che catalizzano circa il 70% degli ascolti nel 2015 (p. 29).

<sup>6</sup>Si veda ad esempio il breve saggio scritto da Marco Cuniberti e da me poco dopo l'approvazione della legge, ove *inter alia* si sosteneva che: «Il nodo irrisolto è la rinuncia a porre concretamente la RAI tra le istituzioni di garanzia, sul modello della Corte costituzionale, della Banca d'Italia o, in tempi più vicini, delle autorità indipendenti, lasciandola invece sotto il diretto controllo del Parlamento e quindi delle forze politiche»; M. CUNIBERTI, G.E. VIGEVANI, *La riforma del sistema radiotelevisivo*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 53.

<sup>7</sup>D.d.l. n. S-1880, presentato al Senato il 20 aprile 2015 (Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo).

concettualmente pregiudiziale, della missione del servizio pubblico è solamente sfiorato<sup>8</sup>, al pari della disciplina del finanziamento, la quale tuttavia è stata oggetto di un'importante modifica con la legge 28 dicembre 2015, n. 208<sup>9</sup>. Sul punto si tornerà più compiutamente in seguito; giova, tuttavia, anticipare che la scelta del legislatore sul tema del finanziamento non è stata volta a un radicale mutamento della disciplina precedentemente in vigore: non si è optato, ad esempio, per una televisione pubblica priva o quasi di spazi pubblicitari, secondo il modello ormai prevalente in Europa. Si è deciso, invece, di introdurre una diversa modalità di riscossione del tributo (legandolo al pagamento dell'utenza per la fornitura di energia elettrica), finalizzata alla riduzione del tasso di evasione fiscale e, conseguentemente, dell'entità dell'importo a carico di ciascun contribuente. L'obiettivo perseguito dal Governo, in questo ultimo caso, è stato quello di garantire alla concessionaria pubblica la certezza delle risorse pubbliche, riducendo, almeno in parte, la dipendenza dalla pubblicità che ne ha spesso condizionato la programmazione, distraendola dalla propria missione di pubblico servizio. I primi dati mostrano un complessivo successo sul piano del recupero dell'evasione che, secondo i dati comunicati nel febbraio 2017 dall'Agenzia delle entrate, è diminuita dal 30% al 4% degli obbligati e una riduzione dell'importo per le famiglie dai precedenti 113,50 euro a 90 euro nel 2017.

Ritornando alla legge n. 220 del 2015, si può ragionevolmente ritenere che il legislatore si sia mosso su due livelli distinti ma al contempo connessi quando ci si riferisce alla concessionaria pubblica. Da un lato, infatti, è intervenuto sul piano più prettamente privatistico-societario, relativo al *board* decisionale, riducendo il numero dei componenti del consiglio di amministrazione e concentrando nella nuova figura dell'amministratore delegato una cospicua serie di attribuzioni, in precedenza di competenza del C.d.A. o del presidente di tale organo<sup>10</sup>; dall'altro, invece, ha operato sul lato pubblicistico della *governance*, ri-

---

<sup>8</sup> Già durante le audizioni parlamentari, Enzo Cheli mostrava come risultasse evidente che «il profilo della missione è tra tutti non solo pregiudiziale rispetto al finanziamento e alla *governance*, ma è anche il profilo più rilevante, perché consente di stabilire cosa sia e a cosa serva oggi un servizio pubblico radiotelevisivo», E. CHELI, *Resoconto stenografico dell'Audizione Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*, seduta n. 64, 15 luglio 2015. Del resto, la dissociazione tra la riforma della *governance* e la ridefinizione del concetto di servizio pubblico pare essere una costante negativa delle ultime riforme del sistema radiotelevisivo, mentre sembra ovvio che «un modello di *governance* dovrebbe essere modulato sulla base di una circostanziata definizione della missione di servizio pubblico che si intende affidare» (così O. GRAN-DINETTI, *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, cit., p. 834).

<sup>9</sup> Legge 28 dicembre 2015, n. 208, commi 152 e ss.

<sup>10</sup> La richiesta di una gestione più efficiente e monocratica è antica e risale almeno ai tempi della "battaglia dell'audience" combattuta con il concorrente privato a partire dalla prima metà degli anni ottanta; cfr. R. ZACCARIA, *La governance della Rai nell'interpretazione del governo tecnico*, in P. CARETTI (a cura di), *L'informazione: il percorso di una libertà*, vol. II, Firenze, Passigli Editori, 2012, p. 328.

definendo il sistema di designazione e spostando l'equilibrio dei poteri di nomina nella direzione del Governo, con un qualche bilanciamento atteso dal nuovo meccanismo di individuazione dei candidati che, nelle intenzioni dei proponenti, dovrebbe privilegiare la competenza dei singoli.

In estrema sintesi, l'obiettivo del legislatore sembra essere quello – invero non nuovo – di conciliare la funzione “democratica” del servizio pubblico con la necessità di consolidare una struttura organizzativa capace di assumere decisioni di natura imprenditoriale.

L'esito è un sistema che – come si cercherà di dimostrare – non sembra dissipare le perplessità di ordine costituzionale che caratterizzavano la normativa precedente<sup>11</sup>.

Prima di procedere a un esame analitico della novella legislativa introdotta nel 2005 e delle sue conseguenze sul piano costituzionale, appare necessario ricostruire il contesto normativo e giurisprudenziale in cui si colloca la riforma, nonché ripercorrere – secondo la metodologia utilizzata per gli ordinamenti europei analizzati nei precedenti capitoli – l'evoluzione legislativa italiana che ha accompagnato i frequenti mutamenti del sistema politico-istituzionale e del contesto economico e tecnologico.

Si tratta, come si dirà, di una disciplina caratterizzata da un sistema normativo particolarmente complesso ove, subordinati alle fonti primarie e derivate europee e alla disciplina nazionale di livello costituzionale (il riferimento è *in primis* agli artt. 1, 3, 21, 41 e 43 Cost., come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale in materia radiotelevisiva)<sup>12</sup> e primario (in particolare il Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, come da ultimo modificato dalla legge 28 dicembre 2015, n. 220), si trovano una serie di atti (la concessione del

---

<sup>11</sup> Tra i contributi che esprimono perplessità in tal senso, si richiamano qui almeno quelli di O. GRANDINETTI, *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, cit., e di A. M. PETRONI, *L'esecutivo e la Rai: una riforma di una governance anomala*, in *Federalismi.it*, n. 20/2015, 28 ottobre 2015, p. 3.

<sup>12</sup> Tra le molte analisi della giurisprudenza della Corte, oltre alla fondamentale ricostruzione in A. PACE, M. MANETTI, Art. 21. *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, 2006, pp. 575-624, si segnalano M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del Diritto*, 1989, pp. 605-637; G. AZZARITI, *La temporaneità perpetua, ovvero la giurisprudenza costituzionale in materia radiotelevisiva (rassegna critica)*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3037 ss.; E. CHELI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in tema di media*, disponibile all'indirizzo [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni\\_internazionali/RI\\_20130606\\_C\\_HELI.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_internazionali/RI_20130606_C_HELI.pdf) (6 giugno 2013); O. GRANDINETTI, *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, cit., p. 837 ss.; G. GARDINI, *Rai e servizio pubblico radiotelevisivo: la “cultura italiana” in bilico tra unità, pluralismo e mercato*, in *Munus*, cit., p. 218 ss.; B. TONOLETTI, *La televisione e i principi costituzionali*, in M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 221 ss.



servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale e la convenzione fra il Ministero dello sviluppo economico e la RAI, il contratto di servizio, lo statuto della Rai), nonché di provvedimenti e atti di indirizzo dell'Agcom e della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

## *2. I principi costituzionali relativi al servizio pubblico radiotelevisivo in Italia*

### *2.1. Libertà e potere dei media nell'articolo 21 della Costituzione*

Le riflessioni sulle ragioni della persistenza di un servizio pubblico radiotelevisivo nell'età digitale e la sintesi dell'evoluzione normativa di alcuni ordinamenti europei consentono di collocare il dibattito italiano sul futuro dei media di servizio pubblico all'interno di una cornice più vasta e di comprendere come alcune questioni siano in realtà comuni a una pluralità di ordinamenti. Tuttavia, la specificità del sistema politico-costituzionale italiano, l'evoluzione storica nonché le tradizioni giuridiche nazionali impongono cautela nel sottolineare gli elementi di affinità, così come nel rinvenire modelli stranieri da importare *sic et simpliciter* nel nostro ordinamento. Ancora una volta, è solo attraverso lo studio diacronico dei principi, delle regole e della loro applicazione che si può offrire qualche elemento utile a rispondere ai quesiti che attraversano questo lavoro, ovvero quale sia la legittimazione sul piano costituzionale della persistente presenza di un soggetto pubblico nei media audiovisivi e quali siano le regole che debbano governare tale soggetto, per poter perseguire i fini che la stessa Costituzione, sia pure implicitamente, gli affida.

Punto di partenza è evidentemente il testo costituzionale e, in particolare, l'art. 21, la norma che nell'ordinamento italiano garantisce la libera manifestazione del pensiero e delinea lo statuto dell'informazione.

La formulazione letterale della disposizione, specie se isolata dai principi che definiscono la forma di stato, offre in verità poche risposte alle questioni che riguardano la legittimazione e il ruolo del servizio pubblico radiotelevisivo, «il “se” e il “come” l'esercizio di un diritto di libertà possa realizzarsi anziché in uno spazio di autonomia, in una prospettiva in qualche modo capovolta, attraverso un intervento diretto dello Stato, senza snaturarsi e perdere i suoi connotati tipici»<sup>13</sup>. Più in generale, la lettura del testo non consente di individuare esplicitamente la posizione del Costituente riguardo a temi che la storia aveva già posto all'ordine del giorno, quali il rapporto tra informazione e poteri pubblici e privati e le modalità attraverso le quali lo Stato può «intervenire anche positi-

---

<sup>13</sup> Così P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 104.

vamente per realizzare e conservare l'esistenza di un "libero mercato delle idee e delle notizie"»<sup>14</sup>.

L'art. 21 Cost. sembra, dunque, mostrare una minore sensibilità nei confronti del tema della regolazione dei mezzi di comunicazione di massa rispetto a Carte coeve, quali la Legge fondamentale tedesca del 1949 o la stessa Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, ove si coglie una maggiore attenzione alla dimensione partecipativa e democratica della libertà di espressione, si individua esplicitamente un riconoscimento del lato passivo di tale libertà – tramite, ad esempio, il riconoscimento nell'art. 5 del *Grundgesetz* del diritto «a informarsi, senza essere impedito, da fonti accessibili a tutti» – ed emerge con più chiarezza il ruolo attivo dei pubblici poteri nella garanzia di un vero e proprio diritto sociale all'informazione.

In sintesi, la disposizione costituzionale italiana dedicata alla libertà di manifestazione del pensiero «si collega idealmente alla filosofia del costituzionalismo liberale, affrontando con timidezza le problematiche più nuove dell'informazione»<sup>15</sup>, privilegiando il versante attivo della libera manifestazione del pensiero e considerando la stampa quale mezzo privilegiato di diffusione delle idee, a cui riservare le guarentigie previste dai commi 2-4.

L'ottica prevalentemente liberale e garantista del Costituente si riflette, come già accennato, «nell'attenzione, tutto sommato, modesta»<sup>16</sup> al tema del controllo dei mezzi di comunicazione di massa; la questione del rapporto tra libertà dell'informazione e potere economico è esplicitamente affrontata nel solo quinto comma dell'art. 21, che consente (senza imporre) al legislatore di stabilire che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.

Tale constatazione trova conferma dall'esame dei lavori preparatori; la consapevolezza della peculiarità dei media diversi dalla stampa e della loro pervasività emerge solo in rari momenti della discussione, tra cui spicca un intervento ove Giuseppe Dossetti anticipa una distinzione che sarà frequente nella successiva giurisprudenza costituzionale in materia di radiotelevisione: «la stampa è mezzo immediato di comunicazione, ma rispetto soltanto ad un soggetto passivo che voglia assoggettarsi a ricevere l'espressione del pensiero altrui. Altri mezzi di comunicazione del pensiero sono invece tali da costringere l'individuo a trovarsi soggetto passivo di comunicazione, indipendentemente da una scelta più speci-

<sup>14</sup> Così V. CRISAFULLI, *Problematica della «libertà d'informazione»*, in *Il Politico*, 1964, p. 297.

<sup>15</sup> G.E. VIGEVANI, *Informazione e democrazia*, in M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Percorsi di diritto dell'informazione*, cit., p. 7, ove riprendo l'osservazione critica di Augusto Barbera, secondo cui il Costituente avrebbe avuto gli occhi rivolti «più al passato che all'avvenire» (A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, 1975, p. 60).

<sup>16</sup> R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 30.

fica, come può esser fatto per il libro o per il giornale. Si pensi alla radiofonia, e, per certe ipotesi, alla cinematografia»<sup>17</sup>.

Tale preoccupazioni si riflessero nella previsione per la sola stampa del divieto di autorizzazioni e censure e delle garanzie contro i sequestri, ma non condussero alla specificazione di regole *ad hoc* per la radiodiffusione. Fu, infatti, rigettato nella seduta del 14 aprile 1947 un emendamento, presentato dai democristiani Fanfani e Gronchi, che, per garantire a tutti l'effettivo esercizio del diritto di parola, prevedeva la possibilità di regolare con legge «l'utilizzazione delle imprese tipografiche e di radiodiffusione». In Assemblea plenaria prevalsero le preoccupazioni, manifestate tra gli altri da Andreotti e da Tupini, che una norma di tal genere avrebbe aperto le porte ad una «possibilità di una gravissima intromissione piena di incognite»<sup>18</sup>.

Così, non si rinviene nella Costituzione un esplicito riconoscimento che i *media* sono una fonte di potere (di primario rilievo politico-sociale) e che come tali devono essere sottoposti a limiti, indirizzi e controlli adeguati ad assicurarne un uso compatibile con il carattere democratico dell'ordinamento<sup>19</sup>.

Sarebbe, tuttavia, ingeneroso addebitare ai Padri Costituenti – anziché a un legislatore certo disattento, quando non abbia addirittura deliberatamente agito per aggirare i precetti costituzionali<sup>20</sup> – quelli che sono ancora oggi nodi irrisolti del diritto dell'informazione in Italia, quali *in primis* la presenza di un sistema mediatico che non ha, secondo molti, ancora raggiunto, in un settore fondamentale quale quello televisivo, un livello adeguato di pluralismo informativo.

In realtà, la consapevolezza della necessità di disciplinare con legge il potere dei *media* era implicito nella Costituzione, come la Corte costituzionale avrebbe

<sup>17</sup> Atti Ass. Cost., 3a Sottocomm., 26 settembre 1946, pp. 130-131.

<sup>18</sup> Atti Ass. Cost., 14 aprile 1947, p. 2860. Per un approfondimento dei lavori della Costituente sul tema si rinvia a R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e Costituzione*, cit., p. 30 ss., A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 32; G. BOGNETTI, *Costituzione, televisione e legge antitrust*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 41, nota 3, U. DE SIERVO, *Stampa (diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano 1990, p. 588 e L. PALADIN, *Problemi e vicende della libertà d'informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in L. PALADIN (a cura di), *La libertà d'informazione*, Torino, 1979, p. 2 ss.

<sup>19</sup> Così B. TONOLETTI, *La televisione e i principi costituzionali*, in M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Percorsi di diritto dell'informazione*, cit., p. 222, il quale sottolinea altresì come «la regolazione minuziosa che l'art. 21 dettata per la stampa accentua ancor di più l'assenza di qualsiasi riferimento quantomeno alla radio, che pure aveva ampiamente dimostrato la sua capacità di produrre consenso e controllo sociale durante il fascismo e la seconda guerra mondiale» (pp. 222-223).

<sup>20</sup> Alessandro Pace parla espressamente di «insipienza» e di «cattiva volontà»; A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 33.

ben presto sottolineato. Così come era presente la coscienza del legame tra libera manifestazione del pensiero e i principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, «i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale»<sup>21</sup>.

Soprattutto, quello che conta non è il dato testuale, ma la lettura che gli interpreti (in primo luogo la Corte costituzionale e i giudici ordinari) hanno dato a questa disposizione anche in ragione dell'elasticità del testo costituzionale<sup>22</sup>, lettura che ha consentito di porre progressivamente sotto l'ombrello protettivo dell'art. 21 Cost. i diversi profili della libertà di informazione.

In questo senso si comprende l'importanza decisiva della giurisprudenza della Corte costituzionale che, «nella concreta disciplina della radiodiffusione, com'è noto, ha inciso profondamente [...] mossa dalla costante e primaria preoccupazione di assicurare, in tale settore, l'effettiva garanzia del valore fondamentale del pluralismo»<sup>23</sup> e così facendo, a partire dagli anni settanta, ha cercato, non sempre con successo, di accompagnare il legislatore nella disciplina del sistema radiotelevisivo e, all'interno di esso, del servizio pubblico.

## 2.2. *Pluralismo politico, pluralismo sociale e neutralità della concessionaria nel declinare del monopolio: la sentenza n. 225 del 1974*

Pietra di partenza per rispondere, ancora oggi, all'interrogativo circa la legittimazione sul piano costituzionale di quello che, Gianluca Gardini definisce, con indubbia capacità evocativa, “il paradosso della libertà di Stato”<sup>24</sup> è, a mio avviso, una decisione “antica”, la sentenza 10 luglio 1974, n. 225, ove la Corte costituzionale, confermando, salvo una piccola eccezione, la legittimità dell'allora monopolio statale<sup>25</sup>, identifica le finalità che il servizio pubblico deve perseguire e i valori costituzionali su cui esso deve fondarsi.

<sup>21</sup> Così Corte cost. n. 112 del 1993.

<sup>22</sup> R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e Costituzione*, cit., p. 32. Analogamente, Alessandro Pace sottolinea come la giurisprudenza “progressiva” della Corte sia stata consentita proprio dalle “maglie larghe” del primo comma dell'art. 21; A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 32.

<sup>23</sup> Corte cost. n. 826 del 1988, punto 9 del *Considerato in diritto*.

<sup>24</sup> G. GARDINI, *Rai e servizio pubblico radiotelevisivo: la “cultura italiana” in bilico tra unità, pluralismo e mercato*, in *Munus*, cit., p. 185.

<sup>25</sup> In essa, la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale della riserva statale relativamente alla trasmissione in Italia da parte di ripetitori di stazioni trasmettenti estere, in ragione del parziale venir meno del presupposto di fatto della limitatezza dei canali a disposizione dell'emittenza radiotelevisiva. Per le medesime ragioni, nella coeva sent. n. 226 del 1974, la Corte dichiarò l'incostituzionalità della riserva statale delle trasmissioni via cavo su scala locale e nella sent. n. 202 del 1976 giunse a dichiarare l'illegittimità del monopolio pubblico della radiodiffusione via etere in ambito locale.

In tale decisione, notissima e oggetto negli anni di innumerevoli riflessioni<sup>26</sup>, la Corte è stata senz'altro capace di individuare quei principi che – in carenza di esplicite indicazioni nel testo costituzionale – hanno disegnato la cornice all'interno della quale il legislatore si sarebbe dovuto muovere nei decenni successivi.

L'impianto teorico che sorregge la pronuncia, di notevole spessore, mantiene per molti aspetti un'indubbia attualità, nonostante il contesto giuridico, politico, economico e tecnico fossero completamente differenti rispetto alla situazione dei nostri giorni.

Essa merita di essere ricordata, *in primis*, per la “scoperta” della dimensione di «servizio pubblico essenziale» dell'attività radiotelevisiva, caratterizzato da quel preminente interesse generale e quei fini di utilità generale che giustificavano, alla luce dell'art. 43 Cost., il monopolio statale allora esistente, senza violare l'art. 21 Cost.

La Corte, infatti, nel ribadire la legittimità della riserva allo Stato dei servizi televisivi, già affermata nella sentenza n. 59 del 1960<sup>27</sup>, giustificava la sottrazione dell'attività radiotelevisiva alla libera iniziativa privata non più principalmente in ragione della scarsità delle risorse trasmissive ma, in modo particolare, in base alla funzione del servizio pubblico nel contesto di una società democratica. Pur rimanendo all'interno dell'alveo applicativo dell'art. 43 Cost., accanto alle limitazioni derivanti da ragioni tecnologiche la Corte aggiunse un elemento ulteriore che giustificava il carattere di preminente interesse generale della radiotelevisione, ossia il fatto che essa «adempie a fondamentali compiti di informazione, concorre alla formazione culturale del Paese, diffonde programmi che in vario modo incidono sulla pubblica opinione»<sup>28</sup>. Solo la mano pubblica, allora, sarebbe stata nelle condizioni di evitare il pericolo concreto che un così importante strumento “di massa” potesse essere impiegato per finalità di parte, non collimanti con l'interesse della collettività.

La sottrazione del sistema radiotelevisivo dall'ambito dell'iniziativa privata, tuttavia, sarebbe stata legittima solo all'ulteriore condizione di perseguire un fi-

---

<sup>26</sup>Tra quelle immediatamente successive alla pronuncia, meritano di essere ricordate almeno quelle di P. BARILE, *Qualche passo avanti verso la libertà della radiotelevisione in Italia*, in *Dir. delle radiodiff. e telecomunicazioni*, 1974, p. 9 ss.; C. CHIOLA, *I comandamenti della Corte per il settore radiotelevisivo*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 2191 ss.; R. ZACCARIA, *L'alternativa posta dalla Corte: monopolio «pluralistico» della radiotelevisione o liberalizzazione del servizio*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 2168 ss. e R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e Costituzione*, cit., p. 73 ss.

<sup>27</sup>Corte cost. 13 luglio 1960, n. 59, in *Giur. cost.*, 1960, p. 759 ss. Anche in tale sentenza la Corte riconosceva in via generale che il monopolio statale del servizio fosse la migliore garanzia della obiettività ed imparzialità nella diffusione del pensiero in cui si concreta l'attività di radioteletrasmissione e precisava che il monopolio costituiva presupposto idoneo a garantire, attraverso l'adozione di adeguate normative, la possibilità di avvalersi del mezzo radiotelevisivo a coloro che ne avessero interesse.

<sup>28</sup>Corte cost., n. 225 del 1974, punto 4 del *Considerato in diritto*.

ne di utilità sociale<sup>29</sup>. Per la Corte, infatti, non ogni possibile utilizzo del mezzo avrebbe giustificato la riserva statale. La sua conformità ai canoni dell'art. 43 Cost. si sarebbe avuta solo ove l'attività della concessionaria fosse stata preordinata a «due fondamentali obbiettivi: a trasmissioni che rispondano alla esigenza di offrire al pubblico 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»<sup>30</sup>.

Dunque, per quanto il legislatore rimanesse libero, nell'esercizio delle sue attribuzioni normative, di scegliere gli strumenti che fossero meglio in grado di dare concreta attuazione ai richiamati obiettivi di utilità sociale, secondo il giudice delle leggi sussistevano comunque delle condizioni minime e imprescindibili affinché ciò potesse divenire possibile.

### 2.3. I "comandamenti" della Corte: l'individuazione dei principi costituzionali del servizio pubblico radiotelevisivo

I "comandamenti"<sup>31</sup> enucleati dalla sentenza n. 225 del 1974 meritano ancora di essere riportati nella loro interezza: «a) che gli organi direttivi dell'ente gestore (si tratti di ente pubblico o di concessionario privato purché appartenente alla mano pubblica) non siano costituiti in modo da rappresentare direttamente o indirettamente espressione, esclusiva o preponderante, del potere esecutivo e che la loro struttura sia tale da garantirne l'obiettività; b) che vi siano direttive idonee a garantire che i programmi di informazione siano ispirati a criteri di imparzialità e che i programmi culturali, nel rispetto dei valori fondamentali della Costituzione, rispecchino la ricchezza e la molteplicità delle correnti di pensiero; c) che per la concretizzazione di siffatte direttive e per il relativo controllo siano riconosciuti adeguati poteri al Parlamento, che istituzionalmente rappresenta l'intera collettività nazionale; d) che i giornalisti preposti ai servizi di informazione siano tenuti alla maggiore obiettività e posti in grado di adempiere ai loro doveri nel rispetto dei canoni della deontologia professionale; e) che, attraverso una adeguata limitazione della pubblicità, si eviti il pericolo che la ra-

---

<sup>29</sup> In quest'ottica, il diritto all'informazione assurge a diritto sociale la cui garanzia richiede un intervento e una responsabilità diretta da parte dei soggetti pubblici, nel quadro di un modello di stato sociale che si è progressivamente andato formando nella seconda metà del secolo scorso; in questo senso, G. GARDINI, *Rai e servizio pubblico radiotelevisivo: la "cultura italiana" in bilico tra unità, pluralismo e mercato*, in *Munus*, cit., p. 192.

<sup>30</sup> Corte cost., n. 225 del 1974, punto 8 del *Considerato in diritto*.

<sup>31</sup> Così C. CHIOLA, *I comandamenti della Corte per il settore radiotelevisivo*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 2191 ss.

diotelevisione, inaridendo una tradizionale fonte di finanziamento della libera stampa, rechi grave pregiudizio ad una libertà che la Costituzione fa oggetto di energica tutela; f) che, in attuazione di un'esigenza che discende dall'art. 21 della Costituzione, l'accesso alla radiotelevisione sia aperto, nei limiti massimi consentiti, imparzialmente ai gruppi politici, religiosi, culturali nei quali si esprimono le varie ideologie presenti nella società; g) che venga riconosciuto e garantito – come imposto dal rispetto dei fondamentali diritti dell'uomo – il diritto anche del singolo alla rettifica»<sup>32</sup>.

La lettura prevalente della sentenza, non solo da parte degli attori politici, è stata che l'obiettività, l'imparzialità e l'indipendenza potessero raggiungersi soprattutto "per inclusione", nell'idea, giustificata anche in ragione dall'affermazione in quegli anni della "centralità del Parlamento", che il pluralismo richiamato implicitamente dall'art. 21 Cost. fosse realizzabile solo attraverso la più ampia partecipazione delle forze politiche presenti nelle istituzioni rappresentative. Per lungo tempo il legame praticamente inscindibile tra la Rai e la politica ha continuato a essere considerato «come un dato insuperabile del servizio pubblico radiotelevisivo»<sup>33</sup>. Così, per garantire l'esistenza di un servizio pubblico idoneo a perseguire le finalità pluraliste e informative su cui si radica la stessa ragione della sua esistenza, sarebbe stato sufficiente affrancarlo dall'indirizzo politico del Governo<sup>34</sup>, garantendo allo stesso tempo che «le maggiori correnti ideologiche avessero una posizione di comando e di gestione nel sistema stesso»<sup>35</sup>, a conferma della centralità del Parlamento all'interno dell'architettura costituzionale.

In realtà, la Corte non imponeva una opzione parlamentocentrica, anzi indicava due ulteriori obiettivi che in qualche modo si ponevano in conflitto con una concezione che accentrasse in capo alle Camere ogni funzione di nomina, indirizzo e controllo. I due obiettivi erano che la struttura di governo fosse «tale da garantirne l'obiettività» e che fosse tutelato *in primis* «il massimo di accesso alle più rilevanti formazioni della "società civile", ai gruppi non solo politici, ma anche religiosi o culturali ...». Per la Corte, l'accesso ai soggetti più rilevanti nei quali il pluralismo sociale si esprime è condizione di legalità costituzionale del monopolio, consentendo per questa via che siano perseguiti i fini di utilità generale voluti dalla Costituzione<sup>36</sup>. E a ulteriormente rafforzare tali finalità, la Corte evidenziava in modo netto, come mai aveva fatto prima di allora, i rischi del re-

<sup>32</sup> Corte cost., n. 225 del 1974, punto 8 del *Considerato in diritto*.

<sup>33</sup> F. BRUNO, *Il servizio pubblico radiotelevisivo nell'ordinamento comunitario e nazionale. Idee e suggerimenti per una riforma della Rai*, in *Federalismi.it*, cit., p. 11.

<sup>34</sup> Cfr. C. CHIOLA, *I comandamenti della Corte per il settore radiotelevisivo*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 2191.

<sup>35</sup> E. COLARULLO, *Casi e materiali del diritto della comunicazione. I principi e gli organi di governo*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 23.

<sup>36</sup> P. BARILE, *Qualche passo in avanti verso la libertà della radiotelevisione in Italia*, in *Dir. delle radiodiff. e telecomunicazioni*, cit., p. 3.

gime monopolistico, osservando che «in mancanza di una disciplina legislativa che imponga queste due linee direttive e che predisponga gli strumenti all'uso adeguati, il mezzo radiotelevisivo, posto nella libera disponibilità di chi lo gestisce, rischia – non meno, e forse con maggior danno, che se fosse nelle mani di pochi privati – di essere un poderoso strumento a servizio di parte, non certo a vantaggio della collettività. In altri termini, il monopolio pubblico, una volta libero da ogni regola che correttamente ed efficientemente ne disciplini l'esercizio, potrebbe tendere a fini e portare a risultati diametralmente opposti a quelli voluti dalla Costituzione»<sup>37</sup>.

Ancora più nell'oblio è il collegamento che la Corte faceva tra “pluralismo interno”, autonomia della Rai e obbligo che i programmi di informazione siano ispirati a criteri di imparzialità, obiettività e completezza, quando invece tale collegamento «dava chiara testimonianza del preponderante rilievo riconosciuto dalla Corte al momento “funzionale” del servizio nei riguardi della collettività»<sup>38</sup> e individuava sul piano giuridico un vero e proprio obbligo del servizio pubblico di garantire il diritto “sociale” dei cittadini a essere informati correttamente.

#### 2.4. *Pluralismo interno, imparzialità e “parlamentarizzazione” della nomina del consiglio di amministrazione della Rai: i nodi costituzionali irrisolti*

Le soluzioni per la *governance* non erano dunque prescritte sotto dettatura al legislatore, ma affidate alla sua discrezionalità, soggetta soltanto a vincoli in negativo. La scelta di parlamentarizzare il governo della Rai è stata nel corso del tempo un'opzione, tra le varie possibili, imposta più dal quadro politico di riferimento (tanto all'epoca che nel dispiegarsi delle successive riforme) che da insormontabili vincoli di rango costituzionale. Ciò merita di essere messo in luce, poiché l'esperienza ha mostrato come nel corso del tempo il legislatore, chiamato a intervenire sul modello di *governance*, abbia quasi sempre optato per la ricerca di nuovi rapporti di forza tra l'istanza parlamentare e quella governativa, nel continuo tentativo di correggere gli squilibri che si erano venuti a creare nella vigenza della precedente normativa. È quasi sempre mancata, invece, la volontà di includere soggetti diversi, il cui apporto sarebbe stato funzionale alla garanzia di una maggiore democratizzazione del servizio pubblico, soprattutto quando la progressiva crisi del sistema partitico ha messo sempre più in dubbio la reale corrispondenza tra istituzioni rappresentative e società.

In tal senso, dunque, sembra del tutto condivisibile il pensiero di Ottavio Grandinetti, secondo il quale «un legislatore che avesse voluto valorizzare lo

---

<sup>37</sup> Corte cost., n. 225 del 1974, punto 8 del *Considerato in diritto*.

<sup>38</sup> M.A. SANDULLI, *Radioaudizioni e televisione*, in *Enc. dir.*, vol. XXVII, Milano, Giuffrè, 1987, p. 200.



spirito di quella pronuncia e la valenza evolutiva insita nei principi ivi enunciati avrebbe dovuto optare per un progressivo potenziamento della 'società civile' correlativamente affrancando (almeno parzialmente) la fonte di nomina da un Parlamento sempre meno rappresentativo, anche in quanto composto prevalentemente da 'nominati', per giunta spesso chiamati a rappresentare partiti 'personali', sempre più lontani per struttura e funzionamento dal modello di cui all'art. 49 Cost.»<sup>39</sup>.

In sintesi, nella sentenza del 1974 è evidente la ricerca di un equilibrio tra beni (pluralismo, apertura, completezza, indipendenza e obiettività) che si riteneva dovessero armoniosamente stare insieme per avvicinarsi a quell'ideale di "società aperta" che traspare nella decisione stessa. In questo senso, molti tra i postulati della Corte sulla nozione del servizio pubblico radiotelevisivo, sul pluralismo interno, sull'autonomia della concessionaria dal Governo, sull'imparzialità e l'obiettività della programmazione della Rai e sul diritto di accesso delle formazioni sociali, seppur enunciati mentre ancora perdurava il monopolio pubblico, hanno costituito la base per la successiva evoluzione della giurisprudenza costituzionale e sembrano tutt'altro che destinati all'obsolescenza, anche nella stagione della convergenza e della tecnica digitale<sup>40</sup>.

### 2.5. *Il Parlamento "custode dell'autonomia": le sentenze n. 194 del 1987 e n. 69 del 2009*

Un primo filone giurisprudenziale che sviluppa i principi statuiti nella sentenza n. 225 del 1974 riguarda il problematico legame tra art. 21 Cost., funzione sociale della informazione del servizio pubblico e derivazione parlamentare degli organi di amministrazione della concessionaria. La Corte si pone tale interrogativo una prima volta in una decisione alla vigilia della legge 6 agosto 1990, n. 223, prima normativa organica sul sistema radiotelevisivo pubblico e privato in Italia.

La sentenza 21 maggio 1987, n. 194, innestandosi nella cornice definita dalla decisione del 1974, esplicita la natura di «servizio sociale» della radiotelevisione, in quanto servizio destinato «ad assicurare, agevolando la circolazione delle idee, l'effettività della libera manifestazione del pensiero e della libera informazione, considerate come due aspetti essenziali ed inscindibili di un unico valore costituzionalmente protetto in via primaria dall'art. 21 Cost.»<sup>41</sup>. In questa prospettiva, la Corte si pone esplicitamente il problema «se il solo elevato grado di

<sup>39</sup>O. GRANDINETTI, *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, cit., p. 851.

<sup>40</sup>Così L. BIANCHI, *Libertà di espressione radiotelevisiva e servizio pubblico*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 27-28.

<sup>41</sup>Corte cost. n. 194 del 1987, punto 2 del *Considerato in diritto*.

democraticità rappresentativa, che il servizio sociale in parola ripete dalla sua strutturazione nell'orbita del Parlamento ("parlamentarizzazione"), valga a sottrarre il suo funzionamento ad ogni sindacato esterno senza danno o pericolo per quel valore che il servizio è volto a promuovere in relazione a tutte le manifestazioni del pluralismo sociale e ideologico, ivi comprese, ed anzi particolarmente, quelle minoritarie o addirittura non aventi voce in Parlamento»<sup>42</sup>. A tale dubbio, invero, la Corte non dà risposta, in ragione dell'inammissibilità della questione; si coglie, comunque una consapevolezza di una qualche criticità dell'equazione tra derivazione parlamentare degli organi di governo ed effettiva garanzia del pluralismo interno.

I dubbi non risolti nella sentenza del 1987 si riproposero a distanza di anni nella sentenza n. 69 del 2009, in una decisione su un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Commissione parlamentare di vigilanza nei confronti del Ministro dell'Economia e del Presidente del Consiglio relativamente alle modalità di revoca di un consigliere di amministrazione Rai<sup>43</sup>. E in questo caso la Corte ha dato una risposta.

Il contrasto era originato nel solco di una complessa vicenda all'esito della quale, in assenza di una previa deliberazione favorevole da parte della Commissione di vigilanza, l'assemblea dei soci, su indicazione dell'allora Ministro Padoa Schioppa, aveva disposto la rimozione del consigliere Petroni, che era stato nominato dal precedente esecutivo. Benché il dettato legislativo (art. 49, comma 10, d.lgs. n. 177 del 2005 – T.U. della radiotelevisione) non prevedesse alcuna necessità d'intervento da parte della Commissione bicamerale, ove si fosse fatto coincidere il potere di nomina con quello di revoca si sarebbe finiti con l'ammettere e, dunque, con il legittimare, l'esistenza di una sorta di rapporto fiduciario tra il Ministro dell'economia e i membri del consiglio da quest'ultimo designati, in palese contrasto con i più volte richiamati requisiti d'indipendenza del *board* decisionale dell'emittente pubblica dal Governo. La Corte individuò la soluzione della vicenda attraverso una lettura "conforme a Costituzione"<sup>44</sup> della normativa oggetto di conflitto che, sulla base di un approccio interpretativo sistematico della stessa, affida alla Commissione il compito di farsi garante dei dettami d'imparzialità ed indipendenza che discendono dall'art. 21 della Costituzione.

I principali passaggi della motivazione della sentenza n. 69 del 2009 meritano

---

<sup>42</sup> Corte cost. n. 194 del 1987, punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>43</sup> Per una ricostruzione della vicenda si rinvia a L. VIOLINI, *Note sul 'caso Petroni': ovvero se sia ancora necessario garantire l'imparzialità del servizio pubblico radiotelevisivo e come la si debba garantire*, cit., p. 375 ss.; E. LEHNER, *Il caso Petroni: luci ed ombre della sentenza n. 69 del 2009*, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 646-664; C. CARUSO, *Il caso Petroni davanti alla Corte, ovvero della metamorfosi dell'atto politico*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>44</sup> Corte cost. n. 69 del 2009, punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

di essere riassunti, dato che tale decisione rappresenta forse la più compiuta teorizzazione a opera del giudice costituzionale del legame tra obiettività dell'informazione Rai, tasso di democraticità della concessionaria e derivazione parlamentare degli organi della stessa.

Secondo la Corte, per quanto nell'esercizio discrezionale delle sue funzioni il legislatore abbia nel tempo previsto diverse modalità per la nomina e la composizione dell'organo di amministrazione dell'emittente radiotelevisiva pubblica, si è comunque costantemente conformato a due principi cardine: assicurare la prevalenza numerica dei componenti designati dalla Commissione parlamentare e attribuire a essa un ruolo nei procedimenti di rimozione dei consiglieri. Ciò premesso, proseguono i giudici, «la garanzia di indipendenza dei titolari di una carica, richiesta, a vario titolo, dalla Costituzione o dalla legge, esclude che possa esservi una perfetta simmetria tra potere di nomina e potere di revoca. Il primo obbedisce alla logica della scelta discrezionale delle persone ritenute più capaci e meglio in sintonia con il soggetto che nomina; il secondo implica un giudizio sull'operato del componente dell'organo, che non può essere lasciato – pena la perdita del minimo di tutela della sua indipendenza – alla libera e incontrollata decisione di chi lo ha nominato»<sup>45</sup>. Ne consegue, pertanto, che «nella fattispecie oggetto del presente giudizio, il filtro della deliberazione della Commissione parlamentare di vigilanza serve a contemperare il potere di revocare il soggetto nominato, che si giustifica per evitare che lo stesso divenga esente da responsabilità, con il necessario controllo da parte del Parlamento, che svolge il ruolo di massimo garante dell'adempimento, da parte dei membri del consiglio di amministrazione, dei doveri di obbiettività ed imparzialità imposti dall'art. 21 Cost.»<sup>46</sup>.

I giudici, tuttavia, sono andati oltre, esplicitando una serie di ulteriori considerazioni circa l'individuazione dei canali attraverso i quali rispettare i canoni dell'obiettività e dell'imparzialità del servizio pubblico. Una volta ancora, la Corte ha individuato nel Parlamento l'organo istituzionalmente più indicato a garantire i requisiti necessari per l'esistenza di un sistema radiotelevisivo pubblico neutrale rispetto alle inclinazioni politiche della maggioranza: «se la prima esigenza che il servizio pubblico radiotelevisivo deve soddisfare è quella di 'offrire al pubblico una gamma di servizi caratterizzata da obbiettività e completezza di informazione, da ampia apertura a tutte le correnti culturali, da imparziale rappresentazione delle idee che si esprimono nella società' [...] è indispensabile che gli organi direttivi da una parte non debbano 'rappresentare direttamente o indirettamente espressione, esclusiva o preponderante, del potere esecutivo' e dall'altra debbano avere una struttura 'tale da garantirne l'obbiettività'»<sup>47</sup>. La condizione

---

<sup>45</sup> Corte cost. n. 69 del 2009, punto 3.4 del *Considerato in diritto*.

<sup>46</sup> Corte cost. n. 69 del 2009, punto 3.4 del *Considerato in diritto*.

<sup>47</sup> Corte cost. n. 69 del 2009, punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

perché ciò possa divenire realtà è allora che «siano riconosciuti adeguati poteri al Parlamento, che istituzionalmente rappresenta l'intera collettività nazionale [poiché] il servizio pubblico radiotelevisivo, inteso come 'servizio sociale', deve possedere un 'elevato tasso di democraticità rappresentativa', che lo stesso 'ripete dalla sua strutturazione nell'orbita del Parlamento ("parlamentarizzazione")»<sup>48</sup>. Dunque, «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 obbiettività e imparzialità»<sup>49</sup>.

Il ragionamento più significativo appare proprio quest'ultimo e con esso il giudice costituzionale sembra andare oltre la stessa impostazione adottata dalla decisione del 1974, dove la logica parlamentare, come rilevato in precedenza, non rappresentava la direzione obbligata per il legislatore, quanto una delle possibili vie da seguire per implementare i necessari requisiti di imparzialità e obiettività richiamati anche in tal sede. In questo caso, invece, l'opzione parlamentare sembra divenire la sola in grado di garantire una nomina del consiglio di amministrazione che non sia preda della maggioranza di governo e che sia al riparo da pressioni della politica e delle forze economiche e sociali. In altri termini, solo i due rami del Parlamento sarebbero in grado di assicurare il pluralismo presente nella società e al contempo l'indipendenza degli amministratori. Per quanto pare ragionevole che la Corte, in assenza di diversi strumenti utilizzabili, abbia ricercato nella democraticità della scelta la precondizione per un servizio effettivamente plurale, essa sembra tuttavia sottovalutare le conseguenze di quei mutamenti che agli inizi degli anni novanta avevano alterato il paradigma rappresentativo proprio dell'epoca in cui la sentenza n. 225 del 1974 era stata redatta. Per quanto la scelta parlamentare possa offrire indubbiamente maggiori garanzie rispetto a quella governativa, essa costituisce l'ennesimo tentativo di ricalibrare lo strumento selettivo della *governance* Rai tra i "soliti" due poli che già in passato hanno dimostrato di non essere fisiologicamente in grado di adempiere a tale compito senza ricadere nelle logiche spartitorie. Una volta ancora rimane fuori dal ragionamento, anche solo sul piano teorico, l'inclusione di altri soggetti, che pure in passato erano stati chiamati a dar voce alle loro istanze, come ad esempio le autonomie territoriali e sociali.

Di più, senza anticipare considerazioni che saranno svolte in seguito, si può sin d'ora osservare come tale equazione poteva essere convincente sino al 1994, mentre forse regge meno in un contesto politico fortemente mutato, con un sistema partitico assai meno stabile e radicato nella società rispetto alla "prima fase della Repubblica".

---

<sup>48</sup> Corte cost. n. 69 del 2009, punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>49</sup> Corte cost. n. 69 del 2009, punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

## 2.6. *Pluralismo informativo e riconduzione alla sfera pubblica della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo*

Un secondo filone giurisprudenziale che affonda le radici nella sentenza n. 225 del 1974 riguarda l'interpretazione del principio del pluralismo informativo e, collegato a esso, il tema della "diversità" intrinseca tra l'attività del servizio pubblico radiotelevisivo e quella esercitata dai soggetti privati e quello della proprietà pubblica della Rai.

Particolarmente significativa, almeno nell'impianto motivazionale, è la sentenza n. 826 del 1988, ove la Corte teorizza tre diverse declinazioni del concetto di pluralismo nell'informazione radiotelevisiva, che consentono di distinguere più nitidamente il diverso compito specifico dell'emittenza pubblica rispetto a quella privata: il pluralismo "interno", proprio del solo servizio pubblico radiotelevisivo, consente di «dar voce – attraverso un'informazione completa, obiettiva, imparziale ed equilibrata nelle sue diverse forme di espressione – a tutte, o al maggior numero possibile di opinioni, tendenze, correnti di pensiero politiche, sociali e culturali presenti nella società, onde agevolare la partecipazione dei cittadini allo sviluppo sociale e culturale del Paese»; il pluralismo "esterno", dato dal dispiegarsi di quante più voci consentano i mezzi tecnici, mira a evitare processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi, in modo da «soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all'informazione»; il pluralismo delle fonti informative (o pluralismo "sostanziale") si traduce nella possibilità per gli utenti di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei<sup>50</sup>.

A tale decisione si collegano altre note pronunce, quali la sentenza n. 420 del 1994, nella quale la Corte ha richiamato il vincolo, imposto dalla Costituzione al legislatore, di assicurare il pluralismo delle voci, espressione della libera manifestazione del pensiero, e di garantire, in tal modo, il fondamentale diritto del cittadino all'informazione e la sentenza n. 155 del 2002, che ha ribadito l'imperativo costituzionale secondo cui il diritto di informazione tutelato dall'art. 21 della Costituzione deve essere «qualificato e caratterizzato, tra l'altro, sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie – così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti – sia dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti, sia infine dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata».

In questo filone si colloca anche la sentenza n. 284 del 2002, in tema di legittimità costituzionale del canone Rai che, per la rilevanza della questione e, ancor più, per le implicazioni costituzionali discendenti dall'affermazione dell'obbligo

---

<sup>50</sup> Corte cost. n. 826 del 1988, punto 12 del *Considerato in diritto*.

di mantenere nella sfera pubblica la concessionaria del servizio pubblico, può essere ritenuta la “seconda grande pronuncia” della Corte in materia di servizio pubblico radiotelevisivo dopo quella del 1974.

In tale decisione, la Corte ritorna sulla tormentata e antica questione della legittimità del canone di abbonamento, individuando con chiarezza dogmatica le ragioni che possono giustificare non solo la presenza del tributo ma l'esistenza stessa di un servizio pubblico televisivo in un regime ormai pluralista.

Dopo aver ribadito che il canone non è una “tassa”, collegata alla fruizione del servizio, ma un'imposta, dovuta per la detenzione di apparecchi di ricezione di programmi radiotelevisivi, la Corte entra nel merito del quesito di fondo posto dal giudice *a quo*, ossia la ragionevolezza dell'obbligo di corrispondere il canone a favore della sola concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, dopo la fine del monopolio pubblico delle emissioni televisive anche a carattere nazionale ed in un contesto nel quale la Rai svolge una funzione analoga a quella di tutti gli altri concessionari.

Secondo la Corte, il venir meno del monopolio statale delle emissioni televisive non ha fatto venir meno l'esistenza e la giustificazione costituzionale dello specifico “servizio pubblico radiotelevisivo” esercitato da un apposito concessionario rientrante, per struttura e modo di formazione degli organi di indirizzo e di gestione, nella sfera pubblica.

Non si tratta, invero, di un principio del tutto inedito. Vi è un lontano precedente nella sentenza n. 58 del 1965, ove la Corte aveva affermato come non fosse in contrasto col disposto dell'art. 43 della Costituzione l'affidamento in concessione ad una società privata del servizio delle radiotelevisioni quale la Rai, a condizione che essa rimanesse a prevalente partecipazione pubblica e fosse sottoposta a incisivi indirizzi e controlli<sup>51</sup>. Si poneva, invece, in una direzione diversa un'altra precedente decisione, la sentenza n. 7 del 1995, pronunciata in sede di giudizio di ammissibilità del referendum che si proponeva di abrogare le

---

<sup>51</sup> Secondo la Corte, infatti «nel caso del servizio di radiodiffusione bisogna riconoscere che attraverso un vasto piano, che stabilisce una minuta disciplina per lo svolgimento in concessione del servizio, è assicurato il conseguimento di quella finalità di pubblico generale interesse che lo Stato potrebbe prefiggersi di raggiungere attraverso la gestione diretta o l'affidamento del servizio ad un ente pubblico». In questo senso, In relazione a questa vasta rete di interferenze e di controlli, lo speciale rapporto di concessione stabilito con la Rai, sia che lo si intenda come un rapporto di sostituzione, in cui il privato è un esercente dell'attività della quale titolare è lo Stato, per conto del quale il privato agisce, sia che lo si intenda come uno speciale rapporto organico, per cui il privato si presenterebbe quale mezzo indiretto attraverso cui lo Stato raggiunge i suoi fini, questo speciale rapporto costituisce uno strumento valido per la realizzazione dei fini cui istituzionalmente tende il servizio di radiodiffusione nel regime di pubblicità che gli deriva dalla riserva della titolarità del servizio stesso allo Stato. Bisogna pertanto riconoscere che, come già in diversa occasione ebbe a rilevare questa Corte (sentenza 6 luglio 1960, n. 59, che tratta del monopolio statale televisivo), esso è perfettamente inquadrabile nella disciplina dell'art. 43 della Costituzione» (Corte cost. n. 58 del 1965).

norme che riservavano esclusivamente alla mano pubblica la titolarità delle azioni della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. In tale ultima pronuncia, infatti, la Corte sembrò aprire all'ipotesi di privatizzazione almeno parziale della Rai, ritenendo che l'esito referendario, ove fosse positivo (come in effetti è stato), ammettendo una partecipazione privata al capitale azionario della Rai, non sarebbe in contrasto con la natura pubblica del servizio radiotelevisivo ovvero con il carattere di società di interesse nazionale riconosciuto, ai sensi dell'art. 2461 cod. civ., alla concessionaria di tale servizio. Secondo la sent. 7 del 1995, «tali elementi possono, infatti, operare indipendentemente dalla qualità pubblica o privata dei soggetti titolari del capitale azionario, riguardando, invece, la specialità del complessivo regime giuridico del servizio pubblico esercitato tramite concessionaria: specialità connessa al raggiungimento di quei fini di interesse generale cui, in ogni caso, non può non ispirarsi lo svolgimento di tale servizio»<sup>52</sup>.

### *2.7. La sentenza n. 284 del 2002: la diversità intrinseca tra l'attività del servizio pubblico radiotelevisivo e quella degli altri operatori del sistema dei media*

Ritornando alla sentenza n. 284 del 2002, essa non si limita a confermare l'obbligo di mantenere il concessionario del servizio pubblico nella sfera pubblica, chiudendo così implicitamente le porte alla tesi di una indifferenza della Costituzione rispetto alla proprietà pubblica o privata della Rai.

Nella decisione si coglie chiara l'adesione a una concezione soggettiva e finalistica del servizio pubblico radiotelevisivo, tracciando così una distinzione netta con l'emittenza televisiva privata, fondata sulla funzione di interesse generale che la Rai deve svolgere.

In questa prospettiva – e non sulla base di un paternalistica esortazione a distinguere i programmi rispetto alla televisione commerciale – la Corte invita la Rai a ritrovare l'essenza e la qualità del servizio pubblico. Per la Corte, infatti, l'esistenza di un servizio radiotelevisivo pubblico nell'ambito di un sistema misto pubblico-privato si giustifica solo in quanto l'esercente di tale servizio sia tenuto ad operare non come uno qualsiasi dei soggetti del limitato pluralismo di emittenti, nel rispetto, da tutti dovuto, dei principi generali del sistema, ma svolgendo una funzione specifica per il miglior soddisfacimento del diritto dei cittadini all'informazione e per la diffusione della cultura, col fine di ampliare la partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese.

---

<sup>52</sup> Corte cost. n. 7 del 1995; per un'interpretazione critica della decisione, cfr. O. GRANDINETTI, *I referendum: le sentenze della Corte costituzionale – Le televisioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, p. 533 ss. e A. PACE, *La società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo: impresa come «sostanza» e proprietà pubblica come mera «forma»?*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 12 ss.

In altri termini, la visione della Corte appare in sintonia con quella autorevole voce della dottrina che negli stessi anni andava sostenendo che «un servizio pubblico radiotelevisivo, che voglia essere tale, deve perseguire “funzioni” di interesse generale, che caratterizzino *intrinsecamente* tutta l’attività della concessionaria, e non solo i programmi informativi e culturali»<sup>53</sup>.

Ed è in questa prospettiva che sorge, secondo la sentenza n. 284 del 2002, la necessità che la concessione preveda non solo specifici obblighi di servizio pubblico ma un obbligo generale di fornire un’informazione completa, di adeguato livello professionale e rigorosamente imparziale nel riflettere il dibattito fra i diversi orientamenti politici che si confrontano nel Paese.

La Corte, dunque, giustifica l’esistenza di una forma di finanziamento, sia pure non esclusiva, del servizio pubblico mediante il ricorso all’imposizione tributaria, con l’esigenza di evitare la “schiavitù dell’audience”, che inevitabilmente tende a distrarre la Rai dalle proprie funzioni di garantire il pluralismo informativo, ampliare la partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese attraverso una televisione, appunto, imparziale.

Secondo l’impostazione della Corte, dunque, il legislatore avrebbe dovuto accentuare la specificità delle finalità e dei compiti di servizio pubblico sul piano qualitativo, rendendo effettiva la distinzione tra emittente di servizio pubblico ed emittenti commerciali, così riassunta da Alessandro Pace: «Mentre la programmazione del servizio pubblico persegue delle “funzioni” (oltre a quella informativa e di intrattenimento, anche quella formativa e culturale) allo scopo di presentare un “insieme equilibrato di intrattenimento, cultura, divertimento e informazione”, la programmazione delle emittenti private si muove in una logica di “libertà”, considerata però come valore, e non come puntuale situazione giuridica soggettiva (e ciò è tanto vero, che l’attenzione della Corte costituzionale è soprattutto rivolta alla salvaguardia del “pluralismo”, che è cosa diversa dalla salvaguardia di puntuali diritti di libertà). Conseguentemente, mentre la programmazione di servizio pubblico può ben essere caratterizzata dal doveroso rispetto di indirizzi e di limiti sia modali che contenutistici, altrettanto non può dirsi per le emittenti commerciali. Quest’ultime, ancorché sottoponibili non solo a divieti, ma addirittura ad obblighi – poiché, essendo titolari di una concessione, godono di una situazione di “privilegio legale” nei confronti di tutti gli altri soggetti dell’ordinamento – devono potersi muovere in piena autonomia imprenditoriale»<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> A. PACE, *La disciplina della radiotelevisione nella recente legislazione attuativa*, in A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 684-685.

<sup>54</sup> A. PACE, *Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?*, in M. MANETTI (a cura di), *Europa e informazione, Quaderni della rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 3, Napoli, 2004, pp. 10-11.



## 2.8. *Il lascito della giurisprudenza costituzionale e i nodi non risolti*

Se, dunque, nel complesso, la giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 225 del 1974, ha costituito un lascito fondamentale per i legislatori dei decenni successivi, al contempo alcune questioni rimaste irrisolte hanno forse contribuito a determinare nodi che ancora non sono stati sciolti.

Di qui, alcuni interrogativi – molti dei quali privi di risposta – che riguardano ad esempio: la natura dell'attività di trasmissione della Rai e la differenza con gli altri fornitori di servizi di media audiovisivi; la natura della concessionaria (ente pubblico o ente di diritto privato); l'equilibrio tra Governo e Parlamento nella nomina e nella revoca di amministratori e dirigenti apicali della Rai; il dosaggio tra designazione esclusivamente “politica” (sia essa di competenza parlamentare o governativa) e sistemi di selezione “misti”, ove abbiano un peso anche le autonomie funzionali e territoriali o gli stessi lavoratori dell'azienda; l'equilibrio tra organo collegiale (il consiglio di amministrazione) e organo monocratico (direttore generale o, dalla riforma del 2015, amministratore delegato); il rapporto tra indirizzo e controllo parlamentare da un lato e autonomia e garanzia di stabilità degli amministratori della Rai dall'altro; l'alternativa tra finanziamento esclusivamente pubblico o anche privato della concessionaria e le ricadute sull'indipendenza della stessa.

Alcuni di questi interrogativi saranno esaminati partitamente; altri costituiranno la cornice entro la quale esaminare l'evoluzione della normativa e della stessa giurisprudenza costituzionale nei decenni successivi e, infine, l'ultimo intervento legislativo del 2015<sup>55</sup>.

## 3. *Le regole sull'assetto di governo della Rai nell'epoca della “repubblica dei partiti”*

### 3.1. *La “centralità del Parlamento” nella legge di riforma della Rai del 1975*

La risposta delle Camere ai “comandamenti” della sentenza n. 225 del 1974 si tradusse nella legge n. 103 del 1975, con cui si cercò di trovare giustificazione al perdurante monopolio su scala nazionale e di dare forma ai principi individuati in via pretoria dai giudici costituzionali.

L'art. 1 della legge definiva la diffusione circolare di programmi radiofonici e televisivi via etere come un servizio pubblico essenziale e a carattere di premi-

---

<sup>55</sup> Come bene sottolinea Maria Alessandra Sandulli, le pronunce della Corte costituzionale hanno autenticamente «guidato» l'evoluzione legislativa; «la storia di tali interventi costituisce di conseguenza un fondamentale strumento di indagine e di interpretazione del sistema; anche e soprattutto al fine di individuare le linee entro le quali esso dovrebbe più correttamente svilupparsi» M.A. SANDULLI, *Radioaudizioni e televisione*, cit., p. 196.

nente interesse generale, ai sensi dell'art. 43 della Costituzione; tale diffusione era infatti volta ad ampliare la partecipazione dei cittadini e a concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese in conformità ai principi sanciti dalla Costituzione.

Su tali presupposti, riservava il servizio allo Stato e ne attribuiva la concessione alla Rai, indicando l'indipendenza, l'obiettività e l'apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali, nel rispetto delle libertà garantite dalla Costituzione, quali «principi fondamentali della disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo». Per realizzare tale «indirizzo editoriale», predeterminato per legge, in modo da evitare un'interpretazione partigiana da parte di chi rivestisse un ruolo direttivo<sup>56</sup>, il legislatore attribuì a una Commissione bicamerale<sup>57</sup>, composta da venti deputati e venti senatori, i poteri di indirizzo, controllo e vigilanza dei servizi radiotelevisivi, in coerenza con la decisione della Corte dell'anno precedente, che richiedeva di attribuire al Parlamento adeguati poteri per la definizione delle direttive idonee a garantire il pluralismo e l'imparzialità della programmazione e per il relativo controllo.

In questo senso, la legge del 1975 appare «figlia del tempo» e si colloca in quella fase politica della «repubblica dei partiti»<sup>58</sup> contrassegnata dal «compromesso storico» tra le due grandi forze politiche della Nazione e da un generale *favor* per il rafforzamento degli organi collegiali, dai consigli scolastici, ai consigli degli organi territoriali, alle assemblee parlamentari. In altri termini, domina l'idea che il Parlamento, specchio del paese, sia il solo soggetto in grado di dare forma alla pluralità delle istanze culturali emergenti nella società<sup>59</sup>.

Per quanto riguarda segnatamente l'assetto di governo della Rai, l'art. 8 della legge prevedeva che il consiglio di amministrazione fosse composto da un totale

---

<sup>56</sup> A. PACE, *Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?*, in M. MANETTI (a cura di), *Europa e informazione – Quaderni della rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 3, Napoli, 2004, pp. 14-15.

<sup>57</sup> Sulla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, si vedano almeno S. GRASSI, *La Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza sulla Rai: prospettive di riforma*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Informazione e telecomunicazione*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1999, vol. XXVIII, pp. 155-172; R. DICKMANN, G. MALINCONICO, *La posizione costituzionale della Commissione di vigilanza RAI nel quadro delle competenze normative in materia di servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Federalismi.it* (17 marzo 2009); D. PICCIONE, *La Commissione di vigilanza RAI all'inizio della XVI legislatura: tra anomalie di composizione, poteri di revoca, e scioglimento degli organismi bicamerali (cronaca di un'elezione infelice sfociata in conflitto di attribuzione)*, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 3581-3594.

<sup>58</sup> L'espressione, come noto, è di Pietro Scoppola (P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1977).

<sup>59</sup> Così G.E. VIGEVANI, *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, in M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Percorsi di diritto dell'informazione*, cit., p. 294.

di sedici membri, sei dei quali nominati direttamente dall'assemblea dei soci (e, dunque, sia pure indirettamente, dal Governo), mentre i restanti dieci erano nominati dalla Commissione parlamentare di vigilanza, con una maggioranza qualificata dei 3/5 dei componenti; quattro di questi sarebbero stati selezionati in base alle designazioni effettuate dai Consigli regionali (si è trattato, invero dell'unico tentativo, presto abbandonato e mai ripreso seriamente, di interpretare il principio pluralista anche sul piano territoriale).

L'assetto disegnato dal legislatore, oltre a trasferire almeno parzialmente il controllo sull'attività radiotelevisiva dal Governo al Parlamento nel momento della nomina dei vertici aziendali, realizzò un diverso bilanciamento interno all'organizzazione della stessa, individuando nel consiglio di amministrazione di derivazione parlamentare il vero *dominus* decisionale, affidandogli il pieno governo della concessionaria<sup>60</sup>, la nomina del suo Presidente e, indirettamente, del direttore generale, che veniva relegato in una posizione subalterna rispetto all'organo collegiale di amministrazione e alla Commissione parlamentare di vigilanza e indirizzo<sup>61</sup>.

In sintesi, lo spostamento dall'ambito governativo a quello parlamentare del controllo sulla concessionaria pubblica e della nomina della maggioranza dei consiglieri di amministrazione si accompagnava a un differente equilibrio tra gli organi sociali, fondato sulla centralità del consiglio di amministrazione, dal quale presidente e direttore generale erano nominati e a cui erano subordinati.

La legge 14 aprile 1975, n. 103, disegnava un sistema che attribuiva all'organo collegiale la «gestione della società, salvo le materie riservate per legge all'assemblea sociale» (art. 8, comma 6), mentre al presidente era affidata, oltre alla rappresentanza legale della società, la funzione di «sorveglianza sull'andamento della gestione aziendale, ai fini del raggiungimento degli scopi sociali e per l'attuazione degli indirizzi della Commissione parlamentare» (art. 10). Il direttore generale, infine, era «responsabile dello svolgimento del servizio radiotelevisivo nei confronti del consiglio di amministrazione, in attuazione delle deli-

---

<sup>60</sup> A tal proposito è interessante notare la stessa struttura con cui era stato scritto l'art. 8 della legge n. 103 del 1975 riguardante il consiglio di amministrazione. Al quinto comma, infatti, veniva predisposta una riserva di poteri in capo ai consiglieri nella misura in cui non fossero stati diversamente riservati all'assemblea: «al consiglio di amministrazione spetta la gestione della società, salve le materie riservate per legge alla assemblea sociale». Dunque, anche dal punto di vista meramente letterale traspare chiaramente la volontà di fondo del legislatore di affidare la gestione societaria al consiglio di amministrazione. Per un approfondimento dei temi in questione si rinvia al contributo di F. DONATI, *Il nuovo assetto organizzativo della concessionaria pubblica*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il sistema radiotelevisivo e la legalità in Europa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, p. 37 ss.

<sup>61</sup> Secondo l'art. 11, comma 1, legge n. 103 del 1975: «il direttore generale è responsabile dello svolgimento del servizio radiotelevisivo nei confronti del consiglio di amministrazione, in attuazione delle delibere del consiglio stesso secondo gli indirizzi formulati dalla Commissione parlamentare».

bere del consiglio stesso secondo gli indirizzi formulati dalla Commissione parlamentare» e in tale quadro «presiede all'organizzazione e all'attività dell'azienda; partecipa senza voto deliberativo alle riunioni del consiglio di amministrazione» (art. 11)<sup>62</sup>.

L'esito complessivo di questa riforma si presta ancora oggi a letture contrastanti: è indubbio che la Rai si sia mostrata negli anni successivi più plurale e sensibile alle nuove istanze provenienti dalla società; è anche vero che l'imperativo dell'apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali venne interpretato dalle forze politiche come equilibrata distribuzione delle cariche secondo l'appartenenza politica (è il fenomeno che in gergo giornalistico è stato definito con il termine "lottizzazione"). Ciò ha determinato una sostanziale dipendenza delle reti pubbliche dalle maggiori formazioni politiche presenti in Parlamento; soprattutto nel corso degli anni ottanta, infatti, le tre reti Rai vengono sostanzialmente spartite tra i tre maggiori partiti italiani (Rai Uno è legata alla DC, Rai Due al PSI e Rai Tre al PCI) e il servizio pubblico nel suo complesso inizia seriamente a soffrire di quella "perdita di identità" di cui ancora oggi si discute vivacemente. In altre parole, la scelta del legislatore del 1975 – accentuata come si vedrà nei prossimi paragrafi nella legge n. 10 del 1985 e poi, dopo l'intermezzo della legge n. 206 del 1993, nella legge n. 112 del 2004 – di attribuire alla Commissione parlamentare di vigilanza il compito di eleggere la maggioranza dei consiglieri della Rai e di controllare e indirizzare il servizio affidato alla concessionaria fu una scelta all'epoca legittima, ma discrezionale, dettata più dal contesto politico che da espressi vincoli di natura costituzionale<sup>63</sup>.

### 3.2. *Il decreto legge n. 807 del 1984 e la legge di conversione n. 10 del 1985: il maggior ruolo del direttore generale*

Il primo intervento del legislatore di modifica della legge del 1975 avvenne circa un decennio più tardi, con il d.l. 6 dicembre 1984, n. 807. Tale atto costituì

---

<sup>62</sup> Per un approfondimento, cfr. R. ZACCARIA, F. DONATI, A. PARIGI, A. VALASTRO, *La struttura e i compiti della società concessionaria del servizio pubblico*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Radiotelevisione*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1996, vol. XV, t. II, p. 439 ss.

<sup>63</sup> Ciò era già stato colto da Roberto Zaccaria, che nel 1977 osservava come l'opzione a favore della nomina e del controllo parlamentare derivasse anche «dall'inagibilità, almeno nel nostro paese, di una soluzione "neutrale", teoricamente possibile, (come dimostrano alcune esperienze straniere), ma in pratica sconsigliabile, data la rilevanza delle scelte e le tensioni ancora forti nel nostro corpo sociale» (R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 4-5). Del resto, sebbene la deriva spartitoria si sarebbe manifestata di lì a poco, negli anni settanta vi erano le condizioni politiche affinché la sede parlamentare garantisse un corretto governo del settore: i partiti avevano una rappresentatività diffusa, il sistema proporzionale assicurava la presenza equilibrata delle correnti ideologiche presenti nel paese e la "società civile" presentava elementi di debolezza e poca autonomia rispetto alle formazioni politiche.

l'esito di una vicenda politica tra le più discusse e discutibili dell'epoca, che vide il Governo intervenire per evitare l'oscuramento dei canali televisivi delle emittenti commerciali che trasmettevano su scala nazionale senza avere i titoli abilitativi.

Per quanto concerne il tema oggetto di questo studio, vale a dire l'assetto di governo della concessionaria, tale normativa non si discosta significativamente dall'impostazione di fondo della precedente. Il decreto legge conferma, in particolare, la derivazione parlamentare del consiglio, sia pure con qualche non irrilevante modifica.

Segnatamente, il numero dei consiglieri venne ridotto da sedici a quindici e la nomina, nella sua totalità, fu affidata alla Commissione parlamentare di vigilanza Rai, con il voto a maggioranza assoluta limitato ai tre quarti dei componenti del consiglio medesimo. Si trattava di un sistema di elezione «complicato e farraginoso che favoriva in maniera esasperata la "lottizzazione", (a garanzia dei partiti più piccoli della coalizione) ed estendeva la durata dei consigli in interminabili fasi di *prorogatio*»<sup>64</sup>.

La novella legislativa non si limitò a modificare le modalità di selezione dei membri del consiglio di amministrazione ma, in un'ottica di contro-bilanciamento rispetto allo spostamento del potere di nomina in capo al Parlamento, rafforzò sensibilmente la gamma di poteri gestionali e di indirizzo del direttore generale, la cui nomina fu posta nelle mani dell'azionista e, dunque, in quelle del Governo. Il tutto anche nell'ottica di dotare la radiotelevisione pubblica di un sistema di *governance* più simile a quello delle società commerciali, con un'organizzazione aziendale orientata verso l'efficienza, secondo i dettami degli anni ottanta del secolo scorso, caratterizzati appunto dal mito della competitività. Del resto, mentre la riforma del 1975 mirava a una gestione il più possibile collegiale della concessionaria, nel quadro di un regime monopolistico, l'intervento legislativo successivo si collocò in un clima politico-ideologico mutato e soprattutto in un sistema mediatico rivoluzionato dalla impetuosa crescita delle tre emittenti private che trasmettevano su scala nazionale del gruppo Fininvest<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Così R. ZACCARIA, *La governance della Rai nell'interpretazione del governo tecnico*, in P. CARETTI (a cura di), *L'informazione: il percorso di una libertà*, cit., p. 329, nota 4.

<sup>65</sup> Merita di essere sottolineato come la scarsa coerenza dalla riforma fu, almeno in parte, dovuta al carattere compromissorio entro cui essa è maturata. Essa, infatti, fu elaborata in un momento in cui era massima la pratica della spartizione su base politica delle nomine, con evidenti ricadute sull'efficienza della Rai. Al contempo, era sentita la necessità che quest'ultima si rapportasse in modo competitivo con la crescente concorrenza privata, che il medesimo decreto "salvava", consentendo la provvisoria prosecuzione delle trasmissioni su scala nazionale, in attesa di una normativa che regolasse complessivamente il sistema radiotelevisivo. La contraddittorietà insita nel testo legislativo è derivata principalmente dalla volontà di rafforzare (almeno apparentemente) il ruolo della Commissione bicamerale di vigilanza, alla quale veniva demandata la nomina di tutti i consiglieri di amministrazione ed, al tempo stesso, di ridurre sensibilmente la capacità gestionale

Il provvedimento di conversione che seguì (legge n. 10 del 1985) ebbe a modificare ulteriormente il quadro normativo. Per quanto concerneva le modalità di nomina del consiglio di amministrazione, si tornò a una “soluzione intermedia” tra il dettato del decreto e quanto in precedenza stabilito dalla legge n. 103 del 1975. Da un lato, infatti, si optò per mantenere un sistema di nomina completamente rimesso alla Commissione parlamentare<sup>66</sup>, dall’altro si ritornò a una composizione di sedici membri, in luogo dei quindici previsti dal provvedimento di urgenza, così come prescritto in origine dall’art. 8 della legge n. 103 del 1975. Venne invece mantenuto l’approccio, che sarà successivamente ripreso e progressivamente implementato in una logica di graduale incremento competenziale<sup>67</sup>, volto a rafforzare la figura del direttore generale di derivazione governativa, almeno in termini di nomina.

Dunque, quello che si andava delineando era una sorta di differente equilibrio giocato su due diversi fronti: uno interno all’azienda radiotelevisiva e uno esterno ad essa. Per quanto concerne il primo, si iniziò a privilegiare l’istituzione monocratica del direttore generale rispetto al consiglio di amministrazione che, per quanto rimase un organo dotato di rilevanti poteri<sup>68</sup>, vide una parte degli stessi trasferita in capo al direttore generale.

In base all’art. 8, comma 2, legge n. 10 del 1985, il direttore generale rispon-

---

rispetto a quella del direttore generale, la cui selezione veniva rimessa nelle mani dell’assemblea dei soci in cui era dominante la presenza governativa. La disciplina era comunque ricca di incongruenze e sovrapposizioni conflittuali tra soggetti che avrebbero dovuto indirizzarne, *ex ante*, l’operato. Il direttore avrebbe dovuto, infatti, dirigere la concessionaria pubblica nel quadro degli indirizzi formulati dalla Commissione di vigilanza e secondo le direttive provenienti dal consiglio di amministrazione. Tutto ciò nell’ambito di un quadro di ripartizione delle competenze tra i diversi organi che in diverse occasioni ha dato adito a divergenze e contrapposizioni; cfr. O. GRANDINETTI, *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, cit., p. 842.

<sup>66</sup> L’art. 6 della legge n. 10 del 1985 stabiliva che «la nomina avviene con voto limitato ai tre quarti dei componenti da eleggere. Per l’elezione dei primi dodici componenti è necessaria la maggioranza assoluta dei membri della Commissione parlamentare. Il consiglio è completato con la nomina di coloro che, dopo i primi dodici, hanno ottenuto il maggior numero di voti. La nomina è validamente effettuata se tutti i componenti risultano eletti nella medesima votazione». Nel complesso, il sistema tendeva a fotografare nel “parlamentino” Rai gli equilibri politici presenti in Parlamento.

<sup>67</sup> In tal senso si veda, F. MASSA FELSANI, *In tema di governance della Rai*, in *Dir. inform. e informatica*, cit., p. 2 (nota 5).

<sup>68</sup> In base a quanto statuito dall’art. 6, comma 4, della legge n. 10 del 1985, al consiglio di amministrazione venne attribuito il compito, tra gli altri, di indicare i criteri generali per la formazione dei piani annuali e pluriennali di spesa nonché quello di formulare le direttive generali sui programmi, di definire il piano annuale di massima e di esaminare la rispondenza dei programmi trasmessi alle direttive precedentemente formulate, verificando altresì l’imparzialità e la correttezza dell’informazione in ragione delle direttive fissate dalla Commissione parlamentare di vigilanza. Inoltre, spettava all’organo collegiale la determinazione delle norme di principio per la gestione del personale, con la relativa fissazione dei criteri per l’assunzione dei dipendenti e dei giornalisti, nonché per le collaborazioni aventi il carattere della continuità.

deva della gestione aziendale e dello svolgimento del servizio radiotelevisivo, così come della «migliore utilizzazione delle risorse e del personale in termini di funzionalità, efficienza ed economicità», pur sempre nell'ambito degli indirizzi impartiti preventivamente dalla Commissione bicamerale di vigilanza e in forza delle direttive dettate dal consiglio di amministrazione, il quale poteva proporre all'assemblea degli azionisti (la stessa che lo aveva nominato) la revoca del direttore generale. Inoltre, spettava a quest'ultimo la nomina dei dirigenti, con l'eccezione dei direttori delle reti e delle testate radiofoniche e televisive per i quali, a norma del comma 3 del medesimo art. 8, egli conservava solo il diritto di proporli al consiglio di amministrazione, che invece avrebbe avuto il compito di nominarli.

Dunque, sebbene alla luce dei provvedimenti di riforma il consiglio continuò a rivestire un ruolo cruciale nella gestione della Rai, una significativa parte delle sue funzioni iniziò, se non a essere totalmente devoluta in capo al direttore generale, a essere quantomeno condivisa con quest'ultimo, come dimostrato ad esempio dalla nomina dei direttori delle testate o dalla determinazione dei programmi annuali e pluriennali di spesa. In questo senso, pare corretto discutere sulla progressiva maturazione di un assetto interno di gestione che, pur non abbandonando la "prospettiva pluralista" insita nella stessa derivazione parlamentare del consiglio di amministrazione, iniziava a ricercare modelli di *governance* che fossero al contempo in grado di rispondere alle esigenze di efficienza della catena di comando aziendale, che diverranno sempre più rilevanti con il sopravvenire dell'apertura del mercato nazionale radiotelevisivo alle emittenti private.

In tal modo, forse per la prima volta, «si inseriva così nel dibattito sull'assetto organizzativo della Rai un altro 'dilemma' (accanto a quello Governo/Parlamento relativo alle nomine), destinato a ripresentarsi sistematicamente, ossia quello tra 'gestione efficiente' e 'gestione democratica' (o 'pluralistica') del servizio pubblico»<sup>69</sup>.

Per quanto concerneva, invece, l'equilibrio esterno di cui si è fatto cenno in precedenza, pur nel mantenimento dell'impostazione parlamentare dettata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale con la sentenza n. 225 del 1974, affidando la nomina del direttore generale all'assemblea degli azionisti, praticamente monopolizzata dal Governo, la legge del 1985 sembrava voler nuovamente riconoscere all'esecutivo, se non il ruolo che esso aveva avuto precedentemente alla riforma del 1975, quantomeno un posto rilevante nella definizione della *governance* della Rai.

Significativo è, infine, un ulteriore dato: non viene confermato il meccanismo di designazione di una quota di consiglieri da parte dei Consigli regionali, così abbandonando quello che, sino ad oggi, ha rappresentato l'unico momento di

---

<sup>69</sup>O. GRANDINETTI, *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, cit., p. 842.

coinvolgimento istituzionale delle autonomie territoriali nella formazione degli organi della televisione pubblica.

### 3.3. *Concezione del servizio pubblico e assetto di governo della Rai nella prima normativa sul sistema radiotelevisivo misto*

In questo quadro si colloca la legge n. 223 del 1990 (c.d. legge Mammi), prima “legge di sistema” che predispose il quadro regolamentare entro il quale consentire la trasmissione radiotelevisiva anche a soggetti diversi dalla concessionaria incaricata del servizio pubblico.

Tale normativa non prevedeva novità particolarmente rilevanti in merito alla missione del servizio pubblico e alle regole sull’assetto di governo e sul finanziamento della Rai. Fu stabilito solo un qualche mutamento relativo alla durata del consiglio di amministrazione, a cui si accennerà tra breve.

La consacrazione legislativa del sistema televisivo misto ha, tuttavia, prodotto qualche effetto sulla stessa concezione di servizio pubblico<sup>70</sup>. La legge di riforma del 1975 accoglieva una concezione tendenzialmente soggettiva e finalistica del servizio pubblico: questo era affidato a una società interamente di proprietà pubblica, la Rai, che doveva perseguire i principi e le finalità predeterminate dalla legge; in sintesi, la concessionaria doveva adempiere alla funzione di garantire un’informazione plurale e imparziale e, più in generale, di contribuire alla crescita culturale della Nazione, funzione che, con le parole di Ernesto Bettinelli, «trova facilmente e felicemente una base costituzionale *forte* nel secondo comma dell’art. 3 della Costituzione»<sup>71</sup>.

Con la legge del 1990, si assiste a una certa erosione di tale concezione di servizio pubblico in senso soggettivo e all’emersione di una tendenza verso una logica “funzionale”, che concepisce ogni emittente, anche privata, come servizio pubblico in senso oggettivo. Infatti, la funzione di servizio pubblico rimaneva affidata mediante concessione alla Rai, ma i principi fondamentali del sistema radiotelevisivo (il pluralismo, l’obiettività, la completezza e l’imparzialità dell’informazione, l’apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali, religiose, il rispetto dei diritti fondamentali) si realizzavano, ai sensi dell’art. 1, legge n. 223 del 1990, «con il concorso di soggetti pubblici e privati». Tale affermazione, se presa alla lettera, avrebbe dovuto indurre a ritenere che ogni emittente radiotelevisiva fosse da considerare «servizio pubblico» e che il pluralismo interno fosse un imperativo costituzionale anche per i privati, con esiti po-

---

<sup>70</sup> Cfr. E. CHELI, *Note in tema di pluralismo e servizio pubblico radiotelevisivo nella transizione al “digitale terrestre”*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 2003, p. 227.

<sup>71</sup> E. BETTINELLI, *Il massimo del pluralismo ovvero ... (Alice nel paese delle meraviglie)*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 303.



co compatibili con i principi della libertà di informazione e di iniziativa economica privata.

Nella realtà questi principi hanno avuto – per le emittenti private – un valore poco più che declamatorio<sup>72</sup> e non sono stati accompagnati da sanzioni tali da incidere effettivamente sulle scelte editoriali. La stessa disciplina generale della comunicazione politica (legge 22 febbraio 2000, n. 28), che pure mirava a “neutralizzare” le reti televisive nazionali, pubbliche e private, almeno in periodo elettorale, si è rivelata nel complesso inidonea a garantire, specie nelle emittenti private, una effettiva completezza e obiettività della informazione e una parità di accesso al mezzo radiotelevisivo tra le forze politiche<sup>73</sup>.

La legge n. 223 del 1990 intervenne, seppur in modo indiretto e quantitativamente limitato, anche sull'aspetto organizzativo della Rai, introducendo la figura del “Garante per la radiodiffusione e l'editoria” (il quale aveva, *inter alia*, il compito di esaminare i bilanci delle emittenti pubbliche e private) e modificando alcuni aspetti significativi della disciplina riguardante il consiglio di amministrazione della Rai.

Sebbene si continuò nel solco dell'impostazione precedente, che attribuiva alla Commissione parlamentare di vigilanza la nomina dei consiglieri, il loro rinnovo sarebbe avvenuto, ai sensi dell'art. 25 della legge, subito dopo la costituzione di quest'ultima, all'inizio della legislatura. Anche la durata del consiglio venne modificata ed in luogo dei tre anni previsti dalla precedente normativa, venne stabilito che i sedici consiglieri sarebbero rimasti in carica per l'intera legislatura. Si procedette, dunque, verso la costituzione di un legame ancora più intenso tra l'organizzazione dell'azienda radiotelevisiva e la politica, ben al di là del dettato della giurisprudenza costituzionale e, soprattutto, a discapito della stabilità gestionale di una società chiamata a confrontarsi con la concorrenza privata.

Se dal punto di vista meramente astratto l'aver legato la permanenza in carica del consiglio di amministrazione alla durata della legislatura poteva contribuire a dare maggior stabilità all'organo amministrativo, in verità ciò ha finito con il produrre l'effetto opposto, facendo dipendere la durata dell'organo da un fattore esogeno rispetto alle fisiologiche dinamiche societarie interne, oltre a rendere la Rai una “spoglia” nelle mani del fresco vincitore della competizione elettorale. Vi è, infine, da considerare che l'aver attribuito al Garante (e poi ancor di più all'Agcom, dopo la legge n. 249 del 1997) una serie di funzioni di controllo e vigilanza in luogo della Commissione bicamerale, ha finito con l'esaltare la fun-

---

<sup>72</sup> Così A. PACE, *Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?*, in M. MANETTI (a cura di), *Europa e informazione – Quaderni della rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 3, cit., p. 16.

<sup>73</sup> Sul tema, tra i molti si rinvia a E. LAMARQUE, *La comunicazione politica*, in M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Percorsi di diritto dell'informazione*, cit., pp. 317-331.

zione “politica” di quest’ultima e con l’alimentare la tendenza a interferire nella gestione dell’emittente pubblica<sup>74</sup>.

In sintesi, le due novelle del 1985 e del 1990 hanno costituito un affinamento progressivo del meccanismo spartitorio che già connotava la riforma del 1975: si affermò il monopolio della Commissione di vigilanza della nomina del consiglio di amministrazione, escludendo non solo l’azionista (a cui, tuttavia, fu garantito il potere di nomina del direttore generale), ma anche qualsiasi altro soggetto non appartenente al circuito politico. Esse si collocavano pienamente nel contesto politico e culturale del tempo e, conseguentemente, tale impianto normativo fu oggetto di una profonda revisione con il venir meno del sistema generale di riferimento.

#### 4. *La governance della Rai nella crisi della “repubblica dei partiti”: la legge 25 giugno 1993, n. 206*

##### 4.1. *Il tentativo di neutralizzazione della Rai: l’attribuzione del potere di nomina ai Presidenti delle Camere*

Un’ulteriore revisione della struttura organizzativa della società concessionaria di servizio pubblico è stata introdotta dalla legge n. 206 del 1993, una normativa che porta chiaramente i segni del peculiare contesto storico in cui fu approvata, ossia la crisi del sistema politico nel biennio 1992-1993.

La ridefinizione delle modalità di formazione degli organi di governo della Rai fu una delle riforme – insieme, *inter alia*, alla legislazione elettorale politica del 1993 e alla eliminazione della guarentigia dell’autorizzazione a procedere per i parlamentari, attuata con la revisione dell’art. 68 Cost. – che connotarono la risposta del legislatore alle illegalità emerse nelle inchieste giudiziarie e alla crisi di fiducia nei confronti delle formazioni politiche che avevano guidato l’Italia nella prima fase della Repubblica<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Cfr. E. COLARULLO, *Casi e materiali del diritto della comunicazione. I principi e gli organi di governo*, cit., pp. 26-27, che sostiene come il fatto che la Commissione di vigilanza avesse assunto nella gestione dell’azienda pubblica quella centralità che in precedenza era appartenuta al Governo, non diventando tuttavia un vero e proprio organo di direzione attiva quanto invece un luogo di «compensazione, compromissione e cogestione» della maggioranza con le opposizioni, abbia finito per produrre effetti degenerativi di natura spartitoria nel senso che in essa sono convogliati interessi partitici particolari sublimati nel collocamento delle rispettive rappresentanze nei vari livelli gestionali, secondo logiche non certo in linea con lo spirito della giurisprudenza costituzionale.

<sup>75</sup> Nella temperie di “Tangentopoli”, le critiche alla gestione dei beni pubblici si estese *naturaliter* alla Rai e al meccanismo lottizzatorio che la caratterizzava. Alcune soluzioni prospettate erano particolarmente radicali, altre in qualche modo cercavano di mantenere un legame con le istituzioni rappresentative, superando il metodo spartitorio che caratterizzava il precedente sistema. Come ricordato da ultimo da Ottavio Grandinetti, «il tentativo di ridare credibilità ed autonomia

La legge 25 giugno 1993, n. 206, non costituisce invero quella riforma complessiva della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, che da molte parti si invocava per ridefinire l'organizzazione e la funzione dell'emittenza pubblica dopo la consacrazione legislativa del sistema "misto", avvenuta con la legge del 1990.

Il legislatore del 1993 si limitò, infatti, a intervenire sui criteri di designazione e sui poteri degli organi di vertice societari, sottolineando esso stesso la natura parziale e transitoria della legge, in attesa «di una nuova disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo, nel quadro di una ridefinizione del sistema radiotelevisivo e dell'editoria nel suo complesso da attuare entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge» (art. 2, comma 2)<sup>76</sup>.

Le novità introdotte non erano tuttavia di poco conto: l'art. 2, in particolare, ridisegnava completamente la composizione e le modalità di nomina dei consiglieri di amministrazione, il cui numero fu ridotto da sedici a cinque e la cui designazione fu prevista «con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica» e non più con il voto della Commissione parlamentare di vigilanza.

Inoltre, la legge stabiliva requisiti di eleggibilità più rigorosi, prevedendo che i membri del C.d.A. fossero scelti fra persone di riconosciuto prestigio professionale e di notoria indipendenza di comportamenti, che si fossero distinti in attività economiche, scientifiche, giuridiche, della cultura umanistica o della comunicazione sociale, maturandovi significative esperienze manageriali. Il mandato di questi ultimi venne affrancato dal perdurare della legislatura e determinato in non più di due esercizi sociali.

A garanzia dell'autonomia dei consiglieri, non era originariamente previsto alcun meccanismo di revoca prima della fine del mandato. Tale potere fu disciplinato con la legge n. 650 del 1996, che stabilì che i presidenti delle Camere potessero revocare i membri del consiglio solo previa proposta della Commissione parlamentare di vigilanza, approvata a maggioranza dei due terzi.

Venne inoltre introdotto un regime di incompatibilità tra la carica di membro del consiglio di amministrazione e l'appartenenza ad assemblee rappresentative a livello europeo, nazionale e locale o la titolarità di rapporti di interesse o di lavoro con imprese pubbliche e private del settore, all'evidente fine di porre

---

al servizio pubblico vide contrapporsi due posizioni: quella di chi avrebbe voluto attribuire all'IRI la nomina sia del C.d.a. che del D.G. e quella di chi voleva affidare la nomina del C.d.A. completamente all'area parlamentare, cercando peraltro di ovviare al condizionamento partitico dei consiglieri di amministrazione individuando la fonte di nomina nei Presidenti delle Camere, organi del Parlamento istituzionalmente *super partes*»; O. GRANDINETTI, *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, cit., p. 844.

<sup>76</sup>Per un approfondimento, cfr. R. ZACCARIA, F. DONATI, A. PARIGI, A. VALASTRO, *La struttura e i compiti della società concessionaria del servizio pubblico*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Radiotelevisione*, cit., p. 442 ss.

un diaframma con la politica e le società concorrenti<sup>77</sup>. Come si può notare dall'esame delle principali modifiche alla struttura del consiglio di amministrazione, il legislatore del 1993 ha cercato di individuare un bilanciamento tra la necessità di mantenere un qualche controllo parlamentare nella selezione dei consiglieri di amministrazione e quella di evitare che ciò potesse dar vita a pratiche di "balcanizzazione". In tal senso, l'attribuzione del potere di nomina in capo a due organi istituzionali con funzioni di garanzia, quali i Presidenti dei due rami del Parlamento, avrebbe dovuto rappresentare il punto d'incontro tra le due differenti esigenze. Anche la scelta di ridurre sensibilmente il numero dei membri del consiglio da sedici a cinque trova giustificazione nell'*esprit du temps* e nel tentativo di rendere più complesse le pratiche di ripartizione; essa si spiega anche nell'ottica tipicamente imprenditoriale di aumentare l'efficienza di funzionamento dell'organismo di direzione della società, rendendolo in grado di rispondere adeguatamente all'esigenze di una impresa che, sebbene d'interesse nazionale ed incaricata di un pubblico servizio, si muoveva ormai definitivamente all'interno di un mercato aperto alla concorrenza.

La legge attribuiva poi all'organo collegiale il potere di nomina al suo interno, a maggioranza assoluta, del presidente; era affidata al consiglio anche la scelta del direttore generale, sia pure d'intesa con l'assemblea dei soci<sup>78</sup>.

#### 4.2. Il ritorno alla centralità del consiglio di amministrazione

Per quanto concerne la ripartizione dei poteri tra gli organi sociali, la legge del 1993 segnava una inversione radicale rispetto alla legislazione del 1985, che si fondava su una sorta di diarchia tra presidente e direttore, che, in qualche modo, riproduceva quella tra i due maggiori partiti di governo, la DC e il PSI<sup>79</sup>.

Se, infatti, tale legge aveva attribuito importanti prerogative al direttore gene-

---

<sup>77</sup> Art. 2, comma 1, legge 25 giugno 1993, n. 206, come modificato dalla legge dicembre 1996, n. 650: «La carica di membro del consiglio di amministrazione è incompatibile con l'appartenenza al Parlamento europeo, al Parlamento nazionale, ai consigli regionali, provinciali e dei comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti, nonché con la titolarità di rapporti di interesse o di lavoro con imprese o società, pubbliche o private, interessate all'esercizio della radiodiffusione sonora e televisiva e concorrenti della concessionaria».

<sup>78</sup> Nella prassi, durante la vigenza della legge n. 206 del 1993, la designazione partiva dal consiglio di amministrazione e successivamente vi era l'approvazione dell'assemblea dei soci e infine la ratifica dell'organo amministrativo. Tale prassi è continuata anche dopo l'entrata in vigore della legge Gasparri, ma è stata interrotta nell'estate del 2012, quando l'allora Presidente del Consiglio e Ministro dell'economia Mario Monti indicò contemporaneamente i nomi del presidente e del direttore generale, privando il consiglio del potere di "prima parola" riguardo a quest'ultimo; per un commento a tale episodio, si rinvia a R. ZACCARIA, *La governance della Rai nell'interpretazione del governo tecnico*, in P. CARETTI (a cura di), *L'informazione: il percorso di una libertà*, cit., p. 346.

<sup>79</sup> R. ZACCARIA, F. DONATI, A. PARIGI, A. VALASTRO, *La struttura e i compiti della società concessionaria del servizio pubblico*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Radiotelevisione*, cit., p. 462.

rale nominato dall'assemblea dei soci, nel 1993 si ritornò a un modello di gestione in cui era il consiglio di amministrazione a rivestire una funzione preminente nella direzione e nel controllo aziendale<sup>80</sup>, secondo una logica più corrispondente a schemi privatistici di amministrazione aziendale<sup>81</sup>, mentre per il direttore generale si prefigurava un ruolo sostanzialmente subordinato al consiglio<sup>82</sup>.

Sebbene si fosse ancora lontani dall'introduzione della figura di un amministratore delegato, il consiglio poteva conferire deleghe per periodi limitati e per oggetti specifici a uno o più dei suoi componenti (art. 2 comma 4). In capo al consiglio venne confermata la doppia funzione di organo chiamato ad amministrare e al contempo controllare la concessionaria pubblica, in modo da garantire che fossero altresì soddisfatte le finalità e gli obblighi del servizio pubblico<sup>83</sup>.

Nell'impostazione delineata dal legislatore del 1993, i principali atti di gestione della società radiotelevisiva pubblica sono riposti nelle mani del consiglio di amministrazione che sugli stessi vanta una rilevante autonomia. La Commissione di vigilanza è per lo più chiamata a esprimere preventivamente meri atti di indirizzo o a ricevere *ex post* informazioni relative ad atti posti in essere o a criteri elaborati autonomamente dal consiglio. A ciò si aggiunga che, in base a quanto disposto dall'art. 3, legge n. 206 del 1993, il direttore generale, nominato dallo stesso consiglio di amministrazione d'intesa con l'assemblea dei soci, risponde direttamente al consiglio degli atti relativi alla gestione aziendale rientranti nelle proprie competenze e «sovrintende alla organizzazione e al funzionamento dell'azienda nel quadro dei piani e delle direttive definiti dal consiglio».

Dunque, con la novella del 1993 si tornò verso il più risalente assetto che vedeva nel consiglio di amministrazione il centro di comando della Rai<sup>84</sup>. Il direttore generale da soggetto decisionale diveniva una figura principalmente esecutiva, chiamata cioè a implementare gli atti ed i progetti generali precedentemente adottati dai consiglieri di amministrazione; egli conservava, tuttavia, in de-

---

<sup>80</sup> Cfr. F. DONATI, *Il nuovo assetto organizzativo della concessionaria pubblica*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il sistema radiotelevisivo e la legalità in Europa*, cit., p. 40.

<sup>81</sup> E. COLARULLO, *Casi e materiali del diritto della comunicazione. I principi e gli organi di governo*, cit., p. 28.

<sup>82</sup> R. ZACCARIA, F. DONATI, A. PARIGI, A. VALASTRO, *La struttura e i compiti della società concessionaria del servizio pubblico*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Radiotelevisione*, cit., p. 453.

<sup>83</sup> In particolare, sulla base di proposte del direttore generale, il consiglio «elabora ed approva il piano editoriale, nel rispetto degli indirizzi formulati dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza», il piano di investimenti, quello finanziario, le politiche del personale e i piani di ristrutturazione, assegnando con cadenza annuale le risorse economiche alle diverse aree di attività aziendale. Inoltre, così come stabilito dall'art. 2, comma 7, lett. b), su proposta del direttore generale approva i piani di trasmissione e di produzione, nomina i vicedirettori generali e i dirigenti di primo e di secondo livello e approva i contratti aziendali di carattere strategico e, in generale, quelli di carattere pluriennale di valore superiore ai cinque miliardi di lire.

<sup>84</sup> Cfr. A. PACE, *Il sistema televisivo italiano*, in *Politica del diritto*, n. 1, marzo 1997, pp. 109-110.

terminati ambiti, significativi poteri di stampo gestionale (ad esempio in relazione alla direzione del personale) e di proposta su specifici temi al consiglio<sup>85</sup>. Ciò merita di essere collegato a quanto evidenziato in precedenza circa la possibilità che nell'ambito delle proprie (ampie) competenze, il consiglio potesse delegare i propri componenti (seppur all'interno di una cornice temporale necessariamente limitata) al compimento di specifiche attività, riducendo potenzialmente in misura ancor più marcata l'ambito di operatività lasciato al direttore generale. Come è stato sostenuto, dal quadro generale tracciato dalla legge n. 206 del 1993, anche in ragione delle modalità di nomina del consiglio di amministrazione e del direttore generale, era come se quest'ultimo rappresentasse una sorta di «organo di garanzia della proprietà espropriata della maggior parte dei suoi poteri»<sup>86</sup>. In questo senso, il direttore generale diventava un polo di equilibrio tra gli azionisti ed il consiglio di amministrazione. Non era più un potere praticamente autonomo rispetto a quest'ultimo, come in precedenza, e seppur rimasto in possesso di una discreta gamma di poteri da esercitare con una certa autonomia, era comunque continuamente sottoposto al controllo dell'organo di amministrazione<sup>87</sup>.

#### 4.3. *La legge n. 206 del 1993 alla prova della democrazia maggioritaria*

Per quanto concerne le regole sull'assetto organizzativo, la riforma approvata nel 1993 costituisce senza dubbio un tentativo di valorizzare l'indipendenza del servizio pubblico, ponendo un argine alle pratiche lottizzatorie e, al contempo, di assicurare un apprezzabile margine di autonomia degli amministratori.

La scelta del legislatore di affidare ai vertici parlamentari la nomina dei consiglieri di amministrazione, oltre che rispondere al bisogno di individuare una nuova fonte di nomina dei consiglieri che ne accentuasse l'indipendenza dalle forze politiche, si poneva in linea di continuità con una tendenza che aveva già affidato ai Presidenti di Camera e Senato – che detenevano in quella particolare fase della storia un indubbio ruolo di garanti dell'equilibrio costituzionale – la selezione di alcune componenti di organi di rilievo costituzionale, quali ad esempio quattro membri del consiglio di presidenza della Corte dei Conti<sup>88</sup>, così come i commissari (allora nel numero di cinque) dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Come osservava qualche anno più tardi Lorenza Carlassare, «l'originaria idea

---

<sup>85</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 4, lett. e), il direttore generale «provvede all'attuazione dei piani di cui all'articolo 2, comma 6, e dei progetti specifici approvati dal consiglio in materia di linea editoriale, investimenti, organizzazione aziendale, politica finanziaria e politiche del personale».

<sup>86</sup> G. MINERVINI, *I poteri di consiglieri, presidente del c.d.a. e direttore generale Rai*, in *Le Società*, 2002, p. 403.

<sup>87</sup> Cfr. G. MINERVINI, *I poteri di consiglieri, presidente del c.d.a. e direttore generale Rai*, in *Le Società*, cit., p. 407.

<sup>88</sup> Art. 10, comma 2, lett. e), legge 13 aprile 1988, n. 117.

– una volta esclusa l'ingerenza del Governo e/o della maggioranza – era quella di sottrarre la Rai alla logica spartitoria (inevitabile con l'attribuzione delle nomine alla Commissione parlamentare come avveniva nel 1975), affidandole all'accordo dei Presidenti di Camera e Senato, figure istituzionali, considerate *super partes*». La medesima studiosa registrava, tuttavia, il fallimento della riforma: «Si tratta però di ricordi lontani; i Presidenti delle Camere, col sistema elettorale maggioritario, non possono più costituire un sicuro contrappeso alla discrezionalità del Governo essendo espressi dalla medesima maggioranza»<sup>89</sup>.

Tale giudizio pare del tutto condivisibile. Il primo consiglio nominato con le nuove regole, i cui componenti furono designati da due figure autorevoli quali gli allora Presidenti di Senato e Camera Giovanni Spadolini e Giorgio Napolitano, si caratterizzò per la presenza di personalità indipendenti, per lo più provenienti dal mondo accademico. L'esperienza della "Rai dei professori", come fu presto definita dagli organi di informazione quella peculiare stagione, rappresentò uno dei pochi momenti di effettiva autonomia del servizio pubblico, ma tale periodo fu tuttavia troppo breve per incidere realmente sulla cultura istituzionale del Paese. Dopo le elezioni politiche del 1994, le prime con il sistema elettorale prevalentemente maggioritario introdotto l'anno precedente, il principio della spartizione partitica della Rai è riemerso in una nuova versione, coerente con l'interpretazione "muscolare" della democrazia maggioritaria da molti teorizzata e attuata nell'ultimo quarto di secolo. Così, in applicazione del principio del "*winner takes all*", a partire dal 1994 venne meno la convenzione costituzionale nata con la presidenza Ingrao nel 1976 per cui il Presidente della Camera dovesse essere espressione dell'opposizione; i Presidenti di Camera e Senato, ormai entrambi appartenenti alla sola maggioranza, adottarono scelte per il C.d.A. Rai funzionali a garantire una solida posizione di controllo alla coalizione al governo<sup>90</sup>.

Ciò ha prodotto il paradossale effetto di ricostituire *de facto* un legame tra i consiglieri di amministrazione e la maggioranza politica, attraverso la selezione operata dai Presidenti dei due rami parlamentari<sup>91</sup>, tanto che il decennio che precedette l'approvazione della legge n. 112 del 2004 fu tra i più travagliati per quanto concerne l'autonomia e l'autorevolezza della Rai.

---

<sup>89</sup> L. CARLASSARE, *A proposito di nomine e relative procedure, di principi costituzionali e di regole democratiche*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2006.

<sup>90</sup> Su tali vicende, si rinvia a G.E. VIGEVANI, *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, in M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Percorsi di diritto dell'informazione*, cit., pp. 293-294.

<sup>91</sup> Cfr. E. COLARULLO, *Casi e materiali del diritto della comunicazione. I principi e gli organi di governo*, cit., pp. 33-34. L'Autore, a sostegno della tesi poc'anzi indicata, ricorda come in occasione del rinnovo del consiglio di amministrazione del 1996, questo venne preceduto dalle spontanee dimissioni degli amministratori in carica giustificando la loro decisione sulla base del fatto che *medio tempore* fosse intervenuto il rinnovo del Parlamento, come a voler dimostrare che, venuto meno il legame con la maggioranza precedente, fosse necessario un ricambio che rispecchiasse i nuovi equilibri politici.

La crisi complessiva della percezione del ruolo e della missione del servizio pubblico ha trovato conferma in un referendum abrogativo del 1995, che ha visto prevalere l'opzione favorevole alla parziale privatizzazione della Rai.

Un timido tentativo di distinguere la missione del servizio pubblico dalla pura logica commerciale si era avuto con la legge n. 249 del 1997 (c.d. "legge Maccanico"), che prevedeva la trasformazione di una rete Rai in un canale solamente informativo e di servizio, a vocazione regionale, privo di pubblicità e finanziato esclusivamente con il canone. L'attuazione di tale norma – legata a una parallela entrata in vigore delle misure anticoncentrazione per il settore privato – è stata tuttavia rinviata *sine die*, sino al definitivo abbandono con la legge n. 112 del 2004 (c.d. "legge Gasparri").

La legge n. 249 del 1997 non interveniva direttamente sulla disciplina degli assetti di governo della concessionaria ma, con l'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, innovava radicalmente gli organi di regolazione del sistema della comunicazione e, di conseguenza, le regole sul controllo della concessionaria del servizio pubblico, con evidenti ricadute sulle garanzie di autonomia dal potere politico.

Le esigenze di "neutralizzazione" della materia, che sono alla base della scelta del legislatore di istituire un'autorità di settore con ampie competenze di tipo regolativo, di controllo e sanzionatorio, si manifestavano anche nel servizio pubblico. In questa prospettiva, all'Agcom viene affidata tra le altre una funzione generale di vigilanza sulla conformità dei servizi e dei prodotti di ciascun operatore titolare di concessione, sul rispetto delle norme in materia di pubblicità e tutela dei minori, nonché, specificamente in relazione ai compiti della concessionaria, il controllo sull'adempimento degli obblighi discendenti dalla legge e dal contratto di servizio (v. *infra* cap. VIII).

Di qui, una qualche erosione delle competenze della Commissione di vigilanza, nonché una qualche sovrapposizione con i compiti di controllo affidati dalla legge allo stesso consiglio di amministrazione della concessionaria, che connota ancora la legislazione italiana.

Sul piano dei rapporti tra Rai e politica, il passaggio del secolo è caratterizzato da un'accentuazione dell'ingerenza governativa e partitica, che trova conferma in una serie di atti e raccomandazioni di istituzioni sovranazionali che sottolineano i pericoli per la democrazia italiana discendenti dalla eccessiva concentrazione di potere mediatico e dalla assenza di autonomia del servizio pubblico<sup>92</sup>. Altrettanto

---

<sup>92</sup> Sono di questi anni la *Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2004 sui rischi di violazione, nell'UE e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione* (art. 11, par. 2 della *Carta dei diritti fondamentali*), (2003/2237(INI)), A5-0230/2004); la *Risoluzione 1387 (2004) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, del 24 giugno 2004, Monopolisation of the Electronic Media and Possible Abuse of Power in Italy*, la *Opinion on the compatibility of the laws "Gasparri" and "Frattini" of Italy with the Council of Europe standards in the field of freedom*



denso di significati il messaggio inviato dal Presidente della Repubblica alle Camere il 23 luglio 2002 in materia di pluralismo e imparzialità dell'informazione – l'unico del settennato del Presidente Carlo Azeglio Ciampi – ove, riprendendo la allora recentissima giurisprudenza costituzionale in materia (sentt. nn. 155, 284 e 466 del 2002), si sottolineano i valori dell'imparzialità e del pluralismo nelle sue differenti declinazioni e si richiama l'essenziale funzione dello Stato di salvaguardia della identità culturale italiana e la missione specifica del servizio pubblico.

Nel complesso, sembrava emergere sempre più, non solo in Italia, la consapevolezza che il passaggio storico verso la tecnologia digitale imponesse un complessivo ripensamento della missione del servizio pubblico, dei suoi compiti generali e del suo rapporto con la politica e la società. Non è un caso che, specie negli ordinamenti nei quali l'identità del servizio pubblico era più in crisi, quali la Spagna, si diede vita a un processo di ripensamento complessivo della missione, del finanziamento e della *governance* delle reti statali e regionali.

In questo contesto il Parlamento italiano ha approvato la legge n. 112 del 2004 (c.d. legge Gasparri), la seconda e sinora ultima legge di sistema in materia radiotelevisiva.

## 5. *La legge n. 112 del 2004 e il d.lgs. n. 177 del 2005: il servizio pubblico televisivo nella "democrazia maggioritaria"*

### 5.1. *Il sistema di nomina degli amministratori*

Limitandoci in questa sede a esaminare le parti della normativa che incidono sull'assetto del sistema di *governance* della concessionaria, la legge n. 112 modifica considerevolmente l'equilibrio delineato dalla legge n. 206 del 1993.

Essa può essere letta, da un lato, quale un "ritorno al passato" rispetto alla direzione intrapresa dal legislatore nel 1993, giacché si regrediva a un sistema di nomina degli amministratori rimesso nelle mani del Governo e della Commissione parlamentare di vigilanza, attraverso un meccanismo congegnato per mantenere stretto il cordone ombelicale che lega l'emittente pubblica al sistema partitico e per assicurare alla maggioranza una prevalenza all'interno del consiglio; d'altro lato, tale normativa rappresentava una novità, perché questo sistema si innestava su un sistema politico e istituzionale profondamente mutato, ispirato al principio maggioritario, che imporrebbe «non già un'attenuazione, ma un potenziamento delle garanzie di indipendenza dei mezzi di informazione dal Governo»<sup>93</sup>.

---

*of expression and pluralism of the media* approvata dall'European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), in data 10-11 giugno 2005 (doc. CDL-AD (2005) 017) e il rapporto dell'OSCE, *Visit to Italy: The Gasparri Law; Observations and Recommendations*, Vienna, OSCE, 7 giugno 2005.

<sup>93</sup> A. CHIMENTI, *L'ordinamento radiotelevisivo italiano*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 195.

La legge, infatti, interviene sulla regolamentazione del servizio pubblico secondo quella concezione estrema della “democrazia maggioritaria”, che ha caratterizzato tale fase della vita politica e istituzionale italiana. Riprendendo il parallelismo tra cambiamento della legge elettorale e modifica dei criteri di selezione degli organi della Rai, si può cogliere un disegno comune tra la normativa elettorale approvata nel 2005, la cui finalità era di assicurare alla coalizione vincente una sicura maggioranza almeno alla Camera, e le norme della legge Gasparri sulla nomina del C.d.A. della Rai, che come si dirà di seguito, replicano la medesima logica e il medesimo schema.

E in questa prospettiva si spiega anche la ragione per cui il tema dell'indipendenza della Rai sia stato più che in precedenza al centro delle riflessioni di chi ha esaminato criticamente la legge<sup>94</sup>.

Nel dettaglio, per quanto concerne il consiglio di amministrazione, l'art. 20 della legge n. 112 del 2004 (confluito all'art. 49 del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici) prevedeva che – sino a quando il numero delle azioni alienate non avesse superato la quota del dieci per cento del capitale azionario della Rai – il consiglio di amministrazione della Rai fosse composto da nove membri, sette dei quali indicati dalla Commissione parlamentare di vigilanza, che li eleggeva con un sistema che assegnava a ogni componente un solo voto; mentre i restanti due membri, tra cui il presidente, erano indicati dal socio di maggioranza, ovvero il Ministro dell'Economia<sup>95</sup>.

Nelle intenzioni del legislatore, l'articolo in questione dettava una disciplina solo provvisoria, in attesa che si realizzasse l'alienazione della partecipazione statale nel capitale della Rai. Come infatti previsto nei commi 3 e seguenti del medesimo articolo 49, una volta realizzatasi tale condizione, il consiglio di ammini-

---

<sup>94</sup> Tra i molti, R. MASTROIANNI, *Servizio pubblico radiotelevisivo tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2005, che ha *inter alia* evidenziato il dato, senza dubbio significativo, che anche da un punto di vista prettamente formale «la legge [...] non cita mai, nemmeno nei principi generali contenuti nella prima parte del testo legislativo, il requisito fondamentale dell'indipendenza dal potere politico» (p. 112). Anche le regole per il finanziamento della Rai ponevano più di una perplessità in relazione alla tutela dell'indipendenza dell'emittente. La legge confermava la doppia fonte di finanziamento, attraverso il canone di abbonamento e la raccolta pubblicitaria, con effetti ben noti sulla qualità complessiva della programmazione e sulla “diversità” delle reti pubbliche. Soprattutto, affidava al Ministro dello sviluppo economico il compito di stabilire, entro il mese di novembre di ciascun anno, l'ammontare del canone per l'anno successivo, in misura da consentire alla Rai di sostenere i costi per adempiere gli specifici obblighi di servizio pubblico che è chiamata ad attuare in base alla legge e al contratto di servizio. In tal modo, la Rai non aveva la certezza di risorse per una programmazione di lungo periodo ed era posta in posizione di sostanziale dipendenza rispetto al Governo, il quale tra l'altro aveva fra le sue mani anche la scelta, fondamentale per le finanze aziendali, di combattere più o meno seriamente la diffusa evasione del pagamento del canone stesso.

<sup>95</sup> Tale previsione non è stata ripresa nella legge n. 220 del 2015; e ciò, come si dirà, potrebbe avere effetti non secondari sulla possibilità per la maggioranza parlamentare di mantenere il controllo del consiglio di amministrazione.

strazione sarebbe dovuto essere nominato direttamente dall'assemblea dei soci. Tuttavia, come noto, non essendosi mai verificata la premessa indicata dalla legge, tale disposizione è rimasta lettera morta e la prospettiva della privatizzazione – almeno come concepita dalla legge Gasparri – è da tempo uscita dall'agenda politica, anche se, per ragioni imperscrutabili, tale norma non è stata abrogata dalla legge n. 220 del 2015.

La nomina del presidente diveniva efficace dopo l'acquisizione del parere favorevole della Commissione parlamentare espresso a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti. In questo modo, il legislatore istituzionalizzava una prassi che si era andata formando negli ultimi anni di vigenza della legge del 1993: l'attribuzione della presidenza della società a un soggetto riconducibile culturalmente all'opposizione, il quale avrebbe dovuto in qualche modo assicurare un riequilibrio rispetto a consiglio e direttore generale. La formula del "presidente di garanzia", inaugurata nel 2003 con la nomina della giornalista Lucia Annunziata, è proseguita con le presidenze di Claudio Petruccioli e di Paolo Galimberti. Tale particolare posizione del presidente ha in verità finito con il rafforzare la figura del direttore generale, la cui nomina è stata sostanzialmente ricondotta alla sola maggioranza.

La durata in carica dei consiglieri era di tre anni e gli stessi erano rieleggibili per un ulteriore mandato. Il comma 4 dell'art. 49 del Testo Unico prevedeva che potessero essere designati membri del consiglio di amministrazione coloro che fossero in possesso dei requisiti per la nomina a giudice costituzionale o coloro che vantassero, comunque, riconosciuto prestigio e competenza professionale e notoria indipendenza di comportamenti e che si fossero distinti in vari campi di attività, maturando significative esperienze manageriali. Tali criteri, tuttavia, non si dimostrarono complessivamente in grado di costituire un effettivo ostacolo alle pratiche spartitorie. Il controllo della sussistenza di tali requisiti era rimesso allo stesso organo che decideva le nomine, venendo così lasciato un ampio margine di discrezionalità valutativa che rendeva la scelta del candidato, salvo situazioni macroscopiche, difficilmente contestabile. Inoltre, non erano previste audizioni pubbliche per verificare la competenza degli aspiranti consiglieri, né erano stabilite condizioni di ineleggibilità per garantire l'indipendenza degli stessi dal sistema dei partiti e dal potere economico. Non è dunque un caso che, al momento dei primi due rinnovi, la maggior parte dei soggetti selezionati fosse un parlamentare o, comunque avesse un esplicito legame con una formazione politica <sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Nel primo consiglio di amministrazione nominato nella vigenza della legge Gasparri (2005) buona parte dei suoi membri era di "derivazione politica": Giovanna Bianchi Clerici era deputata della Lega Nord; Sandro Curzi aveva da poco cessato di essere direttore del quotidiano "Liberazione", organo di Rifondazione comunista; Gennaro Malgeri era deputato di Alleanza Nazionale; Nino Rizzo Nervo era direttore responsabile del quotidiano della Margherita "Europa"; Carlo Rognoni era deputato dei Democratici di Sinistra; Giuliano Urbani era stato Ministro dei Beni

In questo senso, la legge n. 112 del 2004 sembra costituire un modello di “pluralismo spartitorio” con predominio della maggioranza<sup>97</sup>; individua un sistema che mira a riprodurre all’interno del C.d.A. gli equilibri parlamentari, ignora la questione del rafforzamento dell’autonomia della Rai dalla politica, sempre più cruciale nel contesto di un sistema ispirato al principio maggioritario<sup>98</sup>, non garantisce certezza e stabilità dei finanziamenti e, con una certa onestà, rinuncia addirittura a indicare lo stesso requisito dell’indipendenza delle emittenti pubbliche tra i principi fondamentali del sistema<sup>99</sup>.

Per quanto concerneva poi la figura del direttore generale, almeno per quanto riguardava il procedimento di selezione, veniva mantenuta inalterata l’impostazione dettata dalla precedente normativa: il direttore, ai sensi dell’art. 49, comma 12, del Testo Unico, era nominato dal consiglio di amministrazione a maggioranza semplice, d’intesa con l’assemblea dei soci e la durata del mandato coincideva con la permanenza in carica del consiglio.

Tornando alla disciplina che regolava la selezione del consiglio di amministrazione, com’è stato sostenuto in dottrina, questa non solo ha prestato il fianco a critiche sul piano del merito ma è apparsa come «difficilmente giustificabile»<sup>100</sup> sul piano della legittimità costituzionale, in relazione alla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>101</sup>. Va tuttavia rilevato come nel periodo di ap-

---

culturali nel governo Berlusconi e deputato eletto nelle liste di Forza Italia. Nel successivo rinnovo intervenuto nel corso del 2009 le cose non cambiarono. Tra i nuovi consiglieri vi era Antonino Verro, ex parlamentare di Forza Italia; Alessio Gorla, stretto collaboratore dell’allora Presidente del Consiglio Berlusconi e Guglielmo Rositani, parlamentare per molte legislature. La situazione cambiò parzialmente nel 2012, quando il Governo Monti nominò due consiglieri, tra cui il presidente Anna Maria Tarantola, privi di esplicita connotazione politica e il Partito Democratico decise di seguire le indicazioni provenienti da alcune associazioni del settore dei media e contribuì a nominare due note personalità quali Gherardo Colombo e Benedetta Tobagi; su tale ultima vicenda, cfr. R. ZACCARIA, *La governance della Rai nell’interpretazione del governo tecnico*, in P. CARETTI (a cura di), *L’informazione: il percorso di una libertà*, cit., pp. 346-347.

<sup>97</sup> Cfr. E. CHELI, *Note in tema di pluralismo e servizio pubblico radiotelevisivo nella transizione al “digitale terrestre”*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, cit., p. 226.

<sup>98</sup> A. CHIMENTI, *L’ordinamento radiotelevisivo italiano*, cit., p. 195.

<sup>99</sup> Cfr. R. MASTROIANNI, *Servizio pubblico radiotelevisivo tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Le istituzioni del federalismo*, cit., p. 112.

<sup>100</sup> R. MASTROIANNI, *Servizio pubblico radiotelevisivo tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., p. 114. L’autore sottolinea come la disciplina in oggetto, oltre che in contrasto con il giudizio costituzionale, si pone in antitesi rispetto ai principi espressi dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo (oltre che alle risoluzioni del Consiglio d’Europa). Egli evidenzia, in particolare, l’inconciliabilità tra l’art. 49 del Tusmar e l’art. 10 della Convenzione, nella parte in cui prescrive che ogni persona ha diritto alla libertà d’espressione, che include la libertà d’opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche.

<sup>101</sup> Si vedano tra i molti A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio*

plicazione della normativa, questa non sia mai stata oggetto di sindacato costituzionale, se non relativamente ad alcuni aspetti marginali della stessa. In ogni caso, non è mai giunta dinanzi al Giudice delle leggi alcuna questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto le norme che disciplinano le modalità di nomina del *board* decisionale. L'unico intervento è stato in sede di conflitto di attribuzione e ha condotto alla sentenza n. 69 del 2009 – già oggetto di analisi nei paragrafi 2.6 e 2.7 di questo capitolo – con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato che non spettava al Ministro dell'economia revocare un amministratore Rai dallo stesso nominato, in assenza di previa e conforme deliberazione della Commissione parlamentare di vigilanza.

Ciò discende *in primis* dalla difficoltà oggettiva a sottoporre al controllo della Corte, attraverso il meccanismo in via incidentale, norme che attribuiscono a soggetti politici la designazione di organi collegiali<sup>102</sup>. Una qualche incidenza potrebbe, tuttavia, aver avuto la complessiva incapacità della giurisprudenza costituzionale di costringere il legislatore a tradurre in concreto i principi enunciati nella sua ormai più che cinquantennale giurisprudenza.

## 5.2. *L'equilibrio tra consiglio di amministrazione e direttore generale nella gestione sociale*

Relativamente alla definizione dell'assetto dei poteri organizzativi, la legge n. 112 del 2004 ha mantenuto un ruolo centrale al consiglio, organo di amministrazione della società, responsabile della gestione sociale e, al contempo, titolare anche di funzioni di controllo e di garanzia circa il corretto adempimento delle finalità e degli obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo (art. 49, comma 3, d.lgs. n. 177 del 2005). Tale duplice funzione – che, come si dirà nel prossimo capitolo, verrà confermata nella legge n. 220 del 2015 – pare in sé un ossimoro: si tratta di poteri che per loro stessa natura si pongono in una relazione antitetica, tanto in termini funzionali, nel senso che essi presuppongono lo svolgimento di attività strutturalmente diverse nel loro dispiegamento e nelle loro finalità, quanto in termini soggettivi, non potendo dette funzioni essere contemporaneamente svolte dai medesimi soggetti.

In altri termini, la normativa disegnata *ad hoc* dal legislatore finisce per complicare il riparto di competenze tanto all'interno del medesimo organo, quanto in rapporto con le altre istituzioni che condividono con esso i medesimi poteri. Sotto

---

*pensiero*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 681 ss. e G.E. VIGEVANI, *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, in M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Percorsi di diritto dell'informazione*, cit., p. 309 ss.

<sup>102</sup> Sulla particolare strutturazione dei meccanismi di accesso al giudice costituzionale, con particolare riguardo alla difficoltà di sottoporre al vaglio di legittimità della Corte molteplici materie, specie se connotate da un elevato tasso di discrezionalità politica, si veda da ultimo il bel saggio di P. ZICCHITTO, *Le "zone franche" del potere legislativo*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 458 ss.

il primo dei due profili evidenziati, infatti, è quanto mai singolare che il consiglio sia al contempo investito della funzione di compiere tutte quelle operazioni che si rendano necessarie per il raggiungimento dell'oggetto sociale – tra le quali spicca, come previsto dall'art. 4, comma 1, lett. a) dello statuto, il servizio pubblico generale radiotelevisivo – e adoperarsi per la verifica che le medesime finalità siano raggiunte. Da un lato, vi è il concreto rischio che così facendo possa aprirsi un vuoto sull'effettivo controllo delle azioni poste in essere dagli amministratori, rendendoli “di fatto” irresponsabili in caso essi vengano meno ai propri doveri istituzionali. Dall'altro, poi, tale scelta è inopportuna perché rischia di sovraccaricare l'operato del consiglio, rallentandone il funzionamento<sup>103</sup>. Venendo poi al secondo profilo, è indubbio che una siffatta definizione delle competenze finisca per incidere sulla ripartizione delle stesse in relazione a quanto è demandato ad altri organi, quali la Commissione parlamentare di vigilanza, cui spettano funzioni di indirizzo rispetto all'emittente incaricata del servizio pubblico radiotelevisivo e di vigilanza sull'attuazione di tale indirizzo, e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni<sup>104</sup>.

L'altra figura fondamentale nell'organizzazione della Rai definita dalla legge n. 112 è il direttore generale al quale, ai sensi dell'art. 49, comma 12, del testo unico, erano attribuite per lo più funzioni di gestione attiva, rese più ampie dallo statuto societario, cui la legge rinviava per la definizione precipua delle mansioni a lui demandate<sup>105</sup>. Per quanto il direttore generale fosse pur sempre chiamato a rispondere del suo operato al consiglio di amministrazione, che ri-

---

<sup>103</sup> Su questi temi si rinvia a R. ROVERSI, *La disciplina della Rai – Radiotelevisione italiana S.p.a.*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il sistema radiotelevisivo e la legalità in Europa*, cit., pp. 480 ss. e a F. DONATI, *Il nuovo assetto organizzativo della concessionaria pubblica*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il sistema radiotelevisivo e la legalità in Europa*, cit., p. 41 ss.

<sup>104</sup> In tema di controlli, appare significativa la riflessione della allora Presidente della Rai Anna Maria Tarantola nel corso di un'audizione parlamentare del 13 maggio 2015, in occasione della discussione del disegno di legge di riforma della *governance* della Rai che sarà approvato alla fine di quello stesso anno. Ella ha sottolineato la necessità che la normativa *in itinere* intervenisse a razionalizzare il sistema dei controlli cui era sottoposta l'emittente pubblica, giacché allo stato della normazione la concessionaria pubblica si trovava sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, del Ministero dello Sviluppo Economico, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, della Corte dei Conti ed infine, dall'Autorità nazionale anticorruzione, a cui vanno aggiunti i controlli derivanti dall'applicazione della disciplina codicistica delle società per azioni e, dunque, della società di revisione e del Collegio sindacale. Un tale sistema, per quanto sottoponga la concessionaria incaricata del servizio pubblico a plurime forme di verifica, non era ritenuto in grado di funzionare efficacemente, poiché produceva il paradossale effetto di attenuare la portata dei controlli da un lato e, dall'altro, comportava un serio rischio per l'efficiente svolgimento dell'attività aziendale. In linea con le preoccupazioni qui esposte, si veda anche E. CHELI (a cura di), *Riforma del servizio pubblico radiotelevisivo e della governance della Rai*, cit., p. 15.

<sup>105</sup> L'art. 49, comma 12, d.lgs. n. 177 del 2005, nell'elenicare le competenze del direttore generale, fa espressamente salvi «gli altri compiti allo stesso attribuiti in base allo statuto della società».

maneva l'organo decisore finale in ampi settori della gestione aziendale, il suo ruolo complessivo, anche prima della riforma del 2015, non è stato quello di un mero esecutore delle direttive dell'organo collegiale di amministrazione.

Da un lato, infatti, il potere di proposta che lo statuto gli assegnava è stato in grado di indirizzare il consiglio, che in molte occasioni si è limitato a una mera ratifica dell'indicazione proveniente dal direttore generale. Dall'altro, poi, come si è avuto modo di osservare, il direttore generale deteneva una discreta porzione di attribuzioni che potevano essere svolte in autonomia senza il previo assenso né la successiva ratifica del C.d.A. In altri termini, mentre nella disciplina civilistica delle società per azioni la figura del direttore generale – soprattutto ove debba la sua nomina a una decisione espressa dal consiglio di amministrazione – è quella di un soggetto chiamato a eseguire puntualmente la volontà dell'amministratore, in quanto posto, rispetto a esso, in una posizione di subalternità<sup>106</sup>, il modello delineato dalla legge n. 122 del 2004 se ne discostava in modo significativo, assegnando a quest'ultimo un ruolo fondamentale nella direzione dell'attività d'impresa. Dunque, già prima della legge del 2015, vi era chi, nel quadro della disciplina speciale dettata per l'emittente pubblica, paragonava la figura del direttore generale «a quella di un amministratore delegato di diritto comune, di nomina assembleare e con ampi poteri»<sup>107</sup>, buona parte dei quali da esercitare autonomamente. Tale dimensione gestoria del tutto atipica è stata giustificata nell'ottica di conferire maggior efficienza decisionale alla società; una lettura realistica fa ritenere che si trattasse anche di una scelta di opportunità politica, finalizzata ad incrementare la “presenza” del Governo nell'architettura amministrativa della Rai.

In sintesi, anche dal punto di vista dell'impostazione gestionale dell'azienda radiotelevisiva pubblica, una riforma che definisse la *governance* bilanciando le esigenze di efficienza con le garanzie di autonomia dal potere politico era quanto mai opportuna.

---

<sup>106</sup> G. MINERVINI, *I poteri di consiglieri, presidente del c.d.a. e direttore generale*, in *Le Società*, cit., p. 406. Secondo l'Autore, in un contesto di ordinarietà nell'applicazione della normativa sulle s.p.a. la figura del direttore generale può essere paragonata a quella «dell'istitutore, che – come l'etimologia suggerisce – sovrintende, anzi secondo la formula codicistica è preposto all'intera impresa o a un suo ramo».

<sup>107</sup> G. MINERVINI, *I poteri di consiglieri, presidente del c.d.a. e direttore generale*, in *Le Società*, cit., p. 404.

## CAPITOLO VIII

# LA LEGGE 28 DICEMBRE 2015, N. 220: LA RIFORMA DELLA GOVERNANCE DELLA RAI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La legge 28 dicembre 2015, n. 220: una riforma parziale. – 3. La disciplina del servizio pubblico e la irrisolta “doppiezza” della Rai. – 3.1. Disciplina comune e disciplina speciale nella regolazione della società concessionaria. – 3.2. La nozione di servizio pubblico radiotelevisivo tra ambiguità legislative e principi del sistema. – 3.3. I compiti del servizio pubblico tra legge, convenzione e contratto di servizio. – 3.4. I controlli sul servizio pubblico radiotelevisivo. – 4. La natura giuridica della Rai. – 5. Le fonti del finanziamento della Rai. – 5.1. Il sistema misto di finanziamento della Rai. – 5.2. Il canone Rai e la riforma del 2015. – 6. Le regole sul sistema di governo. – 6.1. La composizione del consiglio di amministrazione e le condizioni di eleggibilità. – 6.2. Il sistema di nomina del consiglio di amministrazione. – 6.3. Le modalità della designazione del presidente del consiglio di amministrazione. – 6.4. Il procedimento di nomina dell’amministratore delegato. – 7. La distribuzione dei poteri tra gli organi della Rai. – 8. Le scelte del legislatore del 2015 alla luce della giurisprudenza costituzionale.

### 1. *Introduzione*

Le considerazioni contenute nei precedenti capitoli rendono più chiaro il quadro di fondo ove si è trovato a intervenire il legislatore italiano impegnato nella XVII legislatura a ridefinire l’assetto ordinamentale del servizio pubblico radiotelevisivo e a dare attuazione ai principi progressivamente affinati dalla giurisprudenza costituzionale, nonché a quelli discendenti dagli atti provenienti dalle istituzioni sovranazionali.

Da un lato, vi era l’imperativo di rispondere ai mutamenti del sistema mediatico, ormai trasfigurato anche rispetto ai tempi non lontani dell’approvazione della legge n. 112 del 2004<sup>1</sup>. In altri termini, si era di fronte a una fase di svolta

---

<sup>1</sup> Ciò è sottolineato in particolare da Beniamino Caravita, quando osserva che «A distanza di oltre 10 anni dall’ultimo intervento riformatore, i modelli televisivi che hanno segnato la storia italiana, sia quello del monopolio governativo, sia quello successivo, basato sul controllo parlamentare, del pluralismo interno nel sistema televisivo pubblico, sia infine quello del duopolio Rai-Mediaset, sembrano in via superamento o comunque di profonda messa in discussione: numerosi sono i fattori endogeni ed esogeni che costringono a ripensare e reinventare un modello di riferi-



radicale sotto il profilo della distribuzione e della fruizione dei contenuti audiovisivi, che faceva venire meno la giustificazione aprioristica della necessità del servizio pubblico sotto il profilo soggettivo e che obbligava il legislatore a ricercare nuovi parametri che legittimassero la presenza della mano pubblica nel settore della comunicazione. D'altro lato, il legislatore era chiamato a perseguire l'obiettivo di mitigare il condizionamento sulla Rai da parte "dell'editore di riferimento", la politica, condizionamento che nel corso degli anni si era costantemente intensificato, almeno sino al rinnovo del C.d.A. della Rai dell'estate 2012, avvenuto durante il "Governo Monti", che aveva segnato una qualche inversione di tendenza<sup>2</sup>.

La stessa transizione semantica dal concetto di "servizio pubblico radiotelevisivo" a quello di "media di servizio pubblico" imponeva una riflessione sui modelli organizzativi, ma ancor prima sulla concezione di servizio pubblico radiotelevisivo e sulla definizione della *mission* che avrebbe dovuto orientare la programmazione della Rai<sup>3</sup>. Un ripensamento che, come si è osservato, non poteva limitarsi al solo ambito interno ma doveva considerare il dibattito critico che stava coinvolgendo molti altri ordinamenti europei che nel corso degli stessi anni stavano mettendo mano alle rispettive legislazioni, nonché, più in generale, doveva tenere conto delle riflessioni che, soprattutto nell'ambito del Consiglio d'Europa, miravano a rintracciare un rinnovato fondamento dell'intervento diretto dello Stato in un settore che incide così profondamente sulla formazione dell'opinione pubblica.

Ed è proprio dalla missione che si andava delineando per il servizio pubblico che occorreva partire per un ragionamento complessivo sul sistema di *governance* del concessionario pubblico.

In altri termini, il completamento della transizione al digitale poneva il legislatore italiano di fronte a nuovi interrogativi circa la giustificazione sul piano costituzionale dell'affidamento diretto del servizio pubblico a una società integralmente controllata dallo Stato e della sua parziale sottrazione alle regole generali della concorrenza. Interrogativi particolarmente ardui in ragione dello stato dell'arte, ossia di una radiotelevisione non sempre capace di offrire una varietà di contenuti di qualità tale da soddisfare il diritto sociale all'informazione dei cittadini, di favorire la coesione sociale e di garantire il corretto confronto tra la pluralità delle concezioni presenti nella società, contenuti valoriali che lo Stato ha il dovere costituzionale di promuovere.

---

mento»; B. CARAVITA, *Un'occasione da non perdere: ripensare in senso oggettivo il servizio pubblico*, in *Federalismi.it*, n. 1/2016, p. 4.

<sup>2</sup>In quella occasione, come si è già accennato, le indicazioni da parte del Governo Monti del presidente e del direttore generale furono effettivamente ispirate a criteri di imparzialità e competenza e uno dei maggiori partiti, per evitare "tentazioni lottizzatorie" chiese alla "società civile" l'individuazione di due autorevoli personalità, poi votate dai parlamentari del gruppo in Commissione di vigilanza.

<sup>3</sup>Sulla priorità della ridefinizione del concetto di servizio pubblico radiotelevisivo rispetto alla modifica della *governance*, cfr. O. GRANDINETTI, *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, cit., p. 833.

Di qui, la necessità di individuare un modello organizzativo che fosse effettivamente in grado di condurre la Rai lungo questo percorso di innovazione, facendo di essa il motore trainante di una nuova idea di comunicazione pubblica non limitata in via esclusiva al mezzo radiotelevisivo, ma capace di utilizzare le piattaforme tecnologiche per veicolare su di esse contenuti differenziati e di qualità che difficilmente trovano adeguato spazio nei media commerciali non a pagamento<sup>4</sup> e per raggiungere i cittadini che utilizzano la rete quale strumento principale di informazione.

Sarebbe stata opportuna, in altri termini, una riscrittura almeno parziale della missione complessiva della Rai, che affidasse alla stessa il compito di sperimentare un linguaggio del servizio pubblico anche in internet, che si potesse come antidoto a quello stile populista e radicalizzato della comunicazione politica così diffuso in rete e, al contempo, facesse del servizio pubblico in rete un argine al potere delle maggiori *media companies*<sup>5</sup>.

In questo quadro si innestava il tema specifico del modello di *governance*, anch'esso quasi "all'anno zero". La prospettiva della privatizzazione era stata ormai abbandonata sul piano politico e sul terreno della fattibilità economica<sup>6</sup>, co-

---

<sup>4</sup>Cfr. F. CARDARELLI, *Servizio pubblico radiotelevisivo*, in A. FRIGNANI, E. PODOGHE, V. ZENNO-ZENCOVICH (a cura di), *La televisione digitale: temi e problemi. Commento al D.lgs. 177/05 T.U. della Radiotelevisione*, cit., p. 62, secondo cui la funzione propria del servizio pubblico in opposizione alle logiche di mercato sarebbe, tra le altre, quella di «arginare il pericolo di omogeneizzazione culturale, ed enfatizzare, appunto, le diversità culturali, linguistiche e sociali del singolo Paese».

<sup>5</sup>Michela Manetti coglie bene questo possibile nuovo ruolo del servizio pubblico in rete nella relazione presentata al convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti tenutosi a Modena il 10-11 novembre 2017, quando sostiene che: «Se è vero che oggi i messaggi effettivamente capaci di influire sulle convinzioni e sugli stili di vita di tutto il pianeta sono elaborati da una manciata di *media corporations*, non solo i mezzi tradizionali, ma anche la Rete richiedono tanto misure di contenimento degli oligopoli, quanto lo svolgimento di un servizio pubblico di informazione. Accanto a questo, che sta invero muovendo i primi passi con la strategia degli *open data*, non è incongruo pensare che anche sul *web* possa prendere piede un servizio pubblico di educazione e di intrattenimento. Non si tratta dello *streaming* o della disponibilità online delle trasmissioni televisive, ma della creazione di prodotti appositamente destinati alla fruizione in Rete, che sono essenziali per tutti, ma soprattutto per le giovani generazioni, che della Rete vivono»; M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, testo provvisorio disponibile all'indirizzo web <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/xxxii-convegno-annuale-a-i-c-le-relazioni.html#> (novembre 2017).

<sup>6</sup>Come osservava con la consueta lucidità G. GARDINI, *Dal "servizio pubblico" al "sistema" radiotelevisivo: la breve storia di un grande fallimento*, cit., pp. 666-667, il perseguimento delle finalità di servizio pubblico cui la Rai è obbligata, almeno potenzialmente, rischia di collidere con l'interesse dei privati a rilevare la quote societarie: «risulterebbe difficile spiegare agli azionisti privati, i quali investono i propri soldi nel capitale societario di un ente privatizzato, che l'attività svolta dalla Rai non ha come finalità primaria la massimizzazione del proprio investimento e la remunerazione del capitale investito, bensì lo svolgimento di una funzione di interesse generale per la collettività. In altri termini, appare arduo convincere un investitore a riportare le proprie (legittime) speranze di guadagno in un ente che, per mantenere la concessione esclusiva del servizio

si come sembrava trovare meno spazio il progetto – pure autorevolmente sostenuto<sup>7</sup> – di dare vita a un sistema duale costruito sul modello del *Trust* della *BBC*, come pure proposto durante il Governo Prodi II dall'allora ministro Paolo Gentiloni<sup>8</sup>. Del resto, tale esperimento incontrava nel Regno Unito difficoltà tali da condurre negli stessi anni a un suo abbandono e dunque un trapianto nel sistema italiano non sarebbe stato privo di problematicità.

Il tema centrale, ancora una volta, era la ricerca di un diverso equilibrio tra l'apertura dei media pubblici alla pluralità degli orientamenti politici che si confrontano nel Paese e la loro «neutralizzazione» politico-ideologica, che limitasse i fenomeni di occupazione della televisione pubblica.

Del resto, il fenomeno della dipendenza della Rai dalla politica era divenuto un elemento strutturale del sistema – con un ossimoro una “patologia fisiologica” – tanto da essere ritenuto “fatto notorio” non solo nei dibattiti pubblici, ma anche nelle aule di giustizia.

Emblematica in questo senso una pronuncia del Tribunale penale di Milano del 2011<sup>9</sup>, in materia di diffamazione a mezzo stampa, nel quale il giudice di primo grado considerava la lottizzazione della Rai un dato obiettivo riconducibile appunto alla categoria del “fatto notorio”, ovvero lo riteneva un elemento della

---

pubblico per altri 12 anni e per poter derogare così alle regole della concorrenza, deve dimostrare di soddisfare una funzione pubblica e non una missione imprenditoriale pura. È pur vero che i costi del servizio pubblico sono remunerati dal finanziamento pubblico: si badi però che questo finanziamento, per poter essere stanziato senza infrangere le regole comunitarie, deve sottrarsi alla qualificazione di aiuto di Stato o, in alternativa, superare un vaglio di coerenza e proporzionalità svolto dalla Commissione».

<sup>7</sup> Particolarmente significativo il rapporto della Fondazione Astrid coordinato da Enzo Cheli, pubblicato in E. CHELI (coord.), *Riforma del servizio pubblico radiotelevisivo e della governance della RAI*, Roma, Fondazione Astrid, 2014, p. 16 ss., ove si delinea una proposta di costituzione di una fondazione che si ponga quale diaframma tra politica e servizio pubblico. Tale fondazione, a cui dovrebbe essere trasferita dallo Stato la proprietà delle azioni della società concessionaria, avrebbe principalmente il compito di garantire l'applicazione degli indirizzi generali del Parlamento e di risponderne dinanzi a esso. Essa dovrebbe essere eletta attraverso un complesso procedimento che garantisca la trasparenza e la competenza dei candidati. I componenti della fondazione sarebbero poi indicati da soggetti che occupano cariche istituzionali (il Presidente della Repubblica, i Presidenti delle Camere) o comunque sono al vertice di autorità indipendenti (i presidenti di Agcom e AGCM).

<sup>8</sup> Si v. *infra*, cap. IX di questo volume.

<sup>9</sup> Trib. pen. Milano, 21 ottobre 2011 n. 11811, annotata da J. ANTONELLI DUDAN, *Diffamazione: “lottizzato” non è un'offesa personale ma veritiera critica di un sistema nel suo complesso*, in *Guida al Diritto*, n. 2-2012, p. 68 ss. All'origine dei fatti vi erano due articoli aventi a oggetto una critica del sistema di nomine della Rai con particolare riferimento al tema della spartizione dei posti dirigenziali in funzione dell'appartenenza politica dei nominati. Ad accompagnare il testo veniva riprodotto un diagramma dell'assetto organizzativo della concessionaria pubblica, nel quale venivano indicati i nomi e le rispettive funzioni dei soggetti componenti l'apparato dirigenziale “colorati” in rosso, blu o verde in ragione della loro appartenenza politica.

comune esperienza che poteva porre a fondamento della decisione senza bisogno di prova<sup>10</sup>.

Dunque la «bussola elementare» per orientare ogni riforma che si volesse collocare entro la cornice dello stato democratico era necessariamente la promozione dell'indipendenza del mezzo e della qualità del servizio<sup>11</sup> e con essa un recupero di autorevolezza degli amministratori e dei dirigenti della Rai.

Insieme a questo, era ritenuto indispensabile un ripensamento delle regole di gestione dell'azienda, che si erano dimostrate poco capaci di garantire una guida efficiente, in grado di prendere decisioni strategiche nei tempi brevi del mercato della comunicazione. Una delle proposte più frequentemente avanzate andava nella direzione di un avvicinamento al modello delle società commerciali, con l'istituzione della figura dell'amministratore delegato, dotato di ampi poteri di direzione<sup>12</sup>.

## 2. La legge 28 dicembre 2015, n. 220: una riforma parziale

In tale contesto si colloca la legge 28 dicembre 2015, n. 220, recante «Riforma della Rai e del servizio pubblico radiotelevisivo», presentata il 20 aprile 2015 al Senato dal Ministro per lo sviluppo economico (d.d.l. S-1880), approvata in via definitiva in data 22 dicembre 2015, dopo una discussione forse non sufficientemente approfondita né nelle aule parlamentari né nell'opinione pubblica<sup>13</sup>, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 11 del 15 gennaio 2016 ed entrata in vigore il successivo 30 gennaio.

---

<sup>10</sup> Appare significativo il passaggio in cui il giudice ambrosiano afferma: «Che la lottizzazione della Rai esista è cosa di cui non si può ragionevolmente dubitare [...] lottizzazione è un altro modo per designare il pluralismo: la prima è parola negativamente connotata così come la seconda rientra più agilmente nell'ambito del 'politicamente corretto', ma il fenomeno cui si accenna e che si intende designare non muta perché ci si intende riferire [...] alla pesante egemonia che i partiti politici hanno esercitato sulla Rai per perseguire tre fondamentali finalità: il controllo sulla distribuzione delle risorse, la costruzione del consenso, il reclutamento del personale».

<sup>11</sup> E. CHELI (coord.), *Riforma del servizio pubblico radiotelevisivo e della governance della RAI*, cit., p. 5.

<sup>12</sup> E. CHELI (coord.), *Riforma del servizio pubblico radiotelevisivo e della governance della RAI*, cit., pp. 15-16

<sup>13</sup> Non mancarono certamente audizioni parlamentari, dibattiti sui media e confronti con gli studiosi ma complessivamente non si può affermare che i contenuti della riforma siano emersi attraverso un percorso pubblico e trasparente di consultazione (come auspicava F. BRUNO, *Il servizio pubblico radiotelevisivo nell'ordinamento comunitario e nazionale. Idee e suggerimenti per una riforma della Rai*, in *Federalismi.it*, cit., p. 5). In altri termini, il legislatore non seguì seriamente il metodo della consultazione pubblica, applicato con altra intensità in occasione dei rinnovi della *Royal Charter* nel Regno Unito o anche nel processo che ha condotto in Spagna alla riforma del 2006.

Tale legge costituisce, come si è già accennato (cap. VII, par. 1), un intervento parziale, senza l'ambizione di ridefinire complessivamente la missione, i compiti, l'organizzazione e il finanziamento del servizio pubblico ma con quella più limitata di «riformare l'assetto di *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»<sup>14</sup>.

*In primis*, si cercava di rispondere alla mancanza di un indirizzo unitario ed efficace dell'azione societaria mediante una revisione del modello organizzativo interno che si avvicinasse agli schemi propri delle società commerciali<sup>15</sup>, con la previsione della nuova figura dell'amministratore delegato e la revisione delle competenze del consiglio di amministrazione. Più in generale, si mirava a razionalizzare la complessa architettura istituzionale che aveva ripartito «confusamente i compiti d'indirizzo vigilanza e controllo [...] tra Parlamento, Governo ed Agcom»<sup>16</sup>.

In secondo luogo, il legislatore si prefiggeva l'obiettivo di attenuare l'ingerenza della politica nelle dinamiche decisionali relative alle nomine dei vertici aziendali, nella definizione dell'indirizzo generale e nella programmazione del servizio pubblico, soprattutto attraverso una riduzione del ruolo della Commissione di vigilanza e un rafforzamento complessivo dell'influenza del Governo.

Il riassetto normativo e in particolare l'adeguamento dei compiti della concessionaria alle nuove piattaforme tecnologiche, che come si è detto rappresenta un tema centrale della regolamentazione dei media di servizio pubblico anche alla luce del diritto europeo, erano delegati al Governo, che aveva il compito di adottare entro dodici mesi dall'entrata in vigore della riforma un decreto legislativo il cui fine, *inter alia*, era il «riordino e semplificazione delle disposizioni vigenti anche ai fini dell'adeguamento dei compiti del servizio pubblico con riguardo alla diverse piattaforme tecnologiche e tenuto conto dei mutamenti intervenuti»<sup>17</sup>. Si trattava di una delega ampia, con criteri e principi direttivi invero piuttosto generici e lacunosi<sup>18</sup>, che il Governo non ha, tuttavia, ritenuto di esercitare entro il termine previsto dalla legge.

Analizzando le novità introdotte dal legislatore del 2015, una prima modifica riguarda la stessa definizione dell'ambito del servizio pubblico, che non abbraccia più la sola radiotelevisione ma anche le nuove tecnologie: l'art. 45 del Tu-

<sup>14</sup> Così la relazione introduttiva al d.d.l. S-1880.

<sup>15</sup> Lo sottolinea A.M. PETRONI, *L'esecutivo e la Rai: una riforma di una governance anomala*, in *Federalismi.it*, cit., p. 7.

<sup>16</sup> Così E. CHELI (a cura di), *Riforma del servizio pubblico radiotelevisivo e della governance della Rai*, cit., p. 6.

<sup>17</sup> Art. 4, comma 2, legge n. 220 del 2015.

<sup>18</sup> Cfr. M. AVVISATI, *Servizio pubblico radiotelevisivo, nuove tecnologie e principi costituzionali*, in *Quad. Cost.*, 2015, p. 979.

smar, infatti, utilizza la locuzione «servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale» al posto di quella tradizionale di «servizio pubblico generale radiotelevisivo»<sup>19</sup>. Per quanto possa darsi un valore pressoché simbolico alla nuova terminologia, essa appare aderente alla *ratio* della normativa finalizzata al superamento di un concetto di servizio pubblico che considerava il mezzo radiotelevisivo come il “tutto” e non solo come “una parte”. Tale norma aveva poi un evidente collegamento con l’attribuzione al legislatore delegato del potere di adeguare i compiti del servizio pubblico in relazione ai mutamenti tecnologici, anche alla luce delle indicazioni contenute nella Comunicazione della Commissione UE del 2009<sup>20</sup>, che permetteva ai servizi pubblici degli Stati membri, a determinate condizioni, di diversificare le modalità di fornitura del servizio pubblico, anche ricorrendo ad altre piattaforme trasmissive<sup>21</sup>.

La scadenza del termine della delega senza che ne sia data attuazione rende tale novità solo terminologica e lascia aperto il tema della individuazione di uno strumento – quale il *Public Value Test* elaborato nel Regno Unito<sup>22</sup> – in grado di valutare la conformità alla *mission* della Rai dell’inclusione di un servizio della società dell’informazione nel paniere del servizio pubblico<sup>23</sup>.

### 3. La disciplina del servizio pubblico e la irrisolta “doppiezza” della Rai

#### 3.1. Disciplina comune e disciplina speciale nella regolazione della società concessionaria

Tra gli obiettivi della riforma del 2015 vi è l’attenuazione del regime speciale per la società concessionaria; in questa direzione, dunque, la legge n. 220 modifica il comma 2 dell’art. 49 Tusmar, confermando che, salvo quanto non diversamente disposto dal Testo Unico, l’emittente pubblica è assoggettata alla comune disciplina dettata per le società per azioni e a ciò aggiungendo che «la società ispira la propria azione a principi di trasparenza, efficacia, efficienza e competitività».

In un certo senso, vi è qui la rappresentazione dei due volti del servizio televisivo, la sua irrisolta “doppiezza”: in quanto soggetto incaricato di svolgere un pubblico servizio di interesse generale, la Rai deve essere in linea generale sot-

---

<sup>19</sup> Art. 1, comma 1, lett. a), legge n. 220 del 2015.

<sup>20</sup> Comunicazione della Commissione relativa all’applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva, n. 2009/C 257/01 del 27 ottobre 2009.

<sup>21</sup> Cfr. cap. II, par. 1.2 di questo scritto.

<sup>22</sup> Cfr. cap. III, par. 5.3 e par. 7.2 di questo volume.

<sup>23</sup> Per il rilievo di tale tema, E. CHELI (a cura di), *Riforma del servizio pubblico radiotelevisivo e della governance della Rai*, cit., p. 26 ss.

toposta alle regole e alle forme di controllo tipiche delle altre istituzioni pubbliche; in quanto impresa che opera in un mercato contraddistinto dalla presenza di soggetti di grandi dimensioni (non solo i concorrenti tradizionali dell'audiovisivo ma anche i *big players* della rete), essa deve essere nelle condizioni giuridiche di competere, sia pure nella peculiare posizione di concessionaria del servizio pubblico. Si tratta, evidentemente, di un dilemma con evidenti ricadute pratiche, come mostra da ultimo la vicenda della previsione di un tetto ai compensi degli amministratori, dei dipendenti e dei collaboratori della Rai, introdotto dalla legge n. 198 del 2016 quale tributo a una retorica assai diffusa, che rischiava di incidere non poco sul progetto editoriale della Rai e sulla sua capacità di competere con le dirette concorrenti<sup>24</sup>.

In questa prospettiva, dunque, la legge affianca un criterio atto a garantire la responsabilità dell'emittente verso il pubblico, la trasparenza<sup>25</sup>, con altri propri del mercato quali la competitività dell'azienda e l'efficacia e l'efficienza della sua azione. La trasparenza va intesa, dunque, come piena accessibilità alle informazioni rilevanti circa l'adempimento della funzione di servizio pubblico, in linea con i principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

---

<sup>24</sup> L'art. 9, comma 1-ter della legge n. 198 del 2016 dispone che «il limite massimo retributivo di 240.000 euro annui, di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, si applica rispettivamente agli amministratori, al personale dipendente, ai collaboratori e ai consulenti del soggetto affidatario della concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, la cui prestazione professionale non sia stabilita da tariffe regolamentate», aggiungendo inoltre, al successivo comma, che a esso non si applicano le esclusioni relative alle società che emettono strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati. In un primo tempo, l'interpretazione della normativa aveva portato a escludere che i limiti salariali potessero essere applicati alla categoria dei cd. «artisti e presentatori»; tuttavia, una deliberazione del consiglio di amministrazione Rai del 27 febbraio 2017, nelle more del parere ministeriale sul punto, investiva il direttore generale del compito di applicare tale limite anche ai contratti di collaborazione e consulenza di natura artistica. È evidente che una simile presa di posizione, per quanto potesse giustificarsi all'interno di un più ampio quadro di riduzione dei costi della pubblica amministrazione *lato sensu* (tale cioè da includere anche la concessionaria pubblica), rischiava di compromettere la competitività dell'azienda. Così, nel giugno 2017, il consiglio di amministrazione della Rai ha previsto la possibilità di una deroga al tetto per le «prestazioni di natura artistica», ovvero quelle «in grado di offrire intrattenimento generalista oppure di creare o aggiungere valore editoriale», stabilendo tuttavia una riduzione dei compensi in misura almeno pari al dieci per cento; cfr. *Rai, Cda unanime: sì a deroghe per tetto sui compensi dei big*, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it) (14 giugno 2017).

<sup>25</sup> Il rilievo del requisito della trasparenza del servizio pubblico è sottolineato in molte tra le numerose raccomandazioni provenienti dalle organizzazioni sovranazionali citate nel cap. II di questo volume, nonché in numerosi documenti dell'*European Broadcasting Union*, tra cui il contributo di M. WAGNER, A.C. BERG, *Legal focus. Governance Principles for public service media*, Le Grand-Saconnex, European Broadcasting Union, 2015, disponibile all'indirizzo web [www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Gov-Prin\\_EN.pdf](http://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Gov-Prin_EN.pdf).

### 3.2. *La nozione di servizio pubblico radiotelevisivo tra ambiguità legislative e principi del sistema*

La mancata attuazione della delega prevista dalla legge n. 220 del 2015 ha condotto a una complessiva conferma della normativa contenuta nel Tusmar per quanto concerne la definizione del servizio pubblico, i suoi compiti generali e puntuali, il sistema dei controlli e il finanziamento. Lascia anche aperte le incertezze su quale sia la “missione globale” e l’identità del servizio pubblico radiotelevisivo nella prospettiva futura; quale la stessa concezione di servizio pubblico, funzione generale da affidare necessariamente a un soggetto riferibili alla sfera pubblica o somma di compiti specifici che possono essere “parcellizzati” e affidata a soggetti privati destinatari di quote di finanziamento pubblico.

Resta, infatti, l’ambiguità della legislazione precedente, che non indica con sufficiente chiarezza se la nozione di servizio pubblico debba essere intesa in senso oggettivo, ricomprendendo l’intero settore radiotelevisivo, o in senso soggettivo, considerando solo l’attività della concessionaria pubblica, né delinea con precisione la distinzione tra gli obblighi di pubblico servizio posti in capo a tutti gli operatori e quelli attribuiti in via esclusiva alla concessionaria pubblica.

Il Tusmar, infatti, fissa i principi generali del sistema dei servizi di media audiovisivi, che trovano applicazione di regola per tutti i soggetti che operano nel sistema (artt. 3-8 Tusmar).

In particolare, l’art. 7, rubricato «Principi generali in materia di informazione e di ulteriori compiti di pubblico servizio nel settore dei servizi di media audiovisivi e radiofonici», definisce l’intera attività di informazione radiotelevisiva un «servizio di interesse generale», imponendo a tutte le emittenti il rispetto dei principi generali dell’informazione radiotelevisiva e di alcuni obblighi tipici del servizio pubblico.

In questa logica, l’art. 7, n. 2, Tusmar individua tali principi generali e tali obblighi: la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni; l’effettiva trasmissione di notizie; l’accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione e di propaganda elettorale e politica in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità; la trasmissione dei comunicati e delle dichiarazioni ufficiali degli organi costituzionali; il divieto di utilizzare tecniche occulte di manipolazione dei contenuti.

Il capoverso successivo attribuisce all’Autorità per la garanzia nelle comunicazioni il compito di stabilire ulteriori regole per tutte le emittenti radiotelevisive in ambito nazionale, per rendere effettiva l’osservanza nei programmi di informazione e di propaganda dei principi contenuti nella legge.

Se dunque il compito di assicurare la libera e plurale circolazione delle idee sembra essere affidato a tutte le emittenti, pubbliche e private, il ruolo del «servizio pubblico generale radiofonico, televisivo e multimediale» diverrebbe residuale e nel complesso di secondo piano: in questo senso si potrebbero leggere



l'art. 7, n. 4, Tusmar, quando rinvia ad altra disposizione della stessa legge (l'art. 45), l'individuazione degli ulteriori e specifici compiti e obblighi di pubblico servizio che la società concessionaria è tenuta ad adempiere nell'ambito della sua complessiva programmazione, anche non informativa, al fine di favorire l'istruzione, la crescita civile e il progresso sociale, di promuovere la lingua italiana e la cultura, di salvaguardare l'identità nazionale e di assicurare prestazioni di utilità sociale e l'art. 7, n. 5, quando afferma che il canone è utilizzabile esclusivamente ai fini dell'adempimento dei compiti di servizio pubblico generale, con periodiche verifiche di risultato e senza turbare le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione europea.

Lo stesso art. 45 Tusmar, come si dirà nel paragrafo successivo, non definisce il concetto di servizio pubblico generale, ma si limita a elencare programmi e servizi che la Rai deve adempiere.

In una prima possibile lettura, quindi, il legislatore italiano sembra ricondurre al concetto di servizio pubblico l'attività di tutte le emittenti televisive, anche private, ritagliando per Rai il ruolo speciale di fornitore di un servizio pubblico generale radiotelevisivo e multimediale; un'erosione dunque del concetto di servizio pubblico in senso soggettivo e una tendenza verso una logica "funzionale", che tende a concepire ogni emittente, anche privata, come possibile fornitrice di servizio pubblico in senso oggettivo.

Questa interpretazione – che pure trova più di un appiglio testuale – non sembra tuttavia compatibile con i principi ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale, che ha almeno nei tempi più recenti accentuato gli aspetti finalistici della programmazione di servizio pubblico (la promozione della coesione sociale, la tutela del diritto all'informazione e della diversità culturale, lo sviluppo sociale e culturale del paese), ponendo un minor rilievo sugli obblighi contenutistici<sup>26</sup>.

La Corte ha inoltre progressivamente – anche se non del tutto linearmente – modificato il principio affermato nella sentenza n. 225 del 1974, secondo cui l'intera attività radiotelevisiva è un servizio pubblico essenziale e ha privilegiato sempre più una concezione soggettiva, ricomprendendo nella programmazione di servizio pubblico solo quella svolta dalla concessionaria pubblica<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Cfr. F. BASSAN, *Il servizio pubblico nell'audiovisivo*, in F. BASSAN, E. TOSI (a cura di), *Diritto degli audiovisivi*, Milano, Giuffrè, 2012.

<sup>27</sup> La diversa specifica funzione del servizio pubblico radiotelevisivo spiega le ragioni per cui la Corte non abbia mai considerato paritariamente la disciplina della Rai e delle imprese private anche per ciò che concerne le regole antitrust. A titolo di esempio, nella sentenza n. 420 del 1994 in tema di limiti anticoncentrazione, ha ritenuto che l'art. 15, comma 4, legge n. 223 del 1990 contrastasse con il valore del pluralismo sotteso al diritto di libera manifestazione del pensiero, nella parte in cui consentiva ad uno stesso soggetto di essere titolare di tre concessioni nazionali televisive, mentre non ha dato seguito alla richiesta – formulata invocando un'esigenza di "disarmo bilanciato" tra i due maggiori gruppi televisivi italiani – di una pronuncia di illegittimità consequenziale

Così, nelle sentenze n. 284 del 2002 e n. 69 del 2009, la Corte ha utilizzato l'espressione "servizio pubblico" solo in riferimento alla concessionaria Rai e di qui è andata alla ricerca della fonte di legittimazione dei mezzi di comunicazione pubblici e del relativo canone. Essa è individuata primariamente nella diversa "dimensione e collocazione" del principio del "pluralismo interno" rispetto a quello "esterno" e nella complessiva funzione di interesse generale che deve connotare l'intera programmazione del servizio pubblico in un sistema democratico.

Tale compito evidentemente non può gravare su un editore privato, per la palese inconciliabilità con gli artt. 21 e 41 della Costituzione; tali disposizioni non impediscono al legislatore di porre a carico dei soggetti titolari di concessioni o autorizzazioni obblighi anche piuttosto penetranti, specie in materia di comunicazione politica<sup>28</sup>, ma non consentono una funzionalizzazione dell'impresa radiotelevisiva privata.

Il punto di arrivo della giurisprudenza costituzionale sembra essere dunque quello di mantenere separati il fondamento costituzionale delle garanzie e dei limiti dell'attività radiotelevisiva privata (gli artt. 21 e 41 Cost., nel quadro di una effettiva pluralità di emittenti) e quello che giustifica l'intervento della mano pubblica (la realizzazione della funzione di assicurare il "pluralismo interno", che persiste anche dopo la fine del sistema monopolistico statale).

In questa prospettiva, conserva piena validità anche nel nuovo contesto tecnologico la distinzione tra emittente di servizio pubblico ed emittenti commerciali proposta da Alessandro Pace, ove si distingue tra la logica funzionale in cui opera il servizio pubblico e la logica di libertà in cui si muovono i soggetti privati<sup>29</sup>.

---

dell'art. 24 della stessa legge, che consentiva l'assentimento alla concessionaria pubblica di tre reti televisive e tre reti radiofoniche; sul punto L. BIANCHI, *Libertà di espressione radiotelevisiva e servizio pubblico*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 107-108.

<sup>28</sup> Cfr. Corte cost. n. 155 del 2002.

<sup>29</sup> Così A. PACE, *Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?*, in M. MANETTI (a cura di), *Europa e informazione – Quaderni della rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 3, Napoli, 2004, pp. 10-11: «Mentre la programmazione del servizio pubblico persegue delle "funzioni" (oltre a quella informativa e di intrattenimento, anche quella formativa e culturale) allo scopo di presentare un "insieme equilibrato di intrattenimento, cultura, divertimento e informazione", la programmazione delle emittenti private si muove in una logica di "libertà", considerata però come valore, e non come puntuale situazione giuridica soggettiva (e ciò è tanto vero, che l'attenzione della Corte costituzionale è soprattutto rivolta alla salvaguardia del "pluralismo", che è cosa diversa dalla salvaguardia di puntuali diritti di libertà). Conseguentemente, mentre la programmazione di servizio pubblico può ben essere caratterizzata dal doveroso rispetto di indirizzi e di limiti sia modali che contenutistici, altrettanto non può dirsi per le emittenti commerciali. Quest'ultime, ancorché sottoponibili non solo a divieti, ma addirittura a obblighi – poiché, essendo titolari di una concessione, godono di una situazione di "privilegio legale" nei confronti di tutti gli altri soggetti dell'ordinamento –, devono potersi muovere in piena autonomia imprenditoriale».

### 3.3. I compiti del servizio pubblico tra legge, convenzione e contratto di servizio

Il Tusmar sviluppa i principi dettati dall'art. 7 nel Titolo VIII e, in particolare, nell'art. 45, che prevede un lungo elenco di compiti e obblighi della concessionaria, alcuni di grande rilievo, altri di minor importanza. Tra i più significativi si possono ricordare:

- la diffusione di tutte le trasmissioni televisive e radiofoniche di pubblico servizio della società concessionaria con copertura integrale del territorio nazionale;
- la trasmissione di un numero adeguato di ore di trasmissioni televisive e radiofoniche dedicate all'educazione, all'informazione, alla formazione, alla promozione culturale, con particolare riguardo alla valorizzazione delle opere teatrali, cinematografiche, televisive, anche in lingua originale, e musicali riconosciute di alto livello artistico o maggiormente innovative;
- la diffusione di trasmissioni radiofoniche e televisive per le minoranze linguistiche;
- la trasmissione gratuita dei messaggi di utilità sociale ovvero di interesse pubblico che siano richiesti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri;
- la trasmissione, in orari appropriati, di programmi per minori.

La legge n. 220 del 2015 non ha invero inciso significativamente su tali compiti della concessionaria sanciti direttamente dalla legge; si è limitata a rafforzare l'obbligo per la Rai di garantire l'informazione pubblica a livello anche regionale, imponendo la presenza in ogni regione e provincia autonoma di redazioni e strutture adeguate [art. 45, n. 2, lett. p), Tusmar].

L'art. 45 del Tusmar non esaurisce i compiti della Rai ma ne delimita il contenuto minimo inderogabile. Altri atti individuano gli ulteriori diritti e obblighi della società concessionaria: la convenzione annessa alla concessione e i contratti di servizio, stipulati a livello nazionale e regionale. In relazione a tali atti, gli interventi del legislatore – art. 1, legge n. 220 del 2015 e art. 9, legge n. 198 del 2016 – hanno condotto a modifiche di indubbio rilievo e di altrettanto certa difficoltà di interpretazione.

La prima novità riguarda il provvedimento concessorio e la convenzione che lo accompagna. Il testo unico attribuiva direttamente *ex lege* alla Rai la concessione del servizio pubblico generale radiotelevisivo. Tale concessione aveva durata di dodici anni e scadeva il 6 maggio 2016. Alla scadenza, non avendo la legge n. 220 del 2015 provveduto in merito, fu necessario prorogarne la durata sino al 29 aprile 2017 con tre provvedimenti normativi (il d.lgs. n. 50 del 2016, la legge n. 198 del 2016 e il d.l. n. 244 del 2016), anche al fine di consentire lo svolgimento, da parte del Ministero dello sviluppo economico, della consultazione pubblica sul futuro del servizio pubblico prevista dalla legge n. 220 del 2015<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> L'art. 5, comma 5, legge n. 220 del 2015, prevede che il Ministero dello Sviluppo economico avvii «una consultazione pubblica sugli obblighi del servizio pubblico, garantendo la più ampia

La legge n. 198 del 2016 (la legge di riforma del finanziamento pubblico all'editoria) non si è invero limitata a spostare di qualche mese il termine della concessione ma ha parzialmente modificato l'iter di approvazione della stessa, abbandonando il modello della concessione per legge e stabilendo che i futuri atti concessori, di durata decennale, siano approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e dopo aver ottenuto il parere, obbligatorio ma non vincolante, della Commissione bicamerale di vigilanza. Insieme alla concessione, dovrà essere approvato uno schema di convenzione da stipularsi, ai sensi dell'art. 49, comma 1-septies, del Tusmar, tra il MISE e la società concessionaria.

Sulla base di questa norma, che prevede invero un ruolo egemonico del Governo nel processo di redazione del testo della convenzione, il 28 aprile 2017, il Consiglio dei Ministri ha deliberato la concessione esclusiva del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale alla Rai, per una durata decennale, sull'intero territorio nazionale e ha contestualmente approvato lo schema di convenzione che va a sostituire la precedente convenzione, di durata ventennale, che risaliva al 1994 e che era stata nei fatti sostituita dai contratti di servizio che *medio tempore* erano stati stipulati.

Il testo di convenzione approvato prevede, in particolare, i principi, i criteri e le condizioni che costituiscono il quadro di riferimento della concessione. Si tratta di un documento ampio, composto da 17 articoli, che delinea la missione complessiva della Rai (informare i cittadini, rappresentare le diversità culturali, garantire un'informazione imparziale, prevedere standard di qualità per la sua offerta), che vale per ogni genere di programmi e per ogni piattaforma disponibile.

Proprio in ragione di tale carattere particolareggiato, la convenzione si pone in potenziale contraddizione da un lato con i principi e gli obblighi, anch'essi assai dettagliati, previsti dalla legge, dall'altro con quelli stabiliti nelle linee guida e nel contratto di servizio nazionale.

L'ordinamento italiano prevede, infatti, che l'attività che la società concessionaria deve svolgere ai fini dell'espletamento del servizio pubblico sia disciplinata in un contratto nazionale di servizio, stipulato, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 220 del 2015, con il Ministero dello sviluppo economico, previa delibera del Consiglio dei ministri, ove sono individuati i diritti e gli obblighi della società concessionaria. Tale contratto è rinnovato ogni cinque anni nel quadro della concessione che riconosce alla Rai il ruolo di gestore del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale (art. 45, comma 1, Tusmar).

---

partecipazione». Nei fatti, si è trattato di un processo piuttosto partecipato, che non ha avuto la eco delle analoghe esperienze britanniche, ma che ha condotto quanto meno a confrontare le diverse idee del servizio pubblico presenti nel Paese e a riflettere sulle prospettive future.

Anche le norme sul contratto di servizio sono state oggetto dell'intervento del legislatore del 2015 che, oltre a estenderne la durata da tre a cinque anni, è intervenuto sulle modalità di adozione del contratto e delle linee guida propeedeutiche a ciascun rinnovo, realizzando complessivamente una «riappropriazione, da parte del Consiglio dei ministri, di un ruolo diretto in relazione ad un atto cruciale per l'espletamento del servizio pubblico»<sup>31</sup> e a una corrispettiva compressione del peso dell'autorità di settore.

Più precisamente, le linee guida che stabiliscono gli indirizzi da seguire per raggiungere l'intesa con la Rai sono sempre fissate d'intesa dall'Agcom e dal Ministero dello sviluppo economico (art. 45, comma 4, Tusmar), ma debbono ora essere precedute da un intervento del Consiglio dei Ministri, che ne definisce gli indirizzi (art. 45, comma 4-bis, Tusmar)<sup>32</sup>.

Il quadro complessivo pare dunque coerente con l'ispirazione della riforma del 2015, che mira complessivamente ad attribuire all'esecutivo un ruolo centrale nella individuazione degli indirizzi e nella scelta degli amministratori della Rai. Non pare, invece, in linea con il proposito di semplificare il quadro normativo e rendere più chiari le obbligazioni in capo alla concessionaria. In questo senso, è evocativa la metafora di Roberto Zaccaria, che paragona la sovrapposizione delle fonti normative che disciplinano i principi e gli obblighi della Rai a «una singolare “torta a più strati”», ove al primo livello si pone la legge, al secondo la convenzione, al terzo le linee guida e al quarto il contratto di servizio e che, di conseguenza, paventa la difficoltà di interpretare le norme che si sovrappongono e si pongono in contraddizione tra loro e i rischi di ineffettività dei controlli<sup>33</sup>.

### 3.4. *I controlli sul servizio pubblico radiotelevisivo*

Come si è già più volte indicato in questo saggio, ciò che dovrebbe giustificare e legittimare la permanenza di un servizio pubblico radiotelevisivo nell'era digitale è la sua autonomia, da intendersi quale condizione che consente alla concessionaria pubblica di fornire un'informazione autorevole, neutrale e pertanto di riconosciuta qualità; in tale ottica, non viene affatto meno la necessità di un

---

<sup>31</sup> Così O. GRANDINETTI, *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, cit., p. 860; analogamente, R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2016, pp. 356-358.

<sup>32</sup> In sede di prima applicazione, lo schema di contratto di servizio è trasmesso alla Commissione di vigilanza per il prescritto parere entro sei mesi dall'affidamento della nuova concessione; la Commissione esprime parere non vincolante entro i trenta giorni successivi e il contratto nazionale di servizio è quindi stipulato entro il quarantacinquesimo giorno successivo alla scadenza del termine per il parere della Commissione.

<sup>33</sup> R. ZACCARIA, *Rinnovo della concessione Rai. Alcune singolari vicende*, in *www.articolo21.it* (31 marzo 2017), p. 1.

controllo sull'attività svolta dal servizio pubblico, ma anzi la previsione di modalità di verifica dei compiti di servizio pubblico radiotelevisivo è una condizione che assicura la piena autonomia del soggetto chiamato a svolgerli.

Fondare il servizio pubblico su basi che ne assicurino l'impermeabilità rispetto a indebite pressioni e condizionamenti esterni non significa che la concessionaria possa svolgere la propria attività in modo arbitrario; in capo a essa, infatti, sussiste il vincolo di adempiere a precisi obblighi, il cui rispetto richiede un'attività di controllo che sanzioni eventuali abusi o distorsioni.

Si tratta di un'istanza che, come si è già visto, è tenuta ben presente dalle istituzioni europee e non trova ostacoli nel sistema convenzionale.

Anche dopo la riforma del 2015, il sistema italiano risponde a queste esigenze in modo non del tutto soddisfacente. Si riscontra, infatti, un eccesso di controlli sull'attività della Rai, che tendono talvolta a sovrapporsi disordinatamente tra loro; questa mole di controlli da un lato risulta troppo pervasiva, dall'altro è talmente articolata da rendere poco chiaro qual è lo spazio di ciascuna attività e di ciascun organo chiamato a operare.

Il controllo sulla concessionaria trova il suo fondamento in una fonte primaria: è infatti il Tusmar, all'art. 45, a fissare in via generale gli obblighi di servizio pubblico. Tali obblighi, per espressa previsione normativa, sono meglio specificati nella concessione e nella annessa convenzione nonché nel contratto di servizio nazionale e in quelli regionali.

Il controllo sul rispetto di questi obblighi è affidato a soggetti diversi, circostanza che si rivela critica stante la difficoltà di stabilire l'esatto perimetro di azione di ogni attività di verifica.

In primo luogo la Rai è sottoposta al controllo della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, che verifica il rispetto degli indirizzi formulati dalla stessa Commissione; nella maggior parte dei casi tale attività si è rivolta con puntualità verso singole trasmissioni più che nei confronti delle linee generali della programmazione. Il consiglio di amministrazione ha l'obbligo di riferire alla Commissione con cadenza semestrale, prima dell'approvazione del bilancio, sulle attività svolte dalla Rai, consegnando l'elenco completo degli ospiti partecipanti alle trasmissioni.

In secondo luogo, l'Agcom svolge un ruolo di rilievo nell'attività di controllo: l'Autorità, infatti, verifica il rispetto sia degli obblighi stabiliti dalla legge e dalle altre fonti sia delle direttive formulate dalla Commissione parlamentare – sul cui rispetto, si ribadisce, vigila già la stessa Commissione.

Inoltre, anche l'Esecutivo mantiene alcune incisive forme di controllo: il Ministro dello Sviluppo economico esercita poteri di vigilanza di natura amministrativa, disponendo di rilevanti poteri sanzionatori che possono giungere sino alla revoca della concessione nel caso in cui la concessionaria perda i requisiti previsti; il Ministro può, inoltre, dare l'impulso all'Autorità affinché avvii la procedura di verifica di adempimento dei compiti del servizio pubblico.

Tale pluralità di controlli trova ulteriore conferma nello schema di convenzione approvato il 28 aprile 2017: all'art. 12, esso prevede che la vigilanza sugli obblighi derivanti alla società concessionaria del servizio pubblico dalla concessione, dalle disposizioni normative vigenti, dal contratto nazionale di servizio e da quelli regionali, sia affidata all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e al Ministero dello sviluppo economico, secondo le rispettive competenze.

Infine, si aggiunge anche il controllo a posteriori della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle risorse – e non potrebbe essere altrimenti, stante il vincolo posto dall'art. 100 Cost. che impone tale controllo nei confronti degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Salvo quest'ultimo controllo, gli altri appena esposti possono dare luogo a reciproche intersezioni e sovrapposizioni, minando l'efficacia dell'intervento di vigilanza. Tuttavia, almeno in linea tendenziale, a partire dalla legge n. 112 del 2004, si assiste a uno spostamento delle funzioni di vigilanza e controllo in capo all'Autorità, concentrando le funzioni della Commissione parlamentare in quelle di indirizzo. In questo senso, sia pure con ritardi e soprattutto esitazioni, lungo un percorso non lineare, il legislatore italiano sta comunque orientandosi nel solco tracciato dall'ordinamento europeo e dalle istanze sovranazionali e, dunque, verso una separazione fra l'attività di indirizzo e quella di garanzia, assegnando la prima all'istanza politico-rappresentativa e la seconda a un organo di garanzia.

#### 4. La natura giuridica della Rai

Il carattere ibrido della Rai, società commerciale con capitale interamente in mano pubblica e al contempo concessionaria esclusiva del servizio pubblico generale radiotelevisivo, si riflette sulla perdurante incertezza circa la qualificazione giuridica della stessa quale soggetto privato, sia pure *sui generis*, o quale ente pubblico.

Si tratta di una questione di evidente rilievo anche pratico, la cui soluzione incide sulla applicabilità come regola generale della disciplina societaria o di quella degli enti pubblici, nonché, almeno sino alla legge n. 220 del 2015, sulla qualificabilità come erariale del danno cagionato dagli amministratori e dai dipendenti della RAI e sulla loro assoggettabilità all'azione di responsabilità amministrativa e contabile davanti alla Corte dei Conti<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup>L'art. 3, comma 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 220, ha aggiunto al Tusmar l'art. 49 *bis*, che al primo comma dispone: «L'amministratore delegato e i componenti degli organi di amministrazione e controllo della RAI-Radiotelevisione italiana Spa sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali». Si v. altresì il d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), che all'art. 1, com-

Ma si tratta anche di un tema connesso a quelli del rapporto tra autonomia della concessionaria e vigilanza da parte degli organi di controllo e della delimitazione dello spazio di discrezionalità dell'azienda nelle scelte imprenditoriali; più in generale, è una problematica non disgiunta dalle vicende relative al rapporto tra politica e diritto, specie quando sono in gioco interessi relativi al governo della radiotelevisione pubblica.

Quella della natura giuridica della società concessionaria è, invero, una questione antica, che tende a emergere carsicamente in conseguenza dei mutamenti normativi più significativi (la legge di riforma del 1975, l'introduzione del sistema misto nel 1990, il referendum del 1995 che abrogava il vincolo della totale partecipazione pubblica delle azioni del concessionario, la previsione nel 2004 della c.d. "privatizzazione della Rai") e che – come si osserverà – ha avuto orientamenti oscillanti in sede giurisdizionale.

A favore della tesi della configurazione della Rai come persona giuridica privata militano *inter alia* il dato legislativo, il *nomen* attribuito dal legislatore alla concessionaria (Rai – Radiotelevisione italiana s.p.a.) e la stessa evoluzione storica sin dall'origine della radiofonia in Italia.

Il dettato normativo è piuttosto chiaro: l'art. 45, comma 1, del Tusmar stabilisce che «il servizio pubblico generale radiotelevisivo è affidato per concessione a una società per azioni ...» e il successivo art. 49, comma 2, del medesimo Testo unico – come modificato dall'art. 2, comma 1, lett. a), legge 28 dicembre 2015, n. 220 – specifica le conseguenze di tale opzione, statuendo che «per quanto non sia diversamente previsto dal presente testo unico la RAI-Radiotelevisione italiana Spa è assoggettata alla disciplina generale delle società per azioni, anche per quanto concerne l'organizzazione e l'amministrazione. Fermo restando quanto disposto dal precedente periodo, la società ispira la propria azione a principi di trasparenza, efficacia, efficienza e competitività».

Il legislatore, dunque, qualifica espressamente la Rai come società per azioni, così confermando una scelta costante a favore della soluzione privatistica, risalente alla legge 14 aprile 1975, n. 103<sup>35</sup> e successivamente ribadita dalla legge 31

---

ma 3, ha in via generale affermato la collocazione sistematica delle società a partecipazione pubblica nell'ambito della disciplina privatistica: «Per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e in leggi speciali»; in tema, cfr. S. IMPERIALI, *La giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*, in [www.contabilitapubblica.it](http://www.contabilitapubblica.it) (10 dicembre 2016), pp. 1-12.

<sup>35</sup>La scelta della società di capitali, sia pure di interesse nazionale, fu l'esito di un dibattito particolarmente serio – ampiamente riportato in R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 168 – riassunto dall'allora Ministro delle poste Orlando con queste parole: «Noi ci troviamo nell'ambito di una scelta indicataci dalla Corte costituzionale, la quale ci invitava appunto a scegliere tra le figure della società commerciale in mano pubblica o dell'ente pubblico. Si è preferita la figura della società di interesse nazionale con la totale pubblicizzazione del pacchetto azionario. Questa formula è stata adottata sia per consentire al gestore l'agilità operativa di cui ha bisogno, sia per evitare il riscatto di impianti e attrezzature e l'erogazione di un fondo di dotazione eccessivamente oneroso».



agosto 1990, n. 223<sup>36</sup>. Tali normative specificavano, tuttavia, che la società dovesse essere a totale partecipazione pubblica e che la concessione dovesse avere quale corollario «l'attribuzione alla concessionaria della qualifica di società di interesse nazionale ai sensi dell'articolo 2461 del codice civile»<sup>37</sup>. Tale qualificazione come società di interesse nazionale è venuta meno con la legge n. 112 del 2004, secondo Alessandro Pace, «non già allo scopo di ridurre i condizionamenti pubblici sulle strutture direttive della Rai (che anzi sono addirittura aumentati: v. art. 20, comma 2), bensì nell'ottica della privatizzazione della Rai (art. 21) e quindi nella prospettiva della sua totale omologazione all'emittenza commerciale»<sup>38</sup>.

Invero, l'alternativa tra natura pubblica o privata della concessionaria è ancor più antica e risale agli albori delle trasmissioni radio in Italia. La natura privatistica connota la società concessionaria sin dalla nascita dell'Unione Radiofonica Italiana (URI), costituita nel 1924 con atto notarile e non con legge o in esecuzione di una legge<sup>39</sup>, come società a capitale privato (come la *BBC*, anch'essa fondata quale *Company* un anno prima, come si è già osservato nel capitolo III di questo volume); tale società, tuttavia, entrò quasi subito nell'orbita pubblica e – analogamente all'equivalente britannica – fu trasformata nel 1927 in Ente Italiano per le Audizioni Radiofoniche (EIAR).

Nel 1952, in occasione del rinnovo della concessione attribuita nel 1927 all'EIAR, lo Stato, ai sensi del codice postale del 1936, concesse in esclusiva alla Rai, società per azioni a totale partecipazione pubblica, il diritto di utilizzare gli impianti radioelettrici per diffondere trasmissioni radiofoniche e televisive<sup>40</sup>. E tale schema fu ritenuto in linea con le prescrizioni costituzionali in una sentenza degli anni sessanta, ove la Corte costituzionale ritenne che non contrastasse con l'art. 43 Cost. l'affidamento del servizio delle radiotelevisioni ad una società privata – la Rai appunto – invece della gestione del servizio in modo diretto da parte dello Stato o di un ente pubblico, in quanto «la concessione amministrativa consente il ragguaglio di fini di interesse generale collegati all'esercizio dei servizi pub-

<sup>36</sup> Art. 2, comma 2, l. 31 agosto 1990, n. 223: «Il servizio pubblico radiotelevisivo è affidato mediante concessione ad una società per azioni a totale partecipazione pubblica. La concessione importa di diritto l'attribuzione alla concessionaria della qualifica di società di interesse nazionale ai sensi dell'articolo 2461 del codice civile ...».

<sup>37</sup> Su tale evoluzione si rinvia a G. FARES, *L'apertura del mercato radiotelevisivo*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 193 ss. e ad A. PACE, *La Corte di cassazione ignora la storia, disapplica la legge e qualifica la Rai "ente pubblico"*, in *Rivista AIC*, 2011, fasc. 1, pp. 1-7.

<sup>38</sup> A. PACE, *Pubblico e privato nella radiotelevisione*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il pluralismo radiotelevisivo tra pubblico e privato*, Padova, Cedam, 2007, pp. 15-16.

<sup>39</sup> R. ZACCARIA, F. DONATI, A. PARIGI, A. VALASTRO, *La struttura e i compiti della società concessionaria del servizio pubblico*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Radiotelevisione*, cit., p. 428, nota 37.

<sup>40</sup> Cfr. B. TONOLETTI, *La televisione e i principi costituzionali*, in M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Percorsi di diritto dell'informazione*, III ed., Torino, Giappichelli, 2011, p. 239.

blici, attraverso un'attività svolta da un privato e non direttamente dallo Stato o dall'ente pubblico titolare del servizio, in vista del fatto che la gestione in concessione può presentarsi, in alcuni casi, più favorevole, in quanto permette una maggiore snellezza nell'espletamento del servizio, libera lo Stato o l'ente pubblico dall'onere dell'esercizio, e ciò specialmente quando trattisi di attività tecnicamente complesse, che richiedano forti spese di impianto e notevole impegno di gestione. Onde è che la concessione risponde, in tali casi, alla sostanziale esigenza di potere ottenere servizi migliori e più efficienti con minore impegno per l'ente concedente. In definitiva, soddisfa ad una esigenza di utilità economico-sociale che coincide con quella che informa l'art. 43 della Costituzione»<sup>41</sup>. Ancor più esplicitamente, nella sentenza n. 225 del 1974 la Corte dispose che i suoi "comandamenti" – ai quali il legislatore avrebbe dovuto adeguarsi, affinché il monopolio statale potesse essere considerato conforme ai principi costituzionali – si dovessero applicare sia che l'ente gestore fosse un ente pubblico, sia che si trattasse di concessionario privato, purché appartenente alla mano pubblica<sup>42</sup>.

Il dettato legislativo (che tra l'altro non prescrive più l'obbligo della totale appartenenza pubblica, ma anzi prevede la progressiva dismissione della partecipazione dello Stato, ai sensi dell'art. 21 della legge 112 del 2004, espressamente richiamato dall'art. 49, comma 13, del Tusmar) e la "storia" della disciplina giuridica della Rai sembrano dunque avvalorare la tesi della natura privatistica della concessionaria del servizio pubblico, tesi che ha sempre goduto di ampi consensi nella scienza giuridica<sup>43</sup> e nella giurisprudenza<sup>44</sup>. E in questo quadro si colloca una decisione delle Sezioni Unite del 2011, secondo cui la Rai «anche se fortemente caratterizzata dagli evidenziati peculiari aspetti e tuttora in mano pubblica resta pur sempre una società per azioni, e ciò deve vieppiù affermarsi a seguito della legge n. 112 del 2004 e del T.U. del 2005»; per la Corte, quindi, «tali aspetti particolari costituiscono pur sempre dei segmenti speciali di una disciplina che, comunque, per tutto quanto non diversamente disposto si rifà al regime proprio delle società per azioni»<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Corte cost. 22 giugno 1965, n. 58.

<sup>42</sup> Corte cost. 9 luglio 1974, n. 225.

<sup>43</sup> Tra le voci più autorevoli in tal senso R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e Costituzione*, cit., p. 151; M.S. GIANNINI, *Sulla natura giuridica della Rai*, in *Dir. radiodiff. e telecom.*, 1978, p. 654; F. BENVENUTI, *Sulla natura privatistica della Rai*, in *Dir. radiodiff. e telecom.*, 1978, p. 664; A. PACE, *Tra indici sintomatici di pubblicità e riserva assoluta di legge (A proposito dell'individuazione della natura giuridica della RAI)*, in *Giur. cost.*, 1988, parte II, p. 630 ss.

<sup>44</sup> Cass. civ., sez. un., 26 novembre 1996, n. 10490 e Cass. civ., sez. un., 13 agosto 2002, n. 12200.

<sup>45</sup> Cass. civ., sez. un., ord. 22 dicembre 2011, n. 28330, in *Giur. cost.*, 2011, 4737 ss., con nota di A.A. DI TODARO, *La natura giuridica della Rai (ancora) al vaglio delle Sezioni Unite*, in *Giur. cost.*, pp. 4742-4754; in tale pronuncia la Suprema Corte ha escluso che alla Rai possa applicarsi la riserva della giurisdizione del giudice amministrativo in materia di procedure concorsuali per

Tale orientamento non è stato tuttavia pacifico e vi è sempre stato – sia pure minoritario – un indirizzo che ha prospettato la tesi della natura sostanziale di ente pubblico, sottolineando l'ampiezza e l'incisività delle deviazioni rispetto alla disciplina comune delle società nonché la rilevanza costituzionale dell'attività svolta. Così, la Rai è stata ricondotta nella categoria degli «enti pubblici a struttura della società per azioni»<sup>46</sup>, le è stata riconosciuta insieme la natura di «impresa pubblica» e di «organismo di diritto pubblico»<sup>47</sup>.

Tale dottrina ha avuto autorevole avallo in una ordinanza delle Sezioni Unite della Cassazione del 2009<sup>48</sup>, in una controversia avente a oggetto la qualificabilità come danno erariale del danno cagionato da amministratori e dipendenti della Rai. In tale decisione, la Corte ha affermato la natura pubblica della società concessionaria, sulla base dei peculiari caratteri del regime giuridico, i quali «concordemente e univocamente depongono nel senso dell'inclusione della Rai nel novero degli enti pubblici». Tra tali «indici di riconoscibilità» della natura di ente pubblico, la Cassazione sottolineava la designazione direttamente dalla legge quale concessionaria dell'essenziale servizio pubblico radiotelevisivo, la sottoposizione, per la verifica della correttezza dell'esercizio di tale funzione, non solo all'Agcom, ma altresì alla Commissione parlamentare di vigilanza, l'essere la Rai destinataria, per coprire i costi del servizio, di un canone di abbonamento, l'essere ricompresa tra gli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, l'essere tenuta all'osservanza delle procedure di evidenza pubblica nell'affidamento di appalti, in quanto «organismo di diritto pubblico» ai sensi della normativa comunitaria. Infine, si rimarcava come la Rai avesse una struttura di governo che differiva profondamente dal modello delle società commerciali.

In filigrana, dietro tale opzione sembra esservi l'idea che un ente pubblico abbia qualche anticorpo in più per resistere alla tendenza di piegare la legge alle ragioni della politica e alla aspirazione dei partiti a un sempre più intenso controllo del servizio pubblico radiotelevisivo<sup>49</sup>. Non a caso, il giudizio della Cassa-

---

l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 63, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, non essendo la stessa annoverabile tra le pubbliche amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2 del medesimo decreto legislativo.

<sup>46</sup> G. GRÜNEN, *Enti pubblici a struttura di S.p.A.*, Torino, 2009, p. 142.

<sup>47</sup> Così TAR Lazio-Roma, sez. III, 9 giugno 2004, n. 5460, in *Giust. amm.*, 2004, p. 524, relativa all'individuazione delle procedure di appalto di servizi, con nota di A. CLARIZIA, *La Rai è "impresa pubblica" e ... anche "organismo di diritto pubblico"*, in *Giust. amm.*, pp. 525-527, nonché Cass. sez. un. civ., 24 aprile 2008, n. 10443.

<sup>48</sup> Cass. civ., sez. un., ord. 22 dicembre 2009, n. 27092. Su tale pronuncia si v. F.E. SANTONASTASO, *Ancora della Rai: "Così com'è oggi, è un centauro, con una natura in parte umana e in parte equina ..."*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 4085-4109 e R. ESPOSITO, *Ego te baptizo piscem: la Corte di cassazione dalla nomofilachia alla nomopoiesi (a proposito di società in mano pubblica e giurisdizione della Corte dei conti)*, in *Studi in onore di A. Pace*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, pp. 2709-2750.

<sup>49</sup> Questo sembra supporre anche Alessandro Pace, quando osserva criticamente che, «secon-

zione traeva origine da due procedimenti promossi avanti alla Corte dei Conti per il risarcimento dei danni subiti dalla Rai dalla illegittima nomina da parte del C.d.A., d'intesa con il Ministro dell'economia, di un direttore generale, Alfredo Meocci, che era in palese situazione di incompatibilità, essendo stato sino a pochi mesi prima componente dell'Agcom<sup>50</sup>.

Una vicenda – quella della nomina di Meocci – evidentemente «emblematica del cattivo rapporto, purtroppo frequente nel nostro paese, tra politica e diritto»<sup>51</sup> del «malinteso modo di intendere il rapporto tra interesse pubblico e l'utilizzazione degli strumenti del diritto privato»<sup>52</sup>, che l'Agcom e i giudici avevano pesantemente sanzionato.

Resta, al di là degli eventuali «intenti moralizzatori», la convinzione che il ragionamento alla base della pronuncia del 2009 sia meno convincente di quello della ordinanza del 2011 sopra citata.

Gli «indici di riconoscibilità» della natura pubblicistica altro non sono che i caratteri che il legislatore del 1975 avevano previsto perché la società per azioni «Rai-Radiotelevisione Italiana S.p.A.» potesse adempiere la propria missione e, in particolare, garantire il c.d. «pluralismo interno». Decisiva appare poi l'obiezione di Alessandro Pace, che, nel caso della Rai, «la qualificazione di società per azioni derivi esplicitamente dalla legge e questa, come appunto nella specie, costituisca il frutto di un ampio e approfondito dibattito. Il quale coinvolge parlamentari autorevoli, famosi opinionisti e studiosi insigni»<sup>53</sup> e nel quale risoluti-

---

do la S.C., un ente pubblico sarebbe esposto a influenze politiche minori rispetto a quelle di cui è afflitta una società per azioni», A. PACE, *La Corte di cassazione ignora la storia, disapplica la legge e qualifica la Rai "ente pubblico"*, in *Rivista AIC*, cit., p. 4.

<sup>50</sup> L'art. 2, comma 9, della l. 481 del 1995 stabilisce che: «Per almeno quattro anni dalla cessazione dell'incarico i componenti delle Autorità non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese operanti nel settore di competenza».

<sup>51</sup> V. ONIDA, *Un caso emblematico di "incompatibilità" (tra diritto e politica)*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 4711.

<sup>52</sup> F.E. SANTONASTASO, *Ancora della Rai: "Così com'è oggi, è un centauro, con una natura in parte umana e in parte equina ..."*, in *Giur. cost.*, cit., p. 4085.

<sup>53</sup> Si veda, ad esempio, ISLE, *Libertà di espressione e organizzazione radiotelevisiva. Dibattiti e progetti di riforma*, vol. II, *La riorganizzazione legislativa della radiotelevisione italiana*, Milano, 1970; F. PIGA, *Monopolio o privatizzazione (per una riforma della RAI-TV)*, in *Dir. delle radiodiff. e telecomunicazioni*, 1970, pp. 15-40, che sottolinea la necessità di distinguere tra ente e gestione (p. 17); P. BARILE, *Qualche passo in avanti verso la libertà della radiotelevisione in Italia*, in *Dir. delle radiodiff. e telecomunicazioni*, 1974, p. 1 ss.; F. DI GIAMMATTEO, *Televisione, potere, riforma*, Firenze, 1974; G. AMATO, P. BARILE, F. BASSANINI, E. CHELI, L. ELIA, V. ONIDA, *La nuova RAI-TV*, Bologna, 1975; C. CHIOLA, *Il pluralismo nella gestione dei servizi radiotelevisivi*, in *Dir. delle radiodiff. e telecomunicazioni*, 1975, p. 15 ss.; F. D'ONOFRIO, *Riforma dei servizi radiotelevisivi e sistema di governo*, in *Dir. delle radiodiff. e telecomunicazioni*, 1975, p. 29 ss.; R. ZACCARIA, *La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*, in *Dir. delle radiodiff. e telecomunicazioni*, 1975, p. 476 ss.; AA.VV., *Rai-Tv: dove va la riforma?* Numero speciale

vamente intervenne la Corte costituzionale (sent. n. 225 del 1974) per dettare i “comandamenti” ai quali il legislatore avrebbe dovuto adeguarsi tanto che si fosse trattato “di ente pubblico”, quanto “di concessionario privato purché appartenente alla mano pubblica”»<sup>54</sup>.

Dunque, prevedendo l'art. 49 comma 2, del Tusmar che «la disciplina generale privatistica concerne anche “l'organizzazione e l'amministrazione” (che è ciò che soprattutto distingue la forma privata da quella pubblica), non vi è alcun dubbio che la Corte non poteva pervenire alla qualificazione della Rai come ente pubblico sulla base di meri indici di riconoscimento se non previa rimessione alla Corte costituzionale di un'eventuale questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 2, t.u. n. 177 del 2005 sotto il profilo dell'irrazionalità/irragionevolezza di tale qualificazione»<sup>55</sup>.

Ne discende che la Rai sia preferibilmente da qualificarsi come ente privato, sia pure *sui generis* e con uno statuto normativo del tutto peculiare<sup>56</sup>, con capitale azionario oggi interamente in mano pubblica, ma che potrebbe almeno in parte essere ceduto a soggetti privati (non osta in questo senso Corte cost. n. 284 del 2002, che si limita a prescrivere che il concessionario del servizio pubblico debba rientrare, per struttura e modo di formazione degli organi di indirizzo e di gestione, nella sfera pubblica, senza con ciò imporre che l'azionariato sia interamente in mani pubbliche).

In ogni caso non pare che la qualificazione della società concessionaria come ente pubblico incida sulla capacità di conseguire il pluralismo, la democraticità e l'imparzialità dell'informazione e di prevenire atti di *mala gestio* da parte degli amministratori. I maggiori scostamenti rispetto alla disciplina codicistica delle S.p.A. riguardano proprio la formazione, la configurazione e i poteri degli organi di vertice della Rai<sup>57</sup> e tale massima specialità non si è invero riflessa in un corretto e imparziale esercizio delle funzioni di governo della Rai.

Ulteriori limitazioni all'autonomia degli amministratori nelle scelte organiz-

di *Città & Regione*, n. 10, 1975; G. AMATO, *Monopolio e pluralismo: un dilemma che non doveva proporsi*, in *Dir. delle radiodiff. e telecomunicazioni*, 1976, pp. 1 ss.; E. TOSATO, *Sul regime giuridico della radiotelevisione*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. III, Milano, 1977, p. 1053 ss.

<sup>54</sup> A. PACE, *La Corte di cassazione ignora la storia, disapplica la legge e qualifica la Rai “ente pubblico”*, in *Rivista AIC*, cit., pp. 2-3.

<sup>55</sup> A. PACE, *La Corte di cassazione ignora la storia, disapplica la legge e qualifica la Rai “ente pubblico”*, in *Rivista AIC*, cit., p. 3.

<sup>56</sup> Ottavio Grandinetti inserisce la Rai «nel novero degli “enti privati di interesse pubblico” o – secondo altra classificazione – delle “società private di diritto speciale”»; O. GRANDINETTI, *Radiotelevisione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte speciale, Milano, Giuffrè, 2003, p. 2486.

<sup>57</sup> Così R. ZACCARIA, *La governance della Rai nell'interpretazione del governo tecnico*, in P. CARETTI (a cura di), *L'informazione: il percorso di una libertà*, vol. II, Firenze, Passigli Editori, 2012, p. 331.

zative e gestionali, conseguenti alla qualificazione quale ente pubblico, difficilmente contribuirebbero a rendere la concessionaria immune da condizionamenti esterni<sup>58</sup>, dovendo tale obiettivo in primo luogo essere perseguito attraverso una revisione delle regole sulla *governance* e sul finanziamento.

## 5. Le fonti del finanziamento della Rai

### 5.1. Il sistema misto di finanziamento della Rai

Come noto, la Rai si finanzia sulla base di un sistema misto in cui convivono due diverse fonti: una di natura privatistica, derivante dalla raccolta pubblicitaria (a cui è imputabile circa il 26% dei ricavi da attività televisiva), e una seconda basata sul gettito della riscossione del canone di abbonamento (che rappresenta circa il restante 74% degli introiti)<sup>59</sup>.

Si è già fatto cenno<sup>60</sup> alla circostanza che anche il finanziamento della Rai è stato oggetto di una riforma sostanzialmente contestuale a quella della *governance*, anche se introdotta in una diversa sede normativa (la legge di stabilità per il 2016).

La riforma ha mantenuto l'assetto misto, senza dunque escludere l'incidenza degli introiti commerciali. Non si è, dunque, voluto seguire il modello che si sta diffondendo stabilmente nei principali paesi europei, in cui – come si è visto nei capitoli precedenti – la ricerca di una più forte legittimazione del servizio pubblico radiotelevisivo ha portato alla sua sostanziale emancipazione dai mezzi di sostentamento tipici delle emittenti private che trasmettono “in chiaro”. Mantenere invece la previsione che parte dell'attività della concessionaria sia finanziata seguendo le regole del mercato significa porre una parte non indifferente della sua produzione sullo stesso piano di quella offerta dagli altri *players* commerciali; tale omologazione comporta evidentemente il rischio di affievolire le ragioni che giustificano oggi l'esistenza di soggetto chiamato a svolgere un servizio pubblico.

In base all'art. 47, comma 4, del Tusmar, la Rai non può utilizzare, direttamente o indirettamente, i ricavi derivanti dal canone per finanziare attività non inerenti al servizio pubblico generale radiotelevisivo; per tali ragioni la disposizione – in linea con le regole europee e nell'ottica di assicurare la trasparenza e la responsabilità nell'utilizzo delle risorse – impone alla concessionaria di man-

---

<sup>58</sup> F.E. SANTONASTASO, *Ancora della Rai: “Così com'è oggi, è un centauro, con una natura in parte umana e in parte equina ...”*, in *Giur. cost.*, cit., pp. 4108-4109.

<sup>59</sup> I dati citati sono ripresi dalla *Relazione annuale 2017* dell'Agcom, pp. 106-107, consultabile alla pagina web [www.agcom.it/documents/10179/8078012/RELAZIONE+ANNUALE+2017\\_documento+completo.pdf/2021e7ba-8250-4239-9a46-5d82fdbf702c?version=1.0](http://www.agcom.it/documents/10179/8078012/RELAZIONE+ANNUALE+2017_documento+completo.pdf/2021e7ba-8250-4239-9a46-5d82fdbf702c?version=1.0).

<sup>60</sup> Cfr. cap. VII, par. 1 di questo volume.

tenere una contabilità separata che differenzi l'attività riferibile agli impegni di servizio pubblico da quella commerciale, i cui costi dovranno essere supportati attraverso le sole entrate pubblicitarie.

Vi è dunque un collegamento diretto tra il canone e la capacità della Rai di adempiere ai propri impegni, giacché dall'ammontare del primo discenderà necessariamente il limite alla possibilità per la concessionaria di dare seguito ai propri compiti istituzionali.

Il contributo pubblico, peraltro, non appare finalizzato al solo adempimento degli obblighi di servizio pubblico radiotelevisivo dettagliatamente previsti dalla legge e dal contratto di servizio; tale forma di finanziamento orienta l'intera attività della concessionaria: come affermato dalla Corte costituzionale, «il finanziamento parziale mediante il canone consente, e per altro verso impone, al soggetto che svolge il servizio pubblico di adempiere agli obblighi particolari a esso connessi, sostenendo i relativi oneri, e, più in generale, di adeguare la tipologia e la qualità della propria programmazione alle specifiche finalità di tale servizio, non piegandole alle sole esigenze quantitative dell'ascolto e della raccolta pubblicitaria, e non omologando le proprie scelte di programmazione a quelle proprie dei soggetti privati che operano nel ristretto e imperfetto “mercato” radio-televisivo»<sup>61</sup>.

In quest'ottica, è evidente che il finanziamento pubblico è una condizione necessaria per assicurare l'autonomia del servizio pubblico: autonomia che si può intendere sia dalle regole del mercato, garantendo così una produzione di contenuti che colmi gli spazi altrimenti trascurati da una programmazione esclusivamente commerciale, sia dai condizionamenti *latu sensu* politici, in tal modo consentendo che la concessionaria possa orientare la propria attività in modo indipendente<sup>62</sup>.

In quest'ultima accezione è rilevante che il finanziamento pubblico non solo sia sufficiente a garantire il raggiungimento degli obblighi di servizio pubblico – anzi, nella prospettiva dell'Unione europea, che non ecceda rispetto a tale scopo<sup>63</sup>; tale sostentamento deve essere anche stabile, cioè predeterminato secondo criteri certi, perché solo in queste condizioni il soggetto che eroga il servizio pubblico è effettivamente in grado di agire liberamente rispetto ai condizionamenti esterni – come suggerito dalle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa<sup>64</sup>. Sembra, tuttavia, che la riforma del 2015 abbia solo in parte intrapreso tale direzione, come si vedrà di seguito.

<sup>61</sup> Così Corte cost. n. 284 del 2002, punto 4 del *considerato in diritto*.

<sup>62</sup> Sul punto cfr., ad esempio, R. DE LAURENTIIS, *La nuova riforma Rai: legge n. 220/2015 e il confronto europeo*, in *Federalismi.it*, n. 2/2016, 21 novembre 2016, p. 25.

<sup>63</sup> Cfr. il Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri, ora Protocollo n. 29 allegato ai Trattati.

<sup>64</sup> Cfr. cap. II, par. 2.1 di questo volume.

## 5.2. Il canone Rai e la riforma del 2015

L'istituzione del canone si deve al Regio decreto n. 246 del 1938, in forza del quale «chiunque detenga uno o più apparecchi atti od adattabili alla ricezione delle radioaudizioni è obbligato al pagamento del canone di abbonamento, giuste le norme di cui al presente decreto» (art. 1, comma 1)<sup>65</sup>. Dopo quasi ottant'anni dalla sua istituzione, il canone trova ancora oggi la sua giustificazione sul piano giuridico nell'essere un tributo di scopo, la cui finalità va individuata nella contribuzione all'offerta di un miglior servizio pubblico nei confronti dei cittadini/utenti. Secondo la stessa Corte costituzionale, «l'interesse generale che sorregge l'erogazione del servizio pubblico può richiedere una forma di finanziamento fondata sul ricorso allo strumento fiscale. Il canone radiotelevisivo costituisce in sostanza un'imposta di scopo, destinato come esso è, quasi per intero [...] alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo»<sup>66</sup>.

La sua attribuzione alla concessionaria pubblica è regolata poi dall'art. 27 della legge n. 488 del 1999, in forza del quale (quasi) l'intera quantità derivante dalla sua riscossione è attribuita alle esigenze della Rai. Ai sensi dell'art. 47, comma 3, del Tusmar, l'ammontare annuo del canone è stabilito entro il mese di novembre da un decreto del Ministero dello sviluppo economico in base alle uscite preventivate per l'anno successivo, in modo tale da coprire i costi necessari all'adempimento degli obblighi di pubblico servizio.

Storicamente il tasso di evasione dell'imposta di scopo è sempre stato elevato, raggiungendo negli ultimi anni livelli ancora maggiori, giustificati in parte dal

---

<sup>65</sup> È interessante notare come la formulazione della disposizione, a seguito dell'evoluzione tecnologica degli ultimi decenni, potrebbe essere astrattamente riferibile a dispositivi diversi dai televisori tradizionali, quali computer, smartphone e tablet, anche in considerazione del fatto che la Rai rende disponibili i propri prodotti online tramite il proprio portale ufficiale. Nel parere reso sullo schema del decreto del Ministero dello sviluppo economico sulle norme attuative della riforma della riscossione del canone – su cui si tornerà oltre – il Consiglio di Stato aveva richiamato l'attenzione sull'assenza nel testo del decreto di una definizione di cosa debba intendersi per “apparecchio televisivo”, sottolineando l'opportunità di una modifica che precisasse quali dispositivi dovessero essere considerati tali (Cons. Stato, Sez. consult., Parere del 13 aprile 2016, n. 915). Con una nota del 21 aprile 2016, il Ministero ha precisato che «per apparecchio televisivo si intende un apparecchio in grado di ricevere, decodificare e visualizzare il segnale digitale terrestre e satellitare, direttamente (...) o tramite decoder o sintonizzatore esterno», specificando espressamente che «non costituiscono quindi apparecchi televisivi computer, smartphone, tablet ed ogni altro dispositivo se privi del sintonizzatore per il segnale digitale terrestre o satellitare». In questo modo, è evidente che si abbraccia una concezione del servizio pubblico come un media prevalentemente televisivo, nonostante l'evoluzione tecnologica si stia orientando verso una convergenza in cui il fulcro diventa il contenuto, a discapito dei diversi mezzi attraverso cui esso viene fruito; si tratta di una scelta opposta a quella adottata nel Regno Unito, ove l'accesso ai contenuti ufficiali della BBC è subordinato alla sottoscrizione dello stesso abbonamento richiesto per la fruizione dei contenuti attraverso il tradizionale canale televisivo.

<sup>66</sup> Così ancora la già citata sentenza n. 284 del 2002, punto 3 del *considerato in diritto*.



proliferare di un sentimento di ostilità verso tale tributo, che diviene ancor più marcato se si vanno ad analizzare i dati relativi alle fasce di età più giovani.

Proprio per contrastare questo diffuso fenomeno, la legge di stabilità per il 2016<sup>67</sup> ha stabilito una nuova modalità di riscossione potenzialmente in grado di ridurre il tasso di evasione, presumendo la detenzione di un apparecchio atto alla ricezione del segnale radiotelevisivo (cioè la condizione che determina l'obbligo di pagamento del canone) nel caso di esistenza di un'utenza per la fornitura dell'energia elettrica.

Così facendo anche le modalità di pagamento del tributo sono state modificate, prevedendo che «le autorizzazioni all'addebito diretto sul conto corrente bancario o postale ovvero su altri mezzi di pagamento, rilasciate a intermediari finanziari dai titolari di utenza per la fornitura di energia elettrica per il pagamento delle relative fatture, si intendono in ogni caso estese al pagamento del canone di abbonamento televisivo» (comma 157).

In questo modo, attraverso la correlazione tra il pagamento della bolletta del servizio elettrico e l'esazione del canone, il legislatore ha mirato a una significativa riduzione del livello di evasione e un più ampio gettito da utilizzare per finanziare le attività di servizio pubblico, ridurre in parte l'ammontare *pro capite* dell'imposta, ovvero alzare la soglia dell'esenzione per coloro i quali si trovano in condizioni di obiettiva difficoltà economica.

Va infine ricordato che, oltre alla definizione annua del canone, è demandato al Ministro dell'economia, di concerto con quello dello sviluppo economico, il compito di determinare annualmente la ripartizione delle somme derivanti dal suo gettito (comma 160). Ciò, fa presupporre che, almeno in parte, il ricavato sarà destinato a finalità estranee al servizio pubblico radiotelevisivo ma a sostegno della fiscalità generale.

Se la misura introdotta ha già avuto degli effetti positivi sulla capacità di finanziamento della concessionaria pubblica<sup>68</sup>, rimangono tuttavia alcune incognite che avrebbero meritato una differente risposta. In primo luogo, lasciare che sia il Ministero dello sviluppo economico a determinare annualmente l'importo del tributo riduce le possibilità di predisporre progetti a medio-lungo termine, giacché non vi è certezza sull'effettivo ammontare delle entrate delle quali potrà poi disporre la Rai. In seconda battuta, poi, rimettere nelle mani del Ministero dell'economia la determinazione della distribuzione delle somme riscosse rischia di privare la concessionaria di fondi che teoricamente dovrebbero spettarle in via esclusiva.

---

<sup>67</sup> Legge 28 dicembre 2015, n. 208, commi 152 ss.

<sup>68</sup> Secondo i dati diffusi dalla già citata *Relazione annuale 2017* dell'Agcom, p. 106, nel 2016 le entrate derivanti dal canone Rai hanno registrato un aumento del 17% – ciò pure a fronte della diminuzione dell'importo del canone *pro capite* rispetto all'anno precedente, sceso dai 113,50 euro del 2015 ai 100 euro del 2016. Ciò conferma il dato diffuso dall'Agenzia delle entrate di una diminuzione radicale del tasso di evasione, riportato nel cap. VII, par. 1 di questo volume.

Così facendo, infatti, vi è il pericolo di ricondurre una volta ancora alla sfera del potere politico, *rectius* dell'esecutivo, la capacità di condizionare in modo rilevante l'attività della Rai nel perseguimento delle sue finalità specifiche di pubblico servizio. Per ridurre tale dipendenza sarebbe bastato ampliare il lasso temporale di determinazione del canone, giacché il nuovo metodo di riscossione rende meno aleatoria la definizione in prospettiva delle entrate, e rimettere al legislatore il compito di definire (una volta per tutte) la destinazione del suo gettito. Così facendo la Rai avrebbe avuto una maggior capacità in termini di programmazione futura e, al contempo, si sarebbe potuto recidere, sia pure in parte, quel filo diretto che ne lega il destino alle logiche della politica.

## 6. Le regole sul sistema di governo

### 6.1. La composizione del consiglio di amministrazione e le condizioni di eleggibilità

Se la legge del 2015 tocca solo marginalmente temi decisivi quali la missione, il ruolo, il perimetro, la natura e le modalità di finanziamento del servizio pubblico nell'età digitale, essa interviene in modo significativo sugli organi che devono guidare la società concessionaria.

Le novità più significative introdotte dalla legge n. 220 del 2015 riguardano, infatti, i criteri di composizione e di nomina del consiglio di amministrazione della Rai e l'istituzione della inedita figura dell'amministratore delegato.

In primo luogo, la normativa modifica il numero dei membri del C.d.A. che, in linea con la recente tendenza a ridurre la dimensione degli organi collegiali riferibili alla "cosa pubblica", passano da nove a sette.

La legge interviene inoltre sui titoli necessari per la nomina. La precedente versione dell'art. 49, comma 4, del Tusmar richiedeva che i consiglieri avessero i requisiti per la nomina a giudice costituzionale o comunque fossero persone di «riconosciuto prestigio e competenza professionale e di notoria indipendenza»; il nuovo testo aggiunge il requisito dell'onorabilità, specificando all'art. 49, comma 4-*quater*, le condizioni che impediscono la nomina o conducono alla decadenza dall'ufficio<sup>69</sup>.

La norma introduce, inoltre, alcune cause di ineleggibilità, prevedendo che

---

<sup>69</sup>Tra esse, lo stato di interdizione anche temporanea dai pubblici uffici e dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese, l'assoggettamento a misure di prevenzione antimafia, la condanna con sentenza definitiva alla reclusione per uno dei delitti previsti nel titolo XI del libro quinto del codice civile (Disposizioni penali in materia di società e consorzi), per un delitto contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica, contro il patrimonio, contro l'ordine pubblico, contro l'economia pubblica, per un delitto in materia tributaria o comunque la condanna definitiva a una pena pari o superiore a due anni di reclusione per qualunque delitto non colposo.

non possano essere nominati consiglieri coloro che ricoprano o nel corso dei dodici mesi precedenti abbiano ricoperto la carica di ministro, vice-ministro, sottosegretario di Stato, sindaco di comune con più di ventimila abitanti, presidente di provincia o consigliere regionale. Il legislatore ha evidentemente voluto porre un freno a passaggi troppo repentini da una carica elettiva o di governo all'amministrazione della Rai. Forse, tuttavia, l'intervento è stato timido: si fatica a comprendere, ad esempio, perché tale condizione di ineleggibilità si applichi a consiglieri regionali e non ai parlamentari, dato anche che l'esperienza anche recente mostrava come fosse frequente il passaggio dalle aule parlamentari al governo della Rai.

La legge stabilisce altresì che il consiglio sia composto favorendo la presenza di entrambi i sessi e un adeguato equilibrio tra componenti di provenienza professionale diversa (giuridica, finanziaria, industriale e culturale). Tali norme sembrano poco più che un auspicio, data la difficoltà di coordinare le diverse nomine provenienti, come si dirà tra breve, da soggetti diversi.

Maggior rilievo ha forse la norma che impone l'assenza di conflitti di interesse o di titolarità di cariche in società concorrenti, anche se forse in quest'ultimo caso sarebbe stato opportuno prevedere per tali soggetti una "incompatibilità successiva", ovvero un periodo ragionevole di "congelamento", nel quale sia vietato il passaggio da una carica all'altra.

## *6.2. Il sistema di nomina del consiglio di amministrazione*

Il cambiamento più rilevante della riforma concerne la definizione del sistema di nomina dei componenti e del presidente del consiglio di amministrazione (nonché quella, strettamente connessa, dell'amministratore delegato, di cui si tratterà nel prosieguo).

Il legislatore parte da una diagnosi condivisibile: l'attribuzione in via preponderante alla commissione bicamerale di vigilanza del potere di nomina del consiglio di amministrazione della Rai porta di regola alla formazione di un organo eccessivamente sensibile agli interessi particolari delle formazioni politiche di riferimento. La soluzione a tale patologia invece solleva più di un dubbio: la legge n. 220 del 2015 prevede che il consiglio di amministrazione – l'organo titolare dei poteri di gestione della società, con funzioni di controllo e di garanzia circa il corretto adempimento delle finalità e degli obblighi del servizio pubblico – sia composto da sette componenti, nominati due dalla Camera dei deputati e due dal Senato, con voto limitato a un solo candidato, due dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e uno dall'assemblea dei dipendenti della Rai.

La durata del mandato è rimasta triennale, periodo forse troppo breve per garantire l'autonomia dei nominati rispetto a chi li ha scelti<sup>70</sup>; è stato tuttavia

---

<sup>70</sup> Angelo Maria Petroni sottolinea come la questione della durata del mandato degli organi di

previsto, al fine di evitare lunghi periodi di *prorogatio*, assai frequenti nei decenni passati, che il rinnovo dovrà necessariamente essere effettuato prima che scada il mandato di quello uscente.

Vi sono poi alcune innovazioni che riguardano il procedimento di individuazione delle candidature<sup>71</sup>:

a) si prevede una procedura di selezione per i componenti del consiglio di amministrazione designati dal Parlamento, che mira a garantire una maggiore trasparenza e una qualche forma di controllo da parte dell'opinione pubblica sulle candidature; in particolare, le Camere debbono pubblicare un avviso sui propri siti internet e su quello della Rai, almeno sessanta giorni prima della nomina e, in seguito a tale avviso, gli interessati possono presentare la propria candidatura e depositare i propri *curricula*, che devono essere pubblicati nei medesimi siti;

b) tale procedura non è, tuttavia, prevista (senza che se ne intendano le ragioni) per i due componenti nominati dal Governo; la legge prevede, invece, che essi debbano essere individuati secondo i criteri e le modalità di nomina dei componenti degli organi di amministrazione delle società controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze, e dunque ai sensi del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;

c) il rappresentante dei lavoratori deve essere dipendente dell'azienda da almeno tre anni e deve essere eletto con modalità che garantiscano la trasparenza e la rappresentatività della designazione<sup>72</sup>.

Per quanto concerne i soggetti titolari del potere di nomina, il primo dato che emerge è uno spostamento complessivo del baricentro nella direzione del Governo: rispetto al testo precedente, i consiglieri di provenienza governativa restano due (e, dato non poco significativo, per nessuno di essi è più richiesto il

---

*governance* sia stata sempre sottovalutata, nonostante sia 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»; A.M. PETRONI, *L'esecutivo e la Rai: una riforma di una governance anomala*, in *Federalismi.it*, cit., p. 6.

<sup>71</sup> Sul rilievo costituzionale delle modalità di selezione delle candidature, merita di essere riletta la breve nota di L. CARLASSARE, *Rai-Tv e spoil-system. A proposito di nomine e relative procedure, di principi costituzionali e regole democratiche*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2006, pp. 1-3.

<sup>72</sup> In particolare, l'art. 2, comma 6, della legge n. 220 del 2015 prevede che per l'elezione di tale componente, l'elettorato attivo sia attribuito a tutti i dipendenti titolari di un rapporto di lavoro subordinato, le candidature possano essere presentate da una delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo o integrativo della Rai o da almeno centocinquanta lavoratori e sia garantito il voto segreto, anche in via telematica. Per una critica a tale procedura di nomina del consigliere "aziendale", cfr. R. DE LAURENTIIS, *La nuova riforma Rai: legge n. 220/2015 e il confronto europeo*, in *Federalismi.it*, cit., p. 14, che definisce «sibilline le disposizioni circa la procedura da adottare per la nomina del consigliere di estrazione aziendale, limitandosi la legge a prescrivere che tale procedura sarà organizzata dal consiglio di amministrazione uscente, garantendo la partecipazione di tutti i dipendenti con contratto di lavoro subordinato».

parere favorevole della Commissione di vigilanza con la maggioranza dei due terzi, come invece avveniva nel sistema precedente per il presidente della Rai), mentre quelli nominati in ambito parlamentare si riducono da sette a quattro.

Altro aspetto di grande rilievo, in continuità con la precedente normativa, è la netta prevalenza di consiglieri di nomina direttamente politica. In altri termini, il legislatore seguita a muoversi principalmente nella «superata ed angusta dicotomia Governo/Parlamento»<sup>73</sup>, anche sulla base di una distorta interpretazione del principio del “primato della politica”; egli tende, infatti, anche in questa circostanza a confondere le scelte di indirizzo, che spettano agli organi rappresentativi, e i processi di formazione delle “istituzioni di garanzia”, che debbono necessariamente coinvolgere soggetti ulteriori, oltre a Parlamento e Governo, qualora si miri effettivamente a tutelarne l'autonomia e l'imparzialità.

In questa prospettiva, costituisce una innovazione di non poco conto la previsione di un consigliere designato dall'assemblea dei dipendenti, previsione che sembra tenere in debita considerazione gli artt. 43 e 46 Cost., che valorizzano la partecipazione dei lavoratori e degli utenti nella gestione delle imprese di preminente interesse generale<sup>74</sup>. Si tratta, tra l'altro, di una opzione condivisa da altri legislatori europei; come si è accennato, nel consiglio di amministrazione di *France Télévisions* vi sono due rappresentanti dei dipendenti, in Spagna la riforma del 2006 (artt. 10-18) prevedeva che due dei dodici membri dell'organo di governo della *RTVE* fossero proposti dai due sindacati più rappresentativi a livello statale ed esempi analoghi vi sono in Danimarca e in Finlandia<sup>75</sup>.

Avrebbe costituito una novità significativa – e nel complesso positiva, nell'ottica della differenziazione delle istituzioni che partecipano alla formazione del consiglio – la designazione di due membri del C.d.A. da parte del Senato, qualora fosse stato approvato il progetto di riforma costituzionale all'esame delle Camere contemporaneamente alla discussione parlamentare sulla proposta di

---

<sup>73</sup> O. GRANDINETTI, *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, cit., p. 851.

<sup>74</sup> Avevo espresso un auspicio in tale direzione in *L'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo negli ordinamenti europei. Le trasformazioni dei media pubblici in Francia e in Spagna*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 47. Analogo giudizio positivo su questa specifica norma è espresso da Ottavio Grandinetti, che nota come il legislatore abbia «attuato quantomeno per la Rai, l'art. 46 Cost. secondo il modulo più incisivo (quello della c.d. cogestione), così confermando l'inattesa rivalutazione di una previsione costituzionale data per “morta” appena pochi anni fa» (O. GRANDINETTI, *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, cit., pp. 864-865). In generale, per un recupero del valore democratico dell'art. 46 Cost., cfr. la relazione di M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, presentata al convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti tenutosi a Modena il 10-11 novembre 2017, il cui testo provvisorio è disponibile all'indirizzo web <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/xxxii-convegno-annuale-a-i-c-le-relazioni.html#> (novembre 2017).

<sup>75</sup> Cfr. G. PAVANI, *Radiotelevisioni. Profili storici e comparati*, Bologna, Filodiritto, 2012, p. 191.

legge di riforma della Rai<sup>76</sup>. In effetti, il mantenimento della centralità del circuito “Governo/Parlamento” nella designazione dei consiglieri di amministrazione della Rai non è dovuto solo alla volontà in tal senso del legislatore, ma è anche “frutto della storia” e in particolare dell’esito del referendum del 4 dicembre 2016, che ha respinto il progetto di revisione costituzionale approvato dal Parlamento nei mesi precedenti.

Nelle intenzioni del legislatore, l’attribuzione al Senato del potere di nomina di due consiglieri era strettamente connessa alla riforma costituzionale, che mirava a trasformare la Camera alta nell’organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali. In questo quadro, i componenti di nomina senatoriale avrebbero consentito di allargare la composizione del C.d.A. a soggetti che avrebbero rappresentato le istanze dei territori, introducendo un elemento di diversificazione rispetto alla sola alternativa tra i due poteri di indirizzo politico a livello centrale.

Il fallimento della riforma costituzionale ha fatto, dunque, venir meno uno degli elementi più innovativi della legge del 2015 e non è difficile pronosticare che i quattro componenti selezionati dalla Camera e dal Senato saranno equamente distribuiti tra le forze di maggioranza e di opposizione, senza tenere conto delle voci provenienti dalle autonomie territoriali.

Una ulteriore novità della legge n. 220 del 2005 riguarda gli organi titolari del potere di nomina.

I consiglieri di nomina parlamentare non sono più eletti dalla Commissione parlamentare di vigilanza ma dall’intera Assemblea (due dalla Camera, due dal Senato). Tale modifica sembra rispondere alla domanda di maggiore trasparenza del processo decisionale e mostra una consapevolezza da parte del legislatore della rilevanza del processo di formazione dell’organo di governo della Rai. Tuttavia, la formula elettorale prescelta rischia di rendere tali modifiche solo di forma e non di sostanza. La scelta del “voto limitato a uno”, secondo cui ogni parlamentare esprime una sola preferenza e risultano eletti i due candidati con il maggior numero dei voti – anziché di un sistema che prescriva maggioranza qualificata, come, ad esempio, per i giudici costituzionali di nomina parlamentare – non impone alle forze politiche di individuare candidature che godano di un consenso trasversale, ben potendo maggioranza e opposizione eleggere il candidato preferito senza una previa intesa con la parte avversa.

I due componenti di provenienza governativa sono nominati dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’economia e non più dal «socio di maggioranza», ossia dal solo Ministro dell’economia. In questo modo, la forma-

---

<sup>76</sup> *Contra*, R. DE LAURENTIIS, *La nuova riforma Rai: legge n. 220/2015 e il confronto europeo*, in *Federalismi.it*, cit., p. 13, secondo il quale «aver previsto che i poteri di nomina siano equamente ripartiti tra le due Camere pone degli interrogativi giuridici sulla legittimità di tale scelta», in quanto la funzione rappresentativa della Nazione sarebbe stata di pertinenza della sola Camera, mentre al Senato spettava la rappresentanza delle istituzioni territoriali.

zione degli organi sociali della Rai si discosta ancor di più dalla disciplina ordinaria delle società, perché priva il titolare del capitale sociale di ulteriori poteri nella nomina del consiglio<sup>77</sup>.

Per quanto riguarda, infine, la revoca degli amministratori, il legislatore sembra mostrare la volontà di adeguarsi a quanto sancito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 69 del 2009 che, in sede di conflitto di attribuzioni, aveva dichiarato che non spettava al Ministro dell'economia la revoca di un consigliere di amministrazione dallo stesso nominato, in assenza di previa deliberazione adottata dalla Commissione parlamentare di vigilanza, in quanto tutti i consiglieri, anche quelli di provenienza governativa, debbono godere della garanzia di indipendenza dal Governo<sup>78</sup>. Il comma 7, dell'art. 49 Tusmar prevede ora che «la revoca dei componenti del Cda è deliberata dall'Assemblea ed acquista efficacia a seguito di valutazione favorevole della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi». Non si tratta, dunque, di un mero parere di conformità di cui l'Assemblea può non tener conto, ma di una vera e propria ratifica da parte della Commissione bicamerale che, fungendo da condizione sospensiva di efficacia, non consente all'azionista di maggioranza la revoca unilaterale di uno o più membri del consiglio, indipendentemente dalla loro fonte di nomina<sup>79</sup>. D'altra parte, il nuovo testo predispose un regime unitario per tutti i consiglieri e, dunque, sembra richiedere l'avallo dell'assemblea dei soci anche per l'eventuale revoca dei consiglieri di nomina parlamentare o dell'assemblea dei lavoratori.

### *6.3. Le modalità della designazione del presidente del consiglio di amministrazione*

Per quanto riguarda la figura del presidente del C.d.A. della Rai, la legge n. 220 del 2015 a prima lettura non sembra incidere sulle sue modalità di designazione. Essa lascia, infatti, inalterato il precedente disposto normativo, che stabilisce che questi, in forza dell'art. 49, comma 4, Tusmar, deve essere nominato dal consiglio medesimo nell'ambito dei suoi membri e che la nomina diviene efficace dopo l'acquisizione del parere favorevole, espresso a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, della Commissione parlamentare di vigilanza.

---

<sup>77</sup> Sulle deroghe rispetto alla normativa civilistica delle società per azioni, specie in tema di nomina e revoca degli amministratori, cfr. R. DE LAURENTIIS, *La nuova riforma Rai: legge n. 220/2015 e il confronto europeo*, in *Federalismi.it*, cit., p. 8 ss.

<sup>78</sup> Cfr. cap. VII, par. 2.5. di questo volume.

<sup>79</sup> In senso critico G. DE MINICO, *Europa, tecnica e mercato. Riforme e futuro per BBC e Rai*, in *Politica del diritto*, cit., p. 250, secondo la quale nel caso in cui un consigliere, dopo essere stato nominato, decidesse di affrancarsi dal Governo, «pagherebbe la sua rivendicazione di autonomia con la perdita del mandato».

Tuttavia, come ha acutamente fatto notare Ottavio Grandinetti, vi è una novità non di poco conto, che finisce anch'essa per spostare gli equilibri nella direzione di un rafforzamento del controllo del Governo e della maggioranza sul consiglio<sup>80</sup>. Il testo legislativo vigente non richiede più che il presidente debba essere scelto tra i due consiglieri di nomina governativa, come nella precedente normativa; potrebbe essere nominato anche un componente di nomina parlamentare o designato dai lavoratori della Rai. Da ciò discende che il Governo può scegliere liberamente i due consiglieri di sua spettanza, senza preoccuparsi di individuare una personalità gradita ad almeno una parte dell'opposizione. L'effetto è che una maggioranza coesa può, senza concorso delle forze di opposizione, designare quattro dei sette consiglieri e, di conseguenza, l'amministratore delegato, lasciando alla minoranza la presidenza della Rai che, nel nuovo assetto organizzativo, ha un ruolo depotenziato, specie alla luce dei notevoli poteri attribuiti all'amministratore delegato.

Il presidente, infatti, ha principalmente il compito di convocare il C.d.A., di fissare l'ordine del giorno, di presiedere le riunioni del consiglio e dell'assemblea dei soci e di dirigerne i lavori<sup>81</sup>, nonché ha funzioni di rappresentanza esterna della società. L'art. 49, comma 5, del Tusmar prevede, infatti, che al presidente possano essere affidate dal consiglio di amministrazione, previa delibera dell'assemblea dei soci, deleghe nelle aree delle relazioni esterne e istituzionali, oltre che per la supervisione delle attività di controllo interno.

#### 6.4. *Il procedimento di nomina dell'amministratore delegato*

Un forse ancor più marcato sbilanciamento a favore dell'esecutivo si coglie nelle regole che disciplinano il procedimento di nomina e revoca dell'amministratore delegato, la figura che sostituisce il direttore generale e la cui istituzione costituisce uno dei punti qualificanti della riforma del 2015.

L'art. 49, comma 10, del Tusmar stabilisce laconicamente che l'amministratore delegato è nominato dal consiglio di amministrazione su proposta dell'assemblea. Il successivo comma 10-*bis* specifica le cause ostative alla nomina (assenza di conflitti di interesse o di titolarità di cariche in società concorrenti) e i requisiti necessari per accedere a tale carica (esperienza pregressa per un perio-

---

<sup>80</sup>O. GRANDINETTI, *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, cit., p. 865.

<sup>81</sup>Artt. 19 e 22 Statuto Rai. In particolare, l'art. 22.2 prevede che: «Il Presidente convoca il consiglio di amministrazione, ne fissa l'ordine del giorno tenendo conto delle materie segnalate dagli organi delegati e delle proposte del direttore generale, ne presiede le adunanze, ne coordina i lavori e provvede affinché adeguate informazioni sulle materie iscritte all'ordine del giorno vengano fornite a tutti i consiglieri. Inoltre il Presidente cura la convocazione dell'Assemblea, in esecuzione della deliberazione del consiglio di amministrazione».



do congruo in incarichi di analoga responsabilità ovvero in ruoli dirigenziali apicali nel settore pubblico o privato).

Il comma 11 prevede poi che l'amministratore delegato rimanga in carica per tre anni dall'atto di nomina e comunque non oltre la scadenza del consiglio di amministrazione, salva la facoltà di revoca da parte del consiglio di amministrazione, sentito il parere dell'assemblea<sup>82</sup>.

La legge non prevede, dunque, alcuna maggioranza qualificata per la nomina dell'amministratore delegato – e di conseguenza non è necessario il concorso dei consiglieri designati dalle opposizioni o dai lavoratori della Rai – né è contemplata una fase di *hearings* davanti alle Camere, al fine di accertare la sussistenza dei requisiti prescritti, invero generici e non particolarmente stringenti.

Vi è un ulteriore aspetto che segnala un rafforzamento del peso dell'azionista rispetto all'organo amministrativo. Nella precedente normativa, il direttore generale della Rai era nominato dal consiglio di amministrazione, d'intesa con l'assemblea; come si è accennato nel capitolo precedente<sup>83</sup>, nella prassi, salvo rare eccezioni, il potere di "prima parola" era in capo al consiglio, che proponeva il nome da sottoporre all'approvazione dell'assemblea dei soci. La novella legislativa ribalta tale sequenza: la proposta deve provenire necessariamente dall'assemblea – e dunque dal Ministro dell'economia – e il C.d.A. ha solo il potere di approvarla o respingerla (nella logica della legge, più spesso la approverà, essendovi di regola una consonanza tra Governo e maggioranza consiliare)<sup>84</sup>.

Gli spazi di manovra del consiglio sono poi ancor minori se si ritiene che l'amministratore delegato faccia parte del consiglio di amministrazione e debba essere nominato tra i sette membri dello stesso.

Sul punto il dettato normativo non è chiaro: la legge non lo prevede esplicitamente, ma l'applicazione delle regole generali sulle società per azioni – richiamate dall'art. 49, comma 2, anche per quanto concerne l'organizzazione e l'amministrazione della Rai «per quanto non sia diversamente previsto dal presente testo unico» – fa ritenere che l'amministratore delegato debba essere individuato tra i consiglieri.

A sostegno di detta tesi vi è anche l'osservazione che, qualora l'amministratore possa essere esterno al consiglio, si avrebbe un anomalo organo con componenti di numero pari, senza peraltro la previsione di un criterio esplicito in caso di parità di voti.

---

<sup>82</sup> L'art. 49, comma 11, Tusmar specifica altresì che l'amministratore delegato, qualora dipendente Rai, debba dimettersi o ottenere il collocamento in aspettativa non retribuita per la durata della carica. Prevede, infine, che non possa assumere incarichi o fornire consulenze presso società concorrenti.

<sup>83</sup> Cfr. cap. VII, par. 4.2. di questo volume.

<sup>84</sup> Osservano R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 383 come sia «difficile pensare in pratica che la maggioranza del Consiglio possa disattendere la proposta del Governo attraverso l'Assemblea, ma astrattamente ciò è sempre possibile».

Se, dunque, è corretta l'interpretazione secondo cui l'amministratore deve essere interno al consiglio, non appare inverosimile immaginare che l'assemblea dei soci finisca con l'indicare uno dei due consiglieri nominati dal Governo e che, dunque, nel complesso, il peso di quest'ultimo sia ancora maggiore.

La contiguità tra amministratore delegato, maggioranza consiliare e governo non viene meno nemmeno dopo la sua entrata in carica. La legge, infatti, prevede che egli risponda al consiglio di amministrazione in merito alla gestione aziendale (art. 49, comma 10, Tusmar) e possa essere revocato dal consiglio stesso, sentito il parere dell'assemblea (art. 49, comma 11, Tusmar).

Il legislatore avrebbe potuto opportunamente specificare la vincolatività o meno del parere assembleare per la revoca dell'amministratore<sup>85</sup>; sembra comunque preferibile, sia sul piano letterale che su quello sistematico, l'interpretazione secondo cui il parere sia solo consultivo<sup>86</sup>.

La norma in questione non dispone nulla in relazione ad eventuali maggioranze qualificate e, dunque, la rimozione avviene sulla base di un voto assunto a maggioranza (semplice) dei componenti del consiglio di amministrazione. In questo senso, la legge sembra determinare una sorta di legame fiduciario tra Governo, maggioranza all'interno del consiglio e amministratore delegato, dando la possibilità alla maggioranza di far valere la responsabilità politica dell'amministratore delegato qualora questi non sia in linea con i *desiderata* dell'esecutivo<sup>87</sup>.

Un amministratore delegato, dunque, almeno indirettamente espressione del potere esecutivo, inevitabilmente vicino alla maggioranza politica, sia nel momento genetico che durante l'esercizio del mandato. Di qui, le perplessità di ordine costituzionale di cui si tratterà oltre, ulteriormente amplificate alla luce della distribuzione delle funzioni tra i vari organi sociali della Rai, che privilegia appunto l'amministratore delegato a cui è attribuito «un quadro ampio e analitico di poteri»<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> La medesima osservazione è stata sollevata in fase di discussione del disegno di legge dal Presidente Rai, Anna Maria Tarantola, nell'audizione presso la VIII Commissione del Senato, 13 maggio 2015, p. 11 del resoconto stenografico.

<sup>86</sup> In questo senso anche R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 383, i quali sostengono come non vi sia più la necessità dell'intesa, ma resti il «monito» dell'Assemblea-Governo».

<sup>87</sup> Per quanto riguarda, invece, il profilo civilistico della responsabilità l'amministratore delegato – come pure il consiglio di amministrazione – ai sensi dell'art. 3, comma 1 della legge n. 220 del 2015, è sottoposto al comune regime dettato dagli artt. 2392 e ss. del codice civile. Anche sotto tale profilo, l'accostamento della responsabilità sociale, prevista in capo agli amministratori, alla normativa generale delle S.p.A. mostra l'intenzione del legislatore di accentuare il carattere privatistico-imprenditoriale della gestione societaria, sul presupposto che i compiti di servizio pubblico possano essere portati a compimento solo attraverso un esercizio efficiente dell'attività aziendale.

<sup>88</sup> Così R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 382; cfr. anche D. BUTTURINI, *L'informazione giornalistica tra libertà, potere e servizio*, Bologna, Filodiritto Editore, 2018, pp. 221-222, ove si osserva che «il disegno istituzionale fatto proprio dalla legge n. 220/2015 è orientato all'affermazione di un ruolo 'forte' del direttore gene-

## 7. La distribuzione dei poteri tra gli organi della Rai

La nuova figura dell'amministratore delegato non si limita a sostituire quella del direttore generale che, seppur con diverse funzioni, ha rappresentato una costante nell'architettura gestionale dell'emittente pubblica.

La sua introduzione costituisce per molti aspetti il "cuore" della riforma, come dimostrato anche dal fatto che si è voluto anticiparne gli effetti, senza attendere l'entrata in vigore a pieno regime del provvedimento. L'art. 5 della legge n. 220 del 2015 prevede, infatti, che, in attesa del rinnovo del consiglio di amministrazione previsto per l'estate del 2018, siano immediatamente estesi al direttore generale (che *medio tempore* continuerà a mantenere l'attuale denominazione) i poteri e le competenze attribuiti dalla legge all'amministratore delegato<sup>89</sup>.

Invero, autorevoli voci auspicavano da tempo una riforma in tal senso<sup>90</sup>, in ragione della trasformazione della Rai in una "*media company*" e del mutato contesto in cui essa si trovava a operare; si richiedeva una figura di vertice assimilabile a quella di un "capo azienda", che sovrintendesse quotidianamente alla gestione della società, dando attuazione alle direttive generali dettate dal consiglio di amministrazione<sup>91</sup>.

---

rale-amministratore delegato, attestato dai poteri attribuitigli, e da un rafforzamento del rapporto direttore generale – Governo al quale corrisponde un ridimensionamento del ruolo del Parlamento».

<sup>89</sup> A tal proposito, in data 26 febbraio 2016 il C.d.A. della Rai ha approvato il nuovo statuto che all'art. 29 recepisce pedissequamente le indicazioni prescritte dalla norma per quanto concerne i nuovi poteri del direttore generale.

<sup>90</sup> Cfr. tra i molti F. BRUNO, *Il servizio pubblico radiotelevisivo nell'ordinamento comunitario e nazionale. Idee e suggerimenti per una riforma della Rai*, in *Federalismi.it*, cit., p. 12 secondo cui «la Rai riformata non potrà fare a meno di regole di *governance* che permettano flessibilità e rapidità per le scelte gestionali quotidiane da parte del management, e al tempo stesso assicurino all'organo di direzione politica i poteri, l'autorevolezza ed i margini temporali minimi di esistenza necessari all'assunzione delle scelte strategiche. Serve certamente una figura di vertice assimilabile per poteri, funzioni e capacità decisionale, a quella di un amministratore delegato, dotato di un mandato triennale, rinnovabile ai sensi delle disposizioni del codice civile e con poteri di organizzazione e gestione dell'azienda». Analogamente, secondo il gruppo di lavoro guidato da Enzo Cheli che ha condotto al *paper* E. CHELI (a cura di), *Riforma del servizio pubblico radiotelevisivo e della governance della Rai*, cit., p. 6, un migliore assetto di gestione della Rai avrebbe dovuto prevedere la figura di un amministratore delegato con il compito di «sovrintende[re] alla gestione, all'organizzazione ed al funzionamento dell'azienda, ed esercita[re] gli altri poteri previsti dal codice civile. Esso dovrebbe durare in carica tre anni ed essere rieleggibile secondo le disposizioni del codice civile».

<sup>91</sup> Tale innovazione si colloca in una più generale volontà del legislatore di aumentare la capacità decisionale della Rai e la sua reattività ai continui mutamenti del mercato televisivo. Come sottolineava l'allora presidente Anna Maria Tarantola, «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» (Audizione del Presidente Rai, Anna Maria Tarantola, VIII Commissione del Senato, 13 maggio 2015, p. 8 del resoconto stenografico).

In questa prospettiva, il legislatore ha ritenuto opportuno introdurre nel Tusmar un nuovo art. 49-ter che, al comma 1, stabilisce che i contratti conclusi dalla Rai, oltreché dalle società da essa interamente partecipate, ove abbiano a oggetto l'acquisto, lo sviluppo, la produzione o la coproduzione e la commercializzazione di programmi radiotelevisivi e di opere audiovisive e le relative acquisizioni di tempo di trasmissione, siano esenti dall'applicazione della disciplina prevista dal Codice degli appalti pubblici<sup>92</sup>.

La scelta del legislatore non si è limitata ad attribuire all'amministratore delegato maggiori poteri e maggiore autonomia rispetto al direttore generale. Si è scelto di superare il precedente modello di gestione monistica della Rai e passare a una differente concezione fondata su una ripartizione in senso duale delle attribuzioni tra il C.d.A, che si configura non più come gestore, ma diventa un soggetto dotato principalmente di poteri d'indirizzo e controllo, e l'amministratore delegato, incaricato della gestione ordinaria e responsabile di fronte agli azionisti del rispetto degli obiettivi economici e di corretta amministrazione<sup>93</sup>.

La nuova "divisione dei poteri" tra consiglio e amministratore delegato può sinteticamente riassumersi in questi termini: il primo è l'organo amministrativo generale, in linea di continuità con quanto era in precedenza previsto in forza del combinato dall'art. 49 del Tusmar e dello statuto societario. Le sue prerogative sono per alcuni aspetti rafforzate: l'approvazione del bilancio diviene ora materia totalmente rimessa nelle mani del consiglio, venendo meno il richiamo alla neces-

---

<sup>92</sup> Tale disposizione, oltre a trovare una giustificazione sul piano dell'esigenza di rendere maggiormente flessibile la capacità contrattuale della Rai e a riprodurre un'esclusione già prevista dall'art. 19 del d.lgs. n. 163 del 2006, lett. b), poggia le sue fondamenta nel testo della Direttiva 2004/18/CE, che al *considerando* n. 25 prescrive che «l'aggiudicazione di appalti pubblici in relazione a taluni servizi audiovisivi nel settore delle trasmissioni radiotelevisive dovrebbe consentire di tenere conto di considerazioni di rilievo culturale e sociale che rendono inappropriata l'applicazione delle norme di aggiudicazione degli appalti. Per questi motivi si deve dunque prevedere un'eccezione per gli appalti pubblici di servizi aventi per oggetto l'acquisto, lo sviluppo, la produzione o la coproduzione di programmi pronti per essere diffusi e di altri servizi preparatori, quali quelli relativi alle sceneggiature o alle prestazioni artistiche necessarie alla realizzazione del programma nonché gli appalti concernenti il tempo di trasmissione». Del medesimo tenore anche la successiva Direttiva 2014/24/UE, che al *considerando* n. 23 afferma: «l'aggiudicazione di appalti pubblici in relazione a taluni servizi media audiovisivi o radiofonici da parte di fornitori di servizi di media dovrebbe consentire di tenere conto di considerazioni di rilievo culturale e sociale che rendono inappropriata l'applicazione delle norme di aggiudicazione degli appalti. Per tali motivi si dovrebbe dunque prevedere un'eccezione per gli appalti pubblici di servizi, aggiudicati dagli stessi fornitori di servizi di media, aventi per oggetto l'acquisto, lo sviluppo, la produzione o la coproduzione di programmi pronti per essere diffusi e di altri servizi preparatori, quali quelli relativi alle sceneggiature o alle prestazioni artistiche necessarie alla realizzazione del programma. Si dovrebbe altresì precisare che tale esclusione dovrebbe applicarsi parimenti ai servizi radiotelevisivi e ai servizi a richiesta (servizi non lineari)».

<sup>93</sup> Atti Senato, XVII Legislatura, Relazione al d.d.l. n. 1880 del 2015 (Riforma della Rai e del servizio pubblico), p. 6.

sità di avvalersi della proposta precedentemente formulata dal direttore generale; vi è il riconoscimento del potere di approvare il piano industriale nonché quello editoriale, anche alla luce dell'abrogazione dell'art. 50 Tusmar, che ha determinato la soppressione dei poteri di indirizzo e di vigilanza di carattere economico-gestionale in passato spettanti alla Commissione parlamentare di vigilanza.

Il consiglio mantiene, inoltre, la duplice natura di organo di gestione e di controllo circa il corretto adempimento degli obblighi e delle finalità di servizio pubblico<sup>94</sup>. Tale aspetto, anche alla luce delle critiche che erano state mosse in passato, avrebbe meritato una riflessione maggiore, nella prospettiva di una separazione tra compiti che oggettivamente mal si addicono al medesimo soggetto e nella prospettiva, adottata dalla gran parte degli ordinamenti europei (si vedano in particolare gli esempi francesi e britannici), di una più netta separazione tra funzioni di indirizzo e controllo, a garanzia del pluralismo informativo, in capo al *board* e compiti operativi, attribuiti all'amministratore.

Per quanto concerne i poteri dell'amministratore delegato, vi è una differenza fondamentale rispetto alle regole del diritto societario: egli deriva i suoi poteri dalla legge (art. 49, comma 10, Tusmar) e non da atti del consiglio; tale organo non ha dunque la possibilità di sottrarre competenze all'amministratore né di esercitarle esso stesso, come invece è regola nelle società di capitali<sup>95</sup>.

In ogni caso, i rapporti tra consiglio e amministratore delegato delineati dalla riforma non sono di facile decrittazione. Da un lato, ai sensi dell'art. 2, comma 1, punto 10, lett. *a*), legge n. 220 del 2015, l'amministratore delegato risponde della propria attività al consiglio di amministrazione e «sovrintende all'organizzazione e al funzionamento dell'azienda nel quadro dei piani e delle direttive definiti dal consiglio di amministrazione». In linea di massima, la normativa inquadra la figura dell'A.D. come «derivazione» del consiglio non solo in ragione della nomina, ma anche in virtù del fatto che la sua azione è improntata alle direttive generali dettate dal consiglio stesso, al quale deve inoltre rispondere circa il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Per quanto concerne, ad esempio, la programmazione radiotelevisiva, all'amministratore delegato è assegnato il compito di assicurarne la coerenza ma pur sempre entro le linee editoriali e le direttive formulate e adottate dal consiglio di amministrazione<sup>96</sup>. In realtà, come è stato correttamente messo in evidenza, «sebbene l'AD debba rispondere al Cda in merito alla gestione aziendale e debba operare nel quadro dei piani e delle direttive del consiglio, le sue competenze gestionali vengono configurate dalla legge come tendenzialmente generali per tutti gli aspetti operativi»<sup>97</sup>. Egli, in altri

<sup>94</sup> Art. 49, comma 9, Tusmar e art. 25 Statuto Rai.

<sup>95</sup> Cfr. O. GRANDINETTI, *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, cit., p. 867.

<sup>96</sup> Art. 2, comma 1, punto 10, lett. *b*), della legge n. 220 del 2015.

<sup>97</sup> O. GRANDINETTI, *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, cit., p. 867.

termini, è come se si ponesse «in una posizione dialettica sostanzialmente paritaria rispetto all'organo collegiale da cui dovrebbe invece aver ricevuto la 'delega', secondo un'ordinaria dinamica societaria. Anzi per molti versi l'AD sembra poter vantare un più ampio spettro di competenze, poiché a lui spetta non soltanto sovrintendere concretamente all'organizzazione dell'azienda nel suo complesso [...] ma anche compartecipare assieme al Cda ad alcune decisioni strategiche»<sup>98</sup>.

L'esame della normativa consente poi di individuare una serie di funzioni di significativa rilevanza ai fini della gestione aziendale (nonché funzionali alla realizzazione delle finalità di pubblico servizio) ai quali l'amministratore delegato provvede in piena autonomia o, eventualmente, con un controllo non vincolante da parte del consiglio, che si esprime nella forma del "parere". Nelle sue mani, ad esempio, è rimessa la gestione del personale della Rai (termine criptico che al suo interno comprende potenzialmente moltissime attività che sarebbe opportuno fossero specificate in modo maggiormente rigoroso, per evitare possibili contrasti con l'attività del consiglio), poiché ha facoltà di nominare in piena autonomia i dirigenti di primo livello, mentre per i direttori di rete, oltre che per quelli di canale e di testata, deve acquisire preventivamente il parere del consiglio di amministrazione<sup>99</sup>. Tale parere, a ogni modo, è prescritto come obbligatorio – nel senso che è presupposto di efficacia ai fini dell'attuazione di un eventuale provvedimento – ma l'amministratore delegato non è obbligato ad attenersi alla volontà del consiglio. La non vincolatività di questa tipologia di parere va letta per sottrazione rispetto a quanto è previsto invece per i direttori di testata, ove il parere diviene vincolante se espresso dal consiglio con la maggioranza dei due terzi. Solo in quest'ultimo caso la manifestazione di un'eventuale volontà contraria espressa dai membri del C.d.A. costituirebbe un ostacolo non superabile per l'amministratore delegato.

L'A.D., poi, senza nemmeno la necessità di un parere del consiglio, «assume, nomina, promuove e stabilisce la collocazione aziendale» degli alti dirigenti e, su proposta dei direttori di testata, degli altri giornalisti<sup>100</sup>. È percepibile la distan-

---

<sup>98</sup>O. GRANDINETTI, *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, cit., p. 888.

<sup>99</sup>Art. 2, comma 1, punto 10, lett. c) della legge n. 220 del 2015. Per quanto concerne i dipendenti Rai, l'amministratore delegato, sentito il parere del C.d.A., definisce personalmente i «criteri e le modalità» per il reclutamento del personale così come per il conferimento degli incarichi esterni (conformemente a quanto previsto a livello legislativo per le partecipate pubbliche) individuandone «i profili professionali e gli incarichi per i quali, in relazione agli specifici compiti assegnati, può derogarsi ai suddetti criteri e modalità».

<sup>100</sup>Nel quadro di un avvicinamento alle logiche di mercato e di una concomitante riduzione della spartizione "politica" delle cariche interne alla Rai, il nuovo art. 49 *quater* Tusmar prevede che il nuovo statuto definisca il numero massimo dei dirigenti non direttamente dipendenti della concessionaria che possono essere assunti nell'ambito di contratti a tempo determinato, a condi-

za che la riforma segna rispetto alla figura del “vecchio” direttore generale il quale, ai sensi della precedente formulazione dell’art. 49, comma 12, lett. *d*), Tusmar, doveva limitarsi a proporre al consiglio di amministrazione la nomina dei vice-direttori generali e dei dirigenti di primo e secondo livello. Il consiglio passa, dunque, da soggetto decidente, seppur su una proposta formulata dal direttore, a organo che interviene (salvo rari casi e con maggioranze elevate difficilmente raggiungibili) solamente attraverso un’attività che si potrebbe definire quasi di *moral suasion*.

Questo modello pone qualche interrogativo anche riguardo alla sua effettiva funzionalità; infatti, la distanza tra A.D. e C.d.A. potrebbe determinare una accentuazione del conflitto tra i due organi e indurre un consiglio che si senta emarginato nelle scelte fondamentali dell’azienda a utilizzare i propri poteri in modo “ritorsivo”. È ancora presto per giudicare il funzionamento di tale sistema; occorre, tuttavia, ricordare che nel primo caso di applicazione della normativa i rapporti tra direttore generale/amministratore delegato e consiglio sono stati caratterizzati da una forte tensione, che è sfociata nel giugno 2017 nelle dimissioni del direttore generale Antonio Campo dall’Orto.

## 8. *Le scelte del legislatore del 2015 alla luce della giurisprudenza costituzionale*

Il quadro descritto invita a una duplice riflessione: da un lato, occorre verificare se le soluzioni individuate dal legislatore in relazione all’investitura degli organi della concessionaria rispettino le specifiche prescrizioni che si sono sedimentate in un quarantennio di giurisprudenza costituzionale in tema di pluralismo e indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo; in sintesi, l’interrogativo è se il modello organizzativo disegnato dal legislatore del 2015 garantisca effettivamente

---

zione che tali soggetti siano in possesso di un’adeguata competenza professionale in relazione alla posizione che andranno a ricoprire.

Anche sul piano della direzione prettamente “commerciale”, la capacità decisionale dell’amministratore delegato è stata incrementata rispetto a quella del suo predecessore. A tale organo è infatti riconosciuto il compito di «firma[re] 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» (art. 2, comma 1, punto 10, lett. *d*), legge n. 220 del 2015), mentre il precedente testo prevedeva soglie assai inferiori per il direttore generale. Anche dal punto di vista della struttura lessicale adottata dalla riforma, si nota l’inversione di tendenza impressa dal legislatore. L’amministratore delegato è, di regola, chiamato alla conclusione diretta dei contratti senza alcun passaggio intermedio fino al raggiungimento della soglia dei 10 milioni di euro. Solo in quest’ultimo caso è previsto un intervento del consiglio, che da regola nella precedente impostazione dell’art. 49 Tusmar, diviene eccezione.

che gli organi direttivi non siano espressione diretta o indiretta, esclusiva o preponderante, del potere esecutivo e che l'attività, specie informativa, sia caratterizzata da ampia apertura alle correnti culturali, da obiettività e da completezza.

In termini più generali, è necessario chiedersi se tale intervento normativo sia in grado di avviare un ripensamento complessivo della funzione generale del servizio pubblico, nella direzione di fare della Rai un'istituzione di garanzia, con un ruolo *counter-majoritarian*, di controllo dell'operato del potere, in grado di promuovere l'identità e insieme la diversità culturale del Paese nel contesto delle nuove tecnologie dell'informazione, come si ricava dalla *ratio* complessiva degli atti di *soft law* provenienti dalle organizzazioni sovranazionali.

Per entrambe le domande le risposte sembrano essere negative.

Partendo dal primo interrogativo, non pare azzardato ritenere che le regole sulle modalità di nomina del consiglio di amministrazione e ancor più dell'amministratore delegato sollevino obiezioni di natura costituzionale tali da far pensare che difficilmente le scelte del legislatore sopravviverebbero all'eventuale vaglio del Giudice delle leggi.

Il dato che segna la legge del 2015 è la «ricollocazione del servizio nell'area della maggioranza e dell'esecutivo»<sup>101</sup>, attraverso il rafforzamento del peso del Governo nella designazione degli organi direttivi e nella determinazione dei compiti della Rai (come detto, il Governo aumenta il suo ruolo nella definizione del contratto di servizio e delle sue linee guida), anche rispetto alla legge n. 112 del 2004, che pure era stata ritenuta da più di uno studioso di dubbia costituzionalità proprio in relazione alla influenza decisiva attribuita all'esecutivo nella nomina del consiglio e del direttore generale<sup>102</sup>.

*In primis*, il nuovo sistema di nomina dell'organo collegiale non realizza la preannunciata «liberazione» della Rai dal sistema politico ma si limita a spostare l'equilibrio tra i poteri che designano i candidati, seguendo quello che Giovanna De Minico ha definito un «moto centripeto filogovernativo»<sup>103</sup>. Aumenta in proporzione il numero dei consiglieri di nomina governativa (da due su nove a due su sette, in termini percentuali dal 22% al 28%) e, non imponendo più che il presidente debba essere individuato tra i due consiglieri indicati dall'Esecutivo, consente al Governo di scegliere in autonomia entrambi i consiglieri di sua spettanza.

---

<sup>101</sup> E. CHELI, *Resoconto stenografico dell'Audizione Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*, seduta n. 64, 15 luglio 2015, p. 4.

<sup>102</sup> Tra i molti, E. CHELI, *Il servizio pubblico radiotelevisivo: il senso di un percorso e le prospettive di una riforma*, in L. MELICA, L. MEZZETTI, V. PIERGIGLI (a cura di), *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Tomo II, London, Wolters Kluwer-Cedam, 2015, p. 1680.

<sup>103</sup> G. DE MINICO, *Europa, tecnica e mercato. Riforme e futuro per BBC e Rai*, in *Politica del Diritto*, cit., p. 249. Secondo la studiosa, la nuova legge consegna nelle mani della maggioranza governativa la nomina di almeno quattro dei sette componenti, legando così il C.d.A. all'esecutivo senza garantire un'effettiva tutela delle minoranze; in tal modo, si rende l'amministratore delegato in ultima istanza un fiduciario del Governo.



In questo modo, come ha ricordato Angelo Maria Petroni, «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»<sup>104</sup>.

Né pare sufficiente a equilibrare tale egemonia del circuito Governo/maggioranza la presenza, pur rilevante, nel consiglio di un componente designato dall'assemblea dei dipendenti e dunque non di diretta derivazione politica.

Altra novità di non poco conto, anche per quanto concerne i profili di costituzionalità, è l'attenzione prestata dal legislatore all'*iter* di selezione delle candidature, attraverso la previsione, almeno per i consiglieri di nomina parlamentare, di una procedura trasparente e di un controllo diffuso delle competenze dei candidati. Il legislatore sembra muovere dall'idea che la garanzia dell'autonomia dei consiglieri debba essere misurata tenendo in considerazione non solo il momento selettivo finale ma anche l'*iter* che precede la nomina e i più seri requisiti di professionalità e candidabilità introdotti con la riforma. Si tratta di argomenti certo non privi di pregio; tuttavia una procedimentalizzazione della fase di selezione dei consiglieri tende a produrre un effetto rilevante qualora sia prodromica all'individuazione di uno o più soggetti su cui debba necessariamente convergere il consenso di un'ampia maggioranza. Qualora invece, come nel caso in esame, la legge consenta di regola a maggioranza e opposizione di eleggersi da soli un consigliere di amministrazione in ciascuna camera, le audizioni e il controllo dei *curricula* potranno servire a escludere chi sia palesemente incompetente ma probabilmente non saranno sufficienti a evitare nomine orientate prevalentemente da criteri di fedeltà politica.

Si potrebbe poi sostenere che i timori circa il ruolo predominante del Governo nella designazione del consiglio di amministrazione e dell'amministratore delegato possano ridimensionarsi in ragione dell'evoluzione della forma di governo italiana in senso "consensuale". La fine del sistema bipolare che ha caratterizzato la seconda parte della Repubblica, la crisi del modello di democrazia maggioritaria delineato dalla riforma costituzionale e dalla legge elettorale n. 52 del 2015 e, da ultimo, l'adozione con la legge n. 165 del 2017 di un sistema elettorale ispirato principalmente al principio proporzionale potranno con ogni probabilità produrre effetti anche nelle dinamiche interne alla Rai. Va comunque considerato che gli effetti mitigatori prodotti da tale evoluzione politico-istituzionale vanno apprezzati per quello che realmente sono: un "incidente" rispetto all'originario disegno governativo, ove sembra difficile negare l'idea di accentrare il potere selettivo entro i ranghi della maggioranza di governo.

Ancora maggiori dubbi sul terreno della sua costituzionalità suscita la norma che attribuisce all'assemblea (e dunque al Governo) un ruolo decisivo nella in-

---

<sup>104</sup> A.M. PETRONI, *L'esecutivo e la Rai: una riforma di una governance anomala*, in *Federalismi.it*, cit., p. 7.

dividuzione dell'organo monocratico più rilevante nella nuova organizzazione del governo della Rai, ovvero l'amministratore delegato.

Il meccanismo, come si è detto, riconduce la nomina dell'A.D. interamente all'interno del perimetro della maggioranza: la proposta è dell'assemblea dei soci e la nomina della maggioranza relativa di un consiglio di amministrazione nel quale è assai probabile che quattro membri su sette siano riconducibili alla maggioranza.

Tale previsione non pare invero conciliabile con l'elaborazione giurisprudenziale dell'art. 21 Cost. e con i precetti costituzionali dettati *in primis* dalla sentenza n. 225 del 1974: pare, in effetti, difficilmente sostenibile che tale organo non sia costituito «in modo da rappresentare direttamente o indirettamente espressione, esclusiva o preponderante, del potere esecutivo» e che la sua struttura «sia tale da garantirne l'obiettività».

Le perplessità circa la legittimità del sistema di nomina dell'amministratore delegato crescono se si prendono in considerazione le prescrizioni che discendono dal diritto sovranazionale e in particolare dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>105</sup>. Sinteticamente, garantire l'autonomia editoriale, istituzionale e finanziaria dei media di servizio pubblico e, di conseguenza garantire un "diritto sociale all'informazione", anche attraverso un soggetto non isolato dalla realtà sociale ma dotato di un sufficiente grado di indipendenza rispetto al potere politico.

In questo senso, il legislatore sembra aver ignorato uno dei precetti fondamentali, in più occasioni ribadito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e dalle istituzioni sovranazionali, secondo cui vi deve essere un "cuscinetto" di separazione tra l'indirizzo politico del governo e l'individuazione dell'organo di vertice della Rai, idoneo a garantirne l'indipendenza gestionale nonché editoriale, in ossequio al rispetto del necessario carattere pluralista ed obiettivo che deve informare l'operare di chi è incaricato di svolgere l'attività di servizio pubblico<sup>106</sup>.

Non è un caso che il sistema di nomina dell'amministratore delegato costituisca un'anomalia a livello europeo e si muova in direzione opposta rispetto a quelle tendenze che si sono manifestate recentemente in ordinamenti che hanno storicamente caratteristiche non dissimili a quello italiano, quali Francia e Spagna, che si sono diretti verso una "neutralizzazione" proprio dell'organo di vertice dei media di servizio pubblico. Vi è chi ha correttamente notato che l'Italia,

---

<sup>105</sup> Cfr. cap. II, par. 2 di questo volume.

<sup>106</sup> Riassume bene tale principio Enzo Cheli, quando sostiene che: «il servizio pubblico non è pubblico perché è nelle mani dello Stato, ma è pubblico perché è reso pubblico, quindi il concetto di servizio pubblico è la destinazione verso il pubblico. La conseguenza è che il servizio pubblico non può essere un'agenzia né un'agenzia governativa, né un soggetto sottoposto al controllo preminente dell'Esecutivo e della maggioranza. Questo è un punto che la giurisprudenza costituzionale finora non ha modificato» (E. CHELI, *Resoconto stenografico dell'Audizione Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*, seduta n. 64, 15 luglio 2015, p. 4).

con l'approvazione della riforma, viene a trovarsi nell'insolita posizione di essere l'unico tra i grandi Paesi europei ad avere, nei fatti, il "capo azienda" «nominato direttamente dal Governo, seppur dopo l'accettazione del consiglio»<sup>107</sup>, mentre nella maggior parte degli altri paesi (tra i quali, come si è analizzato, il Regno Unito, la Germania e la Spagna) il vertice gestionale è nominato dal *Board* stesso o, come nel caso francese, dal *Conseil supérieur de l'audiovisuel*. Restano, dunque, le perplessità circa l'aderenza dei punti più qualificanti della legislazione del 2015 ai precetti costituzionali. E, come si vedrà nella parte finale di questo lavoro, resta il senso di incompiutezza della riforma rispetto alle sfide che il contesto culturale e tecnologico poneva ai legislatori.

---

<sup>107</sup> In questi termini si è espresso il direttore generale dell'*EBU*, Ingrid DELTENRE, nel documento *Il futuro del servizio pubblico in Italia*, depositato in occasione dell'audizione del 19 maggio 2015 presso l'ottava Commissione del Senato.

CAPITOLO IX

PRINCIPIO PLURALISTA  
E AUTONOMIA DEL SERVIZIO PUBBLICO  
NELL'EVOLUZIONE DEL SISTEMA MEDIATICO

SOMMARIO: 1. I media di servizio pubblico: strumento di potere o presidio di libertà? – 2. Pluralismo e autonomia nell'interpretazione del legislatore italiano. – 3. La giustificazione costituzionale del servizio pubblico nell'età della rete: la garanzia di uno spazio neutrale. – 4. Pluralismo e indipendenza: valori in antitesi?

1. *I media di servizio pubblico: strumento di potere o presidio di libertà?*

Dall'osservazione del rapporto tra evoluzione degli equilibri tra i poteri dello Stato, trasformazione delle dinamiche politiche e modifiche delle regole sulla designazione degli organi di governo del servizio pubblico si è potuto rintracciare, non solo nel nostro ordinamento, un filo rosso: a ogni mutamento dell'assetto politico-istituzionale tende a corrispondere, in tempi ragionevolmente brevi, un mutamento dell'assetto ordinamentale dell'emittente pubblica e, collegato ad esso, del rapporto tra quest'ultima e il sistema dei partiti. In qualche modo, la legislazione sulla *governance* del servizio pubblico radiotelevisivo è – prendendo a prestito la metafora utilizzata da Francesco Dal Canto per la legge sull'ordinamento giudiziario<sup>1</sup> – lo specchio del ruolo e dello spazio di autonomia che si intendono riconoscere allo stesso servizio pubblico. In questo senso, l'analisi – anche in chiave comparata – del sistema della radiotelevisione pubblica ha aiutato a comprendere l'evoluzione dei modelli di rapporto tra poteri pubblici e società<sup>2</sup>, le complesse relazioni fra «le ragioni dell'autorità e quelle della libertà»<sup>3</sup>, nonché il mutevole bilanciamento tra i valori costituzionali che il servizio pubblico è chiamato a perseguire.

---

<sup>1</sup>F. DAL CANTO, *Le trasformazioni della legge sull'ordinamento giudiziario e il modello italiano di magistrato*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 672.

<sup>2</sup>P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 103.

<sup>3</sup>P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, cit., p. 103.

Un altro dato che è emerso con sufficiente chiarezza è che, negli ordinamenti esaminati, i regolatori e le corti continuano a ritenere la televisione – e specie quella “generalista” – un “potere”, un “dispositivo” che tocca ancora aspetti molto delicati ed essenziali della *res publica* presidiata dalla Costituzione<sup>4</sup>. Di qui il duplice rilievo costituzionale delle regole sul servizio pubblico. Per quanto concerne la tutela dei diritti fondamentali, esse possono contribuire a garantire l'effettivo pluralismo e il diritto dei cittadini a un'informazione obiettiva e plurale<sup>5</sup>; in questo senso, le norme sulla struttura della *governance*, sui criteri di nomina degli amministratori e sulle funzioni delle autorità di regolazione del settore assumono un peso decisivo nel definire un equilibrato sistema della comunicazione pubblica, incidendo, dunque, sullo stesso rapporto tra governanti e governati. D'altro canto, sul piano degli equilibri tra i poteri, un servizio pubblico autonomo, “neutro”, può svolgere una funzione di controllo e di limitazione del potere non lontana da quella degli organi costituzionali di garanzia.

Da questo studio si ricava altresì come la radiotelevisione, e specie la radiotelevisione pubblica, sia stata e sia ancora, nel modello europeo, una istituzione, ovvero un'organizzazione stabile della vita associata, regolata da norme non solo giuridiche, ma anche sociali e radicata nella coscienza collettiva. Del resto, come ha messo recentemente in luce Gianluca Gardini, è innegabile che anche in Italia essa abbia vissuto nel corso della sua esistenza diverse fasi che hanno accompagnato, affiancandoli, altrettanti momenti di evoluzione della società<sup>6</sup>.

Tale istituzione ha svolto funzioni diverse e ha avuto forme diverse nei differenti momenti e nei differenti contesti geografici. Ogni analisi di un singolo or-

<sup>4</sup> B. TONOLETTI, *La televisione e i principi costituzionali*, in M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Percorsi di diritto dell'informazione*, cit., p. 222.

<sup>5</sup> In questa prospettiva si pone G. PAVANI, *Radiotelevisioni. Profili storici e comparati*, Bologna, Filodiritto, 2012, p. 53, quando ritiene che: «Il profilo strutturale assume un'importanza particolare per l'implementazione della libertà: disciplinare (e studiare) gli organi di governo delle radiotelevisioni pubbliche, le modalità di designazione, le forme di finanziamento, i margini di autonomia dal potere statale (in Europa dalla UE), le forme di controllo, non è fine a se stesso e non si risolve in un mero sviluppo dell'aspetto strutturale del mezzo radiotelevisivo. Lo strumento è al servizio della libertà e concorre alla sua attuazione, che può variare a seconda della disciplina legislativa della struttura e del modello regolativo prescelto».

<sup>6</sup> G. GARDINI, *Rai e servizio pubblico radiotelevisivo: la “cultura italiana” in bilico tra unità, pluralismo e mercato*, cit., p. 204, che osserva come «la programmazione televisiva pubblica si caratterizza, o quantomeno nasce con l'idea di caratterizzarsi per il maggior spessore “culturale” rispetto a quella commerciale, per la “funzione” identitaria che svolge a beneficio dei cittadini/utenti. Essa veicola, in qualche modo, la cultura ufficiale di un paese, espressa in forma di musica, drammaturgia e teatro, balli, letteratura e poesia, arti visive, architettura e beni culturali, film commedie, sport, serie tv. Soprattutto a favore delle fasce giovani di popolazione che, più delle altre, devono essere avvicinate alla società e alla sua cultura. Quando è correttamente realizzato, il servizio pubblico radiotelevisivo ha il compito fondamentale di fare sì che gli spettatori si sentano in sintonia con la società e la cultura cui appartengono».

dinamento non può dunque prescindere dalle naturali ed incancellabili diversità storiche, culturali e giuridiche che costituiscono il reale formante al quale il legislatore interno non può che attingere nel momento in cui agisce; si peccerebbe, pertanto, di ingenuità se si andasse alla ricerca di uno standard unitario, magari prendendo quale prototipo l'esperienza unica della *BBC*, poiché il travaso dei modelli non produce mai gli stessi effetti ove non poggia sulle medesime variabili<sup>7</sup>.

Tuttavia, nella attuale fase storica, anche sulla scorta della funzione di armonizzazione delle istituzioni europee, le riflessioni che nei singoli contesti nazionali riguardano la perdurante esigenza di un servizio pubblico nel settore dei media audiovisivi sembrano avere molti elementi in comune. In altri termini, pur nella consapevolezza che in ciascun ordinamento il rapporto tra pluralismo, indipendenza e imparzialità dei media pubblici trova un equilibrio peculiare, in ragione del vissuto storico e giuridico del Paese, sembra emergere una sempre maggiore consapevolezza della necessità di ragionare sempre più sul legame tra legittimazione, capacità di rappresentare la società (pluralismo) e indipendenza dei media pubblici; non è un caso che più di una tra le recenti riforme analizzate in questo scritto mirino ad allargare il fossato tra poteri politici e organi di gestione dei media di servizio pubblico, per garantire una maggiore autonomia di tali soggetti e individuare una loro rinnovata funzione nella società digitale<sup>8</sup>.

## 2. Pluralismo e autonomia nell'interpretazione del legislatore italiano

Per quanto concerne l'Italia, pluralismo "interno" e imparzialità dell'emittente pubblica sono tradizionalmente considerati dalla giurisprudenza costituziona-

---

<sup>7</sup>In questa prospettiva, cfr. G. PAVANI, *La governance dei sistemi radiotelevisivi pubblici: una questione culturale*, in *www.federalismi.it*, cit., p. 28 ss.

<sup>8</sup>Un documento di sintesi di tali tendenze è quello elaborato recentemente nell'ambito dell'*European Broadcasting Union* (M. WAGNER, A.C. BERG, *Legal focus. Governance Principles for public service media*, cit.), ove si afferma che un modello di *governance* che sappia coniugare l'interesse pubblico senza negare le logiche di mercato «*is crucial for a positive public perception of PSM [Public Service Media] organisation and their acceptance by society [while] poor governance (characterised, for example, by political interference, a lack of impartiality and professionalism, unresponsiveness to audience needs, and an inability to reform themselves) will likely lead to the decline of PSM in every respect, in terms of programme quality, audience share, reputation and legitimacy. In certain countries this may put the very existence of PSM at stake*». Si noti come l'approccio pragmatico dell'EBU riconosca il valore dell'indipendenza editoriale, ma, al contempo, affermi che «*PSM are embedded in a country's democratic system, they exist to serve citizens and society, they depend on public funding and they form part of an economic and cultural audiovisual ecosystem. PSM therefore cannot act in isolation but only in interaction with other stakeholders, or in other words, they have to be 'connected'; therefore 'absolute' independence from other stakeholders is not a realistic or justifiable objective. That said, the level of independence should be sufficiently high so that PSM organisations are able to fulfil their remit in an objective and impartial way, to contribute to media freedom and pluralism and to fulfil their democratic, social and cultural role for society, in line with the Preamble of the Amsterdam Protocol*» (p. 9).

le quali valori che *simul stabunt, simul cadent*: quasi un'endiadi, un concetto unitario. Valga per tutte la definizione del ruolo del soggetto pubblico che la Corte propose nel 1988, alla vigilia del riconoscimento legislativo del sistema misto: «compito specifico del servizio pubblico radiotelevisivo è di dar voce – attraverso un'informazione completa, obiettiva, imparziale ed equilibrata nelle sue diverse forme di espressione – a tutte, o al maggior numero possibile di opinioni, tendenze, correnti di pensiero politiche, sociali e culturali presenti nella società, onde agevolare la partecipazione dei cittadini allo sviluppo sociale e culturale del Paese, secondo i canoni di pluralismo interno»<sup>9</sup>.

Si tratta di un ideale alto, forse utopico, che coglie il senso profondo del legame tra missione del servizio pubblico e principi dello stato democratico anche in contesti profondamente mutati, quale quello che stiamo vivendo in questi anni. Si tratta, soprattutto, di un ideale che ha trovato ben poche conferme nella legislazione e nei comportamenti delle istituzioni e degli attori politici, ove è sembrata dominare una concezione di pluralismo inteso quale “*plurality of partiality*”, ovvero come somma di spazi concessi alle diverse formazioni politiche in relazione al loro peso politico e parlamentare.

La «cultura dei poteri neutrali che si identifica con la sottrazione ai soggetti politici della regolazione di settori costituzionalmente rilevanti»<sup>10</sup> non ha invero mai trovato terreno fertile nella radiotelevisione pubblica italiana; la logica dominante è stata quella del “chiosco dei giornali”, secondo la quale il pluralismo altro non è che l'esito della somma delle reti e delle testate della concessionaria pubblica, ciascuna delle quali tende a esprimere una linea editoriale legata a una visione peculiare della società e così a trascurare i valori dell'obiettività e dell'autonomia.

Addirittura, l'idea di pluralismo interno che è andata sempre più emergendo come “diritto vivente” – ovvero l'equazione tra pluralismo e distribuzione più o meno equilibrata di spazi e posizioni ai soggetti presenti in Parlamento – ha finito con il fornire quasi una giustificazione e una legittimazione teorica all'assenza di autonomia degli organi di governo della Rai e alla pratica lottizzatoria. Secondo tale impostazione, infatti, un servizio pubblico autonomo, cioè lontano dalla politica e non legato a filo doppio al cordone ombelicale del Parlamento, non potrebbe assicurare quella “pluralità di emissioni partigiane” che sarebbe la sola condizione a garantire che la molteplicità delle voci rappresentate nelle istituzioni politiche sia udita dai cittadini. In questa prospettiva, pluralismo e indipendenza del servizio pubblico non sono più un'endiadi, né due valori distinti ma conciliabili, ma si porrebbero progressivamente sempre più in antitesi e quasi in potenziale conflitto.

Questa logica sembra essere stata coerentemente seguita dal legislatore ita-

<sup>9</sup> Corte cost. n. 826 del 1988.

<sup>10</sup> Così A. VALASTRO, *Art. 21*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 459.

liano sia in occasione dell'approvazione della "legge Gasparri" nel 2004, ove si giunge quasi a teorizzare che il servizio pubblico debba essere a servizio del Governo e delle maggiori formazioni politiche, sia – in modo forse più sfumato – nella più recente riforma del 2015.

Legge e attori politici sembrano, dunque, reiteratamente e coerentemente sacrificare l'autonomia e l'obiettività della concessionaria pubblica sull'altare del "pluralismo", inteso, appunto, come riflesso delle diverse forze politiche presenti in Parlamento.

Dalla legge del 1975 ad oggi si è progressivamente sempre più affermata una lettura quanto meno "miope" e parziale dei precetti costituzionali in tema di governo della concessionaria, lettura che ha esaltato solo il legame tra Parlamento e pluralismo interno, misconoscendo il c.d. "diritto d'accesso" dei gruppi sociali e soprattutto la garanzia di imparzialità e di correttezza dell'informazione.

Una scelta interpretativa, quest'ultima, che mi pare ben lontana dal nucleo essenziale dell'idea di "pluralismo informativo" che si collega alla ragione d'essere del costituzionalismo democratico: porre regole per limitare il più possibile le interferenze del potere, politico o economico, sulla formazione della cultura e delle opinioni dei cittadini e sul libero dispiegarsi delle formazioni sociali<sup>11</sup>. E tale idea di pluralismo esige lontananza, non certo prossimità dei media al potere. In altre parole, come già sottolineava un ventennio fa Valerio Onida, in Italia «non si è sviluppata per niente una cultura dell'imparzialità e della neutralità dell'informazione», ovvero «l'autonomia e la correttezza professionale degli operatori ... non sono mai assurte a regole di fondo tali da caratterizzare la funzione informativa»<sup>12</sup>.

Di qui la difficoltà di predisporre e rispettare regole che, senza soffocare l'autonomia di giudizio dei giornalisti, impongano ai dipendenti del servizio pubblico uno "stile"<sup>13</sup>, una cultura dell'interesse pubblico che preveda anche limiti contenutistici e modali<sup>14</sup>. E tra le cause del fallimento della cultura "costituzionale" dell'imparzialità, vi è, a mio parere, l'identificazione del Parlamento come luogo quasi esclusivo del pluralismo, che spartisce con il solo Governo il potere di indirizzo sul *medium* pubblico.

Vi sono stati, invero, passaggi storico-istituzionali che hanno lasciato intrave-

---

<sup>11</sup> Questo dovrebbe essere per Gianluca Gardini il fine di un servizio pubblico rinnovato: «fungere da contrappeso alle interferenze del potere politico ed economico sulla formazione culturale dei cittadini». Così G. GARDINI, *Rai e servizio pubblico radiotelevisivo: la "cultura italiana" in bilico tra unità, pluralismo e mercato*, in *Munus*, cit., p. 227.

<sup>12</sup> V. ONIDA, *Relazione introduttiva*, in V. ROPPO (a cura di), *La televisione fra autonomia e controlli*, Padova, Cedam, 1995, p. 80.

<sup>13</sup> Così A. BARBERA, *Intervento*, in *Le istituzioni del federalismo*, cit., p. 233.

<sup>14</sup> A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 687-688.



dere prospettive di sviluppo diverse, più prossime all'idea del servizio pubblico quale "istituzione neutrale".

L'esempio più rilevante è quello della legge n. 206 del 1993 che, nella tempeste della crisi del sistema politico del biennio 1992-93, sottrasse alla Commissione di vigilanza il potere di nomina del consiglio di amministrazione della Rai, attribuendolo ai Presidenti delle due Camere (in quella legislatura, Giovanni Spadolini e Giorgio Napolitano)<sup>15</sup>.

Altra normativa che aveva aperto aspettative di un cambio di passo fu la legge n. 249 del 1997 (c.d. "legge Maccanico"): un qualche mutamento delle logiche precedenti poteva essere atteso dalla norma, mai attuata, che prevedeva la trasformazione di RaiTre – nei fatti mai realizzatasi – in una rete finanziata esclusivamente dal canone, con una *mission* più culturale e, soprattutto, dall'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, una autorità "neutrale" con un ruolo centrale nel governo del sistema audiovisivo. Si trattò, tuttavia, di un intervento assai parziale: per quanto riguarda la Rai, la legge del 1997 attribuiva all'Agcom compiti di verifica del rispetto degli obblighi di servizio pubblico, senza tuttavia definire con chiarezza la linea di demarcazione tra il controllo di natura giuridica dell'Autorità e quello prevalentemente politico della Commissione di vigilanza. Soprattutto il legislatore italiano non ritenne – come invece aveva fatto un quindicennio prima quello francese – di attribuire all'autorità di settore alcun potere di nomina dei componenti dell'organo di governo della Rai, lasciando tale compito nelle mani allora dei Presidenti delle Camere, successivamente del Governo e delle Camere.

L'ultimo serio tentativo di sottrarre la Rai alla sua condizione "naturale" di *longa manus* della politica è forse rappresentato dal disegno di legge presentato nel 2007 dall'allora ministro delle Comunicazioni Paolo Gentiloni<sup>16</sup>. Tale proposta partiva da un disegno culturale piuttosto ambizioso, definito sulla base del "modello BBC" e connotato dalla separazione tra reti e contenuti, dalla distinzione tra reti pubbliche finanziate con il canone e reti, sempre pubbliche, finanziate solo con la pubblicità e dalla prefigurazione di un ruolo centrale della Rai nelle nuove piattaforme.

L'opzione qualificante era quella di prevedere uno schermo tra Governo (e sistema politico in generale) e Rai attraverso l'istituzione di una fondazione indipendente da esecutivo e Parlamento, alla quale sarebbero state conferite le azioni della Rai e attribuiti compiti di carattere non operativo. Alla fondazione sarebbero state attribuite le funzioni di garantire l'autonomia del servizio pubblico, di definire le strategie aziendali, di verificare il "valore pubblico" della programmazione e di nominare il presidente e il consiglio di amministrazione di

---

<sup>15</sup> Cfr. cap. VII, par. 2 di questo volume.

<sup>16</sup> D.d.l. S-1588 del 17 maggio 2007 (*Disciplina e riorganizzazione del servizio pubblico generale radiotelevisivo*).

Rai S.p.A., la *holding* di gestione che si sarebbe occupata di realizzare le attività del servizio pubblico.

Per quanto concerneva la composizione del consiglio della fondazione, il disegno di legge partiva dalla constatazione che un organo costituito esclusivamente attraverso la via parlamentare non solo sarebbe stato oggetto di sicura spartizione politica, ma si sarebbe inevitabilmente comportato come un “Parlamento in miniatura”, replicando la spaccatura quasi preconcepita tra maggioranza e opposizione che caratterizzava il bipolarismo italiano. Si affidava, dunque, la designazione degli undici membri del consiglio a una pluralità di collegi: quattro sarebbero stati nominati dalla Commissione parlamentare di vigilanza a maggioranza dei due terzi, due dalla Conferenza Stato-Regioni e uno ciascuno dal CNEL, dal Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, dall'Accademia dei Lincei, dalla Conferenza dei Rettori e dai dipendenti della stessa Rai. Sempre nella prospettiva di far divenire la Rai un'istituzione di garanzia e di bilanciamento nel sistema bipolare, erano previsti requisiti di indipendenza e di professionalità e soprattutto cause di ineleggibilità a carico di chi, nel biennio precedente la nomina, avesse ricoperto incarichi di governo o elettivi a qualunque livello o anche ruoli di rappresentanza nei partiti o nelle imprese private operanti nel settore delle comunicazioni.

Al di là delle specifiche soluzioni, il dato forse più rilevante è che il disegno di legge “Gentiloni” di riforma della Rai si collocava all'interno di un processo complessivo di riflessione sul ruolo del servizio pubblico che stava interessando molti Stati europei e che altrove ha condotto a riforme significative e, in taluni casi, particolarmente innovative. Le stesse soluzioni prospettate nel d.d.l. avevano più di un elemento in comune con quelle appena elaborate nel Regno Unito nel processo di revisione della *Royal Charter* del 2006<sup>17</sup> o quelle allora in corso di approvazione in Spagna<sup>18</sup>.

Si coglie così una profonda diversità con la legge n. 220 del 2015, che invece sembra collocarsi in una direzione opposta rispetto alle coeve riforme analizzate in questo saggio, ove la preoccupazione del legislatore – specie in Francia e Spagna – era appunto impedire un legame diretto tra potere esecutivo e vertice del servizio pubblico.

In questo senso, mi pare di poter evidenziare una debolezza “culturale” nella riforma del 2015: il legislatore non sembra aver mostrato una sufficiente consapevolezza della necessità, nell'attuale periodo storico, di rifondare la legittimazione del servizio pubblico. Come si è cercato di dimostrare sin dalle prime pagine di questo libro, la permanenza di uno strumento di potere così rilevante nelle mani dello Stato non è un assioma nè un dogma sul piano costituzionale, ma può trova-

---

<sup>17</sup> Cfr. cap. III di questo libro.

<sup>18</sup> Cfr. cap. VI di questo libro.

re giustificazione in un ordinamento democratico solo ove il media pubblico sia percepito quale “bene comune”, divenendo uno spazio per il confronto tra posizioni diverse; in questo senso, l'autonomia editoriale dei media di servizio pubblico e la loro distanza dal potere che devono controllare, attraverso regole che assicurino l'indipendenza nella missione, si pongono sempre più come condizione preliminare per giustificare l'intervento dello Stato. Di qui il compito storico del legislatore di declinare in modo nuovo i principi del pluralismo, dell'imparzialità e dell'indipendenza, compito a cui il legislatore italiano ha sino ad ora abdicato.

### *3. La giustificazione costituzionale del servizio pubblico nell'età della rete: la garanzia di uno spazio neutrale*

Una riflessione di diverso genere va fatta per quanto concerne la consapevolezza della Corte costituzionale circa la rilevanza costituzionale del tema del pluralismo e dell'indipendenza dei media di servizio pubblico. La Corte ha gradualmente costruito le basi non solo giuridiche, ma anche culturali, dello statuto costituzionale dei media di servizio pubblico, fondandolo principalmente sul riconoscimento di un diritto dei cittadini a essere informati in modo plurale e imparziale, e ha così ha concorso ad arricchire il quadro delle libertà costituzionali<sup>19</sup>.

Tale impianto – come si è cercato di argomentare nel capitolo VII<sup>20</sup> – mantiene per molti aspetti un'indubbia attualità, ma merita almeno in parte di essere rimeditato alla luce soprattutto del mutato scenario in cui si collocano i processi informativi.

Con la diffusione delle nuove tecnologie della comunicazione, la qualificazione dell'attività della Rai come servizio pubblico non può più trovare giustificazione nella sola definizione legislativa, né nel fatto di essere l'unica beneficiaria del canone, né dal titolo abilitativo, né dalla proprietà pubblica<sup>21</sup>. Tale giustificazione si rinviene principalmente nella capacità della concessionaria di dare effettività, nell'attività informativa, ai principi del pluralismo, della completezza e dell'imparzialità, nonché di promuovere, nell'intera programmazione, tanto la crescita culturale del Paese quanto, richiamando l'art. 3, comma 2, Cost., la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica.

Qualità professionale, imparzialità, trasparenza, promozione culturale, aper-

---

<sup>19</sup> Così E. CHELI, *Libertà di informazione e pluralismo informativo negli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, Atti del Convegno *Giurisprudenza costituzionale ed evoluzione dell'ordinamento italiano*, Roma, Palazzo della Consulta, maggio 2006, disponibile all'indirizzo web [www.cortecostituzionale.it/convegniSeminari.do#](http://www.cortecostituzionale.it/convegniSeminari.do#), p. 2.

<sup>20</sup> Cap. VII, par. 2 di questo volume.

<sup>21</sup> Sul punto, si leggano le considerazioni in G. FARES, *L'apertura del mercato radiotelevisivo*, cit., pp. 213-218.

tura al pluralismo delle idee sono obblighi “modali” che si impongono all'emittente pubblica in un'attività, quella di diffusione di contenuti audiovisivi, che è e sarà sempre più libera e disciplinata dalle regole del mercato. In sintesi, tali obblighi trasformano una libertà in una “funzione”, volta al soddisfacimento di interessi della collettività.

Se questo dunque è lo “spazio” dello specifico servizio pubblico radiotelevisivo esercitato da un concessionario «rientrante, per struttura e modo di formazione degli organi di indirizzo e di gestione, nella sfera pubblica»<sup>22</sup>, l'interpretazione della disciplina dei servizi di media audiovisivi alla luce dei principi costituzionali da un lato conduce a valorizzare la dicotomia “servizio pubblico radiotelevisivo-attività di trasmissione di audiovisivi con qualunque mezzo”, d'altro lato a rendere meno rigidi i confini tra audiovisivi e altri mezzi di comunicazione (stampa, rete, ecc.).

In questo senso, pare ragionevole ritenere che l'evoluzione del sistema mediatico conduca inevitabilmente verso una rivalutazione della concezione “soggettiva” e “finalistica” del servizio pubblico, che ne sottolinei l'identità e la “diversità” rispetto agli altri soggetti che operano nel sistema audiovisivo, piuttosto che i compiti specifici che la società concessionaria deve adempiere.

In tale quadro si coglie la tendenza, comune a più ordinamenti, a tracciare in modo più netto i confini tra gli obblighi di pluralismo interno, che gravano tendenzialmente solo sul servizio pubblico, e le puntuali obbligazioni (a titolo di esempio, produrre un certo numero di ore di informazione o trasmettere una certa quota di film europei) a carico di soggetti che operano di regola in un regime di libertà<sup>23</sup>.

La moltiplicazione dei servizi della società dell'informazione e degli strumenti attraverso i quali accedere ai contenuti audiovisivi mostra la debolezza della tesi – che pure trova più di un sostegno nella legislazione italiana<sup>24</sup> – secondo la quale tutti i mezzi di comunicazione di massa hanno natura di “servizi di pubblico interesse”, con obblighi di completezza, obiettività e imparzialità dell'informazione. In altri termini, in una società ove il panorama dei mezzi di comunicazione audiovisiva è assai più ampio e sfumato rispetto a un passato anche recente, al riconoscimento di un diritto costituzionale dei cittadini all'informazione (inteso come diritto a un'informazione obiettiva, completa, autorevole, svolta da giornalisti individuati per la loro capacità professionale) non può cor-

---

<sup>22</sup> Corte cost. n. 284 del 2002.

<sup>23</sup> Come si è osservato nel cap. VI, par. 7, di questo volume, l'ordinamento spagnolo si muove da tempo nella direzione di una sempre maggiore differenziazione delle regole relative ai media pubblici e privati.

<sup>24</sup> Si veda in particolare l'art. 7, comma 1, Tusmar, secondo cui: «L'attività di informazione mediante servizio di media audiovisivo o radiofonico costituisce un servizio di interesse generale ed è svolta nel rispetto dei principi di cui al presente capo».

rispondere un obbligo generale di imparzialità e completezza da parte di ogni fornitore di servizi di media audiovisivi. Questo diritto a un'informazione plurale e completa si rivolge *naturaliter* alla società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, che trova la sua *raison d'être* proprio nell'adempimento di tale funzione informativa.

Inoltre, l'evoluzione tecnologica e la fine della "scarsità delle risorse trasmissive" conducono a ridefinire il peso dei diversi beni costituzionali che il servizio pubblico è chiamato a garantire, affinché «la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale»<sup>25</sup>, ovvero in estrema sintesi sul pluralismo e sulla neutralità dell'informazione.

Sembra emergere, infatti, una minore esigenza di garantire *spazi* alle diverse componenti ideologiche e culturali presenti nella società, le quali in modo autonomo già trovano nel panorama mediatico canali per fare conoscere le loro differenti posizioni. Viceversa, emerge con più forza l'esigenza di garantire, in un contesto tecnologico che tende alla polarizzazione e alla estremizzazione delle opinioni, *uno spazio* neutrale, ove le idee possano confrontarsi dialetticamente.

Questa interpretazione aggiornata del "diritto all'informazione" quale diritto a un'informazione neutrale offre una giustificazione costituzionale alla scelta – comune alla generalità dei legislatori europei – di riservare il finanziamento pubblico ai soli soggetti obbligati a garantire complessivamente una programmazione obiettiva, ossia i media di servizio pubblico.

Essa pare poi di ausilio per orientare il dibattito costituzionale circa il corretto bilanciamento tra "pluralismo" e "indipendenza" e, inoltre, per prendere posizione tra le tesi che esaltano il legame genetico tra Parlamento e Rai e quelle che dubitano che l'obiettività, l'imparzialità e la democraticità del servizio pubblico possano essere garantite attraverso il filtro parlamentare nel momento della nomina gli organi direttivi.

#### 4. *Pluralismo e indipendenza: valori in antitesi?*

In questa direzione, occorre realisticamente interrogarsi se le regole che dovrebbero garantire il perseguimento del "pluralismo interno" non finiscano di fatto con il porsi quasi in antitesi rispetto agli obblighi, di natura costituzionale, di completezza, obiettività e imparzialità dell'informazione e di autonomia del servizio pubblico, chiedendosi dunque se tale rapporto sia da inquadrare più in termini di bilanciamento tra beni di rilievo costituzionale tra loro in conflitto, che di valori che necessariamente debbono convivere.

---

<sup>25</sup> Corte cost. n. 112 del 1993.

L'analisi dei principi che hanno informato la giurisprudenza costituzionale consentono di cogliere al suo interno una qualche contraddizione (o almeno sfumature differenti) circa la questione se il carattere democratico dell'ordinamento imponga, consenta o escluda che la televisione pubblica sia governata dalla volontà politica.

Un orientamento significativo va nella direzione di una esclusione; ne è un esempio la più volte citata sentenza n. 284 del 2002, ove si ribadisce l'obbligo della concessionaria di assicurare una informazione completa, di adeguato livello professionale e rigorosamente imparziale nel riflettere il dibattito fra i diversi orientamenti politici e dunque si afferma la funzione del principio pluralista di fondare costituzionalmente una regolazione giuridica capace di sottrarre la televisione all'arbitrio della decisione politica.

A fronte di tale indirizzo, che si riconduce alla concezione originaria di "pluralismo interno" codificata nella giurisprudenza costituzionale nella sentenza n. 826 del 1988, in altre occasioni la Corte sembra accentuare quella opzione "parlamentocentrica" che nel 1974 era stata ritenuta possibile, ma non obbligatoria e che nei fatti aveva condotto a una forma di controllo politico sulla radiotelevisione pubblica.

Ciò emerge in particolare nella sentenza n. 69 del 2009, che ha deciso il conflitto di attribuzioni promosso dalla Commissione parlamentare di vigilanza contro il Ministro dell'economia e il Presidente del Consiglio, relativo al potere di revoca di un consigliere di amministrazione Rai di nomina governativa (cd. "caso Petroni")<sup>26</sup>.

In essa, la Corte ritiene che i principi e i valori dell'imparzialità e del pluralismo possano essere realizzati solo se «siano riconosciuti adeguati poteri al Parlamento, che istituzionalmente rappresenta l'intera collettività nazionale»; e ciò in quanto «il servizio pubblico radiotelevisivo, inteso come "servizio sociale", deve possedere un "elevato tasso di democraticità rappresentativa", che esso ripete dalla sua strutturazione nell'orbita del Parlamento ("parlamentarizzazione")»<sup>27</sup>.

Di qui, l'assunto che la rappresentanza parlamentare costituisca «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»<sup>28</sup> e l'affermazione secondo cui «appartiene alla scelte politiche del Parlamento disporre che l'intero consiglio sia nominato o designato in tutto o in parte dall'organo parlamentare»<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Cfr. cap. VII, parr. 2.6 e 2.7 di questo volume.

<sup>27</sup> Corte cost. n. 69 del 2009, punto 3.5. del *considerando in diritto*.

<sup>28</sup> Corte cost. n. 69 del 2009, punto 3.3. del *considerando in diritto*.

<sup>29</sup> Corte cost. n. 69 del 2009, punto 3.5. del *considerando in diritto*.

Simili asserzioni, contenute in una decisione del 2009, non solo producono un effetto di straniamento in chi ha assistito a decenni di condizionamenti e pressioni sugli amministratori del servizio pubblico da parte degli organi politici, ma si prestano a qualche obiezione sul piano costituzionale.

In primo luogo, la Corte sancisce che tutti i consiglieri, anche quelli di nomina esclusivamente governativa, debbono essere indipendenti dal Governo, ma d'altro canto esalta il potere di designazione parlamentare quale presidio dell'imparzialità dei consiglieri, quasi non considerando che in una democrazia parlamentare la nomina da parte di un organo politico determina quasi naturalmente un condizionamento politico e, in assenza di maggioranze qualificate, tende a rendere tale organo una «preda della maggioranza»<sup>30</sup> e dunque, almeno indirettamente, dell'esecutivo che di tale maggioranza è espressione.

Inoltre, pare quantomeno fuori tempo l'idea che il servizio pubblico debba avere «un elevato tasso di democraticità rappresentativa», ovvero uno stretto collegamento con la pluralità delle forze politiche rappresentate in Parlamento, specie nella fase della formazione degli organi di governo della concessionaria. Tale impostazione sembra trascurare i mutamenti istituzionali, politici e sociali che rendono sempre meno realistica la rappresentazione del Parlamento come «specchio della Nazione». Inoltre, conduce la Corte – analogamente al legislatore – a ridurre la questione della *governance* del servizio pubblico all'interno del circuito Governo-Parlamento, disattendendo i principi di imparzialità e indipendenza dei media pubblici in tante occasioni affermati dalla stessa Corte, nonché da Carte e giudici sovranazionali.

Le vicende italiane mostrano infatti che, quale che sia il dosaggio tra nomina parlamentare e nomina governativa e quale che siano gli equilibri politici del momento, la designazione degli organi di vertice della Rai da parte di Camere e/o Esecutivo ha complessivamente condotto al sacrificio dei valori dell'autonomia e dell'imparzialità. Dunque, nel contesto italiano (e non solo), la via per garantire insieme pluralismo, indipendenza e terzietà dei media di servizio pubblico sembra necessariamente passare anche per l'individuazione di sedi ulteriori, oltre al Parlamento e al Governo, alle quali attribuire il potere di nomina dei consiglieri, così come previsto dai Costituenti per la Corte costituzionale<sup>31</sup>.

Tale compito spetta evidentemente al legislatore. Spetta, però, anche alla

---

<sup>30</sup> Così L. CARLASSARE, *A proposito di principi costituzionali e regole democratiche: il caso RAI*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 69.

<sup>31</sup> Suggestimenti in questa direzione sono giunti da due Maestri quali Leopoldo Elia e Alessandro Pace; cfr. L. ELIA, *Intervento*, in ASTRID, *La riforma della Rai-TV. Un seminario sulle «Linee guida per la riforma della Rai»*, Passigli Editori, Firenze, 2007, pp. 74-75 e A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 699.

Corte declinare i principi del pluralismo, dell'imparzialità e della completezza dell'informazione e dell'autonomia degli organi di governo del servizio pubblico nel mutato contesto sociale, adattarli ai nuovi sistemi di comunicazione e così individuare il fondamento costituzionale dei media di servizio pubblico nell'età della rete.





## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *La libertà d'informazione*, a cura di L. PALADIN, Torino, Utet, 1977.
- AA.VV., *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, Napoli, Jovene, 1983.
- AA.VV., *Libertà di pensiero e mezzi di diffusione*, Padova, Cedam, 1992.
- AA.VV., *Nuove dimensioni dei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 1993.
- AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 2003.
- AA.VV., *The Public Service Broadcasting Culture*, Strasbourg, European Audiovisual Observatory, 2007.
- AA.VV., *Online activities of public service media: remit and financing*, Strasbourg, Institute of European Media Law, 2015.
- AINIS M., *Azioni positive e principio di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1, 1992, pp. 582-608.
- ALLEGRI M.R., *Informazione e comunicazione nell'ordinamento giuridico italiano*, Torino, Giappichelli, 2012.
- ALONSO FERNÁNDEZ I., FERNÁNDEZ VISO A., *Internal pluralism in the governance of public service broadcasters in Spain and the role of social groups and professionals. The case of RTVE*, in *Comunicación y Sociedad*, Vol. XXV, No. 2/2012, pp. 203-230.
- AMATO G., *Monopolio e pluralismo: un dilemma che non doveva proporsi*, in *Il diritto delle radiodiffusioni*, 1976, pp. 1-8.
- AMATO G., *RAI: la riforma interrotta*, in AA.VV., *Informazione e potere*, Milano, Feltrinelli, 1979, pp. 63-87.
- AMATO G., BARILE P., BASSANINI F., CHELI E., ELIA L., ONIDA V., *La nuova RAI-TV*, Bologna, Il Mulino, 1975.
- ANGIOLINI V., *Il dibattito sulla tutela giurisdizionale del diritto d'accesso*, in *Città e regione*, 1980, pp. 70-79.
- APA E., POLLICINO O., (a cura di), *La regolamentazione dei contenuti digitali*, Ariccia, Aracne Editrice, 2014.
- ARRIAZA IBARRA K., NOWAK E., KUHN R. (eds.), *Public Service Media in Europe: a Comparative Approach*, Routledge, Abingdon, 2015.
- AVVISATI M., *Servizio pubblico radiotelevisivo, nuove tecnologie e principi costituzionali*, in *Quad. Cost.*, 2015, pp. 951-988.
- AZURMENDI A. (dir.), *La reforma de la televisión pública Española*, Valencia, Tirant lo Blach, 2007.
- AZZARITI G., *La temporaneità perpetua, ovvero la giurisprudenza costituzionale in materia radiotelevisiva (rassegna critica)*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 3037-3085.

- BALDASSARRE A., *Libertà di stampa e diritto all'informazione nelle democrazie contemporanee (con particolare riguardo a Francia, RFT e USA)*, in *Politica del diritto*, 1986, pp. 579-605.
- BARBERA A., Art. 2, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 1975.
- BARBERA A., *Intervento*, in *Le istituzioni del federalismo*, suppl. 1, 2006, pp. 229-235.
- BARDOEL J., D'HAENENS L., *Reinventing public service broadcasting in Europe: prospects, promises and problems*, in *Media, Culture & Society*, 30 (3), 2008, pp. 337-355.
- BARENDT E.M., *Broadcasting Law. A Comparative Study*, Oxford, Clarendon Press, 1993.
- BARILE P., *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 3037-3085.
- BARILE P., *Qualche passo in avanti verso la libertà della radiotelevisione in Italia*, in *Dir. delle radiodiff. e telecomunicazioni*, 1974, pp. 1-27.
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984.
- BARILE P., *Servizio pubblico ed emittenza privata*, in P. BARILE, P. CARETTI, R. ZACCARIA (a cura di), *Rapporto annuale sui problemi giuridici dell'informazione: 1986-1987*, Padova, Cedam, 1988, pp. 171-199.
- BARILE P., CHELI E., ZACCARIA R. (a cura di), *Radio televisione pubblica e privata in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1980.
- BARNETT S., *Can the Public Service Broadcaster Survive?*, in G. FERRELL LOWE, J. BARDOEL (eds.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*, Göteborg, Nordicom, 2007, pp. 87-104.
- BARWISE P., PICARD R.G., *What if there Were no BBC Television? The Net Impact on UK Viewers*. Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism, in <http://reuters-institute.politics.ox.ac.uk/publications> (25 May 2014).
- BASSAN F., TOSI E. (a cura di), *Diritto degli audiovisivi*, Milano, Giuffrè, 2012.
- BASSINI M., VIGEVANI G.E., *Primi appunti su fake news e dintorni*, in *Medialaws. Rivista di diritto dei media*, n. 1/2017, pp. 11-22.
- BENSON R., POWERS M., *Public Media and Political Independence: Lessons for the Future of Journalism from Around the World*, New York, New York University, Department of Media, Culture and Communication, 2011.
- BERKA W., TRETTER H., *Public Service Media under Article 10 of the European Convention on Human Rights*, reperibile all'indirizzo <https://www.ebu.ch/contents/publications/public-service-media-and-article.html>.
- BETTINELLI E., *Par Condicio*, Torino, Einaudi, 1995.
- BETTINELLI E., *Il massimo del pluralismo ovvero ... (Alice nel paese delle meraviglie)*, in *Quad. cost.*, 2004, pp. 303-311.
- BIANCHI L., *Libertà di espressione radiotelevisiva e servizio pubblico*, Torino, Giappichelli, 2012.
- BOGNETTI G., *Costituzione, televisione e legge antitrust*, Milano, Giuffrè, 1996.
- BORN G., *Uncertain Vision. Birt, Dyke and the Reinvention of the BBC*, London, Secker and Warburg, 2004.
- BORRELLO R., *La Corte costituzionale e i regolamenti in materia di campagne referendarie della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radio-*

- televisivi*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, pp. 431-452.
- BORRELLO R., *Alcune notazioni sull'attuale assetto del servizio pubblico radiotelevisivo in Italia*, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 3635-3656.
- BOURDON J., *Il servizio pubblico. Storia culturale delle televisioni in Europa*, Milano, Vita e pensiero, 2015.
- BREVINI B., *Public Service Broadcasting Online: A Comparative European Policy Study of PSB 2.0*, Londra, Palgrave Macmillan, 2013.
- BRUNO F., *Il servizio pubblico radiotelevisivo nell'ordinamento comunitario e nazionale. Idee e suggerimenti per una riforma della RAI*, in *Federalismi.it*, 2015, n. 2, pp. 1-15.
- BRUNO F., NAVA G., *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni. Radiotelevisione, comunicazioni elettroniche*, editoria, Milano, Giuffrè, 2006.
- BURNS T., *The BBC: Public Institution and Private World*, London, Macmillan, 1977.
- BUSTAMANTE E., *Storia della radio e della televisione in Spagna, 1939-2007: il lato debole della democrazia*, Roma, Rai-ERI, 2007.
- BUSTAMANTE E., *El caso español: mutación ideológica de modelos*, in M. FRANCÉS, J. GALVADÀ ROCA, G. LLORCA ABAD & À. PERIS PLANES (eds.), *La televisión de la crisis ante el abismo digital*, Barcelona, Gedisa, 2014, pp. 15-30.
- BUTTURINI D., *L'informazione giornalistica tra libertà, potere e servizio*, Bologna, Filodiritto Editore, 2018.
- CALAMANDREI P., *Discorso pronunciato al III Congresso dell'Associazione a difesa della scuola nazionale (ADSN)*, Roma 11 febbraio 1950, pubblicato in *Scuola democratica. Periodico di battaglia per una nuova scuola*, Roma, suppl. al n. 2 del 20 marzo 1950, pp. 1-5.
- CAMPOS FREIRE F., LÓPEZ CEPEDA A.M., *La nueva gobernanza y la televisión pública en España*, in *Economía Política das Tecnologías da Informação e da Comunicação*, 2011, Vol. 13, n. 1, in [www.eptic.com.br](http://www.eptic.com.br).
- CAPPELLO M., *La disciplina del servizio pubblico generale radiotelevisivo nella legge n. 112/2004*, in *Diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, n. 3/2004, p. 723 ss.
- CARAVITA B., *Un'occasione da non perdere: ripensare in senso oggettivo il servizio pubblico*, in *Federalismi.it*, n. 1/2016, pp. 1-7.
- CARDARELLI F., *Servizio pubblico radiotelevisivo*, in A. FRIGNANI, E. PODOGHE, V. ZENO ZENCOVICH, *La televisione digitale: temi e problemi*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 157-218.
- CARETTI P., *Radiotelevisione*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, I, 1997, pp. 875-899.
- CARETTI P., *L'autorità per le garanzie nelle comunicazioni: problemi e prospettive*, in MANNETTI M. (a cura di), *Europa e informazione – Quaderni della rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 3, Napoli, 2004, pp. 31-42.
- CARETTI P., *Per un servizio pubblico dell'informazione*, in *Democrazia e Diritto*, n.1, 2005, pp. 56-64.
- CARETTI P., *L'evoluzione del servizio pubblico in Italia*, in *Le istituzioni del federalismo*, suppl. 1, 2006, pp. 29-43.
- CARETTI P. (a cura di), *L'informazione: il percorso di una libertà*, vol. II, Firenze, Passigli Editori, 2012.

- CARETTI P., *Diritto dell'informazione e della comunicazione. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- CARLASSARE L., *Cultura e televisione: i principi costituzionali*, in *Diritto dell'informazione*, 1994, pp. 7-21.
- CARLASSARE L., *Gli organi di governo del sistema*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Informazione e telecomunicazione*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1999, vol. XXVIII, pp. 119-146.
- CARLASSARE L. (a cura di), *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*, Padova, Cedam, 2000.
- CARLASSARE L., *A proposito di principi costituzionali e regole democratiche: il caso RAI*, in *Quad. cost.*, 2002, pp. 69-71.
- CARLASSARE L., *Rai-Tv e spoil-system. A proposito di nomine e relative procedure, di principi costituzionali e regole democratiche*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2006, pp. 1-3.
- CARLASSARE L. (a cura di), *Il pluralismo radiotelevisivo tra pubblico e privato*, Padova, Cedam, 2007.
- CARUSO C., *Il caso Petroni davanti alla Corte, ovvero della metamorfosi dell'atto politico*, in *www.forumcostituzionale.it*.
- CASAS BAAMONDE M.E., RODRIGUEZ-PINERO Y BRAVO-FERRER M. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Madrid, Wolters Kluwer, 2008.
- CASSESE S., *Il nuovo assetto del sistema televisivo*, Intervento al Seminario di riflessione su "La legge Gasparri al traguardo" organizzato da ISIMM (ottobre 2003), in <http://www.isimm.it>.
- CAVALCANTI M.F., *I sistemi radiotelevisivi come strumento di espressione della libertà di informazione: Germania e Austria a confronto*, in *Archivio Giuridico*, 1-2016, pp. 83-115.
- CHADWICK A., *Internet Politics. States, Citizens, and New Communication Technologies*, New York-Oxford, Oxford University Press, 2006.
- CHADWICK A., *The hybrid media system: Politics and power*, New York-Oxford, Oxford University Press, 2013.
- CHAUVEAU A., *L'audiovisuel en liberte. Histoire de la Haute Autorite*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1997.
- CHEVALLIER J., *Constitution et communication*, Paris, Dalloz, 1991.
- CHELI E., *Conclusioni*, in *Verso il diritto della convergenza?*, a cura di G. MORBIDELLI E F. DONATI, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 183-193.
- CHELI E., *Note in tema di pluralismo e servizio pubblico radiotelevisivo nella transizione al "digitale terrestre"*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2003, pp. 217-230.
- CHELI E., *Libertà di informazione e pluralismo informativo negli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, Atti del Convegno *Giurisprudenza costituzionale ed evoluzione dell'ordinamento italiano*, Roma, Palazzo della Consulta, maggio 2006, in [www.corte costituzionale.it/convegniSeminari.do#](http://www.corte costituzionale.it/convegniSeminari.do#).
- CHELI E., *La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in tema di media*, in [www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni\\_internazionali/RI\\_20130606\\_CHELI.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_internazionali/RI_20130606_CHELI.pdf) (6 giugno 2013).
- CHELI E., *Industria dell'audiovisivo e società dell'informazione nel contesto europeo*, in

- www.federalismi.it*, focus – comunicazioni, media e nuove tecnologie n. 12, 11 giugno/2014, pp. 1-4.
- CHELI E. (coord.), *Riforma del servizio pubblico radiotelevisivo e della governance della RAI*, Roma, Fondazione Astrid, 2014.
- CHELI E., *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*, resoconto stenografico, 15 luglio 2015.
- CHELI E., *Il servizio pubblico radiotelevisivo: il senso di un percorso e le prospettive di una riforma*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2014, pp. 1-6 e in L. MELICA, L. MEZZETTI E V. PIERGIGLI (a cura di), *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Tomo II, Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2015, pp. 1675-1682.
- CHIMENTI A., *Informazione e televisione. La libertà vigilata*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
- CHIMENTI A., *L'ordinamento radiotelevisivo italiano*, Torino, Giappichelli, 2007.
- CHIOLA C., *La concessione delle imprese "riservate" dall'art. 43 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1965, pp. 727-744.
- CHIOLA C. I "comandamenti" della Corte per il settore radiotelevisivo, in *Giur. cost.*, 1974, pp. 2191-2201.
- CHIOLA C., *Il pluralismo nella gestione dei servizi radiotelevisivi*, in *Dir. delle radiodiff. e telecomunicazioni*, 1975, pp. 15-28.
- CHIOLA C., *Informazione, pensiero, radiotelevisione*, Napoli, Jovene, 1984.
- CHIOLA C., *Manifestazione del pensiero, libertà di*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIX, Roma 1990.
- CHIOLA C., VANNINI S., *Radiotelevisione*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXV, Roma, 1991.
- CLARIZIA A., *La Rai è "impresa pubblica" e ... anche "organismo di diritto pubblico"*, in *Giust. amm.*, 2004, pp. 525-527.
- COHEN C., *Le financement du service public audiovisuel à l'ère du numérique*, in *Lé-gipress*, n. 266, 2009, pp. 143-147.
- COLARULLO E., *Casi e materiali del diritto della comunicazione. I principi e gli organi di governo*, Torino, Giappichelli, 1998.
- COSTANZO P., *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, Utet, 1993, pp. 319-395.
- COSTANZO P., *La libertà d'informazione non può più attendere: ma la Corte continua ad ammettere il transitorio pur censurando l'indefinito*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 3896-3908.
- COSTANZO P., DE MINICO G., ZACCARIA R., (a cura di), *I "tre codici" della società dell'informazione: amministrazione digitale, comunicazioni elettroniche e contenuti audiovisivi*, Torino, Giappichelli, 2006.
- CRISAFULLI V., *Problemativa della «libertà d'informazione»*, in *Il Politico*, 1964, p. 285 ss.
- CUNIBERTI M., *La libertà di comunicazione nello scenario della convergenza*, in *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione. Profili costituzionali e pubblicistici*, Milano, Giuffrè, 2008.
- CUNIBERTI M., *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Dir. inform. e informatica*, 2015, pp. 275-314.
- CUNIBERTI M., VIGEVANI G.E., *La riforma del sistema radiotelevisivo*, Torino, Giappichelli, 2004.
- CUNIBERTI M., LAMARQUE E., TONOLETTI B., VIGEVANI G.E., VIVIANI SCHLEIN M.P. (a cura di), *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011.

- CURRÒ A., *Il diritto alla concorrenza delle idee. Il mercato dell'audiovisivo*, Padova, Cedam, 2006.
- DAL CANTO F., *Le trasformazioni della legge sull'ordinamento giudiziario e il modello italiano di magistrato*, in *Quad. cost.*, 2017, pp. 671-702.
- DAHL R., *Intervista sul pluralismo*, a cura di G. BOSETTI, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- DE BLASIO E., SORICE, M. (a cura di), *Il Servizio Pubblico. Pluralismo, democrazia, media*, Milano, Fondazione per la Sussidiarietà, 2014.
- DE LA QUADRA-SALCEDO T. (coordinador) *El régimen jurídico de la Comunicación Local*, Barcelona, Marcial Pons, 2002.
- DE LAURENTIIS R., *La nuova riforma Rai: legge n. 220/2015 e il confronto europeo*, in *Federalismi.it* (21 novembre 2016), pp. 1-38.
- DE MINICO G., *Europa, tecnica e mercato. Riforme e futuro per BBC e RAI*, in *Politica del diritto*, 2015, pp. 215-256.
- DE SIERVO U., *Stampa (diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, p. 577 ss.
- DE WITTE B., *Public Service Broadcasting and European Law*, Oxford, Hart Publishing Ltd, 2002.
- DEBBASCH, C., *Les grands arrêts du droit de l'audiovisuel*, Paris, Dalloz, 1991.
- DEBRETT M., *Reinventing Public Service Television for the Digital Future*, Bristol, Intellect, 2010.
- DELLA PENNA D., *Riassetto del settore televisivo. La Rai e il servizio pubblico dalla riserva statale ad un sistema misto a convergenza multimediale*, Milano, Giuffrè, 2004.
- DERIEUX E., *Droit des medias: droit français, européen et international*, Paris, LGDJ, 2008.
- DIAS P., ANTONIADIS A., *Increased transparency and efficiency in public service broadcasting. Recent cases in Spain and Germany*, in *Competition Policy Newsletter*, 2007, n. 2, pp. 67-69.
- DÍAZ ARIAS R., *Contenido jurídico del servicio público de la radiotelevisión en España las obligaciones de los operadores públicos y privados*, Madrid, Icono 14, 2012.
- DI GIAMMATTEO F., *Televisione, potere, riforma*, Firenze, La Nuova Italia, 1974.
- DI GIOVINE A., *I confini della libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1988.
- DI GIOVINE A., *Libertà o potere?*, in *Verso il diritto all'informazione*, a cura di J. JACOBELLI, Roma-Bari, Laterza, 1991, p. 55 ss.
- DICKMANN R., MALINCONICO G., *La posizione costituzionale della Commissione di vigilanza RAI nel quadro delle competenze normative in materia di servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Federalismi.it* (17 marzo 2009).
- DI TODARO A.A., *La natura giuridica della Rai (ancora) al vaglio delle Sezioni Unite*, in *Giur. cost.*, 2011, pp. 4742-4754.
- D'ONOFRIO F., *Riforma dei servizi radiotelevisivi e sistema di governo*, in *Dir. delle radio-diff. e telecomunicazioni*, 1975, pp. 29-49.
- DONATI F., *Il consiglio di amministrazione della Rai nella prospettiva di riforma*, in *Rapporto '93 sui problemi giuridici della radiotelevisione in Italia*, a cura di P. BARILE, R. ZACCARIA, Torino, Giappichelli, 1993, p. 128 ss.

- DONATI F., *Art. 11*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 100-106.
- DONATI F., *Il nuovo assetto organizzativo della concessionaria pubblica*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il sistema radiotelevisivo e la legalità europea*, Napoli, ESI, 2006, pp. 37-44.
- DONATI F., *L'ordinamento amministrativo delle comunicazioni*, Torino, Giappichelli, 2007.
- DONATI F., *La radiotelevisione: l'evoluzione del quadro normativo italiano*, in A. NICITA, G.B. RAMALLO, F. SILVA (a cura di), *La nuova televisione*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 147-171.
- DONATI F., *La "presa" del governo sul sistema televisivo*, in *Italianieuropei*, 2011, n. 1, pp. 84-89.
- DONATI F., *L'autorità per le garanzie nelle comunicazioni nella dimensione costituzionale*, in *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero. Volume II. La libertà di informazione e la democrazia costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014, pp. 237-248.
- DONDERS K., *Public Service Media and Policy in Europe*, Basingstoke, Palgrave, 2012.
- EUROPEAN BROADCASTING UNION – EBU, *Legal focus governance principles for public service media*, in <http://www3.ebu.ch/publications?unit=legal-department>, marzo 2015.
- ELIA L., *Intervento*, in Astrid, *La riforma della Rai-TV. Un seminario sulle «Linee guida per la riforma della Rai»*, Firenze, Passigli Editori, 2007, pp. 74-75.
- EPRON Q., *Le temps de parole audiovisuel des personnalités politiques*, in <http://www.juspoliticum.com/Le-temps-de-parole-audiovisuel-des.html>.
- ERCOLANI S., *La concessione del servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Il Diritto di autore*, 2010, pp. 36-64.
- ESPOSITO C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958.
- ESPOSITO R., *Il complesso intreccio tra libertà e funzioni, diritti ed obblighi, poteri e doveri nella radiotelevisione pubblica e privata*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 2003, pp. 347-391.
- ESPOSITO R., *Ego te baptizo piscem: la Corte di cassazione dalla nomofilachia alla nomopoiesi (a proposito di società in mano pubblica e giurisdizione della Corte dei conti)*, in *Studi in onore di A. Pace*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, pp. 2709-2750.
- EVENO P., *Les politiques télévisuelles, un éternel recommencement*, in *La Documentation française, Regards sur l'actualité*, n. 347, Janvier 2009, pp. 27-36.
- FARES G., *L'apertura del mercato radiotelevisivo*, Torino, Giappichelli, 2008.
- FAVRO K., ISAR H., KELLER A., *Existe-t-il un nouveau service public de la communication audiovisuelle?*, in *Legipresse*, n. 262, 2009, pp. 73-77.
- FERRELL LOWE G., BARDOEL J. (eds.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*, Göteborg, Nordicom, 2007.
- FERRELL LOWE G., MARTIN F., *The Value of Public Service Media*, Göteborg, Nordicom, 2014.
- FOIS S., *Profili costituzionali e disciplina radiotelevisiva*, in *Giur. cost.*, 1989, pp. 2135-2157.
- FRANCESCHINI L., *La régulation du secteur audiovisuel français: cadre institutionnel et réglementaire*, in *La Documentation française, Regards sur l'actualité*, n. 347, Janvier 2009, pp. 37-49.



- FRECCERO C., *Televisione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2013.
- FRIGNANI A., PODOGHE E., ZENO ZENCOVICH V., *La televisione digitale: temi e problemi*, Milano, Giuffrè, 2006.
- GAMBINO A.M., STAZI A., *Diritto dell'informatica e della comunicazione*, Torino, Giappichelli, 2009.
- GARCÍA LÓPEZ J.L., *La comisión nacional de los mercados y la competencia (CNMC) y sus funciones de supervisión sobre los contenidos audiovisuales*, in A. BOIX PALOP, J.M. VIDAL BELTRÁN (Eds.), *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 153-172.
- GARDINI G., *L'attività radiotelevisiva come servizio di interesse generale: ruolo del regolatore e inadeguatezza del mercato*, in *Le istituzioni del federalismo*, suppl. 1, 2006, pp. 131-151.
- GARDINI G., *Dal "servizio pubblico" al "sistema" radiotelevisivo: la breve storia di un grande fallimento*, in *Diritto Pubblico*, 2008, pp. 637-674.
- GARDINI G., *Per un'etica dell'informazione e della comunicazione*, Milano, FrancoAngeli, 2009.
- GARDINI G., *Rai e servizio pubblico radiotelevisivo: la "cultura italiana" in bilico tra unità, pluralismo e mercato*, in *Munus*, n. 2/2015, pp. 185-235.
- GARDINI G., *Le regole dell'informazione. Dal cartaceo al bit*, Torino, Giappichelli, 2017.
- GARLATI L., VIGEVANI G.E., *Processo e informazione*, Milano, Giuffrè, 2012.
- GIANNINI M.S., *Sulla natura giuridica della Rai*, in *Dir. radiodiff. e telecom.*, 1978, pp. 654-664.
- GIBBONS T., *Media Law in the United Kingdom*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2014.
- GIBBONS T., *Restraining the BBC: the 2016 Charter settlement*, in *Journal of Media Law*, 9:1, pp. 28-44.
- GIBBONS T., HUMPHREYS P., *Audiovisual regulation under pressure. Comparative cases from North America and Europe*, London-New York, Routledge, 2012.
- GIGLIONI F., *Il servizio pubblico nel sistema televisivo tra esigenze democratiche e riforma del titolo V della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2004, pp. 965-1008.
- GODDARD P., *'Distinctiveness' and the BBC: a new battleground for public service television?*, in *Media, Culture & Society*, 39(7), 2017, pp. 1089-1099.
- GRANDINETTI O., *I referendum: le sentenze della Corte costituzionale – Le televisioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, pp. 533-539.
- GRANDINETTI O., *Par condicio, pluralismo e sistema televisivo, tra conferme e novità giurisprudenziali, in un quadro comunitario tecnologico in evoluzione*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 1315-1328.
- GRANDINETTI O., *Radiotelevisione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte speciale, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 2439-2504.
- GRANDINETTI O., *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2016, pp. 833-873.
- GRASSI S., *La Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza sulla Rai: prospettive di riforma*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Informazione e telecomunicazione*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1999, vol. XXVIII, pp. 155-172.

- GRASSO A. (a cura di), *Televisione*, Milano, Garzanti, 2002.
- GRASSO A., *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, Giuffrè, 2006.
- GRASSO A., *Il tradimento del servizio pubblico*, in L. GARLATI, G.E. VIGEVANI, *Processo e informazione*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 103-110.
- GREGGI M., *Il canone Rai tra libertà di informazione e tutela dell'interesse finanziario dello Stato nel sistema della Convenzione europea per i diritti dell'uomo*, in *Rassegna Tributaria*, 5/2009, pp. 1498-1518.
- GRÜNEN G., *Enti pubblici a struttura di S.p.A.*, Torino, Giappichelli, 2009.
- GUAZZALOCA G., *Una e divisibile. La RAI e i partiti negli anni del monopolio pubblico (1954-1975)*, Milano-Firenze, Mondadori Education, 2011.
- GULYÁS A., HAMMER F., *Public Service Media in the Digital Age: International Perspectives*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2014.
- HABERMAS J., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, traduzione di A. ILLUMINATI, F. MASINI, W. PERRETTA, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- HABERMAS J., *Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research*, in *Communication Theory*, Vol. 18, no. 4, 2006, pp. 411-426.
- HALLIN D.C., MANCINI P., *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- HENDY D., *Public Service Broadcasting, Key Concerns in Media Studies*, London, Palgrave Macmillan, 2013.
- HERREROS LÓPEZ J.M., *El servicio público de televisión*, Valencia, Fundación Coso, 2004.
- HIBBERD M., *Il grande viaggio della BBC. Storia del servizio pubblico britannico dagli anni Venti all'era digitale*, Roma, Rai-Eri, 2005.
- HINDMAN M., *The Myth of Digital Democracy*, Princeton, Princeton University, 2008.
- HOFFMANN-RIEM W., *New challenges for European multimedia policy: a German perspective*, in *European Journal of Communication*, 1996, 11(3), pp. 327-346.
- HOFFMANN-RIEM W., *Regulating media: the licensing and supervision of broadcasting in six countries*, New York, Guilford Press, 1996.
- HOWARD P.N., MILSTEIN T.J., *Spiders, Spam and Spyware: New Media and the Market for Political Information*, in M. CONSALVO (ed.), *Internet Studies 1.0*, 2003, in <http://faculty.washington.edu/pnhoward/publishing/articles/howardmilstein.pdf>.
- HUMPHREYS P., *The EU, Communications Liberalisation and the Future of Public Service Broadcasting*, in K. SARIKAKIS (ed.): *Media and Cultural Policy in the European Union*, Amsterdam, Rodopi, 2007, pp. 91-112.
- IMPERIALI S., *La giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*, in [www.contabilitapubblica.it](http://www.contabilitapubblica.it) (10 dicembre 2016), pp. 1-12.
- INSTITUT FÜR EUROPÄISCHES MEDIENRECHT (EMR), *Public service media according to constitutional jurisprudence – The human rights and constitutional law dimension of the role, remit and independence*, Saarbrücken/Brüssel, Institut für Europäisches Medienrecht, 2009.
- IOSIFIDIS P. (ed.), *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.

- ISLE, *Libertà di espressione e organizzazione radiotelevisiva. Dibattiti e progetti di riforma*, vol. II, *La riorganizzazione legislativa della radiotelevisione italiana*, Milano, Giuffrè, 1970.
- JAKUBOWICZ K., *Ideas in Our Heads: Introduction of PSB as Part of Media System Change in Central and Eastern Europe*, in *European Journal of Communication*, 19(1), 2004, pp. 53-74.
- JAKUBOWICZ K., *Public service broadcasting: a new beginning, or the beginning of the end?*, in [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/PSB\\_Anewbeginning\\_KJ\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/PSB_Anewbeginning_KJ_en.pdf) (2007).
- JAKUBOWICZ K., 'PSB 3.0': *Reinventing European PSB*, in P. IOSIFIDIS (ed.), *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*, cit., 2010, pp. 21-22.
- JEMOLO A.C., *La radio come servizio pubblico*, in *Annuario RAI*, Roma, Edizioni Radio Italiana, 1952, pp. 15-23.
- JEMOLO A.C., *Diritto di informazione dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1967, pp. 875-899.
- JEMOLO A.C., *I problemi pratici della libertà*, Milano, Giuffrè, 1972.
- JONGEN F., STROWEL A., *Droit des médias. Presse, audiovisuel et internet*, Bruxelles, Editions Larcier, 2014.
- KATSIREA I., *Public Broadcasting and European Law: A Comparative Examination of Public Service Obligations in Six Member States*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2008.
- KLIMKIEWICZ B., *Independence or Balance of Dependences? Critical Remarks on Studying Conditions of Media Regulators and Public Service Media in Poland*, Bristol, Intellect, 2013.
- KRAJEWSKI A., DIAKITE K., *Mapping digital media: Poland*, London, Open Society Foundations, 2012.
- KUHN R., *France: Presidential Assault on the Public Service*, in P. IOSIFIDIS, *Reinventing Public Service Communication. European Broadcasters and Beyond*, Basingstoke, Palgrave, 2010, pp. 158-170.
- LAGUNA DE PAZ J.C., *Television y competencia*, Madrid, La Ley-Actualidad, 2000.
- LAMARQUE E., *La comunicazione politica*, in M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 317-331.
- LAMBERTI A., *Libertà di informazione televisiva e diritti fondamentali (Valori e principi costituzionali)*, II ed., Milano, Giuffrè, 2005.
- LE BOT O., *La réforme de l'audiovisuel public devant le Conseil constitutionnel*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 79, 2009, pp. 587-599.
- LEHNER E., *La riforma degli organi di governo della Rai*, in *Europa e informazione*, a cura di M. MANETTI, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004, pp. 201-227.
- LEHNER E., *Il caso Petroni: luci ed ombre della sentenza n. 69 del 2009*, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 646-664.
- LEHNER E., *Il pluralismo interno della RAI alla ricerca di un nuovo custode*, in R. PISILLO MAZZESCHI, A. DEL VECCHIO, M. MANETTI, P. PUSTORINO (a cura di), *Il diritto al pluralismo dell'informazione in Europa e in Italia*, Roma, Rai Eri, 2012, pp. 297-307.
- LEVADE A., *La communication audiovisuelle dans la mire du Conseil constitutionnel*, in *Recueil Dalloz*, (13), 2009, pp. 884-885.

- LEVY D.A., *Europe's Digital Revolution. Broadcasting regulation, the EU and the Nation State*, London-New York, Routledge, 1999.
- LEVY D.A., *PSB Policymaking in Comparative Perspective: The BBC Charter Review process and the French Commission pour la nouvelle télévision publique*, Paper presented to RIPE@2010: Public Service Media After the Recession, September 8-11, 2010, London, 2010, in <http://ripeat.org/wp-content/uploads/tdomf/1792/Levy.pdf>.
- LINDE PANIAGUA E., *Las mutaciones del régimen jurídico de la televisión pública estatal y su incompatibilidad con el derecho de la Unión Europea*, in *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2013, pp. 183-200.
- LLORENS C., LUZON V., GRAU VIRGINIA and H.P., *Mapping Digital Media: Spain*, in M. DRAGOMIR, M. THOMPSON (eds.), *Mapping Digital Media*. Open Society Foundations, Media Program. <http://www.opensocietyfoundations.org/projects/mapping-digital-media> (26 April 2013).
- LOIODICE A., *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, Napoli, Jovene, 1969.
- LONGOBARDI G., *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2009.
- LÓPEZ CEPEDA A.M., *Modelos audiovisuales públicos en España. Perfil profesional, empresarial y político des sus principales órganos internos de gestión*, in *Comunicación y Sociedad*, Vol XXV, n. 1/2012, pp. 399-427.
- LÓPEZ OLANO C., *Las autoridades de regulación audiovisual en España. Panorámica y perspectivas del control de la pluralidad*, in *Miguel Hernández Communication Journal*, 2016, n. 7, pp. 87-112.
- LOWE G.F., BARDOEL J. (eds.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*. RIPE@2007, Göteborg, Nordicom, pp. 7-26.
- LUCIANI M., *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1989, pp. 605-637.
- MALINCONICO G., *La vigilanza parlamentare sulla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 447-494.
- MANETTI M., *La libertà di manifestazione del pensiero*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 549-602.
- MANETTI M. (a cura di), *Europa e Informazione*, Napoli, ESI, 2004.
- MANETTI M., *Il pluralismo informativo tra vecchi e nuovi media*, in R. PISILLO MAZZESCHI, A. DEL VECCHIO, MANETTI M., PUSTORINO P. (a cura di), *Il diritto al pluralismo dell'informazione in Europa e in Italia*, Roma, Rai Eri, 2012, pp. 239-256.
- MANETTI M., *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*, in G. COCCO (a cura di), *Lo statuto giuridico delle informazioni*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 13-32 e in *Rivista AIC*, 1/2012, pp. 1-12.
- MANETTI M., *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, testo provvisorio disponibile all'indirizzo web <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/xxxii-convegnoannuale-a-i-c-le-relazioni.html#> (novembre 2017).
- MARI G., *Natura giuridica della R.A.I.: impresa pubblica e organismo di diritto pubblico?*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, 2008, pp. 2335-2361.
- MARSOCCHI P., *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, pp. 1-16.

- MASSA FELSANI F., *In tema di riforma della governance della Rai*, in *Dir. inform. e informatica*, 2011, pp. 1-18.
- MASTROIANNI R., *Riforma del sistema radiotelevisivo italiano e diritto europeo*, Torino, Giappichelli, 2004.
- MASTROIANNI R., *Servizio pubblico radiotelevisivo tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Le istituzioni del federalismo*, suppl. 1, 2006, pp. 109-129.
- MASTROIANNI R., *La direttiva sui servizi di media audiovisivi e la sua attuazione nell'ordinamento italiano*, II ed., Torino, Giappichelli, 2011.
- MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2017.
- MAZZOLENI G., VIGEVANI G.E., *Italy*, in Open Society Institute, *Television across Europe: Regulation, Policy and Independence*, Budapest, 2005, Open Society Institute, vol. II, pp. 869-954.
- MCQUAIL D. (2010): *McQuail's Mass communication theory*. 6th ed., Los Angeles/Calif., London, Sage.
- MEDINA M., *El nuevo modelo de la televisión pública española*, in *Comunicación y Sociedad*, 2010, n. 2.
- MENSI M., *La disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo alla luce della Comunicazione della Commissione Europea del 2009 in tema di aiuti di Stato*, in *DMC – Diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, 2, 2011, pp. 35-60.
- MERLINI S., *Sulla «privatizzazione» della Rai*, in *Quad. cost.*, 2005, pp. 639-643.
- MICHALIS M., *Governing European Communications: From Unification to Coordination*, Lanham, MD, Lexington Books, 2007, pp. 230-242.
- MILLS T., *The BBC: Myth of a Public Service*, London, Verso, 2016.
- MINERVINI G., *I poteri di consiglieri, presidente del c.d.a. e direttore generale Rai*, in *Le Società*, n. 4, 2002, pp. 401-409.
- MONTELEONE F., *La chiamavamo radiotelevisione. Saggi e interventi dagli anni novanta a oggi*, Marsilio, Venezia, 2014.
- MONTORIO FRAGUAS A., *El Derecho de Acceso a la Radiotelevisión pública*, Madrid, Dykinson, 2007.
- MORENO FERNÁNDEZ M.A., *La identidad de la televisión pública: evolución de sus fundamentos económicos*, Salamanca, Universidad Pontificia, 2003.
- MOROZOV E., *To Save Everything, Click Here* (2013), trad. it. *Internet non salverà il mondo*, Milano, Mondadori, 2014.
- MORTATI C., *La libertà di stampa in regime democratico (1947)*, in *Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 5-12.
- MUÑOZ MACHADO S. (dir.), *Derecho de la regulación económica. V. Audiovisual*, Madrid, Iustel, 2012.
- MUSELLI L., *Televisione e minori: tutela pubblicistica*, Milano, Giuffrè, 2009.
- NISSEN C.S., *Public Service Media in the Information Society. Report prepared for the Group of Specialists on Public Service Broadcasting in the Information Society (MC-S-PSB)*, Strasbourg, Council of Europe, Media Division, Directorate General of Human Rights, 2006.
- NISSEN C.S. (a cura di), *Fare la differenza. Il servizio pubblico radiotelevisivo nel panorama mediatico europeo*, Roma, Rai-Eri, 2007.

- NOSTER A., *Lessons from Germany for the BBC*, in [blos.lse.ac.uk/mediapolicyproject](http://blos.lse.ac.uk/mediapolicyproject), 15 luglio 2015.
- NOWAK E., *Autonomy and Regulatory Frameworks of Public Service Media in the Triangle of Politics, the Public and Economy: A Comparative Approach*, Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism, 2014.
- OGNYANOVA N., *How do PBS mirror society: Bulgaria*, in IRIS Special, *The Public Service Broadcasting Culture*, Strasbourg, European Audiovisual Observatory, 2007.
- ONIDA V., *Relazione introduttiva*, in V. ROPPO (a cura di), *La televisione fra autonomia e controlli*, Padova, Cedam, 1995, p. 80 ss.
- ONIDA V., *Un caso emblematico di "incompatibilità" (tra diritto e politica)*, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 4707-4711.
- OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Television across Europe: Regulation, Policy and Independence*, Budapest, Open Society Institute, 2005.
- OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Television Across Europe, More Channels, Less Independence*, Budapest, Open Society Institute, 2008.
- OROFINO M., *Servizio pubblico radiotelevisivo e nuovi media: il caso italiano*, in <http://www.medialaws.eu/servizio-pubblico-radiotelevisivo-e-nuovi-media-il-caso-italiano/>, 20 luglio 2011.
- OROFINO M., *La libertà di espressione tra Costituzione e Carte europee dei diritti il dinamismo dei diritti in una società in continua trasformazione*, Torino, Giappichelli, 2014.
- PACE, A., *Stampa, giornalismo, radiotelevisione: problemi costituzionali e indirizzi di giurisprudenza*, Padova, Cedam, 1983.
- PACE A., *Tra indici sintomatici e riserva assoluta di legge (a proposito della individuazione della natura giuridica della Rai)*, in *Giur. cost.*, 1988, pp. 630-634.
- PACE, A., *Problematica delle libertà costituzionali: parte generale*, Padova, Cedam, 1990.
- PACE, A., *Problematica delle libertà costituzionali: parte speciale*, Padova, Cedam, 1992.
- PACE A., *Comunicazioni di massa (diritto)*, in *Enc. sc. sociali*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1992, II, pp. 171-188.
- PACE A., *La società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo: impresa come «sostanza» e proprietà pubblica come mera «forma»?*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 12-16.
- PACE A., *Il sistema televisivo italiano*, in *Pol. dir.*, 1997, pp. 97-124.
- PACE A., *Intervento*, in AA.VV., *Servizio pubblico e pluralismo televisivo nell'era del digitale*, Atti delle «Giornate di riflessione», Camera dei deputati, 18-19 novembre 2002, Roma, 2003.
- PACE A., *Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?*, in M. MANETTI (a cura di), *Europa e informazione – Quaderni della rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 3, Napoli, ESI, 2004, pp. 9-29.
- PACE A., *Pubblico e privato nella radiotelevisione*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il pluralismo radiotelevisivo tra pubblico e privato*, Padova, Cedam, 2007, pp. 5-16.
- PACE A., *La Corte di cassazione ignora la storia, disapplica la legge e qualifica la Rai "ente pubblico"*, in *Rivista AIC*, 2011, fasc. 1, pp. 1-7.
- PACE A., *Informazione: valori e situazioni soggettive*, in *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero. Volume II. La libertà di informazione e la democrazia costituzionale*, in *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero. Volume II. La libertà d'informazione e la democrazia costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014, pp. 441-472.

- PACE A., MANETTI M., *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, 2006.
- PALADIN L. (a cura di), *La libertà di informazione*, Torino, Giappichelli, 1979.
- PALADIN L., *Problemi e vicende della libertà di informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in L. PALADIN (a cura di), *La libertà di informazione*, Torino, Utet, 1979, pp. 1-62.
- PALADIN L., *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in *Quad. cost.*, 1987, pp. 5-27.
- PALZER C., *Germany*, in IRIS Special, *The Public Service Broadcasting Culture*, Strasbourg, European Audiovisual Observatory, 2007, pp. 39-50.
- PANNACCIULLI C., *Pluralismo e mercato nell'attività radiotelevisiva. Profili costituzionali*, Bari, Cacucci, 2005.
- PARIGI A., *Prospettive di privatizzazione della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo fra ordinamento comunitario ed interno*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 2003, pp. 605-650.
- PARIGI A., *La «governance» Rai tra pluralismo strutturale ed efficienza operativa*, in A. PACE, R. ZACCARIA, G. DE MINICO, *Mezzi di comunicazione e riservatezza, ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Napoli, Jovene, 2008, pp. 131-150.
- PARISER E., *The Filter Bubble. What the Internet Is Hiding from You*, London, The Penguin Press, 2011.
- PAVANI G., *Il sistema radiotelevisivo tra disciplina statale e regionale. Il caso dei Consejos audiovisuales spagnoli*, in *Il diritto della regione*, 2008, n. 5-6, pp. 257-296.
- PAVANI G., *Radiotelevisioni. Profili storici e comparati*, Bologna, Filodiritto, 2012.
- PAVANI G., *La governance dei sistemi radiotelevisivi pubblici: una questione culturale*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2016, pp. 1-33.
- PEDRAZZA GORLERO M., *La libertà di stampa nella postmodernità*, in *Congetture costituzionali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, pp. 117-140.
- PETRONI A.M., *L'esecutivo e la Rai: una riforma di una governance anomala*, in *Federalismi.it*, n. 20/2015, 28 ottobre 2015, pp. 1-8.
- PIAZZONI I., *Storia delle televisioni in Italia. Dagli esordi alle web tv*, Roma, Carocci, 2014.
- PICARD R.G., SICILIANI P., *Is there Still a Place for public Service Television? Effects of the Changing Economics of Broadcasting*, Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism, 2013.
- PICCIONE D., *La Commissione di vigilanza RAI all'inizio della XVI legislatura: tra anomalie di composizione, poteri di revoca, e scioglimento degli organismi bicamerali (cronaca di un'elezione infelice sfociata in conflitto di attribuzione)*, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 3581-3594.
- PIGA F., *Monopolio o privatizzazione (per una riforma della RAI-TV)*, in *Dir. delle radio-diff. e telecomunicazioni*, 1970, pp. 15-40.
- PISILLO MAZZESCHI R., *Diritto al pluralismo informativo, nei media audiovisivi e convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in R. PISILLO MAZZESCHI, A. DEL VECCHIO, M. MANETTI, P. PUSTORINO (a cura di), *Il diritto al pluralismo dell'informazione in Europa e in Italia*, Roma, Rai Eri, 2012, pp. 23-99.
- PIZZORUSSO A., ROMBOLI R., RUGGERI A., SAITTA A., SILVESTRI G., *Libertà di manifestazione del pensiero e giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005.

- POLICY DEPARTMENT FOR CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS (a cura di), *A comparative analysis of media freedom and pluralism in the EU Member States*, Bruxelles, European Union, 2016.
- POLLICINO O., *Fake news, Internet and metaphors (to be handled carefully)*, in *Italian Journal of Public Law*, 2017, n. 1, pp. 1-5.
- POTSCHKA C., *Towards a Market in Broadcasting. Communications Policy in the UK and Germany*, New York, Palgrave Macmillan, 2012.
- RACAS A., ULEVICIUS L., PARSONIS D., *Mapping Digital Media: Lithuania*, London, Open Society Foundations, 2011.
- RAMAJOLI M., *Attività amministrativa e disciplina antitrust*, Milano, Giuffrè, 1998.
- RAMAJOLI M., *La situazione soggettiva del privato nel settore radiotelevisivo*, in *Giornale di dir. amm.*, 2000, pp. 1120-1124.
- RAMAJOLI M., *Strumenti giuridici per il governo radiotelevisivo*, in *Foro amm.*, 1993, pp. 2005-2023.
- REGOURD S., *Droit de la communication audiovisuelle*, Paris, PUF, 2001.
- REGOURD S., *Vers la fin de la télévision publique?*, Toulouse, Editions dell'attribut, 2008.
- REGOURD S., *La loi du 5 mars 2009 et le nouveau service public de la télévision: une régénération controversée*, in *Légipresse*, n. 260, 2009, pp. 29-34.
- REITH J., *Broadcast over Britain*, London, Hodder, 1924.
- REPA L., TOSICS N., *Commission and Germany agree on better control for the use of State aid in the broadcasting sector*, in *Competition Policy Newsletter*, 2009, 1, pp. 97-99.
- REPOSO A., *La natura giuridica della Commissione parlamentare per i servizi radiotelevisivi*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1978, pp. 553-580.
- ROBLOT-TROIZIER A., *L'indépendance des médias en question*, in *Revue française de droit administratif*, n. 3, 2009, pp. 585-588.
- ROPPO E., ZACCARIA R. (a cura di), *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, Milano, Giuffrè, 1991.
- ROPPO V. (a cura di), *La televisione fra autonomia e controlli*, Padova, Cedam, 1995.
- SANDON F., *La televisione digitale terrestre tra servizio pubblico e servizio universale*, in *www.forumcostituzionale.it*, pp. 1-4.
- SANDULLI M.A., *Radioaudizioni e televisione*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 191-238.
- SANJURJO REBOLLO B., *Manuale de Derecho de la información*, Madrid, Dykinson, 2010.
- SANTONASTASO F.E., *Ancora della Rai: "Così com'è oggi, è un centauro, con una natura in parte umana e in parte equina ..."*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 4085-4109.
- SCAGLIONI M., *Tra miti e volontà. Storia e destino del servizio pubblico*, in J. BOURDON, *Il servizio pubblico. Storia culturale delle televisioni in Europa*, Milano, Vita e pensiero, 2015, pp. VII-XI.
- SCHEUER A., *Procedure for Monitoring Aid to Public Broadcasters Discontinued*, IRIS, n. 6, 2007, p. 3.
- SCOPPOLA P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1977.
- SICA S., ZENO ZENCOVICH V., *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2014.



- STAZI A., "Marketplace of ideas" e "accesso pluralistico" tra petizioni di principio e *jus positum*, in *Dir. inform e informatica*, 2009, pp. 635-704.
- STEENFADT O. (ed.), *Future or Funeral? A Guide to Public Service Media Regulation in Europe*, in <http://www.mediapolicy.org/wp-content/uploads/Future-or-Funeral-11-11-2011-final-WEB.pdf>.
- SUNSTEIN C.R., *Republic.com*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2001.
- SUNSTEIN C.R., *#republic. Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton, Princeton University Press, 2017.
- TAMBINI D., COWLING J. (eds.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Communications*, London, Institute for Public Policy Research, 2004.
- TOSATO E., *Sul regime giuridico della radiotelevisione*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 1051-1095.
- TONOLETTI B., *La televisione e i principi costituzionali*, in M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Percorsi di diritto dell'informazione*, III ed., Torino, Giappichelli, 2011, pp. 221-250.
- TÓTH B., *Mapping Digital Media: Hungary*, Budapest, Open Society Foundations, 2012.
- VALASTRO A., *Art. 21*, in A. CELOTTO, M. OLIVETTI, A. PUGIOTTO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 451-473.
- VEDEL T., *Pluralism in the French Broadcasting System: Between the Legacy of History and the Challenges of New Technologies*, in A. CZEPEK, M. HELLWIG, E. NOWAK, *Press Freedom and Pluralism in Europe. Concepts and Conditions*, Bristol-Chicago, Intellect Books, 2009, pp. 261-274.
- VIGEVANI G.E., *Il pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa nella Carta dei diritti*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2003, pp. 1247-1266.
- VIGEVANI G.E., *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, in M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Percorsi di diritto dell'informazione*, III ed., Torino, Giappichelli, 2011, pp. 291-315.
- VIGEVANI G.E., *L'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo negli ordinamenti europei. Le trasformazioni dei media pubblici in Francia e in Spagna*, Torino, Giappichelli, 2012.
- VIGEVANI G.E., *Il Regno Unito*, in F. FURLAN, S. GIANELLO, M. IACOMETTI, C. MARTINELLI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Costituzioni comparate*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 19-67.
- VILLONE M., CIANCIO C., DE MINICO G., DEMURO G., DONATI F., (a cura di), *Nuovi mezzi di comunicazione e identità: omologazione o diversità?*, Roma, Aracne, 2012.
- VIOLINI L., *Note sul "caso Petroni": ovvero se sia ancora necessario garantire l'imparzialità del servizio pubblico radiotelevisivo e come la si debba garantire*, in *Quad. cost.*, 2008, pp. 375-379.
- VOTANO G., *L'attività radiotelevisiva tra regime concessorio e pluralismo dell'informazione*, in *Diritto dell'informazione*, 1993, pp. 1072-1086.
- WARD D. (ed.), *The Key Role of Public Service Broadcasting in European Society in the 21st Century*, The Hague, Ministry of Education, Culture and Science, 2004.

- WEBERLING J., *Mapping Digital Media: Case study: German public service broadcasting and online activity*, in *Open Society Foundations*, Reference series no. 13, June 2011.
- WOLDT R., *Germany*, in Open Society Institute, *Television across Europe: Regulation, Policy and Independence*, Budapest, 2005, Open Society Institute, vol. II, pp. 733-788.
- WOLDT R., *Public Service Broadcasting in Germany: Stumbling Block on the Digital Highway*, in P. IOSIFIDIS (ed.), *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*, New York, Palgrave, 2010, pp. 171-182.
- ZACCARIA R., *L'alternativa posta dalla Corte: monopolio "pluralistico" della radiotelevisione o liberalizzazione*, in *Giur. cost.*, 1974, pp. 2169-2190.
- ZACCARIA R., *La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*, in *Diritto delle radiodiffusioni*, 1975, pp. 476-506.
- ZACCARIA R., *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1977.
- ZACCARIA R., *La difficile attuazione della l. n. 223 del 1990 (c.d. Mammi)*, in *Quad. cost.*, 1992, pp. 64-94.
- ZACCARIA R., *La Corte costituzionale applica direttamente il principio pluralistico in materia radiotelevisiva e non fa il vuoto*, in *Giur. cost.*, 1994, pp. 3748-3758.
- ZACCARIA R. (a cura di), *Radiotelevisione*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1996, vol. XV, t. II.
- ZACCARIA R. (a cura di), *Informazione e telecomunicazione*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1999, vol. XXVIII.
- ZACCARIA R., *Servizio pubblico radiotelevisivo, garanzia del diritto all'informazione e istituzioni di effettiva tutela*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 2003, pp. 919-939.
- ZACCARIA R., *Televisione: dal monopolio al monopolio. La legge Gasparri "azzera" il pluralismo ed è pericolosa per la democrazia*, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2003.
- ZACCARIA R., *La governance della Rai nell'interpretazione del governo tecnico*, in P. CARRETTI (a cura di), *L'informazione: il percorso di una libertà*, vol. II, Firenze, Passigli Editori, 2012, pp. 327-347.
- ZACCARIA R., VALASTRO A., ALBANESI E., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2016.
- ZENO-ZENCOVICH V., *Alcune ragioni per sopprimere la libertà di stampa*, Roma-Bari, Laterza, 1995.
- ZENO ZENCOVICH V., *Il «servizio pubblico televisivo» nel nuovo quadro normativo comunitario*, in *Dir. inform e informatica*, 2003, pp. 1-20.
- ZENO-ZENCOVICH V., *La libertà d'espressione Media, mercato, potere nella società dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- ZENO-ZENCOVICH V. (a cura di), *La nuova televisione europea. Commento al 'Decreto Romani'*, Rimini, Maggioli, 2010.
- ZICCHITTU P., *Televisioni di comunità e servizio pubblico radiotelevisivo: attualità e prospettive*, in *Dir. inform. e informatica*, 2010, pp. 295-313.
- ZICCHITTU P., *Le "zone franche" del potere legislativo*, Torino, Giappichelli, 2017.
- ZUR M., *Judicial review applications against ZDF Inter-State Agreement largely successful*, in *IRIS*, n. 5, 2014, pp. 15-16.

Finito di stampare nel mese di maggio 2018  
nella Stampatre s.r.l. di Torino – Via Bologna, 220

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Milano-Bicocca

---

*Per i tipi Giuffrè*

1. Luigi Fumagalli, *La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario*, 2000.
2. Paolo Bonetti, *Ordinamento della difesa nazionale e costituzione italiana*, 2000.
3. Marco Antonioli, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, 2000.
4. Bruno Bosco, *Pianificazione e mercato nell'economia cubana contemporanea. Analisi delle innovazioni in un sistema socialista*, 2000.
5. Aldo Chiancone, *Scritti di economia, istituzioni e finanza pubblica*, 2000.
6. Chiara Valsecchi, *Oldrado da Ponte e i suoi consilia. Un'auctoritas del primo Trecento*, 2000.
7. Nicola Bassi, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, 2001.
8. Giulio Enea Vigevani, *Stato democratico ed eleggibilità*, 2001.
9. Marco Antonioli, *Mercato e regolazione*, 2001.
10. *The protection of the environment in a context of regional economic integration. The case of the European Community, the Mercosur and the Nafta*, edited by Tullio Scovazzi, 2001.
11. Claudio Martinelli, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, 2002.
12. Barbara Biscotti, *Dal pacere ai pacta conventa. Aspetti sostanziali e tutela del fenomeno pattizio dall'epoca arcaica all'Editto giuliano*, 2002.
13. *The protection of the underwater cultural heritage. Legal aspects*, edited by Guido Camarda and Tullio Scovazzi, 2002.
14. Chiara Buzzacchi, *L'abuso del processo nel diritto romano*, 2002.
15. Margherita Ramajoli, *La connessione nel processo amministrativo*, 2002.
16. Nicola Rondinone, *Storia inedita della codificazione civile*, 2003.
17. Ettore Scimemi, *La vendita del voto. Nelle società per azioni*, 2003.
18. *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel Mare Mediterraneo*, a cura di Tullio Scovazzi, 2004.
19. Roberta Garabello, *La convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, 2004.
20. Ubaldo G. Nannini, *Valori fondamentali e conflitto di doveri*, 2004.
21. Gabriella Citroni, *L'orrore rivelato. L'esperienza della Commissione della Verità e Riconciliazione in Perù: 1980-2000*, 2004.
22. *Dal Tribunale per la ex-Iugoslavia alla Corte penale internazionale*, a cura di Gianmaria Calvetti e Tullio Scovazzi, 2004.

23. Nicola Bassi, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, 2004.
24. Matteo Gatti, *OPA e struttura del mercato del controllo societario*, 2004.
25. *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari*. Atti del Convegno – Milano, 22 aprile 2004, a cura di Guido Camarda, Marco Cottone, Monica Migliarotti, 2005.
26. Irini Papanicolopulu, *Il confine marino: unità o pluralità?*, 2005.
27. *Pena, controllo sociale e modernità nel pensiero di David Garland*. Atti del Convegno in onore di David Garland – Università di Milano-Bicocca, 1° marzo 2004, a cura di Adolfo Ceretti, 2005.
28. Barbara Moretti, *La violenza sessuale tra conoscenti. Analisi giuridica e criminologica di un fenomeno poco indagato*, 2005.
29. *Quale diritto nei conflitti armati?* Relazioni e documenti del ciclo di conferenze tenute nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-maggio 2005), a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2006.
30. Giovanni Iorio, *Struttura e funzioni delle clausole di garanzia nella vendita di partecipazioni sociali*, 2006.
31. Natascia Marchei, *“Sentimento religioso” e bene giuridico. Tra giurisprudenza costituzionale e novella legislativa*, 2006.
32. *Il dominio di Venezia sul mare Adriatico nelle opere di Paolo Sarpi e Giulio Pace*, a cura di Guido Acquaviva e Tullio Scovazzi, 2007.
33. *Laicità e stato di diritto*. Atti del IV Convegno di Facoltà – Università di Milano-Bicocca, 9-10 febbraio 2006, a cura di Adolfo Ceretti e Loredana Garlati, 2007.
34. Carmela Leone, *Il principio di continuità dell'azione amministrativa. Tra operatività dell'organo, inesauribilità del potere e stabilità degli effetti*, 2007.
35. *Ordinamento penale e fonti non statali. L'impatto dei vincoli internazionali, degli obblighi comunitari e delle leggi regionali sul legislatore e sul giudice penale*. Atti delle sessioni di studio tenutesi a Milano il 21 novembre 2005, il 10 marzo e il 24 marzo 2006, a cura di Carlo Ruga Riva, 2007.
36. *Conflitti armati e situazioni di emergenza: la risposta del diritto internazionale*. Relazioni al ciclo di conferenze tenuto nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-aprile 2006), a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2007.
37. *Il tribunale per la ex-Iugoslavia: l'attività svolta e il suo prossimo scioglimento*, a cura di Gianmaria Calvetti e Tullio Scovazzi, 2007.
38. Giovanni Iorio, *Le clausole attributive dello ius variandi*, 2008.
39. Claudio Martinelli, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, 2008.
40. Loredana Garlati, *Il volto umano della giustizia. Omicidio e uccisione nella giurisprudenza del tribunale di Brescia (1831-1851)*, 2008.
41. *Immunità costituzionali e crimini internazionali*. Atti del Convegno – Milano, 8 e 9 febbraio 2007, a cura di Aldo Bardusco, Marta Cartabia, Micaela Frulli e Giulio Enea Vigevani, 2008.
42. Marco Antonioli, *Società a partecipazione pubblica e giurisdizione contabile*, 2008.

43. Mariangela Ferrari, *La compensatio lucri cum damno come utile strumento di equa riparazione del danno*, 2008.
44. Nicola Bassi, *Mutuo riconoscimento e tutela giurisdizionale. La circolazione degli effetti del provvedimento amministrativo straniero fra diritto europeo e protezione degli interessi del terzo*, 2008.
45. Delfina Boni, *Accordi OMC norme comunitarie e tutela giurisdizionale*, 2008.
46. Roberto Cornelli, *Paura e ordine nella modernità*, 2008.
47. Edoardo Dieni, *Diritto & religione vs. «nuovi» paradigmi. Sondaggi per una teoria postclassica del diritto ecclesiastico civile*, a cura di Alessandro Albisetti, Giuseppe Casuscelli, Natascia Marchei, 2008.
48. Maria Cristina Vanz, *La circolazione della prova nei processi civili*, 2008.
49. *Atti del V incontro di studio tra giovani cultori delle materie internazionalistiche*, a cura di Irini Papanicolopulu, 2008.
50. *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*, sous la direction de Maurizio Arcari et Louis Balmond, 2008.
51. *Saggi in ricordo di Aristide Tanzi*, 2009.
52. Elena Marinucci, *L'impugnazione del lodo arbitrale dopo la riforma. Motivi ed esito*, 2009.
53. Sabrina Urbinati, *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, 2009.
54. Alessandro Albisetti, *Tra diritto ecclesiastico e canonico*, 2009.
55. *Il diritto di fronte all'infamia nel diritto. A 70 anni dalle leggi razziali*, a cura di Loredana Garlati e Tiziana Vettor, 2009.
56. *La giustizia contrattuale. Itinerari della giurisprudenza italiana tra Otto e Novecento*, a cura di Giovanni Chiodi, 2009.
57. Tomaso Greco, *Le violenze psicologiche nel mondo del lavoro. Un'analisi sociologico-giuridica del fenomeno mobbing*, 2009.
58. *Le ragioni dell'uguaglianza. Atti del VI Convegno della Facoltà di Giurisprudenza – Università degli Studi di Milano-Bicocca, 15-16 maggio 2008*, a cura di Marta Cartabia e Tiziana Vettor, 2009.
59. *I diritti umani di fronte al giudice internazionale. Atti della giornata di studio in memoria di Carlo Russo*, a cura di Tullio Scovazzi, Irini Papanicolopulu e Sabrina Urbinati, 2009.
60. Giovanni Iorio, *Le trasformazioni eterogenee e le fondazioni*, 2010.
61. Lorena Forni, *La laicità nel pensiero dei giuristi italiani: tra tradizione e innovazione*, 2010.
62. *L'inconscio inquisitorio. L'eredità del Codice Rocco nella cultura processual-penalistica italiana*, a cura di Loredana Garlati, 2010.
63. Guido Camarda, Salvatore Corrieri, Tullio Scovazzi, *La formazione del diritto marittimo nella prospettiva storica*, 2010.
64. Matteo Fornari, *Il regime giuridico degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale*, 2010.
65. Oliviero Mazza, *Il garantismo al tempo del giusto processo*, 2011.

66. *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, 2 Tomi. Atti del Convegno internazionale – Università degli Studi di Milano-Bicocca, 16-18 giugno 2010, a cura di Paolo Bonetti, Alessandro Simoni e Tommaso Vitale, 2011.
67. Aldo Cenderelli, *Scritti romanistici*, a cura di Chiara Buzzacchi, 2011.
68. *Questions de droit international autour de l'Avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur le Kosovo*. International Law Issues Arising from the International Court of Justice Advisory Opinion on Kosovo, sous la direction de/edited by Maurizio Arcari et Louis Balmond, 2011.
69. Andrea Massironi, *Nell'officina dell'interprete. La qualificazione del contratto nel diritto comune (secoli XIV-XVI)*, 2012.
70. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente. Il caso dell'India*, a cura di Mariarosa Cutillo, Rebecca Faugno e Tullio Scovazzi, 2012.
71. *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, a cura di Tullio Scovazzi, Benedetta Ubertazzi e Lauso Zagato, 2012.
72. Alfredo Marra, *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, 2012.
73. *Diritto internazionale e bombardamenti aerei*, a cura di Massimo Annati e Tullio Scovazzi, 2012.
74. *La fabbrica delle interpretazioni*, a cura di Barbara Biscotti, Patrizia Borsellino, Valerio Pocar e Domenico Pulitanò, 2012.
75. Carmela Leone, *Gli impegni nei procedimenti antitrust*, 2012.
76. Valentina Piccinini, *I debiti di valore*, 2012.
77. Carlo Ruga Riva, *Diritto penale, regioni e territorio. Tecniche, funzione e limiti*, 2012.
78. Paolo Rondini, *Ex sententia animi tui. La prova legale negativa nell'età della codificazione*, 2012.
79. Giovanni Iorio, *Ritardo nell'adempimento e risoluzione del contratto*, 2012.
80. Mariagrazia Rizzi, *Imperator cognoscens decrevit. Profili e contenuti dell'attività giudiziaria imperiale in età classica*, 2012.
81. Giandomenico Dodaro, *Uguaglianza e diritto penale. Uno studio sulla giurisprudenza costituzionale*, 2012.
82. *Friedrich Carl von Savigny. Le questioni di principio concernenti un nuovo regolamento del processo penale*, edizione e traduzione italiana a cura di Paolo Rondini, 2012.
83. *Processo e informazione*, a cura di Loredana Garlati e Giulio Enea Vigevani, 2012.
84. Diletta Tega, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, 2012.
85. Alessandra Donati, *Law and art: diritto civile e arte contemporanea*, 2012.
86. Diana Cerini, *Sovraindebitamento e consumer bankruptcy: tra punizione e perdono*, 2012.
87. Federico Furlan, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, edizione emendata, 2013.
88. Alessandra Daccò, *«Diritti particolari» e recesso dalla s.r.l.*, 2013.

89. *Il ruolo del giudice nel rapporto tra i poteri*, a cura di Giovanni Chiodi e Domenico Pulitanò, 2013.
90. Alessandro Squazzoni, *Declinatoria di giurisdizione ed effetto conservativo del termine*, 2013.
91. Guido Acquaviva, *La repressione dei crimini di guerra nel diritto internazionale e nel diritto italiano*, 2014.
92. Michele Saporiti, *La coscienza disubbidiente. Ragioni, tutele e limiti dell'obiezione di coscienza*, 2014.
93. Ilario Alvino, *Il lavoro nelle reti di imprese: profili giuridici*, 2014.
94. *Il lavoro nei trasporti. Profili giuridici*, a cura di Marco Cottone, 2014.
95. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente: il caso del Perù*, a cura di Mariarosa Cutillo, Fabián Novak e Tullio Scovazzi, 2014.
96. *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, a cura di Tullio Scovazzi, 2014.

### ***Per i tipi Giappichelli***

- 96.<sup>bis</sup> *L'eredità di Uberto Scarpelli*, a cura di Patrizia Borsellino, Silvia Salardi, Michele Saporiti, 2014.
97. Silvia Salardi, *Discriminazioni, linguaggio e diritto. Profili teorico-giuridici. Dall'immigrazione agli sviluppi della tecno-scienza: uno sguardo al diritto e al suo ruolo nella società moderna*, 2015.
98. Simone Varva, *Il licenziamento economico. Pretese del legislatore e tecnica del giudizio*, 2015.
99. Lorenzo Natali, *Green criminology. Prospettive emergenti sui crimini ambientali*, 2015.
100. *Diritto e processo: rapporti e interferenze*, a cura di Filippo Danovi, 2015.
101. *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali. Prime riflessioni in vista della ratifica del Protocollo 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di Elisabetta Lamarque, 2015.
102. Nicola Ferri, *Conflicts over the conservation of marine living resources: third states, governance, fragmentation and other recurring issues in international law*, 2015.
103. Elena Depetris, *La responsabilità civile delle agenzie di rating del credito nella disciplina italiana ed europea*, 2015.
104. *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, a cura di Barbara Biscotti e Elisabetta Lamarque, 2015.
105. *Dialogando con Beccaria. Le stagioni del processo penale italiano*, a cura di Giovanni Chiodi e Loredana Garlati, 2015.
106. Federico Ferraris, «Rationing Justice». *La selezione dei ricorsi nelle Corti supreme di Stati Uniti e Italia*, 2015.



107. *L'avvocato nella società contemporanea*, a cura di Diana Cerini e Franco Scarpelli, 2015.
108. *Norberto Bobbio: rigore intellettuale e impegno civile*, a cura di Michele Saporiti, 2016.
109. *Princeps legibus solutus*, a cura di Alberto Maffi, 2016.
110. Lorena Forni, *La sfida della giustizia in sanità. Salute, equità, risorse*, 2016.
111. *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, a cura di Amedeo Antonucci, Irini Papanicolopulu, Tullio Scovazzi, 2016.
112. Serena Crespi, *La mobilità delle società nell'Unione europea*, 2016.
113. *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, a cura di Claudio Martinelli, 2016.
114. Stefano Pellegatta, *Unità e pluralità nella obbligazione solidale passiva*, 2016.
115. *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, a cura di Paolo Bonetti, 2016.
116. Nicola Canzian, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, 2017.
117. Massimiliano Dova, *Pena prescrittiva e condotta reintegratoria*, 2017.
118. Paolo Zicchittu, *Le "zone franche" del potere legislativo*, 2017.
119. *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza*, a cura di Carlo Ruga Riva, 2017.
120. Alfredo Marra, *L'amministrazione imparziale*, 2018.
121. *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, a cura di Lorena Forni e Tiziana Vettor, 2017.
122. Martino Zulberti, *Le impugnazioni delle decisioni equitative*, 2018.
123. Antonio Angelucci, *Dietro la circoncisione. La sfida della cittadinanza e lo spazio di libertà religiosa in Europa*, 2018.
124. Giulio Enea Vigevani, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, 2018.