

FOCUS TMT – 21 NOVEMBRE 2016

La nuova riforma Rai: legge n.
220/2015 e il confronto europeo

di Rodolfo De Laurentiis
Già Consigliere d'amministrazione RAI



La nuova riforma Rai: legge n. 220/2015 e il confronto europeo *

di Rodolfo De Laurentiis

Già Consigliere d'amministrazione RAI

Sommario: 1. Quadro normativo di riferimento del settore radiotelevisivo. – 2. La disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo. – 3. Gli organi di governo della Rai. – 4. Le modifiche introdotte sull'organizzazione Rai dalla legge n. 220/2015. 4.1. Assemblea dei soci. 4.2. Il consiglio di amministrazione. 4.3. Presidente del consiglio di amministrazione. 4.4. Direttore generale. 4.5. Amministratore delegato. 4.6. Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. 4.7. Il contratto di servizio. 4.8. Regime transitorio. – 5. Il canone di abbonamento. – 6. Cenni di comparazione. 6.1. Francia. 6.2. Germania. 6.3. Spagna. 6.4. Inghilterra. 7. Considerazioni conclusive.

1. Quadro normativo di riferimento del settore radiotelevisivo

Il settore radiotelevisivo italiano, sviluppatosi per lungo tempo in assenza di un quadro normativo organico, è regolato dal Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (Tusmar), che, incorporando la disciplina dettata dal precedente Testo Unico della Radiotelevisione¹, riunisce, in un unico corpus normativo, i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale e le disposizioni emanate negli ultimi 40 anni in materia di radiotelevisione².

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per un commento al Testo Unico della Radiotelevisione cfr. A. FRIGNANI - E. PODDIGHE -V. ZENO ZENCOVICH (a cura di), *La televisione digitale: temi e problemi. Commentario al D.Lgs. 177/05 (T.U. della Radiotelevisione)*, Milano, Giuffrè, 2006; F. BRUNO – G. NAVA, *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni. Televisione, comunicazioni elettroniche, editoria*, Milano, Giuffrè, 2006, p.3 ss.; O. GRANDINETTI, *Il Testo Unico sulla radiotelevisione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, p. 121 ss.

² Per un quadro generale della disciplina radiotelevisiva cfr. *ex multis* B. CARAVITA DI TORITTO, *Libertà dei mezzi di informazione, Innovazione tecnologica, effetti sulla democrazia*, in *“Quaderni di Nomos. Le attualità nel diritto”*: “La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di governo”, *Atti del Convegno – Roma 19 marzo 2015*”, a cura di Giuliano Amato e Fulco Lanchester, Milano, Giuffrè, 2015, p.61 ss.; P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione: stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, Bologna, Il Mulino, 2013; R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, ottava edizione, Padova, 2013, pp. 369-422; A. CHIMENTI, *L'ordinamento radiotelevisivo italiano*, Torino, Giappichelli, 2007; S. MICONI, *L'attività radiotelevisiva tra legislatore ordinario e Corte Costituzionale: sintesi di un confronto*, in *Contratto e Impresa*, 2005, 2, p. 767 ss.; O. GRANDINETTI, *La radiotelevisione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, vol. III, Milano, Giuffrè 2001, p. 1811 ss.; F. CARDARELLI – V. ZENO ZENCOVICH, *Il diritto delle telecomunicazioni*, Bari, Laterza, 1997; G. BONELLI – S. CASSESE (a cura di), *La disciplina giuridica delle telecomunicazioni*, Giuffrè, Milano, 1999; AA.VV., *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, (a cura

Il lungo percorso che ha condotto all'attuale regolamentazione è stato avviato negli anni '60 dalla Corte Costituzionale, attraverso una serie di pronunce che hanno fissato i punti cardine attorno ai quali sviluppare la disciplina del settore radiotelevisivo, affermando, inizialmente, la legittimità della riserva pubblica in ragione della scarsità delle frequenze disponibili (sentenza n. 59 del 1960) e successivamente in relazione alla natura di servizio pubblico essenziale dell'attività radiotelevisiva (sentenza n. 225 del 1974).

La stessa Corte – dapprima con la sentenza n. 202 del 1976 e poi con le sentenze n. 420 del 1994 e n. 466 del 2002 – ha poi aperto il mercato alle imprese private al fine di consentire il rispetto dei principi di pluralismo informativo, libertà di espressione e di iniziativa economica sanciti dagli articoli 21 e 41 della Carta Costituzionale.

Gli interventi legislativi hanno sempre rincorso gli approdi raggiunti dalla Corte Costituzionale, senza mai tuttavia giungere ad una compiuta definizione dell'assetto regolamentare del settore e consentendo, a volte, alla politica di influenzare lo sviluppo radiotelevisivo in base a fini ultronei rispetto alla necessità di garantire i principi costituzionali di pluralismo, libertà di informazione e libertà economica.

In tempi più recenti, un forte impulso innovativo al settore è stato impresso dall'evoluzione tecnologica, in particolar modo dall'introduzione del sistema digitale che ha consentito di trasmettere contemporaneamente segnali di natura diversa, quali suoni, immagini e dati, combinando così più mezzi di comunicazione (telefonia, televisione, computer).

Tale fenomeno (c.d. di convergenza tecnologica) ha ridotto sensibilmente le differenze esistenti tra le diverse piattaforme di telecomunicazione, suggerendo l'abbandono della tradizionale distinzione tra strumenti di telecomunicazione e settore radiotelevisivo a favore dell'adozione di una disciplina comune. Il legislatore comunitario, attraverso la Direttiva 2007/65/CE, non a caso denominata “Servizi di media audiovisivi” (introdotta nel nostro Paese dal decreto legislativo 44/2010³), ha recepito tale mutamento tecnologico, istituendo un complesso di norme comuni a tutti i servizi di media audiovisivi, ivi incluso il settore radiotelevisivo⁴.

di) E. ROPPO - R. ZACCARIA, Giuffrè, Milano, 1991; L. PALADIN, *Problemi e vicende della libertà di informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in *La libertà di informazione*, a cura di L. PALADIN, Torino, Utet, 1979, p.2 ss.; R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano Giuffrè, 1977, p. 19 ss.

³ Il decreto legislativo n. 44/10 è stato emanato sulla base delle delega contenuta nella legge comunitaria del 2008. Sulle modifiche introdotte dal d.lgs. 44/10 si veda F. BASSAN - E.TOSI (a cura di), *Diritto degli audiovisivi. Commento al nuovo Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi e Radiofonici come modificato dal D.Lgs. 15 marzo 2010*, n. 44, Milano, Giuffrè, 2012; V. ZENO ZENCOVICH (a cura di), *La nuova televisione europea. Commento al “Decreto Romani”*, Rimini, Maggioli editore, 2010.

⁴ Sul ruolo del legislatore comunitario cfr. C. CAMBINI – P. RAVAZZI – T. VALLETTI, *Il mercato delle telecomunicazioni: dal monopolio alla liberalizzazione negli Stati Uniti e nella UE*, Bologna, 2003; F. BASSAN, *Concorrenza e regolazione nel diritto comunitario delle comunicazioni elettroniche*, Giappichelli, Torino 2002; A. SINAGRA, *La disciplina comunitaria del settore*

La normativa italiana, già con l'introduzione della Legge Gasparri, in cui l'assimilazione del settore radiotelevisivo a quello della telecomunicazione era tuttavia funzionale all'ampliamento del mercato rilevante ai fini dell'applicazione della disciplina antitrust, aveva abbracciato tale impostazione, ricomprendendo, in un unico testo di legge, la disciplina relativa alle diverse piattaforme comunicative.

L'inclusione del settore radiotelevisivo nel più ampio alveo delle telecomunicazioni, e quindi la sua equiparazione a servizi rispondenti a logiche prettamente commerciali, ha inevitabilmente modificato l'impostazione dogmatica che aveva accompagnato il settore radiotelevisivo dalla sua nascita, che giustificava l'intervento pubblico, inizialmente addirittura in condizioni di monopolio, in ragione delle prerogative di carattere pubblico ricoperte dall'attività radiotelevisiva.

Tale mutamento di prospettiva ha imposto altresì una rivisitazione del ruolo della televisione pubblica, la cui presenza non può più essere giustificata sulla base delle tradizionali motivazioni storiche, ma solo in funzione della capacità di assicurare un *quid pluris* di autorevolezza e qualità dei contenuti rispetto agli attori privati del settore.

2. La disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo

Fin dal suo avvento, in Italia, ma in realtà anche in tutta Europa, lo Stato ha avocato a sé l'esercizio dell'attività radiotelevisiva al fine di assicurare il controllo su uno strumento di comunicazione, di cui aveva percepito le fortissime potenzialità comunicative⁵.

La riserva in capo allo Stato dell'attività radiotelevisiva, attribuita già agli inizi del ventesimo secolo con la legge n. 395 del 1910, ha trovato autorevole riscontro nella pronuncia n. 50 del 1960 della Consulta, che ha legittimato tale riserva in ragione della scarsità delle frequenze disponibili per la trasmissione del segnale televisivo. Il carattere di monopolio naturale del settore ne imponeva l'avocazione da parte dello

televisivo, Giuffrè, Milano, 2001; L.G. RADICATI DI BROZOLO, *Il diritto comunitario delle telecomunicazioni. Un modello di liberalizzazione di un servizio pubblico*, Torino, Giappichelli, 1999.

⁵ La dottrina in materia di servizio pubblico radiotelevisivo è vastissima. Cfr. *ex multis* G.E. VIGEVANI, *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, in AA.VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2006; P. CARETTI, *L'evoluzione del servizio pubblico radiotelevisivo in Italia*, in www.astrid-online.it, 2006; R. ZACCARIA, *Servizio pubblico radiotelevisivo, principio di eguaglianza e democrazia*, in *Informazione, potere, libertà*, a cura di M. Ainis, Torino, Giappichelli, 2005; V. ZENO ZENCOVICH, *Il servizio pubblico radiotelevisivo nel nuovo quadro normativo comunitario*, in *Dir. Inf.*, 2003, p. I ss.; E. CHELI, *Servizio pubblico radiotelevisivo e nuove tecnologie: le prospettive della regolazione*, in *Diritto della radiodiffusione e delle tecnologie*, 1999, p. 13 ss.; P. BARILE, *Servizio pubblico ed emittenza privata*, in *Rapporto annuale sui problemi giuridici dell'informazione*, 1986-1987, a cura di P. BARILE- P. CARETTI-R. ZACCARIA, Padova, Cedam, 1988, p. 185; P.A. CAPOTOSTI, *Modelli normativi della concessione radiotelevisiva: il problema del servizio pubblico*, in *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, a cura di P. BARILE-E. CHELI- R. ZACCARIA, Il Mulino, Bologna, 1980, p. 93 ss; A.M. SANDULLI, *La libertà d'informazione*, in *Problemi giuridici dell'informazione*, in *Quaderni di Iustitia*, Milano, Giuffrè, 1979, p.1 ss.

Stato, unico soggetto in grado di assicurare il rispetto del principio di libertà d'espressione e di pluralismo informativo sanciti dall'articolo 21 della Costituzione.

In seguito, con la sentenza n. 225 del 10 luglio 1974, la Corte confermava la legittimità costituzionale del monopolio radiotelevisivo statale sulla base delle motivazioni addotte in precedenza, qualificando altresì l'attività radiotelevisiva “servizio pubblico essenziale”.

La stessa dizione veniva ripresa dalla legge 103 del 1975⁶ che, all'articolo 1, così definiva l'attività radiotelevisiva: “*La diffusione circolare di programmi radiofonici via etere o, su scala nazionale, via filo e di programmi televisivi via etere, o, su scala nazionale, via cavo e con qualsiasi altro mezzo costituisce, ai sensi dell'articolo 43 della Costituzione, un servizio pubblico essenziale ed a carattere di preminente interesse generale, in quanto volta ad ampliare la partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese in conformità ai principi sanciti dalla Costituzione.*”

Con la legge Mammi del '90, l'attività radiotelevisiva perdeva il carattere di servizio pubblico essenziale, mantenendo la qualifica di attività di preminente interesse generale⁷.

La legge Gasparri⁸ ha abrogato tale qualifica e il carattere di interesse generale è stato mantenuto esclusivamente con riferimento all'attività informativa nel suo complesso, a prescindere dal soggetto pubblico o privato che la svolge.

Attraverso le modifiche normative succedutesi nel tempo, il settore radiotelevisivo ha dunque perso quella stretta connotazione pubblicistica che, in ragione del ruolo di salvaguardia degli interessi costituzionali, ne imponeva una marcata regolamentazione da parte del potere politico.

Si è passati da una concezione in cui il mezzo televisivo, nel suo complesso, svolgeva una funzione di servizio pubblico ad una visione più aderente alla realtà dei tempi, in cui il servizio televisivo è solo uno degli strumenti di comunicazione attraverso i quali è possibile salvaguardare i principi di libertà di espressione e di pluralismo informativo tutelati a livello costituzionale.

⁶ Per un commento alla legge cfr. C. ROMANELLI, G. ARENA e C. TROISIO, *Commento alla legge 14 aprile 1975 n. 103*, Roma, 1976; L. GOTTI PORCINARI, *La legge di riforma della Rai: legge 14 aprile 1975, n. 103. I problemi della riforma, commento agli articoli della legge*, documentazione, Roma, 1976.

⁷ Sulla legge Mammi cfr. R. ZACCARIA, *La difficile attuazione della l. n. 223 del 1990 (c.d. Mammi)*, in *Quad. cost.*, 1992, p.65 ss.; C. CHIOLA – S. VANNINI, voce *Radiotelevisione*, Enciclopedia Giuridica, Treccani, 1991. Per una ricostruzione dell'assetto del servizio pubblico radiotelevisivo italiano a partire dalla legge Mammi, si veda R. BORRELLO, *Alcune notazioni sull'attuale assetto del servizio pubblico radiotelevisivo italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, p. 3635-3656.

⁸ Sulla legge Gasparri cfr. O. GRANDINETTI, *La disciplina delle comunicazioni elettroniche*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2004, 11, p. 1173 ss.; D. DELLA PENNA, *Riassetto del settore radiotelevisivo. La Rai e il servizio pubblico dalla riserva statale ad un sistema misto a convergenza multimediale*, Milano, Giuffrè 2004, p. 104 ss.; R. ZACCARIA, *Televisione: dal monopolio al monopolio. La legge Gasparri “azzera” il pluralismo ed è pericolosa per la democrazia*, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2003.

Al contempo, la funzione specifica di servizio pubblico è demandata ad un'apposita società concessionaria rientrante, per struttura e modo di formazione degli organi di indirizzo e gestione, nella sfera pubblica.

Per usare le parole della Corte Costituzionale nella sentenza 284 del 2002, *“l'esistenza di un servizio pubblico radiotelevisivo, promosso e organizzato dallo Stato [...] si giustifica però solo in quanto chi esercita 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, 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”*.

In sostanza, sono venute meno le ragioni originarie che avevano legittimato l'intervento, inizialmente addirittura in condizione di unico attore e poi in concorrenza con altri operatori privati, dello Stato nel settore radiotelevisivo, in ragione dello sviluppo tecnologico che ha consentito di ampliare notevolmente lo spettro di frequenze disponibili e quindi il numero di soggetti capaci di assicurare il pluralismo informativo richiesto dalla legge.

Secondo l'attuale assetto normativo e in base alle fondamentali pronunce della Corte Costituzionale, il ruolo dello Stato nel settore radiotelevisivo è giustificato solo nei limiti in cui tale intervento sia in grado di smarcarsi dalle logiche prettamente commerciali cui inevitabilmente sono soggetti gli attori privati del mercato ed assicurare un contributo effettivo allo sviluppo culturale del Paese⁹.

Prendendo a prestito quella che viene definita la missione aziendale della tv pubblica inglese BBC, il compito del servizio pubblico non può che essere quella di informare, educare, intrattenere. Solo in tale ottica si giustifica la presenza nel settore radiotelevisivo di un soggetto, formalmente privato, ma controllato saldamente dallo Stato e finanziato da risorse pubbliche¹⁰, la cui attività è altresì regolamentata *ex lege*.

Requisito fondamentale affinché gli obiettivi fissati dalla giurisprudenza costituzionale possano essere efficacemente perseguiti è un'effettiva indipendenza del servizio pubblico, rispetto alle possibili influenze del potere economico e del potere politico, in particolare in relazione all'esigenza di garantire un'informazione affidabile, cioè obiettiva e neutrale.

⁹ Sulla necessità di ripensare il ruolo della televisione pubblica si veda B. CARAVITA, *Un'occasione da non perdere: ripensare in senso oggettivo il servizio pubblico*, in *Federalismi.it*, n. 1/2016.

¹⁰ La citata sentenza n. 284 del 2002 della Corte Costituzionale precisa che solo queste finalità sono in grado di giustificare *“in deroga al divieto di aiuti di Stato il finanziamento del servizio attraverso risorse pubbliche e in particolare attraverso un canone di natura tributaria, ma tutto questo a condizione che la tipologia e la qualità della programmazione non siano piegate alle sole esigenze quantitative dell'ascolto e della raccolta pubblicitaria”*.

In tale direzione, almeno secondo gli auspici indicati dai promotori del disegno di legge governativo, si è mossa l'ennesima riforma dell'assetto organizzativo della Rai, approvata dalla legge 28 dicembre 2015, n. 220, *Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo*, la cui relazione illustrativa indica tra gli obiettivi la riforma dell'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.”*

Non è la prima volta che si prova smarcare la concessionaria pubblica dalle ingerenze della politica: carattere comune delle ultime modifiche dell'assetto regolamentare della Rai è stato proprio il tentativo di allentare il controllo politico sulle scelte gestionali della società.

Tale principio del resto era già stato sancito dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza n. 225/1974, secondo cui, nello stabilire le condizioni minime necessarie perché il monopolio statale possa essere considerato conforme ai principi costituzionali, la legge deve prevedere, tra l'altro, 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”*.

A tal riguardo, si ricorda che già la legge Gasparri si era mossa in tale direzione, individuando, nella cessione del capitale sociale dallo Stato a soggetti privati, l'elemento che avrebbe contribuito ad eliminare l'ingerenza della politica sulla gestione della televisione pubblica.

La stesso potere politico poi, nonostante avesse sancito in via normativa tale intento, non è mai riuscito a rendere effettivo tale intendimento, rimanendo aggrappato, per evidenti ragioni di convenienza politica, alla possibilità di influenzare le scelte gestionali e le nomine dei vertici aziendali.

Anche la riforma che ci apprestiamo a commentare ha nei suoi intenti l'obiettivo di spezzare il collegamento tra politica e Rai; possiamo anticipare che tale intento resterà ancora una volta lettera morta.

3. Gli organi di governo della Rai

In tema di servizio pubblico radiotelevisivo, quello della *governance* è senza dubbio l'argomento più discusso degli ultimi anni.

Al riguardo, si ricorda che il 16 febbraio 2012 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato una Raccomandazione¹¹, che invitava gli Stati membri a modernizzare la *governance* dei media di servizio pubblico, adattandola al mondo della moderna comunicazione.

¹¹ La Raccomandazione sollecitava gli Stati ad assicurare l'indipendenza editoriale e operativa del servizio pubblico radiotelevisivo: *“The first priority for public service media must be to ensure that their culture, policies, processes and programming reflect and ensure editorial and operational independence.”*

In particolare, evidenziava come alcuni media dovessero completare la loro trasformazione e passare dallo *status* di servizi di radiodiffusione di Stato, strettamente legati ai governi e controllati da questi ultimi, a quello di veri media di servizio pubblico. In tal senso, proponeva l'applicazione delle seguenti linee direttrici: indipendenza, assunzione di responsabilità, gestione efficiente, responsabilità deontologica, trasparenza e apertura.

Tali principi sono stati affermati già in precedenza sia a livello comunitario, a cominciare dal Trattato di Amsterdam del 1997, che nella nostra giurisprudenza costituzionale (Corte Cost. 13 luglio 1988, n. 826), in considerazione dell'importanza, per le società democratiche, dell'indipendenza dei media e del ruolo fondamentale svolto dal servizio pubblico quale risorsa di informazione idonea a garantire le diverse opinioni politiche.

Il legislatore italiano è restato indifferente a tali sollecitazioni: i diversi provvedimenti normativi che si sono succeduti nel tempo hanno ripetutamente modificato l'assetto della governance Rai, intervenendo sulla composizione numerica e sulle modalità di nomina del Consiglio di Amministrazione, mantenendo comunque inalterato un forte ruolo di controllo da parte del potere politico.

Non fa eccezione questa riforma che interviene per l'ennesima volta sulla procedura di nomina del CdA e sulla sua composizione, lasciando invariati i problemi connessi all'eccessiva ingerenza dei partiti.

Punto di partenza per analizzare la disciplina societaria della Rai è la sua qualifica, ai sensi della l. n. 206 del 25 giugno 1993, di società per azioni di interesse nazionale e la conseguente soggezione, in base al disposto dell'articolo 2451 c.c., al diritto comune *“compatibilmente con le disposizioni delle leggi speciali che stabiliscono per tali società una particolare disciplina circa la gestione sociale, la trasferibilità delle azioni, il diritto di voto e la nomina degli amministratori, dei sindaci e dei dirigenti”*.

In linea di principio, dunque, la governance Rai è disciplinata dalle norme civilistiche per le società per azioni, salvo le deroghe stabilite dalle leggi speciali, in ragione delle prerogative di carattere pubblico dell'azienda¹². Tuttavia, considerata la forte ingerenza del legislatore nel regolamentare l'assetto Rai,

¹² La giurisprudenza di legittimità si è lungamente interrogata sulla natura giuridica della Rai, prendendo le mosse da due risalenti sentenze della Corte Costituzionale (n. 81/63 e 58/65) che avevano affermato la natura privatistica della società. Nel tempo tale orientamento è mutato, fino a due importanti sentenze della Cassazione a Sezioni unite (Cassaz. Civ. 23 aprile 2008, n. 10443 e 22 dicembre 2009, n. 27092) che hanno chiaramente sancito la natura pubblicistica di RAI SpA, qualificata impresa pubblica in forma societaria e soggetta al giudizio della Corte dei Conti. Più di recente la sentenza a Sezioni Unite della Cassazione (Cassaz. Civ., 22 dicembre 2011, n. 28330) ha ripreso l'orientamento ormai abbandonato della natura privatistica della società. Per il dibattito in dottrina si vedano, a favore della natura pubblicistica, M. NIGRO, *Sulla natura giuridica della Rai*, in *Cons. St.*, 1977; G. VISENTINI, *Partecipazioni pubbliche in società di diritto comune e di diritto speciale*, Milano, 1979, p. 129 ss.; a favore della tesi contrapposta si vedano *ex multis*, M. S. GIANNINI, *Sulla natura giuridica della Rai*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1978, 654 ss.; F. BENVENUTI, *Sulla natura privatistica della Rai*, *ibidem*, 664 ss.; A. PACE, *Tra indici sintomatici e riserva assoluta di legge (a proposito della individuazione della natura giuridica della Rai)*, in *Giur. Cost.*, 1988, 630 ss.

sarebbe più corretto affermare il carattere residuale del diritto comune per le ipotesi in cui non trova applicazione la disciplina speciale prevista dalla legge.

Gli organi sociali della RAI sono gli stessi di una società per azioni ordinaria: ciò che muta è la diversa attribuzione di poteri che le leggi speciali hanno conferito nel tempo ai singoli organi¹³. Tale scostamento rispetto alla disciplina ordinaria ha altresì mutato i tradizionali rapporti intercorrenti tra le diverse funzioni di governo.

Esemplificativo in tal senso è la relazione che intercorre tra assemblea e consiglio di amministrazione nel caso dell'azienda pubblica.

In base al diritto comune, l'assemblea dei soci ha il potere di nominare i membri del consiglio di amministrazione, affinché questi gestiscano la società con il compito primario di tutelare l'interesse degli azionisti.

Quest'ultimo costituisce infatti da un lato il fine cui l'operato degli amministratori deve tendere, e dall'altro il parametro di riferimento della loro responsabilità.

Sussiste pertanto un vero e proprio rapporto fiduciario che lega i due organi, in virtù del quale il consiglio riceve un mandato dall'assemblea ad operare nel suo esclusivo interesse.

Tale configurazione subisce nel caso della Rai un notevole stravolgimento, dal momento che, solo in parte, l'organo amministrativo è espressione della proprietà, essendo tradizionalmente di nomina parlamentare.

La mancanza di una comunità di intenti tra i due organi è stata spesso fonte di *impasse* gestionali, che, nei casi più gravi, hanno condotto alla dimissione dei membri consiliari.

Per altro verso, i poteri del consiglio di amministrazione – nonostante la legge affidi a questo la gestione dell'impresa sociale – sono stati compressi dal ruolo del direttore generale, la cui disciplina rappresenta forse l'anomalia più evidente rispetto al diritto societario ordinario, in quanto i poteri attribuitigli dalla legge lo hanno reso di fatto la figura gestionale di maggiore importanza nell'organigramma Rai.

Anche la funzione di controllo, tradizionalmente attribuita al collegio sindacale, nella Rai è ripartita tra diversi organi: oltre ai sindaci, sono coinvolti lo stesso organo amministrativo – che si trova dunque a ricoprire al contempo funzioni gestionali e di controllo – la Commissione parlamentare di vigilanza, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e financo la Corte dei Conti per gli aspetti contabili.

¹³ Sugli organi di governo Rai cfr. A. PARIGI, *La governance Rai tra pluralismo strutturale ed efficienza operativa*, in *Mezzi di comunicazione e riservatezza*, cit., p. 137; P.A. CAPOTOSTI, *Gli organi di governo del sistema radiotelevisivo*, in P. BARILE - R. ZACCARIA (a cura di), *Rapporto annuale sui problemi giuridici dell'informazione*, Padova, 1985; U. DE SIERVO, *Gli organi di governo del sistema radiotelevisivo*, in *Rapporto '93 sui problemi giuridici della radiotelevisione in Italia*, Torino, 1994, 81; A. BRIGHINA, *Organi di governo e di garanzia nel sistema radiotelevisivo*, in *Radiotelevisione* (a cura di R. Zaccaria), in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XV, Padova, 1996, 133 ss.

Conseguenza inevitabile di una struttura così complessa, e per vero confusa, è che gli organi societari funzionano male perché poteri e responsabilità sono mal dosati e le sovrapposizioni fra i diversi organi continue e nocive.

Analizzeremo di seguito in che modo la riforma ha tentato di porre fine alle distorsioni appena descritte, evidenziando le principali modifiche operate dalla legge alla *governance* Rai.

Ricordiamo che la disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo è ricompresa negli artt. 45-49 del Tusmar. La norma base in materia di organizzazione aziendale è l'articolo 49, che è stato oggetto di riscrittura quasi integrale da parte della legge di riforma¹⁴.

4. Le modifiche introdotte sull'organizzazione Rai dalla legge n. 220/2015

4.1. Assemblea dei soci

L'assemblea è costituita dai soci, ossia dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che detiene il 99,56% del pacchetto azionario e dalla SIAE, azionista per la quota residua.

Ad essa, la disciplina ordinaria delle società per azioni, prevista dall'articolo 2383 codice civile, attribuisce le seguenti funzioni: nomina e revoca degli amministratori; deliberazione del progetto del bilancio predisposto dagli amministratori; deliberazione di distribuzione degli utili risultanti dal bilancio d'esercizio; azione di responsabilità nei confronti degli amministratori; deliberazione sulle modificazioni dello statuto; nomina e revoca dei Sindaci.

In base alla disciplina speciale, l'assemblea della Rai è privata di alcuni rilevanti poteri, che secondo il diritto comune le apparterebbero. In particolare, le leggi speciali hanno privato l'organo assembleare di uno dei poteri principali che il codice civile attribuisce all'assemblea di una società per azioni: la nomina e (parzialmente) la revoca degli amministratori.

Per quanto attiene al primo, solo formalmente tale potere compete all'assemblea, dal momento che la scelta effettiva dei componenti dell'organo consiliare è da sempre attribuita, con modalità che sono mutate nel tempo, al Governo e al Parlamento. Come vedremo in seguito, la riforma non ha modificato tale impostazione, mantenendo il ruolo dell'assemblea di mero organo ratificatore della volontà espressa in altra sede.

¹⁴ La legge 220/2015 è composta di cinque articoli. Il primo si occupa di modificare la disciplina del contratto di servizio tra Mise e Rai, il secondo e il terzo attengono prettamente alla disciplina della governance, mentre gli ultimi due si occupano rispettivamente di conferire delega al Governo per il riordino e la semplificazione del Tusmar e di disciplinare il regime transitorio delle disposizioni introdotte dalla nuova disciplina. Per un primo commento della legge si veda O. GRANDINETTI, *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 3, 2016, pag. 833 ss.

Con riferimento al secondo, il potere di revoca dell'assemblea è temperato dal necessario parere conforme della Commissione parlamentare di Vigilanza¹⁵.

La legge n. 220/2015 ha modificato il momento in cui deve intervenire tale parere: mentre nella disciplina precedente il parere della Commissione doveva essere espresso prima che l'assemblea (*rectius*, il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze¹⁶) deliberasse la revoca del consigliere, la nuova formulazione dell'art. 49, comma 7, prevede che l'assemblea deliberi la revoca e che questa acquisti efficacia *“a seguito di valutazione favorevole della Commissione parlamentare”*.

Non si tratta tuttavia di un mero differimento temporale, in quanto in precedenza il parere della Commissione parlamentare condizionava inevitabilmente il voto dell'assemblea, che di fatto si conformava alla decisione della Commissione, mentre, in base alla disciplina attuale, la deliberazione dell'assemblea precede il parere della Commissione parlamentare, chiamata ad attribuire efficacia ad un atto di per sé già perfetto.

4.2. Il consiglio di amministrazione

Il consiglio di amministrazione è l'organo a cui, in base al diritto comune, competono tipicamente i poteri gestori della società; la disciplina speciale ha reso il CdA Rai un soggetto ibrido, in cui, accanto ai poteri gestori, peraltro notevolmente ridotti in ragione delle ampie deleghe che la legge riconosceva al direttore generale e nel nuovo assetto all'amministratore delegato, si affiancano poteri di controllo e di garanzia circa il corretto adempimento delle finalità e degli obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo¹⁷.

¹⁵ Al riguardo si ricorda la sentenza n. 69/2009 della Corte costituzionale, con cui la Consulta ha dichiarato che non spettava al Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri, richiedere e votare nell'Assemblea Rai la revoca di un consigliere di amministrazione in assenza di previa deliberazione adottata dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. La Corte ha evidenziato in tale sede che *“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. 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 obiettività ed imparzialità imposti dall'art. 21 Cost.”*. Per un commento della sentenza si veda F. FELICETTI e M.R. SAN GIORGIO, *Revoca di un consigliere di amministrazione della Rai*, in *Corriere Giur.*, 2009, 5, 714 (nota a sentenza).

¹⁶ Il vecchio testo del Tusmar, all'art. 49, comma 8, così disponeva: *“Il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, nelle assemblee della società concessionaria convocate per l'assunzione di deliberazioni di revoca o che comportino la revoca o la promozione di azione di responsabilità nei confronti degli amministratori, esprime il voto in conformità alla deliberazione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi comunicata al Ministero medesimo”*.

¹⁷ Sull'evoluzione della disciplina del consiglio di amministrazione della Rai cfr. E. ROPPO, *Il governo della società per azioni RAI tra norme e prassi*, in *Contr. e impr.*, 1988, 832; V.E. COLARULLO, *La riforma del C.d.A. della Rai*, in *Quad. Cost.*, 1994, p.124 ss.; F. DONATI, *Il consiglio di amministrazione della RAI nella prospettiva di riforma*, in *Rapporto '93 sui*

La composizione del CdA è mutata nel tempo, passando dal consiglio a sedici – di cui dieci eletti dalla Commissione parlamentare e sei dall'assemblea dei soci – nella riforma del 1975 al consiglio a cinque di nomina parlamentare con la legge n. 206/93 fino ad arrivare al consiglio a nove membri della Legge Gasparri.

Anche la legge di riforma è intervenuta in tal senso, modificando sia il numero di consiglieri che gli organi incaricati di nominarli.

Nel dettaglio, ha snellito la composizione dell'organo consiliare, riducendo da nove a sette il numero dei suoi membri e ha inserito tra i requisiti previsti per la nomina l'onorabilità¹⁸, prevedendo inoltre che la composizione del CdA sia definita favorendo la presenza di entrambi i sessi, un adeguato equilibrio fra componenti caratterizzati da professionalità ed esperienza in ambito giuridico, finanziario, industriale e culturale.

Ha inoltre previsto una corposa serie di cause di incompatibilità e di cause ostative alla carica di consigliere.

Con riferimento alle prime, il comma 4 – ter prevede che la carica di membro del consiglio di amministrazione non può essere ricoperta da coloro che ricoprono la carica di Ministro, vice Ministro o sottosegretario di Stato o che abbiano ricoperto tale carica nei dodici mesi precedenti alla data della nomina o che ricoprano la carica di consigliere regionale, presidente della provincia e sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.

Con riferimento alle cause ostative, il comma 4 – quater esclude che possano essere nominati membri del CdA coloro che:

- si trovino in stato di interdizione perpetua o temporanea dai pubblici uffici;
- si trovino in stato di interdizione legale ovvero temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese, o comunque in alcuna delle situazioni indicate nell'art. 2382 c.c.;
- siano assoggettati a misure di prevenzione personale o patrimoniale disposte dall'autorità giudiziaria ai sensi del codice delle leggi antimafia, salvi gli effetti della riabilitazione;
- abbiano riportato una condanna con sentenza definitiva alla reclusione per uno dei delitti in materia societaria, fatti salvi gli effetti della riabilitazione;

problemi giuridici della radiotelevisione in Italia, a cura di P. BARILE – R. ZACCARIA, Torino, Giappichelli, 1994, p. 119 ss.;

¹⁸ In virtù di tale modifica, il comma 4 dell'articolo 49 è il seguente: *“Possono essere nominati membri del consiglio di amministrazione i soggetti aventi i requisiti per la nomina a giudice costituzionale ai sensi dell'articolo 135, secondo comma, della Costituzione o, comunque, persone di riconosciuta onorabilità, prestigio e competenza professionale e di notoria indipendenza di comportamenti, che si siano distinte in attività economiche, scientifiche, giuridiche, della cultura umanistica o della comunicazione sociale, maturandovi significative esperienze manageriali”*.

- abbiano riportato una condanna con sentenza definitiva alla reclusione per un delitto contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica, contro il patrimonio, contro l'ordine pubblico, contro l'economia pubblica ovvero per un delitto in materia tributaria;
- abbiano riportato una condanna con sentenza definitiva alla reclusione per qualunque delitto non colposo per un tempo pari o superiore a due anni.

Di particolare rilievo sono le modifiche intervenute in merito alle modalità di designazione dei membri del CdA. Nell'assetto precedente, i nove consiglieri erano designati, in numero di sette, da parte della Commissione parlamentare di vigilanza e i restanti due, tra cui il presidente del cda, dal Ministero dell'Economia e della Finanza.

In base al nuovo regime (art. 49 del Tusmar, commi da 5 a 9), che entrerà in vigore dal prossimo rinnovo consiliare, i sette consiglieri saranno eletti dai seguenti organi: due amministratori saranno eletti dalla Camera e due dal Senato, con voto limitato a un solo candidato, due saranno designati dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, conformemente ai criteri e alle modalità di nomina dei componenti degli organi di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dal MEF, e uno sarà designato, attraverso elezione, dall'assemblea dei dipendenti RAI, tra i dipendenti dell'azienda titolari di un rapporto di lavoro subordinato da almeno tre anni consecutivi.

Al fine di assicurare pubblicità e trasparenza alla procedura di nomina, i componenti del CdA designati dalla Camera e dal Senato saranno eletti tra coloro che presenteranno la propria candidatura nell'ambito di una procedura di selezione il cui avviso sarà pubblicato nei siti internet della Camera, del Senato e della RAI almeno sessanta giorni prima della nomina. Le candidature dovranno inoltre pervenire almeno trenta giorni prima della nomina e i curricula saranno pubblicati negli stessi siti internet.

Da segnalare come, in previsione della riforma costituzionale che ha reso il Senato un organo elettivo di secondo livello, rappresentativo degli enti territoriali, e ne ha ridotto notevolmente il numero dei membri, aver previsto che i poteri di nomina siano equamente ripartiti tra le due Camere pone degli interrogativi giuridici sulla legittimità di tale scelta¹⁹.

In tale ottica, sarebbe stato forse preferibile attribuire esclusivamente alla Camera il potere di nominare i membri del CdA o comunque limitare a un solo componente il numero dei membri di nomina senatoriale.

¹⁹ La nuova formulazione dell'articolo 55 della Costituzione, la cui approvazione definitiva è subordinata al referendum costituzionale previsto per l'autunno 2016, prevede infatti che la funzione rappresentativa della Nazione sia di pertinenza esclusiva della Camera dei Deputati, mentre al Senato spetti la rappresentanza delle istituzioni territoriali.



Per l'elezione del componente espresso dall'assemblea dei dipendenti della RAI, la procedura di voto sarà organizzata dal consiglio di amministrazione uscente, con avviso pubblicato nel sito internet della azienda almeno sessanta giorni prima della nomina, secondo i seguenti criteri:

- partecipazione al voto, garantendone la segretezza, di tutti i dipendenti titolari di un rapporto di lavoro subordinato;
- accesso alla candidatura dei soli soggetti che abbiano i requisiti fissati dalla disciplina generale per l'elezione dei membri di nomina politica.

Le singole candidature potranno essere presentate da una delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo o integrativo della Rai o da almeno 150 dipendenti.

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.

Il testo di legge non precisa se il membro di nomina aziendale debba essere o meno un dipendente Rai, anche se il rimando ai criteri elettivi previsti per i membri di nomina politica lascia ipotizzare che possa essere nominato anche un soggetto esterno all'azienda.

Per quanto riguarda i compiti del consiglio, la specificazione degli stessi, a seguito dell'abrogazione della legge n. 206/93, è stata trasfusa nello statuto societario.

Il Testo Unico, nella sua versione precedente, si limitava a precisare che il consiglio, oltre ad essere organo di amministrazione della società, svolgeva anche funzioni di controllo e di garanzia circa il corretto adempimento delle finalità e degli obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo.

A tale stringata definizione, la legge di riforma ha aggiunto la previsione secondo cui sono di competenza consiliare l'approvazione del piano industriale e del piano editoriale, del preventivo di spesa annuale, nonché degli investimenti che, anche per effetto di una durata pluriennale, siano di importo superiore a 10 milioni di euro.

In base allo statuto sono altresì attribuite alla competenza del CdA le deliberazioni concernenti:

- l'approvazione della proposta di bilancio della società, del piano di investimenti, del piano finanziario, delle politiche del personale e dei piani di ristrutturazione, avvalendosi di proposte del direttore generale;
- l'approvazione dei piani annuali di trasmissione e di produzione dell'azienda e delle variazioni che si rendano necessarie; nomina dei vice direttori generali e dei dirigenti di primo e di secondo livello, deliberandone altresì la collocazione aziendale;

- l'approvazione dei progetti specifici in materia di linea editoriale, investimenti, organizzazione aziendale, politica finanziaria e politiche del personale.

Il consiglio inoltre:

- esprime il parere obbligatorio per la nomina dei direttori di rete, di canale e di testata, che, nel caso dei direttori di testata, è vincolante se è espresso con la maggioranza dei due terzi;
- esprime parere sui criteri e le modalità per il reclutamento del personale e quelli per il conferimento di incarichi a collaboratori esterni, individuando i profili professionali e gli incarichi per i quali, in relazione agli specifici compiti assegnati, può derogarsi ai suddetti criteri e modalità;
- approva il piano per la trasparenza e la comunicazione aziendale.

Lo statuto prevede che il consiglio possa delegare al presidente del CdA alcune sue competenze, con l'eccezione di quelle previste dall'art. 2381, comma 4, c.c. (redazione del bilancio, emissione di obbligazioni, aumento e riduzione del capitale sociale, redazione del progetto di fusione e di scissione).

Esercitando tale facoltà, il consiglio, già nel corso del mandato consiliare 2012 – 2015, aveva attribuito al presidente il potere di firma per i contratti fino a 10 milioni di euro, ferma restando la competenza del direttore generale per quelli di valore inferiore ai 2.5 milioni di euro.

Per quanto attiene alle modalità di revoca dei membri del consiglio, come già anticipato, la relativa deliberazione sarà adottata dall'assemblea dei soci e diverrà efficace a seguito di valutazione favorevole della Commissione parlamentare di vigilanza.

Da ultimo, viene confermato anche in tale sede – sulla scorta di analoga previsione contenuta nella legge Gasparri – il carattere transitorio della disciplina di nomina e revoca del presidente e dei membri del CdA, fino al momento in cui venga disposta la privatizzazione della società.

È altresì molto plausibile che tale regime assuma carattere definitivo (almeno fino alla prossima riforma), attesa la difficile realizzazione della privatizzazione della Rai, prevista dalla legge ormai più di dieci anni fa e finora restata inattuata.

4.3. Presidente del consiglio di amministrazione

La figura del presidente del consiglio di amministrazione risulta di difficile inquadramento per le scarse disposizioni nella disciplina speciale che ne regolano i poteri²⁰.

²⁰ Al riguardo si veda S. BENVENUTI, *Gli organi di controllo nel servizio pubblico televisivo*, in *Dir. radiodiff.*, 1988, p. 23 ss. e G. MINERVINI, *I poteri di consiglieri, Presidente del C.D.A. e Direttore generale Rai*, in *Società*, 2002, 4, 401

La legge n. 103/1975, poi abrogata, all'articolo 10 precisava che *“il Presidente ha la rappresentanza legale della società, presiede il consiglio di amministrazione al quale risponde, esercita la sorveglianza sull'andamento della gestione aziendale ai fini del raggiungimento degli scopi sociali e per l'attuazione degli indirizzi della Commissione parlamentare”*.

La l. n. 206/93, rimasta in vigore fino all'introduzione della legge Gasparri, ha eliminato alcuni poteri del presidente (in particolare la funzione di sorveglianza sulla gestione), limitandosi a richiamare la funzione rappresentativa, nonché quella di convocare e presiedere il consiglio.

Il Tusmar ha confermato tale impostazione, precisando solamente la disciplina inerente alle modalità di nomina e lasciando per il resto la definizione dei suoi poteri alla disciplina codicistica.

A tal riguardo, il codice civile attribuisce al presidente il potere di rappresentanza esterna, volto a formalizzare la volontà societaria, oltre al potere di convocare, presiedere e formare l'ordine del giorno dei lavori del consiglio di amministrazione, con la possibilità dunque di orientare l'attività dell'organo amministrativo.

Oltre a tali poteri, la prassi ha contribuito a specificare ulteriormente il ruolo del presidente, attribuendogli una funzione di garanzia e di contrappeso al direttore generale e al CdA.

Tale ruolo era confermato dalle stesse modalità di nomina, che prevedono l'elezione da parte del consiglio di amministrazione nell'ambito dei suoi membri, subordinata al parere favorevole, espresso a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Nel recente passato, le deleghe attribuitegli dal CdA gli hanno conferito un ruolo più operativo all'interno dell'organizzazione aziendale, snaturando di fatto la sua funzione di garanzia.

Oltre al potere di firma per i contratti fino a 10 milioni di euro, il consiglio aveva delegato al presidente il potere di nomina dei dirigenti di primo e secondo livello appartenenti alle strutture non editoriali.

Del resto, il presidente era l'unico soggetto cui in concreto erano attribuibili le dette deleghe, in quanto il perimetro dei poteri del direttore generale era tassativamente definito dalla legge.

La legge di riforma non ha modificato il quadro appena delineato, confermando le modalità di nomina già stabilite nella precedente disciplina e prevedendo la possibilità che al presidente, previa delibera assembleare, siano *“affidate dal consiglio di amministrazione deleghe nelle aree delle relazioni esterne e istituzionali e di supervisione delle attività di controllo interno”*.

In tal modo viene recuperata la funzione di controllo sull'andamento della gestione aziendale prevista dalla legge del 1975, incrementando ulteriormente il numero di soggetti incaricati di vigilare sull'andamento della società.

La prima prassi applicativa della legge 220/2015 evidenzia, tuttavia, che la funzione di garanzia e di contrappeso al direttore generale e al CdA svolta in precedenza dal presidente sembra sia venuta meno,

probabilmente in considerazione dei più incisivi poteri attribuiti dalla legge al direttore generale/amministratore delegato e alla conseguente *deminutio* di ruolo del CdA e dello stesso presidente.

4.4. Direttore generale

La governance della Rai, almeno fino alla legge 220/2015, non prevedeva la figura – tipica delle società per azioni più strutturate – dell'amministratore delegato. In assenza di tale soggetto, il potere di gestione generale dell'azienda era attribuito al direttore generale²¹.

Tale figura, nella disciplina ordinaria delle società, in mancanza di una definizione esplicita della legge, è generalmente ritenuto un organo in posizione immediatamente subordinata agli amministratori, ma al contempo sovraordinata rispetto a quella di tutti gli altri dipendenti, cui spetta il compito di dare esecuzione agli indirizzi strategici e alle direttive impartite dagli amministratori per la gestione della società.

Il direttore generale Rai, per effetto della disciplina speciale che ne ha definito nel dettaglio le attribuzioni, ha assunto nel tempo i connotati di un amministratore delegato, piuttosto che di un soggetto sottoposto al consiglio di amministrazione.

L'ampiezza dei suoi poteri trovava fondamento nella stessa ragione della sua istituzione, quella di consentirgli una funzione riequilibratrice, nell'interesse degli azionisti, rispetto alla potestà gestoria attribuita ad un organo – il consiglio di amministrazione – di nomina parlamentare.

Le modalità di nomina, rimaste invariate dalla legge 206/93, riflettevano tale intendimento, dal momento che il direttore generale era nominato dall'assemblea dei soci, seppure d'intesa con il consiglio d'amministrazione.

La lettura delle competenze che l'articolo 49 del Tusmar, nella sua precedente versione, attribuiva al direttore generale è esplicitiva del ruolo centrale che tale figura rivestiva nell'organigramma Rai.

La legge infatti gli attribuiva la responsabilità della gestione aziendale nel quadro dei piani definiti dal consiglio di amministrazione, che in concreto si traduceva nel potere di firma di tutti gli atti e contratti di valore inferiore ad euro 2.582.284,50 e nel potere di proporre all'approvazione del CdA i contratti di valore superiore a tale cifra.

Più nel dettaglio, il direttore:

²¹ Sulla figura del direttore generale, si veda A. PARIGI, *Il Direttore generale*, in Radiotelevisione, a cura di R. ZACCARIA, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, vol. XV, Tomo II, Padova, Cedam, 1996, e più recentemente MINERVINI G., *op.cit.* Per l'analisi del rapporto tra consiglio di amministrazione e direttore generale nell'evoluzione della disciplina normativa cfr. in part. P. ABBADESSA, *Organizzazione della società concessionaria del servizio radiotelevisivo e "primato" del consiglio di amministrazione*, in AA.VV., *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, Napoli, 1985, 335 ss.

- assicurava, in collaborazione con i direttori di rete e di testata, la coerenza della programmazione radiotelevisiva con le linee editoriali e le direttive del CdA;
- proponeva al CdA le nomine dei vice direttori generali e dei dirigenti di primo e di secondo livello; assumeva, nominava, promuoveva e stabiliva la collocazione degli altri dirigenti, nonché, su proposta dei direttori di testata e nel rispetto del contratto di lavoro giornalistico, degli altri giornalisti, e ne informava il CdA; provvedeva alla gestione del personale dell'azienda;
- provvedeva all'attuazione del piano di investimenti, del piano finanziario, delle politiche del personale e dei piani di ristrutturazione, nonché dei progetti specifici approvati dal CdA in materia di linea editoriale, investimenti, organizzazione aziendale, politica finanziaria e politiche del personale;
- trasmetteva al CdA le informazioni utili per verificare il conseguimento degli obiettivi aziendali e l'attuazione degli indirizzi definiti dagli organi competenti.

Il quadro dei poteri così articolato evidenzia la sovrapposizione di alcuni profili di competenza tra i diversi organi, in grado di determinare uno stallo nella gestione societaria.

In particolare, gli ampi poteri gestori del direttore generale e la sua spiccata autonomia nei confronti del CdA più volte hanno determinato un contrasto tra i due organi che ha inevitabilmente compromesso lo svolgimento tempestivo ed efficiente della gestione societaria.

Proprio nell'intento di evitare tali situazioni di *impasse* e di rendere più efficiente la gestione societaria, una delle modifiche più rilevanti introdotte dalla legge 220/2015 è stata la sostituzione della figura del direttore generale con quella dell'amministratore delegato.

4.5. Amministratore delegato

La riforma (art. 49, commi da 10 a 12) ha modellato i poteri dell'amministratore delegato sulla base di quelli attribuiti in precedenza al direttore generale, introducendo alcune modifiche che dovrebbero assicurare al nuovo organo direttivo maggiore autonomia decisionale.

In primis, sono stati ampliati i suoi poteri di firma, che sono stati innalzati a 10 milioni di euro. Sostanzialmente la legge ha attribuito all'amministratore delegato i poteri che il CdA aveva delegato al presidente del consiglio di amministrazione durante il mandato 2012-2015.

La riforma ha incrementato i poteri del nuovo organo di governo sotto altri aspetti, svincolando l'attività dell'amministratore delegato dalle procedure codecisionali che la legge prevedeva per il direttore generale.

Nello specifico, l'amministratore delegato:

- ha il compito di assicurare (lui solo, e non più in collaborazione con i direttori di rete e di testata) la coerenza della programmazione radiotelevisiva con le linee editoriali e le direttive formulate e adottate dal CdA; gestisce il personale dell'azienda (come il direttore generale);
- ha il potere di nominare i dirigenti di primo livello, acquisendo, per i direttori di rete, di canale e di testata, il parere obbligatorio del CdA che, per i direttori di testata diviene vincolante se espresso con la maggioranza dei due terzi (il direttore generale aveva solo il potere di proporre al CdA le nomine dei vicedirettori generali e dei dirigenti di primo e di secondo livello);
- assume, nomina, promuove e stabilisce la collocazione aziendale degli altri dirigenti, nonché, su proposta dei direttori di testata e nel rispetto del contratto di lavoro giornalistico, degli altri giornalisti (ma, a differenza di quanto previsto per il direttore generale, non è tenuto a informarne il CdA);
- provvede anche all'attuazione del piano industriale e del preventivo di spesa annuale (viene meno, invece, la previsione in base alla quale il direttore generale trasmette al CdA le informazioni utili per verificare il conseguimento degli obiettivi aziendali e l'attuazione degli indirizzi definiti dagli organi competenti);
- definisce i criteri e le modalità per il reclutamento del personale e quelli per il conferimento di incarichi a collaboratori esterni, in conformità con quanto previsto per le società a partecipazione pubblica, individuando i profili professionali e gli incarichi per i quali, in relazione agli specifici compiti, si può derogare a tali criteri e modalità;
- provvede, nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali, alla pubblicazione e all'aggiornamento con cadenza almeno annuale dei dati e delle informazioni previste nel Piano per la trasparenza e la comunicazione aziendale.

E' nominato (come il direttore generale) dal consiglio di amministrazione, ma non più d'intesa, bensì su proposta dell'assemblea dei soci; si accentua, dunque, il ruolo del Governo nella procedura di nomina della figura centrale nell'organizzazione aziendale della Rai.

Deve possedere determinati requisiti di esperienza, maturata in incarichi di analoga responsabilità o in ruoli dirigenziali apicali nel settore pubblico o privato.

è assoggettato, al pari degli altri componenti degli organi di amministrazione e controllo, alla disciplina ordinaria di responsabilità civile prevista per le società di capitale. Nel sancire l'applicazione del diritto comune, la riforma ha evidentemente voluto riaffermare il carattere privatistico della Rai.

Rimane in carica per 3 anni – e comunque non oltre la scadenza del CdA – salva la facoltà di revoca da parte dello stesso CdA, sentito il parere dell'assemblea dei soci. Il suo compenso è determinato dal CdA, su indicazione dell'assemblea.

L'aumento dei poteri in capo all'amministratore delegato, pur giustificato dalla necessità di una maggiore efficienza nella gestione aziendale, incrementa ulteriormente l'influenza del Governo a scapito del Parlamento che, oltre a perdere il potere di nomina di tre consiglieri, vede notevolmente ridotto anche i suoi tradizionali poteri di vigilanza.

4.6. Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

Pur non essendo propriamente un organo di governo, non si può sottovalutare il ruolo centrale svolto dalla Commissione Parlamentare di Vigilanza nel processo decisionale della Rai²².

La prima istituzione di una Commissione parlamentare deputata a vigilare al fine di "assicurare l'indipendenza e l'obiettività informativa delle radiodiffusioni" risale al d.lgs. n. 428 del 1947.

La legge di riforma del 1975, al fine di dare esecuzione alla sentenza n. 225/74 della Corte Costituzionale e di riportare il controllo della Rai nell'orbita parlamentare, affidò alla Commissione – nel frattempo denominata Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi – la determinazione dell'indirizzo generale e l'esercizio della vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

La Commissione, composta di 20 deputati e 20 senatori nominati dai Presidenti delle Camere tra i rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari in modo da assicurarne la rappresentanza proporzionale, costituiva dunque l'organo a cui era demandato il compito di assicurare il perseguimento dei principi di indipendenza, obiettività e apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali, che costituivano i parametri cui vincolare la disciplina del settore radiotelevisivo e, in un periodo in cui il suo perimetro coincideva di fatto con quello della concessionaria pubblica, inevitabilmente anche della stessa Rai.

Di tale potere era espressione, *in primis*, la facoltà di nominare dieci (dei sedici) membri del consiglio di amministrazione Rai. Come abbiamo già visto, tale potere è sopravvissuto, a fasi alterne, fino alla riforma del 2015, quando è stato trasferito al Parlamento.

La Commissione aveva inoltre il compito di formulare gli indirizzi generali per l'attuazione dei principi fondamentali del sistema da parte della concessionaria pubblica e di vigilare sul rispetto degli indirizzi generali formulati (art. 4 L. 103/1975).

²² Sulla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, si vedano B. NAVA, *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni, radiotelevisione, comunicazioni elettroniche*, editoria. Guida alla regolamentazione del settore aggiornata al Codice delle comunicazioni elettroniche e al Testo unico della radiotelevisione, Milano, 2006, 33; C. MALINCONICO, *La vigilanza parlamentare sulla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forme di governo. L'esperienza dell'Italia*, a cura di R. DICKMANN- S. STAIANO, Milano, Giuffrè, 2008, p. 447 ss.

Soprattutto nel periodo successivo alla riforma del 1975 la Commissione diede ampio seguito a tale mandato, emanando numerosi atti di indirizzo finalizzati a garantire che l'attività della Rai si svolgesse nel rispetto dei principi fondamentali del sistema.

Tra le ulteriori attribuzioni, vi era quella di stabilire le norme per garantire l'accesso al mezzo radiotelevisivo, di formulare gli indirizzi generali relativi ai messaggi pubblicitari, di indicare i criteri generali per la formazione dei piani annuali e pluriennali di spesa e di investimento, di approvare i piani di massima della programmazione annuale e pluriennale e di vigilare sulla loro attuazione, di analizzare il contenuto dei messaggi radiofonici e televisivi, accertando i dati di ascolto e di gradimento dei programmi trasmessi, oltre al già ricordato potere di nomina della maggioranza dei componenti del Consiglio di amministrazione della Rai.

Il ruolo centrale nell'assetto del sistema radiotelevisivo italiano, attribuito alla Commissione dalla legge 103/1975, è stato ripetutamente confermato nel corso degli anni dalle pronunce della Corte Costituzionale²³, che ne ha riconosciuto la funzione di "organo-potere" (ordinanze n. 171 del 1997 e n. 137 del 2000), attribuendole la competenza a dichiarare definitivamente la volontà delle Camere *"in materia che attiene agli indirizzi per l'informazione"*.

Già in precedenza, l'autonoma rilevanza costituzionale della Commissione di Vigilanza era stata prospettata nell'ambito della questione di legittimità degli artt. 4 e 6 della legge 103 del 1975, dichiarata poi inammissibile con la sentenza n. 194 del 1987, in merito alla sindacabilità da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria degli atti della Commissione in materia di accesso al mezzo radiotelevisivo²⁴.

Con la successiva sentenza n. 49/1998, la Corte ha riconosciuto agli atti di indirizzo delle Camere nei confronti del servizio pubblico radiotelevisivo il carattere di espressione di una attribuzione costituzionale, in quanto tesi ad assicurare la realizzazione del principio del pluralismo.

L'ordinanza n. 137 del 2000 ha confermato in capo alla Commissione la qualifica di organo competente a dichiarare definitivamente la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nella materia dell'informazione e della propaganda concernente il procedimento di referendum abrogativo, a differenza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, la quale, secondo le parole della Consulta, *"benché goda di una posizione di particolare indipendenza all'interno dell'ordinamento, esercita attribuzioni disciplinate"*

²³ Per una ricostruzione diacronica del ruolo della Commissione secondo la Corte Costituzionale, si veda R. DICKMANN E GABRIELE 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 *Federalismi. it*, n. 5/2009.

²⁴ La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 231/1975, aveva già risolto positivamente la questione relativa alla legittimazione delle Commissioni parlamentari (nel caso specifico della Commissione parlamentare antimafia) ad essere parte nel giudizio di conflitto di attribuzione tra organi dello Stato.

dalla legge ordinaria, prive di uno specifico rilievo costituzionale, quindi non idonee a fondare la competenza della medesima a dichiarare definitivamente la volontà di uno dei poteri dello Stato”.

Più recentemente, richiamando i principi espressi nella sentenza n. 225 del 1974, la Corte ha chiarito, nell’ordinanza n. 61/2008, che *“la Commissione è investita di attribuzioni che discendono dall’esigenza di garantire il principio, fondato sull’art. 21 Cost., del pluralismo dell’informazione, in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e di vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo in modo esclusivo e preponderante”*.

Costante nel corso degli anni è stata, dunque, l’attribuzione alla Commissione, ribadita nella sentenza n. 69 del 2009²⁵, del ruolo di garante parlamentare del pluralismo nell’informazione radiotelevisiva pubblica. Precisa, infatti, la Corte che solo il pluralismo delle fonti è in grado di garantire l’imparzialità e l’obiettività dell’informazione e, in tal senso, la rappresentanza parlamentare, esercitata attraverso la Commissione di Vigilanza, è lo strumento più idoneo per assicurarne il rispetto e *“mantenere gli amministratori della società concessionaria, nei limiti del possibile, al riparo da pressioni e condizionamenti, che inevitabilmente inciderebbero sulla loro obiettività e imparzialità”*.

A dispetto di tale ruolo, negli ultimi anni i compiti della Commissione sono stati progressivamente ridotti, sia in ragione della prassi adottata dalla stessa Commissione che ha di fatto tralasciato di esercitare alcune competenze attribuitegli dalla legge, che a seguito degli interventi normativi, che ne hanno ridotto le attribuzioni.

La legge di riforma ha ulteriormente eliso le competenze della Commissione, mantenendo le sue funzioni di indirizzo generale e di vigilanza, ma eliminando sia il potere di nominare i membri del CdA, che le ulteriori competenze previste dalla legge del 1975, tra cui il parere sulle modifiche dello statuto Rai.

Riconducibile all’ambito dei tradizionali poteri di vigilanza è l’introduzione dell’obbligo per il CdA di riferire ogni sei mesi, prima dell’approvazione del bilancio, alla Commissione sull’attività svolta dalla Rai, consegnando l’elenco completo degli ospiti partecipanti alle trasmissioni.

Il riferimento temporale all’approvazione del bilancio potrebbe indurre a ipotizzare la possibilità di un controllo sui conti societari, nonostante tale possibilità sia stata esclusa nel corso della consiliatura 2012 – 2015 sulla base di un parere dell’Avvocatura dello Stato.

Non è stato toccato dalla riforma, invece, il parere obbligatorio, previsto dalla legge n. 249/1997, che la Commissione deve esprimere entro trenta giorni sullo schema di convenzione e sul contratto di servizio tra il Ministero dello sviluppo economico e la concessionaria del servizio pubblico.

²⁵ Per un commento della sentenza, si veda R. DICKMANN E GABRIELE MALINCONICO, *op.cit.*

L'ulteriore riduzione delle competenze della Commissione parlamentare rende manifesto il disegno complessivo della legge 220/2015, teso a riportare nell'ambito prettamente governativo la gestione ed il controllo sulla Rai ad evidente detrimento dei poteri di indirizzo e vigilanza parlamentari.

Anche la riconduzione direttamente al Parlamento del potere di nomina dei membri del CdA della Rai sottolinea tale intendimento, avuto riguardo al futuro assetto del Parlamento – determinato dall'applicazione combinata della riforma costituzionale e della nuova legge elettorale²⁶ – che vedrà una netta prevalenza numerica del partito di governo.

Sotto tale profilo, la composizione della Commissione parlamentare di vigilanza, nella quale sono rappresentati tutti i gruppi parlamentari e la cui presidenza per prassi viene assegnata ad un membro dell'opposizione, è in grado di rappresentare in modo più proporzionale le diverse componenti politiche del Paese, assicurando un maggiore tasso di democraticità rappresentativa rispetto al *plenum* parlamentare.

4.7. Il contratto di servizio

Un breve cenno nell'ambito della presente trattazione merita anche la modifica della procedura di definizione del contratto di servizio tra il Ministero dello sviluppo economico e la società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo²⁷, intervenuta ad opera della legge 220/2015.

Come noto, il contratto di servizio, siglato per la prima volta nel 1996, è l'accordo con il quale vengono definiti puntualmente le attività che in concreto la società concessionaria deve assolvere per espletare i suoi compiti di servizio pubblico.

Prima di ciascun rinnovo del contratto nazionale di servizio, l'AGCOM e il Ministro dello sviluppo economico fissano, con propria deliberazione, le linee guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo, definite in relazione allo sviluppo dei mercati, al progresso tecnologico e alle mutate esigenze culturali, nazionali e locali.

Le linee guida, unitamente agli obblighi minimi di servizio pubblico direttamente fissati dalla legge, costituiscono dunque il fondamento del contratto di servizio.

²⁶ La riforma elettorale, approvata con la legge 6 maggio 2015, n. 52 "Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati", prevede che "sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione". Soprattutto in caso di vittoria al ballottaggio, al partito di maggioranza saranno assegnati molti più seggi rispetto alla percentuale di voti raccolta.

²⁷ Sul contratto di servizio si vedano P. SILLETTI, *Definizione degli obblighi del servizio pubblico radiotelevisivo: il contratto di servizio RAI-Stato*, in A. PACE, R. ZACCARIA, G. De MINICO (a cura di), *Mezzi di comunicazione e riservatezza*, Napoli, Jovene 2008, p. 316; P. CARETTI, *Il contratto di servizio nel sistema delle fonti che disciplinano il servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Dir. radiodiff.*, 2000, p. 723; G. MALINCONICO, *Il contratto di servizio 2000-2002: l'esame da parte del Parlamento*, in *Dir. Radiodiff.*, 2000, p. 767; E. DEL PIANTA, *Il Contratto di servizio nel rapporto Stato-RAI*, in *Informazione e telecomunicazione*, a cura di R. ZACCARIA, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, vol. XXVIII, Padova, Cedam, 1999.

L'articolo 1 della riforma è intervenuto in tale procedura, prevedendo che il contratto sia stipulato previa delibera del Consiglio dei ministri, che stabilisce, altresì, gli indirizzi per l'emanazione delle linee guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico.

Si è rafforzato così in modo evidente il ruolo del Governo – con conseguente riduzione delle funzioni del Mise – alla cui previa delibera è subordinata la stipula del contratto di servizio, oltre che la definizione degli indirizzi cui dovrà attenersi il Ministero nel determinare, d'intesa con l'AGCOM, il contenuto degli ulteriori obblighi di servizio pubblico.

Meritevole di attenzione è la disposizione introdotta dall'articolo 5 della riforma, che prevede l'avvio da parte del Mise, in vista dell'affidamento della concessione del servizio pubblico radiotelevisivo, di una consultazione pubblica sugli obblighi del servizio medesimo, garantendo la più ampia partecipazione.

Sulla scorta degli esempi già presenti in altri Paesi europei, tale previsione rappresenta un primo timido tentativo di coinvolgere la società civile nella definizione dei compiti di servizio pubblico da affidare alla società concessionaria.

L'articolo 1 ha inoltre modificato la cadenza per il rinnovo di tutti i contratti di servizio – sia di quello nazionale, sia di quelli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano – che (da triennale) è diventato quinquennale.

Tale modifica è stata introdotta a causa della difficoltà di rinnovare il contratto con la cadenza triennale imposta dalla precedente disposizione; al riguardo, si ricorda che il contratto di servizio relativo al triennio 2013-2015 non è mai stato stipulato, nonostante sia stato approvato dalla Commissione parlamentare di Vigilanza il 7 maggio 2014. Ciò è stato dovuto in buona parte alla volontà della Rai, dal momento che il contratto di servizio imponeva ulteriori costi a carico dell'azienda, non sostenuti dal canone.

4.8. Regime transitorio

L'articolo 5 della riforma prevede che le disposizioni sulla composizione e la nomina del consiglio di amministrazione della RAI si applichino a decorrere dal primo rinnovo del consiglio medesimo, successivo alla data di entrata in vigore della presente legge.

Ciò comporta che, dal momento che l'ultimo rinnovo del CdA, prima dell'entrata in vigore della nuova legge, è avvenuto nel mese di agosto 2015, bisognerà attendere il successivo rinnovo del 2018 perché entrino in vigore le nuove norme in tema di composizione e nomina del CdA.

Allo stesso modo, fino al prossimo rinnovo del CdA, in forza del comma 2 dell'articolo 5, continuano ad applicarsi le disposizioni previste dalla precedente versione dell'articolo 49 in caso di dimissioni o impedimento permanente, ovvero di revoca del presidente o di uno o più membri del consiglio di amministrazione della RAI Radiotelevisione italiana Spa.

In attesa che, con il rinnovo del CdA, venga designato anche la nuova figura dell'amministratore, ad usufruire fin da subito dei poteri attribuiti dalla legge a quest'ultimo è il direttore generale al quale l'articolo 5 conferisce, *“oltre alle attribuzioni a esso spettanti in base allo statuto della società, anche i poteri e i compiti attribuiti all'amministratore delegato”*.

5. Il canone di abbonamento

La riforma del canone di abbonamento, seppure non contenuta nella legge 220/2015 ma nella legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n.208), merita una menzione in tale sede, in quanto le modalità di finanziamento della televisione pubblica condizionano inevitabilmente il grado di indipendenza della stessa dal potere politico.

In linea generale, il servizio pubblico radiotelevisivo può essere finanziato integralmente dallo Stato attraverso la tassazione generale o mediante una imposta di scopo (canone di abbonamento), oppure può reperire parte delle risorse necessarie all'espletamento dei compiti di servizio pubblico anche attraverso la raccolta pubblicitaria (c.d. sistema misto).

È opinione generalmente condivisa che il finanziamento attraverso il canone rappresenti il modello che garantisce la maggiore autonomia del servizio pubblico dalle ingerenze dello stato e del mercato, consentendo alla televisione pubblica di poter contare su un budget relativamente stabile nel tempo e di adottare una programmazione di lungo termine²⁸.

Di converso, tale forma di finanziamento si espone al rischio di una maggiore evasione da parte del contribuente, il quale, soprattutto se appartenente alla fascia giovane della popolazione, percepisce il canone come un'imposta iniqua e ingiustificata, alla luce dell'evoluzione tecnologica che consente di ricevere le trasmissioni televisive anche su piattaforme diverse dallo strumento televisivo tradizionale (ad esempio, personal computer o smartphone).

Il sistema di finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo italiano è riconducibile ad un sistema misto, basato sul canone di abbonamento e sui proventi derivanti dalla raccolta pubblicitaria. Il ricavo derivante dalla riscossione dei canoni è la fonte più importante delle risorse finanziarie della Rai e supera mediamente di circa 30 punti percentuali quella proveniente dalla raccolta pubblicitaria²⁹.

²⁸ In tal senso si veda il contributo dell'European Broadcasting Service, *Public funding principles for public service media*, a cura di Richard Burnley, Ginevra, 2016.

²⁹ In base al bilancio Rai del 2015, su un totale di ricavi pari a 2.493,1 milioni di euro, i proventi del canone ammontavano a 1.637,65 milioni, a fronte di ricavi pubblicitari pari 658,8 milioni di euro e altri ricavi di natura commerciale pari 196,80 milioni.

Il canone di abbonamento ai servizi radiotelevisivi è stato istituito nel nostro ordinamento giuridico con il R.D.L. n. 246 del 21 febbraio 1938, quando ancora il segnale televisivo era assente e le comunicazioni radio via etere erano circoscritte a un novero sensibilmente limitato di utenti.

La sua disciplina è rimasta sostanzialmente immutata nel tempo, nonostante i ripetuti interventi della Corte Costituzionale e i diversi interventi normativi che hanno ridisegnato la cornice di riferimento del sistema radiotelevisivo nazionale.

Ai sensi dell'art. 27, comma 8, della legge n. 488 del 1999, il canone di abbonamento alla televisione è attribuito per intero alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, ad eccezione della quota pari all'un per cento spettante all'Accademia di Santa Cecilia.

In merito alla natura giuridica del canone, la Corte costituzionale, nel ribadire la legittimità dell'imposizione del canone radiotelevisivo, ha chiarito con la sentenza 284/2002, che lo stesso *“costituisce in sostanza un'imposta di scopo, destinato come esso è, quasi per intero (a parte la modesta quota ancora assegnata all'Accademia nazionale di Santa Cecilia) alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo”*³⁰.

La Consulta ha avuto inoltre modo di precisare nella stessa pronuncia che *“il collegamento dell'obbligo di pagare il canone alla semplice detenzione dell'apparecchio, atto o adattabile alla ricezione anche solo di trasmissioni via cavo o provenienti dall'estero (...), indipendentemente dalla possibilità e dalla volontà di fruire dei programmi della concessionaria del servizio pubblico, discende dalla natura di imposta impressa al canone, che esclude ogni nesso di necessaria corrispettività in concreto fra obbligo tributario e fruizione effettiva di servizio”*.

In altre parole, il mero possesso di un apparecchio atto o adattabile alla ricezione comporta l'obbligo di corrispondere il canone di abbonamento, a prescindere dall'effettivo utilizzo del servizio pubblico radiotelevisivo.

L'ammontare del canone è stabilito con decreto, entro il mese di novembre di ciascun anno, dal Ministero dello Sviluppo Economico, in misura tale da consentire alla società concessionaria di coprire i costi che prevedibilmente verranno sostenuti nell'anno successivo per adempiere gli specifici obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo, come desumibili dall'ultimo bilancio aziendale, prendendo anche in considerazione il tasso di inflazione programmato e le esigenze di sviluppo tecnologico dell'impresa.

³⁰ Sulla natura giuridica del canone, cfr. F. DI NUNZIO, *Sulla natura giuridica del canone di abbonamento alla televisione*, in *Giur. It.*, 1994, 5 (nota a sentenza), A. FANTOZZI, *Brevi note sulla qualificazione tributaria del canone radiotelevisivo*, in *Giur. Cost.*, 1988, p. 2539 ss.; V. ZENO ZENCOVICH, *Canone radiotelevisivo ed effettiva fruizione dei programmi irradiati dalla RAI*, in *Dir. inf.*, 1985; S. FOIS, *Brevi note sulla natura giuridica del canone di abbonamento radiotelevisivo*, in *Dir. inf.*, 1985; A. FRANCO, *Natura e profili costituzionali del canone di abbonamento nel quadro del rapporto di utenza radiotelevisiva*, in *Giur. Cost.*, 1983, p. 1629. Per un commento della sentenza n. 284/2002 della Consulta, si veda R. BORRELLO, *Il canone radiotelevisivo di nuovo dinanzi alla Corte: l'ennesimo capitolo della storia di un tributo controverso*, in *Giur. cost.*, 2002, 3, pp. 2062 ss.

Al fine di determinare l'entità dei costi necessari per l'espletamento del pubblico servizio, la società concessionaria ha l'obbligo di predisporre il bilancio di esercizio, indicando in una contabilità separata, soggetta al controllo di una società di revisione in posizione di indipendenza, i ricavi derivanti dal gettito del canone e gli oneri sostenuti nell'anno solare precedente per la fornitura del servizio pubblico.

La contabilità separata, quindi, ha lo scopo di isolare, all'interno dell'attività complessiva dell'azienda, quella relativa al servizio pubblico, al fine di evitare che gli altri settori di intervento della società nel mercato, possano essere supportati, anche in parte, da risorse pubbliche e, in sostanza, ad assicurare la trasparenza e la responsabilità nell'utilizzo del finanziamento pubblico.

Peraltro, l'articolo 47, comma 4, del Tusmar sancisce espressamente il divieto per la società concessionaria pubblica di utilizzare, direttamente o indirettamente, i ricavi derivanti dal canone per finanziare attività non inerenti al servizio pubblico generale radiotelevisivo.

Data la stretta correlazione tra i costi sostenuti per lo svolgimento dei compiti di pubblico servizio e le risorse derivanti dal canone di abbonamento, il fenomeno evasivo del tributo, che nel corso degli anni ha raggiunto dimensioni sempre maggiori³¹, rischia di compromettere la stabilità economica dell'azienda pubblica, anche in considerazione dei minori ricavi derivanti dalla raccolta pubblicitaria rispetto al passato.

Al fine di contrastare tale tendenza, la legge di stabilità 2016 ha modificato le modalità di riscossione del canone, introducendo la presunzione secondo la quale l'esistenza di un'utenza per la fornitura di energia elettrica nel luogo in cui un soggetto ha la sua residenza anagrafica, fa presumere la detenzione di un apparecchio atto alla ricezione delle radioaudizioni³², al cui possesso il regio decreto n. 246/1938 riconduce l'obbligo di corrispondere il canone³³.

L'introduzione della suddetta presunzione ha permesso, sulla scorta di quanto previsto in altri Paesi europei (Grecia, Portogallo, Turchia), di modificare il precedente regime di esazione del tributo – affidato all'Agenzia delle Entrate e basato sull'ordinario regime di riscossione degli altri tributi statali – consentendo di incorporare il canone direttamente all'interno delle fatture emesse dalle società fornitrici di energia elettrica.

³¹ Secondo le stime contenute nel bilancio Rai del 2015, l'evasione dovrebbe riguardare il 27% dei soggetti tenuti al pagamento del canone.

³² Contestualmente, l'importo del canone è stato ridotto da 113,50 a 100 euro.

³³ Il progresso tecnologico ha ampliato notevolmente il numero di apparecchi suscettibili di ricadere nella predetta definizione; in estrema sintesi, debbono ritenersi assoggettabili a canone tutte le apparecchiature munite di sintonizzatore per la ricezione del segnale (terrestre o satellitare) di radiodiffusione dall'antenna radiotelevisiva. Si veda al riguardo la nota esplicativa n. 28019 del 20 aprile 2016 della Direzione Generale Pianificazione e Gestione Spazio radioelettrico del Ministero dello Sviluppo Economico.

Tale misura, potenzialmente in grado di ridurre drasticamente l'evasione del tributo, dovrebbe determinare un incremento delle risorse derivanti dal canone pari a circa 500 milioni di euro³⁴.

A tal riguardo, la legge di stabilità prevede che l'(eventuale) extragettito derivante dalla minore evasione del tributo sia riservato all'Erario per una quota pari al 33% del suo ammontare per l'anno 2016 e del 50% per gli anni 2017 e 2018, ferma restando l'assegnazione alla Rai della restante quota.

Più nello specifico, tali quote sono destinate:

- all'ampliamento, sino ad euro 8.000, della soglia per l'esenzione dal pagamento del canone di abbonamento in favore di soggetti di età pari o superiore a settantacinque anni (il limite precedente era pari ad euro 6.713,98);
- al finanziamento, fino ad un importo massimo di 50 milioni di euro in ragione d'anno, di un Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, da istituire nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico;
- al fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'articolo 1, comma 431, della legge di stabilità 2014 (147/2013).

Il comma 160 della legge n. 208/2015 demanda ad un successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, la ripartizione delle somme attribuite all'Erario.

Da sottolineare come i maggiori ricavi derivanti dalla riduzione dell'evasione non saranno dunque destinati integralmente alla Rai – di fatto la naturale destinataria di tale extragettito – ma saranno utilizzati per finalità estranee alla copertura dei costi del servizio pubblico radiotelevisivo.

Appare inevitabile scorgere in tale scelta la volontà dell'Esecutivo di servirsi del canone di abbonamento a sostegno della fiscalità generale – nonostante la legge n. 488/1999 riservi espressamente alla Rai la totalità del canone di abbonamento – sulla scia della tendenza inaugurata dal decreto legge n.66/2014 (convertito dalla legge n. 89 del 2014).

Tale decreto aveva ridotto di 150 milioni di euro, per l'anno 2014, le somme derivanti dal canone di abbonamento che lo Stato avrebbe dovuto riversare alla Rai; la legge di stabilità 2015 ha confermato tale riduzione, nella misura del 5%, per gli anni successivi.

Se, come già evidenziato, l'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo passa anche attraverso la possibilità di godere di un flusso di risorse finanziarie costante nel tempo e non soggetto alle esigenze di

³⁴ Tali sono le stime del Governo riportate nell'articolo di Aldo Fontanarosa, *Canone Rai, il governo: evadere è un reato. Previste sei rate da sedici euro*, consultabile sul sito [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it/politica/2015/10/20/news/canone_il_governo_evadere_e_un_reato_previste_sei_rat_e_da_sedici_euro-125463093/), al seguente link: http://www.repubblica.it/politica/2015/10/20/news/canone_il_governo_evadere_e_un_reato_previste_sei_rat_e_da_sedici_euro-125463093/

cassa del bilancio statale, la possibile riconduzione (anche parziale) del canone di abbonamento nell'ambito della fiscalità generale rischia di accentuare ulteriormente la dipendenza della Rai nei confronti del potere politico.

6. Cenni di comparazione

L'idea di una televisione pubblica indipendente dal potere politico costituisce un modello cui si ispira la maggior parte dei paesi europei nel disciplinare il servizio pubblico radiotelevisivo.

Tale aspirazione, che connota tutti i tentativi più recenti di riforma, si scontra con la realtà dei fatti, dal momento che anche le esperienze estere più virtuose non sono del tutto scure da condizionamenti politici.

Al contrario, è sufficiente analizzare nelle linee generali la struttura organizzativa delle principali televisioni pubbliche europee per accorgersi che, seppure con gradi differenti di pervasività, il potere politico condiziona apertamente il servizio pubblico radiotelevisivo³⁵.

Del resto, la circostanza che nessuno dei principali Paesi europei abbia considerato l'ipotesi di dismettere la partecipazione statale dalle società concessionarie di servizio pubblico evidenzia la considerazione di cui ancora oggi il settore radiotelevisivo gode agli occhi del potere politico.

6.1. Francia

In Francia, il servizio pubblico radiotelevisivo è disciplinato dalla *Loi n. 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication* ed è stato oggetto di riforma nel 2009, attraverso la *Loi n. 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision*³⁶, che ha apportato importanti modifiche alla natura giuridica e alla governance di *France Télévisions*, la società che si occupa della gestione dei canali televisivi pubblici.

Prima di tale riforma, *France Télévisions* era una società *holding* che raggruppava le diverse società (“*sociétés nationales de programmes*”) che gestivano separatamente le emittenti televisive pubbliche (*France 2; France 3; France 4; France 5; Réseau France Outre-mer*). Con la legge del 2009 il gruppo *France Télévisions* è divenuto una società unica, a capitale interamente pubblico, che gestisce i cinque canali televisivi dello Stato.

³⁵ Per un quadro generale della legislazione in materia radiotelevisiva dei Paesi europei si veda E. De BLASIO, M. SORICE (a cura di), *Il servizio pubblico. Pluralismo, democrazia, media*, Milano, Fondazione per la sussidiarietà, 2014. Sui Paesi oggetto del presente contributo si veda anche il dossier della Camera dei Deputati n.12 – Luglio 2015, *Sistemi radiotelevisivi pubblici di Francia, Germania, Regno Unito e Spagna: quadro generale, governance e meccanismi di finanziamento*.

³⁶ Per un approfondimento sulla legislazione francese in materia di disciplina del servizio radiotelevisivo pubblico, cfr. G. E. VIGEVANI, *L'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo negli ordinamenti europei. Le trasformazioni dei media pubblici in Francia e Spagna*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 59-89.



Il Presidente di *France Télévisions* è nominato dal Presidente della Repubblica con un mandato di cinque anni, previo parere favorevole del *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*³⁷ (CSA), autorità amministrativa indipendente con compiti di regolazione e di controllo del settore radiotelevisivo, e delle due commissioni parlamentari competenti per gli affari culturali.

In particolare, la legge n. 2009-257³⁸ prevede che, ad esito di un'audizione pubblica del soggetto indicato dal Presidente della Repubblica, le commissioni possano esercitare un potere di veto sulla nomina qualora i tre quinti dei votanti formulino un giudizio negativo.

Prima della riforma del 2009, il Presidente di *France Télévisions* era nominato dal CSA. Il nuovo intervento legislativo, ridefinendo il procedimento di nomina, ha dunque posto un rafforzamento dei poteri del Capo dello Stato, seppure bilanciato dai poteri di veto parlamentari e dell'autorità indipendente.

La Corte costituzionale francese si è pronunciata ripetutamente sulla legittimità dell'assetto organizzativo disegnato dalle leggi che hanno disciplinato nel tempo il settore audiovisivo, avallando sia il regime precedente che prevedeva la nomina del Presidente da parte del CSA che quello attuale, secondo il quale la nomina è di competenza del Capo dello Stato.

Con le decisioni n. 89-259 del 26 luglio 1989 e n. 2000-433 del 27 luglio 2000, la Corte aveva ritenuto che la nomina del Presidente delle televisioni pubbliche da parte di un'autorità amministrativa indipendente garantisse maggiormente l'indipendenza e l'imparzialità del settore.

In particolare nella decisione n. 89-259 del 26 luglio 1989, il *Conseil* aveva ritenuto che la nomina dei presidenti delle televisioni pubbliche «*relève d'une autorité administrative indépendante avait pour objet de garantir l'indépendance de ces sociétés et de concourir ainsi à la mise en oeuvre de la liberté de communication*».

Tale concetto fu ulteriormente precisato nella decisione n. 2000-433 del 27 luglio 2000, ove la Corte aveva 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 oeuvre de la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la "Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*

³⁷ Tale autorità, cui è attribuito in generale il potere di garantire l'esercizio della libertà di comunicazione, è stata istituita nel 1989 con una modifica alla legge fondamentale del settore radiotelevisivo, approvata nel 1986 (*Loi n. 89-25 du 17 janvier 1989 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*). Nell'ambito dei poteri di controllo attribuitigli dalla legge n. 2009-258, il CSA trasmette ogni anno una relazione sull'esecuzione dei compiti di servizio pubblico (*cahier des charges*) della società France Télévisions alle commissioni parlamentari competenti per gli affari culturali di entrambe le Camere (art. 48 della legge n.86-1067, modificato dall'art. 25 della legge n.2009-258).

³⁸ *Loi organique n. 2009-257 relative relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France*.

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».

In seguito, il *Conseil constitutionnel*, consultato in via preventiva in merito alla legittimità costituzionale della riforma del 2009, ha sostanzialmente approvato il nuovo assetto organizzativo di *France Télévisions*, ritenendo in particolare che la procedura di nomina del suo Presidente non violi l'art. 11 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, né comprometta l'indipendenza dei media sancita dall'art. 34 della Costituzione.

Infatti, pur confermando l'obbligo costituzionale di assicurare l'indipendenza del servizio pubblico, non ha ritenuto che solo il conferimento del potere di nomina al CSA fosse in grado di assicurare il rispetto di tale principio, essendo questo adeguatamente tutelato attraverso l'attribuzione all'autorità indipendente e alle commissioni parlamentari di un potere di codecisione attraverso il meccanismo del parere conforme.

La riforma non ha toccato invece le modalità di composizione del consiglio di amministrazione di *France Télévisions*, rimaste sostanzialmente invariate rispetto a quanto già previsto dalla *Loi n. 86-1067*.

A tal riguardo, si precisa che la nomina dei consiglieri di amministrazione, composto da quattordici membri (oltre al Presidente), il cui mandato dura cinque anni, compete a diversi organi: due sono di nomina parlamentare e vengono designati dalle commissioni competenti in materia di cultura dell'Assemblea nazionale e del Senato; cinque sono rappresentanti dello Stato; cinque personalità indipendenti nominate dal Consiglio superiore dell'audiovisivo, di cui una rappresentativa delle associazioni di difesa dei consumatori; due rappresentanti del personale.

6.2. Germania

In Germania, l'indipendenza del settore radiotelevisivo dal potere politico trova fondamento nell'articolo 5 della Legge fondamentale (*Grundgesetz*), che stabilisce la libertà di espressione, la libertà di trasmissione e la non interferenza dello Stato sulla materia radiotelevisiva come pilastri della democrazia tedesca³⁹.

Il sistema radiotelevisivo tedesco nasce subito dopo la Seconda Guerra Mondiale già strutturato su basi territoriali e la struttura federale della Germania attribuisce ai singoli *Länder* il compito di disciplinare il sistema televisivo al fine di garantire il rispetto delle peculiarità locali e regionali, mentre lo Stato Federale regola l'utilizzo delle frequenze e si occupa della costruzione delle infrastrutture.

³⁹ Sul sistema radiotelevisivo tedesco, si veda E. De BLASIO, M. SORICE (a cura di), *op.cit.*, e il già menzionato dossier della Camera dei Deputati n.12 – Luglio 2015.

Appositi accordi (*Staatsverträge*) tra il *Bund* e i *Länder* disciplinano il coordinamento delle legislazioni regionali, fissando un set di regole comuni per la disciplina del settore radiotelevisivo.

La natura federale dello Stato tedesco si riflette inevitabilmente sulla struttura del servizio pubblico radiotelevisivo: ARD (*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands*), il primo canale pubblico nato nel 1950, è un consorzio composto da nove emittenti locali, giuridicamente e economicamente indipendenti l'una dall'altra, che lavorano in stretta collaborazione per produzioni radiofoniche e televisive, nonché per programmi comuni.

A questo si è aggiunta nel 1963 la ZDF, *Zweites Deutsches Fernsehen* (“Seconda Televisione Tedesca”), che rappresenta il secondo canale televisivo pubblico della Germania.

Le regioni, attraverso i loro enti radiotelevisivi, organizzano dunque i due canali televisivi nazionali (Das Erste-ARD e ZDF) e una serie di canali televisivi a copertura regionale.

Per quanto riguarda la governance, il controllo e la responsabilità del sistema pubblico, i governi dei *Länder*, analogamente al modello inglese, hanno adottato un sistema di “controllo interno”. I governi regionali detengono un “potere di ultima istanza” sugli organismi radiotelevisivi, che viene esercitato soltanto in casi estremi di “cattiva gestione” o di gravi violazioni di legge.

Per ogni emittente pubblica sono previste tre autorità responsabili per la gestione e supervisione dell'organismo: il Direttore Generale, il Consiglio televisivo e il Consiglio d'amministrazione.

Il Direttore Generale è responsabile per i programmi e per tutte le questioni amministrative ed ha il compito di rappresentare l'emittente all'esterno. È nominato dal Consiglio televisivo con un mandato di quattro anni e nomina, a sua volta, uno staff.

Il Consiglio per l'emittenza radiotelevisiva (denominato *Rundfunkrat* nella rete ARD e *Fernsehrat* nella rete ZDF) è l'organo collegiale, composto da rappresentanti dei più importanti gruppi sociali, che ha il compito di rappresentare gli interessi del pubblico e di assicurare che i programmi rispettino le esigenze previste dalla legge, adottando orientamenti sulla programmazione.

Il Consiglio d'Amministrazione (*Verwaltungsrat*) costituisce un organo di controllo incaricato di sorvegliare le attività degli amministratori, in particolare in materia di bilancio. I suoi membri sono scelti, di norma, dal Consiglio per l'emittenza radiotelevisiva, ma non provengono dallo stesso Consiglio.

La televisione pubblica tedesca ha adottato, al pari della sistema radiotelevisivo inglese, un sistema di governance caratterizzato da un organo filtro tra la proprietà e l'organo amministrativo, che almeno in teoria dovrebbe consentire una maggiore indipendenza delle emittenti pubbliche dal poter politico.

Ciò non ha impedito che lo Stato esercitasse comunque un'influenza eccessiva nella gestione della televisione pubblica. Nel marzo 2014 è dovuta intervenire la Corte Costituzionale a censurare tale atteggiamento, imponendo alla tv pubblica ZDF di ridurre a meno di un terzo, rispetto al numero

complessivo dei membri dei rispettivi organi, il numero dei rappresentanti dello Stato presenti nel consiglio di amministrazione e nel consiglio di vigilanza entro il 2015, al fine di assicurare libertà di espressione e pluralismo nella rappresentanza dei gruppi sociali.

Secondo i giudici in base alle norme sulla libertà di espressione contenute nella costituzione tedesca la televisione pubblica non dev'essere *“un organo dello Stato”*, ma *“riflettere la diversità della società”*.

6.3. Spagna

La Costituzione spagnola del 1978 prevede all'articolo 20, all'interno del Capitolo II “Diritti e libertà”, 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 significativi, rispettando il pluralismo della società e delle diverse lingue della Spagna”*.

La Costituzione fissa quindi dei principi ineludibili in materia di organizzazione dei mezzi di comunicazione, in primis il controllo parlamentare sulla loro attività e il coinvolgimento dei gruppi sociali e politici nella loro gestione.

In tale cornice normativa, il governo Zapatero nel 2004 ha istituito, mediante il Real Decreto n. 744 del 23 aprile 2004, il *Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado*, un comitato di cinque saggi con il compito di riformare *ab ovo* il settore radiotelevisivo pubblico⁴⁰.

A conclusione del lavoro svolto, durato nove mesi, il *Consejo* ha approvato un rapporto, nel quale proponeva, al fine di disegnare un sistema radiotelevisivo più aderente alle sue finalità di servizio pubblico e più autonomo dal potere politico, una profonda revisione dell'assetto organizzativo e di governo della televisione pubblica e la creazione di un'autorità indipendente con il compito di disciplinare il settore audiovisivo⁴¹.

Nel 2006 viene approvata la legge 17/2006 che, recependo buona parte delle indicazioni del *Consejo de Sabios*, trasforma la RTVE (*Radio y Televisión Española*) in una *Corporación* a totale partecipazione statale, ridefinendone la struttura in ossequio al nuovo modello organizzativo. Nel precedente assetto organizzativo, disegnato dalla *Ley 4/1980*, la gestione del servizio pubblico radiotelevisivo da parte di RTVE era esercitata da tre società a capitale interamente statale: *Radio Nacional de España* (RNE), la rete governativa di stazioni radio *Radio Cadena Española* (RCE) e *Televisión Española* (TVE).

⁴⁰ Per un approfondimento della legislazione spagnola, si veda G. E. VIGEVANI, op. cit.

⁴¹ Il testo integrale del rapporto in lingua spagnola è consultabile al seguente indirizzo internet: <http://www.mpr.es/NR/rdonlyres/D03898BE-21B8-4CB8-BBD1-D1450E6FD7AD/73066/Informereformamediosde titularidaddelestado.pdf>



Viene così prevista la presenza di un *Consejo de Administración*, composto da dodici membri, di un Presidente, di un *Consejo Asesor*, composto da quindici membri designati dalle principali associazioni rappresentative della società spagnola e di un *Consejo de Informativos*, organo interno composto da esperti dell'informazione, con funzioni di vigilanza sull'indipendenza, l'obiettività e la veridicità dei contenuti informativi della radiotelevisione pubblica.

Il Consiglio di amministrazione è responsabile del raggiungimento degli obiettivi generali fissati, del raggiungimento dei principi di programmazione e della buona amministrazione e governo dell'ente RTVE.

Il Parlamento esercita un'attività di controllo sullo svolgimento dell'attività di RTVE, che è tenuta ad inviare annualmente alle Camere un rapporto sulle modalità di esecuzione del contratto – programma e del mandato – quadro.

Con riferimento alle modalità di nomina dei membri del consiglio di amministrazione la legge del 2006 prevedeva che questi fossero eletti dalle *Cortes Generales*, e in particolare otto 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.

Il Presidente, con funzioni di rappresentanza della RTVE e di direzione esecutiva ordinaria della *Corporación*, era scelto dal Congresso tra i componenti dallo stesso eletti, a maggioranza dei due terzi. Anche la nomina del Presidente era dunque, per la prima volta, sottratta al Governo, che in precedenza nominava il Direttore Generale, allora vertice esecutivo della società.

La maggioranza qualificata dei due terzi richiesta per la nomina del Presidente e dei membri del Consiglio di Amministrazione, oltre che il potere di nomina attribuito alle rappresentanze sindacali, rendevano il sistema di governance della televisione pubblica più pluralistico e autonomo dal potere politico.

Nel 2012, la nuova maggioranza di Governo, con a capo Mariano Rajoy, ha modificato con l'approvazione del *Real Decreto-ley 15/2012*, del 20 aprile 2012, la struttura di governance della RTVE, introducendo alcune modifiche che hanno riportato nell'orbita governativa il controllo della televisione pubblica, riducendo da dodici a nove il numero dei componenti del Consiglio di amministrazione, portando da otto a cinque i designati dal *Congreso de los Diputados* ed eliminando il potere di nomina attribuito alle rappresentanze sindacali.

Inoltre, ha abrogato la disposizione fondamentale della maggioranza qualificata dei due terzi per la nomina del Presidente e degli amministratori, stabilendo che, a partire dalla seconda votazione, sia sufficiente la maggioranza assoluta.

Il processo di riforma del settore radiotelevisivo è stato completato nel 2010 con l'approvazione della *Ley General de la Comunicación Audiovisual*, che recependo le direttive europee in materia di audiovisivo e le

indicazioni del Consiglio dei Saggi, ha istituito il *Consejo Estatal de Medios Audiovisuales*, autorità indipendente di regolazione del sistema dei media, così completando il percorso avviato nel 2004.

La nascita di tale organo è al momento congelata e il Governo Rajoy nel gennaio 2012 ha dichiarato di volere rinviare la sua istituzione, adducendo come motivo la necessità di rivedere complessivamente il sistema delle autorità indipendenti, oltre che ovviamente la crisi della finanza pubblica.

6.4. Regno Unito

Nel Regno Unito, la disciplina dell'assetto organizzativo della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo *British Broadcasting Company* (BBC), società istituita nel 1923, si ricava dal complesso di norme costituito dalle disposizioni dello Statuto societario (*Royal Charter*) e dal contratto di servizio (*Agreement*) concluso tra la BBC e il Ministro competente per materia (*Secretary for Culture, Media and Sport*)⁴². I due documenti costituiscono l'asse portante della governance societaria e sono soggetti a revisione periodica attraverso un meccanismo di consultazione aperto alle istanze della società civile che assicura il rispetto del principio di pluralismo esterno nell'ottica del perseguimento delle finalità istituzionali della società.

Organi fondamentali di governo della BBC sono il *Trust*, introdotto nel 2006⁴³ in sostituzione del precedente *Board of Governors*, e l'*Executive Board*.

Il *Trust* è un organo collegiale, definito nel *Royal Charter* come “organo sovrano” della BBC, ed è formato da dieci membri nominati dalla Corona (su proposta del Governo), di cui quattro in rappresentanza delle regioni del Paese (un membro per l'Inghilterra, uno per la Scozia, uno per il Galles e uno per l'Irlanda del Nord), che durano in carica per cinque anni con mandato rinnovabile per una sola volta.

La discrezionalità del Governo in merito alla nomina dei componenti del *Trust* viene temperata dal processo di selezione dei candidati che avviene secondo le regole sancite dal *Committee on Standards in Public Life* per i più importanti incarichi pubblici e prevede la pubblicazione sui media e *on line* del bando per il posto vacante, il controllo dei *curricula* da parte di organismi indipendenti e approfondite audizioni da parte delle Commissioni parlamentari.

⁴² Per un confronto tra il modello inglese e la riforma italiana introdotta dalla legge 220/2015 (nell'articolo ancora in fase di approvazione) si veda G. DE MINICO, *Europa, tecnica e mercato. Riforme e futuro per BBC e RAI*, in *Politica del diritto*, 2015, n. 2, pp. 215.

⁴³ Il *Royal Charter*, stipulato per la prima volta nel 1926, è infatti sottoposto a periodico aggiornamento a cadenza pressoché decennale; la versione vigente, entrata in vigore il 1° gennaio 2007, ha scadenza il 31 dicembre 2016 ed è frutto della nona revisione in ordine di tempo. Cfr. *Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation*, entrata in vigore il 1/1/07, reperibile in [www. http://bbccharterreview.org.uk](http://bbccharterreview.org.uk). Per un'esposizione organica degli obiettivi della riforma si veda il White paper recante “*A public service for all: the BBC in the digital age*”, del marzo 2006, consultabile nel medesimo sito web.

Le competenze del *Trust* attengono principalmente alla tutela generale degli utenti, alla definizione delle priorità strategiche e alla vigilanza sul perseguimento delle finalità di pubblico interesse della società concessionaria nonché sulla sua indipendenza.

L' *Executive Board* è invece l'organo preposto alla gestione operativa della società in conformità agli indirizzi del *Trust*, che vigila su di esso e ne nomina il Presidente.

Il *Board* ha assetto collegiale a composizione mista, essendo costituito da amministratori con poteri gestionali ed altri membri che ne sono privi; questi ultimi sono selezionati tra il personale di altre aziende e nominati dal *Trust*. Del *Board* fa parte anche il *Director General*, figura cui è affidata la gestione generale della società. Al fine di accentuare la distanza tra BBC e Governo, si prevede che l'*Executive Board* e il Direttore Generale siano responsabili solamente nei confronti del *Trust*.

Nonostante il modello organizzativo della BBC sia spesso assunto quale paradigma di efficienza ed indipendenza dal potere politico, non mancano le critiche da parte dell'opinione pubblica inglese, appuntatesi in particolare sul duplice ruolo, di guida generale e di regolazione, esercitato dal *Trust*.

Al riguardo, in ragione della prossima revisione dello Statuto e del contratto di servizio prevista per la scadenza del 2016, è stato di recente diffuso il Report indipendente, “*A Review of the Governance and Regulation of the BBC*”⁴⁴ commissionato dal Segretario di Stato per la Cultura, i Media e lo Sport, di cui si riportano le conclusioni relative alle auspicabili modifiche in tema di governance: 1) *regulatory oversight of the BBC should pass wholly to Ofcom*; 2) *the BBC should have a unitary Board, with a majority of Non-Executive Directors*.

Pertanto, il *Trust* dovrebbe mantenere esclusivamente gli attuali poteri di gestione, mentre i poteri regolamentari dovrebbero essere attribuiti *all'Ofcom*, l'autorità indipendente per le comunicazioni del governo inglese.

Inoltre, dovrebbe essere abbandonato l'attuale modello organizzativo, che prevede un organo amministrativo composto da due *Board* distinti, in quanto inutile fonte di confusione in merito ai ruoli di competenza dei due organi, a favore di un singolo consiglio di amministrazione, composto in maggioranza da membri con ruoli non esecutivi.

7. Considerazioni conclusive

La comparazione tra la governance della concessionaria pubblica italiana e quella delle principali televisioni pubbliche europee evidenzia come l'ingerenza dello Stato nella gestione del servizio pubblico

⁴⁴ Il report, pubblicato il 1° Marzo 2016, è consultabile al seguente indirizzo Internet: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504003/PDF_FINAL_20160224_AM_Clementi_Review.pdf

radiotelevisivo non sia una stortura prettamente italiana ma coinvolga, con gradi diversi, anche gli altri Paesi del Vecchio Continente.

Evidentemente, il retaggio del passato, che ha visto coincidere la nascita del settore televisivo con quella della televisione pubblica, rimane preminente rispetto al mutato contesto storico che ha determinato il venir meno della necessità di un così forte controllo statale.

Di fatto, nonostante l'indipendenza dal potere politico costituisca il fulcro cui sono informati tutti i tentativi di riforma della governance delle concessionarie pubbliche, sia in Italia che all'estero, si è ancora lontani dal perseguimento di tale obiettivo.

Rispetto all'esperienza italiana, in cui il sistema delle nomine e del controllo è appannaggio esclusivo del Governo e del Parlamento⁴⁵, vi è tuttavia da rilevare come le altre televisioni europee abbiano un sistema di governance più aperto alle istanze provenienti dalla società civile.

Seppur con metodi differenti, prevedono generalmente la possibilità che gli utenti, cui di fatto è destinato il servizio pubblico televisivo, possano concorrere a indirizzarne il concreto svolgimento.

La riforma avrebbe potuto costituire l'occasione per l'individuazione di sedi ulteriori, oltre al Parlamento e al Governo, a cui attribuire il potere di nomina e di vigilanza dei consiglieri.

E invece, il legislatore ha operato secondo i canoni delle riforme passate, accentuando piuttosto l'influenza dell'Esecutivo sulla gestione della concessionaria pubblica⁴⁶. Nessun valore di apertura al pluralismo esterno può attribuirsi alla disposizione che introduce la possibilità per i dipendenti Rai di nominare un componente del CdA, che potrà in ipotesi farsi carico di rappresentare le istanze dei lavoratori, non certo degli utenti.

Nonostante, almeno a parole, gli intenti dei promotori della legge fossero quelli di rendere la Rai più indipendente rispetto al potere politico, la riforma sembra andare in direzione opposta.

Alla riduzione del numero dei consiglieri non è seguita una diminuzione dei membri eletti dal Governo; come conseguenza, l'equilibrio di forza tra Parlamento ed Esecutivo si è spostato a favore di quest'ultimo, a dispetto di quanto enunciato dalla Corte Costituzionale che, nella nota sentenza n. 225 del 1974, affermò il principio, ancora valido, per cui *“gli organi direttivi dell'ente gestore del servizio pubblico, si tratti di ente pubblico o di concessionaria privata, non devono essere costituiti in modo da rappresentare sia direttamente che indirettamente espressione esclusiva o preponderante del potere esecutivo, mentre adeguati poteri vanno riconosciuti al Parlamento, istituzione che rappresenta l'intera collettività nazionale”*.

⁴⁵ Nel senso di aprire le nomine dei componenti del CdA a soggetti esterni, si veda L. ELIA, (2007), Intervento, in Astrid, *“La riforma della RAI-TV. Un seminario sulle «Linee guida per la riforma della RAI”*, Firenze, Passigli Editori, pp. 74-75.

⁴⁶ Dello stesso parere anche O. GRANDINETTI, *La governance della Rai e la riforma del 2015, cit.*, p. 833.

Non può non evidenziarsi che tale scelta sollevi taluni profili di incostituzionalità dell'assetto organizzativo della Rai, dettati dal contrasto con il precetto della citata sentenza della Consulta⁴⁷.

Oltre ad incrementare i poteri del Governo, la riforma non ha di fatto adottato alcuna soluzione per risolvere gli annosi problemi di ingerenza politica, se non mantenere (ormai solo formalmente) in vigore l'ipotesi radicale avanzata già dalla legge Gasparri della privatizzazione della Rai.

In realtà, è opinione ormai condivisa, anche a livello parlamentare⁴⁸, che la costituzione di un organo filtro tra potere politico e livello gestionale - sotto forma di trust sulla scorta del modello inglese oppure di fondazione - cui affidare la proprietà, la scelta delle strategie e dei vertici operativi della Rai rappresenti il modello organizzativo più consono ad assicurare il rispetto delle prerogative pubblicistiche dell'azienda e al contempo garantire una maggiore indipendenza dal potere politico.

Non sono state prese in considerazione nemmeno soluzioni più blande – quali ad esempio l'aumento della durata del mandato del consiglio di amministrazione⁴⁹ (l'Italia condivide con la Bulgaria il primato europeo dell'incarico più breve) – che avrebbero potuto affrancare almeno in parte l'organo gestorio dalle volubili maggioranze parlamentari.

In ultima analisi, l'obiettivo di un servizio pubblico più efficiente, svincolato dal potere politico e, soprattutto, in grado di svolgere i compiti di natura informativa e culturale – il cui effettivo perseguimento rappresenta, in ultima analisi, la giustificazione della sua presenza – è rinviato alla prossima (ennesima) riforma.

⁴⁷ Esprime forti perplessità sulla costituzionalità della riforma il costituzionalista ENZO CHELI nel corso dell'audizione del 15 luglio 2015 innanzi alla Commissione Parlamentare di Vigilanza Rai: *“Forti dubbi suscitano invece proprio sul terreno della loro costituzionalità le soluzioni che si intendono adottare con riferimento all’investitura degli organi, investitura che fa registrare una netta inversione di marcia rispetto alla riforma del 1975, con un’evidente ricollocazione del servizio nell’area della maggioranza e dell’esecutivo. Questa osservazione mi pare che valga sia con riferimento alla composizione del consiglio di amministrazione, di cui 4 membri su 7 sono espressione della maggioranza e di riflesso del Governo, sia con riferimento alla scelta dell’amministratore delegato, che nasce da una proposta del Governo, sia pure accettata da un consiglio di amministrazione costruito secondo una solida maggioranza politica”*.

⁴⁸ Merita una menzione in tal senso il disegno di legge (Atto Senato 1588/2007) dell'allora Ministro delle Comunicazioni Paolo Gentiloni che proponeva l'istituzione di una fondazione, cui trasferire le azioni detenute dal MEF. La proposta prevedeva che la governance aziendale fosse affidata ad un Consiglio di amministrazione composto da undici membri, di cui quattro nominati dalla Commissione parlamentare a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti; due nominati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano; uno ciascuno dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, dal Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, dall'Accademia nazionale dei Lincei, dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane e dai dipendenti RAI.

⁴⁹ In tal senso si veda A.M. PETRONI, *L'esecutivo e la RAI: riforma di una governance anomala*, in *Federalismi.it*, n. 20/2015