

Servizio pubblico radiotelevisivo tra diritto interno e diritto comunitario

Roberto Mastroianni*

Sommario

1. *Le regole europee in merito all'indipendenza del servizio pubblico.* – **2.** *Finanziamento del servizio pubblico e regole comunitarie sugli aiuti di Stato.*

1. Le regole europee in merito all'indipendenza del servizio pubblico

Una delle principali caratteristiche dei sistemi radiotelevisivi europei, capace di distinguerli in maniera netta dalle esperienze di oltre oceano, è da sempre individuabile nel ruolo tradizionalmente svolto dalle emittenti pubbliche ⁽¹⁾. In Italia, così come in numerosi altri paesi dell'UE, la presenza sul mercato radiotelevisivo di emittenti incaricate dello svolgimento del servizio pubblico radiotelevisivo ha sollevato una serie di questioni relative alla compatibilità del sistema con gli obblighi comunitari ed europei ⁽²⁾.

(*) *Professore ordinario di Diritto internazionale, Università "Federico II" di Napoli.*

(1) Per una aggiornata valutazione d'insieme, riferita al sistema italiano ed a quello dei principali paesi europei, cfr. A. PACE, *La disciplina della radiotelevisione nella recente attuazione legislativa*, in A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero, Commentario della Costituzione*, Bologna, 2006, p. 625 ss.

(2) Per approfondimenti si rinvia a B. DE WITTE, *Public Service Broadcasting and European Law*, Oxford, Hart Publishing Ltd, 2002; R. ESPOSITO, *Il servizio pubblico radiotelevisivo tra due ordinamenti (parte II: diritto comunitario)*, in *DRT*, n. 2/1999, p. 13 ss.; V. ZENO ZENCOVICH, *Il "servizio pubblico televisivo" nel nuovo quadro normativo comunitario*, in *Dir. Informaz. Informat.*, 2003, p. 1 ss.; A. PACE, *Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?*, in *Europa e informazione, Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo*, Napoli, Esi, 2004. Da segnalare la po-

La legge n. 112 del 2004, espressamente rivolta anche alla disciplina dell'assetto della RAI-Radiotelevisione italiana, dedica ai compiti del servizio pubblico generale radiotelevisivo ed alla riforma della RAI l'intero Capo IV. Anche in questo contesto, il legislatore ha dovuto rivolgere la dovuta attenzione alle fonti europee, e ciò rispetto a diverse questioni concernenti il servizio pubblico.

Vengono in linea di conto, *in primis*, le fonti europee che concernono l'organizzazione del servizio pubblico. Assumono quindi rilevanza le indicazioni rinvenibili nella *Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in merito alla indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo* (R 96/10), laddove si raccomanda agli Stati membri di garantire l'indipendenza editoriale ed istituzionale del servizio pubblico radiotelevisivo, in particolare dal potere politico, e l'esclusione di ogni forma di controllo *a priori* della sua attività. In particolare, la Risoluzione richiede agli Stati di inserire nella legislazione interna o in qualsiasi strumento giuridico che governi l'attività delle televisioni pubbliche delle disposizioni che ne garantiscano l'indipendenza ⁽³⁾. A sua volta, l'art. 11 della Carta europea dei diritti fondamentali, prima ricordata, insiste sulla necessità di rispettare la libertà dei media, e questa formula può senz'altro essere intesa come riferita all'indipendenza delle imprese (ed in particolare di quelle pubbliche) dal potere politico ⁽⁴⁾.

sizione fortemente critica nei confronti dell'approccio della Commissione europea espressa da W. RUMPHORST, *Un point de vue sur la radiodiffusion de service public: des malentendus persistentes*, in *Rev. internat. Droit Economique*, 1999, p. 31 ss. Sul rapporto tra servizi pubblici ed aiuti di Stato cfr. A. ALEXIS, *Services publics et aides d'État*, in *Rev. Dr. Un. Eur.*, 2002, p. 63 ss., e la bibliografia ivi citata, cui adde almeno A. SINNAEVE, *State Financing of Public Services: The Court's Dilemma in the Altmark Case*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2003, p. 351 ss.

(3) Valutazioni negative sulla legge italiana di riforma rispetto alle indicazioni della Risoluzione 96/10 e di altri interventi degli organi del Consiglio d'Europa si rinvencono ora anche nel *Parere sulla compatibilità delle leggi italiane "Gasparri" e "Frattini" con gli standard del Consiglio d'Europa in materia di libertà di espressione e pluralismo dei media*, adottato dalla *Venice Commission* il 13 giugno 2005, doc. CDL.AD(2005)017.

(4) Le direttive comunitarie in materia di comunicazioni elettroniche insistono anche

Al servizio pubblico radiotelevisivo è poi espressamente dedicata la Raccomandazione n. 1641 del 2004, adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 27 gennaio 2004. Per limitarne l'analisi a quanto necessario per le nostre valutazioni, va segnalato che detto documento si preoccupa di insistere sull'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo come requisito indispensabile per lo svolgimento della sua missione, distinta da quella delle emittenti commerciali. Nella motivazione della Raccomandazione si individua anzi nell'indipendenza dal potere economico e politico la prima, specifica "missione" (*remit*) del servizio pubblico. Premessa la preoccupazione che il principio fondamentale di indipendenza del servizio pubblico non sia saldamente garantito in alcuni Stati membri, con specifico riferimento alla situazione in Italia, Grecia, Portogallo e Spagna, la Raccomandazione rivolge agli Stati membri del Consiglio d'Europa la richiesta di riaffermare il loro impegno ad assicurare un pubblico servizio televisivo indipendente, adottando misure concrete per raggiungere questo obiettivo e di astenersi da ogni interferenza con l'indipendenza editoriale e l'autonomia istituzionale delle emittenti pubbliche.

La più recente Risoluzione n. 1387 del 2004 della medesima Assemblea parlamentare, adottata il 24 giugno 2004, è a sua volta espressamente dedicata alla situazione italiana⁽⁵⁾. Tra le varie, profonde critiche rivolte al sistema italiano, la Risoluzione mette in risalto la contrarietà della situazione attuale della RAI con il principio di indipendenza dal potere politico di

sull'esigenza di garantire l'indipendenza delle *Autorità di regolazione* rispetto agli operatori; in sede di attuazione delle direttive medesime, la Commissione precisa poi che il requisito dell'indipendenza deve essere riferito anche ai rapporti tra le Autorità in questione ed il potere politico. V. l'*Ottavo Rapporto della Commissione europea sull'implementazione del pacchetto regolamentare nelle telecomunicazioni*, COM (2002) 695 del 3 dicembre 2002, § 4.1.1. In tal senso v. anche il Parere dell'AGCM A267, avente ad oggetto lo schema di Codice delle comunicazioni elettroniche, del 22 maggio 2003. Cfr. O. GRANDINETTI, *Profili radiotelevisivi del codice delle comunicazioni elettroniche*, in *Il codice delle comunicazioni elettroniche*, a cura di M. CLARICH e G.F. CARTEI, Milano, Giuffrè, 2004.

(5) *Monopolisation of the electronic media and possible abuse of power in Italy*.

cui alle precedenti Raccomandazioni (par. 7) ⁽⁶⁾ e richiede al governo italiano di adeguare la legislazione interna ai principi in esse rinvenibili (par. 12) ⁽⁷⁾.

In sede comunitaria, le medesime preoccupazioni sono rinvenibili nella Risoluzione del Parlamento europeo del 19 settembre 1996, laddove si richiede alle emittenti pubbliche di “ottenere una completa indipendenza dai governi” e ai governi degli Stati membri di “garantire l’indipendenza dei canali del servizio pubblico radiotelevisivo” ⁽⁸⁾.

Si tratta ora di analizzare il contenuto della legge di riforma alla luce dei parametri ora ricordati. Alla domanda se detta legge sia in grado di offrire le garanzie di indipendenza cui fanno riferimento le fonti europee prima elencate, la risposta non può che essere negativa.

Dal punto di vista formale, la legge di riforma (ed oggi il Testo unico sulla radiotelevisione) non cita mai, nemmeno nei principi generali contenuti nella prima parte del testo legislativo, il requisito fondamentale dell’indipendenza delle emittenti pubbliche dal potere politico. E questa valutazione di segno negativo fa il paio con la possibilità, offerta dalla legge n. 215 del 20 luglio 2004 sul c.d. conflitto di interessi ai detentori di cariche governative, di mantenere il “mero” controllo di soggetti che operano nel sistema radiotelevisivo, con il risultato di legittimare, quanto meno a livello di legislazione primaria,

(6) “RAI has always been a mirror of the political system of the Country and the internal pluralism has moved from the proportionate representation of the dominant political ideologies in the past to the ‘winner takes it all’ reflection of the present political set up”.

(7) “The Assembly therefore calls on the Italian government to initiate measures to bring the functioning of RAI in line with Assembly Recommendation 1641 (2004) on public service broadcasting, with the declaration of the 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy in Prague and with Committee of Ministers’ Recommendations No. R (96) 10 on the guarantee of the independence of public service broadcasting and Rec (2003) 9 on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting”.

(8) *Risoluzione sul ruolo del servizio pubblico televisivo in una società multimediale*, del 19 settembre 1996, in *G.U.C.E.*, C 320 del 28 ottobre 1996, p. 180.

una decisiva influenza sull'emittente pubblica del medesimo soggetto che controlla il principale "concorrente" privato.

Più in dettaglio, i dubbi sul rispetto dei canoni europei si presentano da un duplice punto di vista, evidenziandosi un rapporto di dipendenza tra l'attività della RAI ed il potere politico (inteso, come risulta dai documenti europei prima analizzati, con riferimento al controllo governativo ed al controllo parlamentare) sia rispetto alla *governance* dell'emittente pubblica, sia rispetto al suo finanziamento.

Quanto alla nomina dei vertici RAI, la nuova legge propone, all'art. 20 (oggi art. 49 del Testo unico RTV), un sistema che non appare garantire piena indipendenza dalla maggioranza parlamentare e dal governo. Se a regime (vale a dire con la completa alienazione della partecipazione dello Stato ⁽⁹⁾) la nomina dei vertici sarà effettuata dall'assemblea della Spa, il legame stretto tra il potere politico e la gestione della RAI risulta

(9) Evento peraltro non facilmente verificabile, ed infatti ad oggi irrealizzato e non perseguito, considerati i vincoli che la legge impone per l'alienazione della partecipazione dello Stato nella RAI-Radiotelevisione italiana Spa frutto della fusione per incorporazione della RAI-Radiotelevisione italiana Spa nella RAI Holding Spa (cfr. art. 21, commi 1-3, della legge di riforma). In particolare, risulta dal comma 5 dell'art. 21 che "In considerazione dei rilevanti e imprescindibili motivi di interesse generale e di ordine pubblico connessi alla concessione del servizio pubblico generale radiotelevisivo affidata alla RAI-Radiotelevisione italiana Spa, è inserita nello statuto della società la clausola di limitazione del possesso azionario prevista dall'art. 3, comma 1, del d.l. 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, prevedendosi il limite massimo del possesso dell'uno per cento delle azioni aventi diritto di voto per tutti i soggetti indicati dal medesimo comma 1. Sono, inoltre, vietati i patti di sindacato di voto o di blocco, o comunque gli accordi relativi alla modalità di esercizio dei diritti inerenti alle azioni della Rai-Radiotelevisione italiana Spa, che intercorrano tra soggetti titolari, anche mediante soggetti controllati, controllanti o collegati, di una partecipazione complessiva superiore al limite di possesso azionario del 2 per cento, riferito alle azioni aventi diritto di voto, o la presentazione congiunta di liste da parte di soggetti in tale posizione. Tali clausole sono di diritto inserite nello statuto della società, non sono modificabili e restano efficaci senza limiti di tempo". Ciò rende invero poco appetibile investire nel capitale della RAI. Per una approfondita analisi v. G. GUZZI, *RAI: una public company a statuto speciale? (Aporie e contraddizioni nella nuova disciplina della società concessionaria del pubblico servizio)*, in AA.VV., *Il sistema radiotelevisivo e la legalità europea*, a cura di R. MASTROIANNI, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, p. 61 ss.

con estrema evidenza nella disciplina transitoria, rinvenibile all'art. 20, comma 9, della legge di riforma, applicabile "fino a che il numero delle azioni alienato non superi la quota del 10 per cento del capitale della RAI-Radiotelevisione italiana". I membri del Consiglio di amministrazione, in numero di nove, sono così nominati: sette sono eletti dalla Commissione parlamentare (bicamerale) di vigilanza con voto limitato a uno, mentre due, tra cui il presidente, sono indicati dal Ministero dell'economia. Se è vero che la nomina del presidente, per essere efficace, necessita del parere favorevole dei due terzi dei componenti la Commissione bicamerale, è evidente che la maggioranza del Consiglio di amministrazione della RAI sarà di fatto indicata dalla maggioranza di governo.

Questo sistema di nomina dei vertici appare difficilmente giustificabile alla luce delle pronunce della Corte costituzionale, e può tradursi in una violazione dei principi rinvenibili nelle Risoluzioni del Consiglio d'Europa, in precedenza ricordate, e con ogni probabilità dell'art. 10 della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁽¹⁰⁾. Ciò assume ulteriore rilevanza alla luce del dato, ben valorizzato dalle suddette Risoluzioni, per cui un servizio pubblico con tutte le garanzie di indipendenza va inteso come importante fattore di riequilibrio in presenza di concentrazioni nel settore privato⁽¹¹⁾. È evidente che una tale funzione non potrebbe essere svolta da un'impresa che non presenta un sufficiente grado di indipendenza ed autonomia rispetto al potere politico, a maggior ragione in presenza di fenomeni di coincidenza tra i detentori di detto potere e la proprietà delle imprese private concorrenti.

(10) Cfr. F. DONATI, *Il nuovo assetto organizzativo della concessionaria pubblica, in Il sistema radiotevisivo e la legalità europea*, cit., p. 37 ss.

(11) V. la Raccomandazione n. 9 adottata dal Comitato dei Ministri il 28 maggio 2003 sulle misure rivolte a promuovere il contributo democratico e sociale della radiodiffusione digitale (sul punto G. STROZZI, *Pluralismo e libertà di informazione nel sistema delle comunicazioni nel quadro europeo*, in *Il sistema radiotevisivo e la legalità europea*, cit.).

I dubbi relativi alla garanzia dell'indipendenza dell'emittente pubblica rispetto al potere politico si ripresentano poi rispetto ad un'altra questione di estrema delicatezza, vale a dire la garanzia di un finanziamento dell'emittente sufficiente per lo svolgimento dei suoi oneri di servizio pubblico. Un appunto di segno negativo va infatti rivolto alla scelta operata dal legislatore al comma 3 dell'art. 18 (ora art. 47 del Testo unico), laddove si attribuisce al Ministro delle comunicazioni il compito di stabilire entro il mese di novembre, con proprio decreto, l'ammontare del canone di abbonamento in vigore dal 1° gennaio dell'anno successivo, ciò "in misura tale da consentire alla società concessionaria della fornitura del servizio di coprire i costi che prevedibilmente verranno sostenuti in tale anno per adempiere gli specifici obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo affidati a tale società, come desumibili dall'ultimo bilancio trasmesso prendendo anche in considerazione il tasso di inflazione programmato e le esigenze di sviluppo tecnologico delle imprese".

Un siffatto sistema rende obiettivamente la società che svolge il servizio pubblico radiotelevisivo dipendente dalle determinazioni governative, e ciò per un elemento assolutamente indispensabile per la sua gestione quale la determinazione del gettito proveniente dal canone di abbonamento. Non è difficile individuare in questa scelta una netta deviazione rispetto ai parametri di "indipendenza" del servizio pubblico individuati nelle Risoluzioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa citate in precedenza. Diverso è il sistema in vigore in Germania, dove, precisamente per evitare questa indebita influenza e dunque per assicurare l'indipendenza delle emittenti pubbliche, il compito medesimo è attribuito ad una commissione indipendente ⁽¹²⁾.

(12) V. sul punto C. KOENIG, A. HARATSCH, *The Licence-Fee Based Financing of Public Service Broadcasting in Germany after the Altmark Trans Judgment*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2003, p. 570 ss.

2. *Finanziamento del servizio pubblico e regole comunitarie sugli aiuti di Stato*

Con riferimento alla proprietà (pubblica o privata) delle imprese incaricate dello svolgimento del servizio pubblico, non sembra rinvenibile, nelle fonti europee, un vincolo strutturale di appartenenza alla sfera pubblica ⁽¹³⁾. La Raccomandazione n. 1641 del 2004 dell'Assemblea legislativa del Consiglio d'Europa appare più esplicita laddove si riferisce al servizio pubblico radiotelevisivo in senso non soggettivo ma oggettivo: "public service broadcasting, whether run by public organisations or privately owned companies, differs from broadcasting for purely commercial or political reasons because of its specific remit".

Per quanto riguarda, più in particolare, le modalità di finanziamento del servizio pubblico ⁽¹⁴⁾, sottolineata l'esigenza di assicurare i mezzi necessari per consentire lo svolgimento della sua missione (così prevedono il *Protocollo sulla radiodiffusione pubblica* allegato al Trattato di Amsterdam e le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa), le potenziali frizioni con il diritto comunitario intervengono soprattutto rispetto a quelle emittenti che, come la RAI, svolgono sia attività di servizio pubblico, sia attività commerciali, utilizzando di conseguenza una doppia fonte di finanziamento: da un lato, risorse acquisite

(13) Per quanto concerne l'ordinamento italiano, si rinviene nella giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 284/2002) il riferimento al servizio pubblico radiotelevisivo in quanto "esercitato da un apposito concessionario rientrante, per struttura e modo di formazione degli organi di indirizzo e gestione, nella sfera pubblica". Per un commento alla sentenza ora ricordata si veda R. BORRELLO, *Il canone radiotelevisivo: l'ennesimo capitolo della storia di un tributo controverso*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2049.

(14) Non esiste un modello unico di servizio pubblico radiotelevisivo nei paesi membri dell'Unione, rinvenendosi realtà, come quelle italiana e francese, in cui il servizio è affidato per legge ad un unico soggetto pubblico, ed altri sistemi caratterizzati dall'affidamento a più emittenti pubbliche (Danimarca) ovvero a più emittenti private (Paesi Bassi). Si vedano gli studi contenuti nel volume collettaneo *La televisione pubblica in la Union Europea*, a cura di J.J. GONZALEZ ENCINAR, Madrid, 1995; L. VESPIGNANI, *Telediffusione del servizio e servizio della libertà*, Milano, 1998.

sul mercato (essenzialmente, grazie alla diffusione di pubblicità), dall'altro sovvenzioni pubbliche (in alcuni Stati membri, come l'Italia, proventi ricavati dal canone di abbonamento al servizio radiotelevisivo pagati dagli utenti; in altri, pagamenti diretti da parte del bilancio pubblico, e così via) ⁽¹⁵⁾.

A questo proposito, le regole comunitarie sulla trasparenza delle relazioni finanziarie fra Stati membri e imprese pubbliche (direttiva 2000/52/CE, che ha modificato ed integrato la precedente direttiva 80/723/CEE), così come le disposizioni del Trattato in tema di aiuti di Stato (art. 87 ss. del Trattato CE), richiedono una precisa definizione della missione del servizio pubblico ed una conseguente *separazione contabile* tra i ricavi derivanti dal finanziamento pubblico e quelli provenienti dal mercato. La legge 287 del 1990, all'art. 8, sembra andare oltre, nella misura in cui impone una *separazione societaria* qualora la stessa impresa ponga in essere sia attività di interesse economico generale, sia attività commerciale.

Spetta alla Commissione europea, in qualità di garante del rispetto delle norme comunitarie sulla concorrenza, comprese quelle che hanno come destinatari gli Stati membri, vigilare sul comportamento degli Stati membri in merito alla disciplina ora ricordata. Alla Commissione sono state rivolte, a partire dai primi anni '90, una serie di denunce da parte di operatori privati, costretti – a loro parere – a subire nel mercato nazionale una concorrenza falsata, appunto, dagli interventi statali in favore delle emittenti pubbliche. In un primo momento, gli interventi della Commissione in materia sono stati essenzialmente favorevoli agli Stati membri ⁽¹⁶⁾. Pur tuttavia, sin dalle

(15) Per un'esauriente esposizione delle problematiche giuridiche legate al rapporto tra diritto comunitario della concorrenza ed emittenti di servizio pubblico v. R. CRAUFURD SMITH, *Getting the Measure of Public Services: Community Competition Rules and Public Service Broadcasting*, in *Yearbook of Media and Entertainment Law*, n. 3 (1997-1998), p. 147 ss., nonché, della stessa autrice, *State Support for Public Service Broadcasting: The Position under European Community Law*, in *Legal Issues of European Integration*, 2001, p. 3 ss.

(16) È il caso delle misure adottate in Portogallo a sostegno dell'emittente pubblica RTP, considerate compatibili con il mercato comune con la decisione del 2 ottobre

decisioni del 1999 Kinderkanal/Phoenix ⁽¹⁷⁾ e BBC-24 Hour ⁽¹⁸⁾ la Commissione ha avuto cura di precisare che il finanziamento del servizio pubblico per mezzo di un canone pagato dagli utenti deve essere considerato come un trasferimento di risorse statali ai fini della qualificazione della misura come aiuto di Stato ai fini dell'art. 87 del Trattato CE.

Questa posizione è stata poi, per così dire, codificata dalla Commissione nel testo della successiva *Comunicazione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione* ⁽¹⁹⁾. Non chiarissima in alcuni punti, la Comunicazione, pur non provvista di forza giuridica obbligatoria, assume un evidente valore dal punto di vista politico e di indirizzo; ciò in quanto stabilisce i principi che la Commissione si impegna a seguire in sede di applicazione delle disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato rispetto al finanziamento statale del servizio pubblico di radiodiffusione.

La Comunicazione si pone nel solco di recenti documenti comunitari che si occupano del finanziamento delle emittenti pubbliche. A parere della Commissione, il ruolo svolto dai servizi pubblici è riconosciuto in maniera generale dal Trattato CE: la principale disposizione in proposito è l'art. 86, par. 2, che prevede una deroga al funzionamento delle regole relative al mercato comune in favore delle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale. Tale disposizione è confermata dall'art. 16 del Trattato, relativo ai medesimi servizi, introdotto dal Trattato di Amsterdam. L'interpretazione di questi principi alla luce della particolare natura del settore della radiodiffusione è delineata nel *Protocollo*

1996, caso NN 141/95, *Financing of public Portuguese television*, in G.U.C.E., C 67, del 4 marzo 1997, p. 10 ss. La decisione è stata tuttavia annullata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee con sentenza del 10 maggio 2000, causa T-46/97, *SIC c. Commissione*, in *Raccolta*, 2000, p. II-2125.

(17) Caso NN 70/98, *State aid to public broadcasting channels Kinderkanal and Phoenix*, in G.U.C.E., C 238, del 21 agosto 1999, p. 3 ss.

(18) Caso NN 88/98, *Financing of a 24-Hour advertising free news channel out of licence fee by Bbc*, in G.U.C.E., C 78, del 18 marzo 2000, p. 6.

(19) G.U.C.E., C 320 del 15 novembre 2001.

interpretativo sul sistema di radiodiffusione pubblica, allegato al trattato CE⁽²⁰⁾. Detto Protocollo, premesso “che il sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri è direttamente collegato alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società, nonché all’esigenza di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione”, ribadisce che “le disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea non pregiudicano la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione, nella misura in cui tale finanziamento sia accordato agli organismi di radiodiffusione ai fini dell’adempimento della missione di servizio pubblico conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro e nella misura in cui tale finanziamento non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all’interesse comune, tenendo conto nel contempo dell’adempimento della missione di servizio pubblico”.

Viene poi in linea di conto la *Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri sulle emissioni di servizio pubblico*, del 25 gennaio 1999⁽²¹⁾, ove si precisa che la funzione di servizio pubblico che comprenda un’ampia gamma di programmi conformemente al mandato può essere considerata in linea di principio legittima, in quanto finalizzata ad una programmazione equilibrata e varia, in grado di mantenere un certo livello di ascolto per le emittenti pubbliche e dunque di assicurare l’adempimento della funzione consistente nel soddisfare le esigenze democratiche, sociali e culturali della società e garantire il pluralismo.

(20) Per commenti v. A. FRIGNANI, G. ROSSI, *Cosa resterà dello spazio audiovisivo europeo? Considerazioni critiche prima e dopo l’approvazione del protocollo integrativo sul servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Dir. informaz. informat.*, 1997, p. 67 ss.; R. MASTROIANNI, *Il Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica*, in *Dir. un. eur.*, 1998, p. 533 ss.; R. ESPOSITO, *Il servizio pubblico radiotelevisivo tra due ordinamenti (parte II: diritto comunitario)*, cit.; G. BONELLI, *Media, diritto comunitario e principio di parità di trattamento fra imprese pubbliche e private*, in *Dir. informaz. informat.*, 2001, p. 281 ss.; V. ZENO ZENCOVICH, *Il “servizio pubblico televisivo” nel nuovo quadro normativo comunitario*, cit.

(21) In *G.U.C.E.*, C 30 del 5 febbraio 1999, p. 1 ss.

Premesso che, per giurisprudenza costante della Corte di giustizia, per valutare il carattere di aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87 del Trattato non occorre guardare alla finalità dell'intervento statale, ma solo ai suoi effetti, nella Risoluzione la Commissione sostiene che il finanziamento statale di emittenti di servizio pubblico è di norma da considerarsi come aiuto di Stato, in quanto risponde ai criteri indicati all'art. 87 ss. Le emittenti di servizio pubblico sono normalmente finanziate sul bilancio dello Stato o attraverso un canone a carico dei possessori di un apparecchio televisivo. In talune circostanze specifiche, lo Stato procede ad apporti di capitale o annullamenti di debiti in favore di emittenti di servizio pubblico. Queste misure finanziarie sono di norma attribuibili alle autorità pubbliche e comportano il trasferimento di risorse statali. Secondo la giurisprudenza della Corte, qualsiasi trasferimento di risorse statali ad una determinata impresa anche se a copertura dei costi netti derivanti dagli obblighi di servizio pubblico deve essere considerato come un aiuto di Stato (purché siano soddisfatte tutte le condizioni per l'applicazione dell'art. 87, par. 1).

Posto, tuttavia, che i regimi di finanziamento attualmente in vigore nella maggior parte degli Stati membri sono stati introdotti ormai da molti anni, la Commissione deve pertanto valutare in primo luogo se tali programmi possano essere considerati come "aiuti esistenti", di cui all'art. 88, par. 1, il quale dispone che "la Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato comune". Ai sensi dell'art. 1, lett. b), punto i), del regolamento n. 659/1999/CE del Consiglio recante modalità di applicazione dell'art. 93 (ora art. 88) del Trattato CE, vanno considerati come aiuti esistenti "tutte le misure di aiuto esistenti in uno Stato membro prima dell'entrata in vigore del Trattato, ossia tutti i regimi di aiuti e gli aiuti individuali ai quali è stata data esecuzione prima dell'entrata in vigore del trattato e che sono ancora applicabili dopo tale entrata in vigore". A norma dell'art. 1, lett. b), punto

v), del suddetto regolamento, rientrano nel novero degli “aiuti esistenti” anche quelle misure di sostegno che al momento della loro attuazione non costituivano aiuti, ma lo sono diventati successivamente a causa dell’evoluzione del mercato comune e senza aver subito modifiche da parte dello Stato membro.

Una prima valutazione da parte della Commissione è dunque rivolta a precisare se gli aiuti previsti nelle varie legislazioni nazionali siano da considerare “esistenti” o meno, in quanto in caso di risposta positiva il procedimento di controllo, affidato alla Commissione, comporta poteri e procedure differenti, non essendo ad esempio consentita una valutazione *ipso iure* negativa per mancata notifica alla stessa Commissione da parte dello Stato membro.

Nel merito, gli aiuti di Stato in favore delle emittenti pubbliche devono essere esaminati dalla Commissione al fine di stabilire se possano o meno essere considerati compatibili con il mercato comune. In caso di valutazione positiva, si tratta poi di verificare se possono trovare applicazione le deroghe di cui all’art. 87, par. 2, ed all’art. 87, par. 3. A questo proposito, a meno che uno Stato membro non preveda una definizione ed un finanziamento separati in relazione agli aiuti finalizzati esclusivamente a promuovere la cultura, misure di aiuto generali non possono di norma essere autorizzate in base all’art. 87, par. 3, lett. d).

Importante è poi la posizione assunta dalla Commissione rispetto all’applicabilità, nella fattispecie, dell’art. 86, par. 2. Detta disposizione richiede agli Stati di provvedere, innanzi tutto, a fornire una definizione ufficiale della funzione di servizio pubblico. Solo se dispone di una definizione ufficiale la Commissione si ritiene in grado di valutare con sufficiente certezza se la deroga di cui all’art. 86, par. 2, sia in concreto applicabile. La Commissione precisa in proposito che la definizione della funzione di servizio pubblico è di competenza degli Stati membri, che possono decidere in tal senso a livello nazionale, regionale o locale. In linea generale, nell’esercitare tale competenza si deve tenere conto del concetto comunitario

di servizi d'interesse economico generale. In considerazione della natura specifica del settore della radiodiffusione, tuttavia, una definizione ampia, che affidi ad una determinata emittente il compito di offrire una programmazione equilibrata e varia nel rispetto di tale funzione, mantenendo un certo livello di ascolto, può essere considerata, alla luce delle disposizioni interpretative del Protocollo, come legittima ai sensi dell'art. 86, par. 2. Una simile definizione appare coerente con l'obiettivo di soddisfare le esigenze democratiche, sociali e culturali della società e di garantire il pluralismo, inclusa la diversità culturale e linguistica.

Rispetto al ruolo della Commissione nella valutazione della correttezza del comportamento degli Stati membri in sede di definizione del servizio pubblico nel settore della radiodiffusione, questa, in conformità con la posizione già sposata nella più recente Comunicazione sui servizi di interesse economico generale, ritiene di poter intervenire soltanto in presenza di *errori manifesti*. In altri termini, non spetta alla Commissione decidere se un determinato programma debba essere offerto in quanto servizio di interesse economico generale, né mettere in discussione la natura o la qualità di un determinato prodotto. Un errore manifesto nella definizione della funzione di servizio pubblico si verificherebbe tuttavia se quest'ultima includesse attività delle quali non si possa ragionevolmente ritenere che soddisfino le esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società. Pertanto, sebbene le emittenti di servizio pubblico possano svolgere attività commerciali, come la vendita di spazi pubblicitari per assicurarsene i proventi, tali attività non possono di norma essere considerate come facenti parte della funzione di servizio pubblico.

Secondo la Commissione, la definizione della funzione di servizio pubblico deve essere quanto più precisa possibile. Essa non deve lasciare dubbi sull'intenzione dello Stato membro di includere o meno una determinata attività prestata dall'operatore incaricato nella funzione di servizio pubblico.

La Commissione ritiene poi che la funzione di servizio

pubblico può caratterizzarsi in termini quantitativi o qualitativi, o sotto entrambi i profili. A prescindere dalla loro forma, gli obblighi di servizio pubblico possono giustificare una congrua compensazione se danno luogo a costi supplementari che di norma l'emittente non deve sostenere. I sistemi di finanziamento possono essere suddivisi in due grandi categorie: finanziamento semplice e finanziamento duplice. La categoria del "finanziamento semplice" comprende i sistemi in cui il servizio pubblico di radiodiffusione è finanziato esclusivamente con fondi pubblici, in qualsiasi forma. I sistemi di "finanziamento duplice" comprendono un'ampia gamma di meccanismi in cui il servizio pubblico di radiodiffusione viene finanziato mediante combinazioni variabili di fondi statali e di introiti derivanti da attività commerciali, come la vendita di spazi pubblicitari o di programmi.

Gli Stati membri hanno la facoltà di scegliere i mezzi di finanziamento del servizio pubblico, ma la Commissione si ritiene competente nel verificare che la deroga all'applicazione delle normali regole della concorrenza non incida sul mercato comune in maniera sproporzionata. Nell'applicare *il criterio della proporzionalità* la Commissione parte dal presupposto che il finanziamento statale sia necessario affinché l'impresa possa svolgere i suoi compiti di interesse pubblico. Ma perché il criterio sia soddisfatto occorre che l'aiuto di Stato non ecceda i costi netti della funzione di servizio pubblico. Nel considerare la proporzionalità dell'aiuto la Commissione terrà anche conto dei vantaggi derivanti dall'attività di servizio pubblico.

L'adozione della Comunicazione da parte della Commissione ha rimesso in moto il meccanismo di valutazione dei meccanismi di finanziamento o comunque di sostegno che gli Stati membri adottano nei confronti delle televisioni pubbliche (22). In aggiunta, la sentenza della Corte di giustizia nel caso

(22) L'inerzia della Commissione nel trattamento delle denunce presentate – essenzialmente dai concorrenti privati: v. A. BARTOSCH, *The Financing of Public Broadcasting and E.C. State Aid Law: An Interim Balance*, in *European Competition Law*

Altmark ⁽²³⁾, nel confermare la conclusione già raggiunta nella

Review, 1999, p. 197 ss. – nei confronti degli Stati membri per violazione delle regole comunitarie sugli aiuti di Stato e sul trattamento delle imprese pubbliche (art. 86 CE) è stata accertata e condannata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee nelle sentenze 3 giugno 1999, causa T-17/96, *TFI c. Commissione*, in *Raccolta*, 1999, p. II-1757 (confermata in appello da Corte di giustizia, 12 luglio 2001, cause riunite C-302/99 e C-308/99, in *Raccolta*, p. I-5603 ss.), con commento di P. MANZINI, *La proposizione di un ricorso in carenza in assenza di un obbligo di agire da parte dell'istituzione: riflessioni sul caso TFI*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2000, p. 398 ss. e 15 settembre 1998, causa T-95/96, *Telecinco c. Commissione*, *ivi*, 1998, p. II-3407, con commento di P. PIVA, *Servizio pubblico radiotelevisivo e normativa comunitaria in tema di aiuti statali*, in *DRT*, n. 2/2000, p. 519 ss.

(23) Sentenza 24 luglio 2003, causa C-280/00, in *Raccolta*, 2003, p. I-7747, in cui la Corte ha elencato quattro condizioni affinché una misura statale possa essere esclusa dalla definizione di aiuto di Stato in quanto finalizzata a compensare i costi sostenuti da un'impresa per lo svolgimento di un servizio pubblico: “*In primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro. Nella causa principale il giudice a quo dovrà pertanto esaminare se i suddetti obblighi imposti alla Altmark Trans risultino distintamente dalla normativa nazionale e/o dalle concessioni di cui trattasi nella causa principale. In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti. Inoltre, la compensazione da parte di uno Stato membro delle perdite subite da un'impresa senza che siano stati previamente stabiliti i parametri di detta compensazione, allorché in un secondo tempo risulta che la gestione di alcuni servizi nell'ambito dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non è stata economicamente redditizia, costituisce un intervento finanziario che rientra nella nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato. In terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento. L'osservanza di una siffatta condizione è indispensabile al fine di garantire che all'impresa beneficiaria non venga concesso alcun vantaggio tale che falsi o minacci di falsare la concorrenza rafforzando la posizione concorrenziale di detta impresa. In quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi. Dalle considerazioni di cui sopra risulta*

sentenza Ferring⁽²⁴⁾, ha richiesto una ulteriore valutazione al fine di riscontrare un aiuto di Stato, escludendone la presenza (e dunque la valutazione comunitaria affidata alla Commissione) ogniqualvolta la misura statale non ecceda i costi aggiuntivi che un'impresa è tenuta a sopportare per svolgere un servizio pubblico imposto da una norma di legge.

In definitiva, al momento, tra i numerosi procedimenti avviati e conclusi dalla Commissione⁽²⁵⁾, soltanto nel caso della disciplina adottata in Danimarca la Commissione ha deciso di adottare una decisione negativa, con condanna dello Stato membro al recupero degli aiuti versati all'emittente pubblica Tv2⁽²⁶⁾. Quanto all'Italia, con decisione del 15 aprile 2004⁽²⁷⁾ la Commissione ha dichiarato compatibili con il mercato comune alcune misure di finanziamento della Rai e contestualmente qualificato come "aiuti esistenti" (e dunque non vietati *ipso*

che, qualora sovvenzioni pubbliche concesse a determinate imprese cui sono stati esplicitamente attribuiti obblighi di servizio pubblico al fine di compensare i costi originati dall'adempimento di tali obblighi rispondano alle condizioni indicate ai punti 89-93 della presente sentenza, siffatte sovvenzioni non ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato. Per contro, l'intervento statale che non soddisfa una o più delle suddette condizioni dovrà essere ritenuto un aiuto di Stato ai sensi di tale disposizione" (punti 87 ss.). Per una (probabilmente ottimistica) valutazione positiva della conformità del sistema tedesco di finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo tramite il pagamento di un canone di abbonamento, v. C. KOENIG, A. HARATSCH, *op. cit.*, p. 569 ss.

(24) Sentenza 22 novembre 2001, causa C-53/00, *Ferring*, in *Raccolta*, 2001, p. I-9067.

(25) Per una rassegna delle decisioni della Commissione alla luce dei criteri di valutazione delle misure statali indicati nella Comunicazione della Commissione, v. N. TIGCHELAAR, *State aid to Public Broadcasting – Revisited*, in *European State Aid Quarterly*, 2003, p. 169 ss.

(26) Decisione del 19 maggio 2004, C(2004)1814 def. Con successiva decisione 6 ottobre 2004, C(2004)3632 def., la Commissione ha accettato il piano di ricapitalizzazione proposto dalle autorità danesi e dall'emittente pubblica al fine di evitare il fallimento, considerandolo conforme ai parametri dell'art. 86, par. 2, del Trattato CE. Le decisioni sono state impugnate dinanzi al Tribunale di primo grado delle Comunità europee (cause T-336/04 e T-12/05, *TV Danmark A/S e Kanal 5 Denmark Ltd. contro Commissione delle Comunità europee*).

(27) Decisione del 15 ottobre 2003, n. 2004/339/CE, sulle misure in favore di Rai Spa (*G.U.C.E.*, 23 aprile 2004, n. 119, p. 1 ss.).

iure) le somme versate alla RAI a seguito dell'imposizione di un canone di abbonamento a carico dei cittadini. Alla luce delle regole generali, ricordate in precedenza, detta qualificazione consegue alla circostanza per cui la disciplina del finanziamento pubblico, nella parte relativa al canone radiotelevisivo, è cronologicamente precedente alla data di entrata in vigore delle misure contestate ⁽²⁸⁾. Ciò certo non esclude una successiva verifica della compatibilità della disciplina italiana con le regole comunitarie in tema di aiuti di Stato, ma comporta che la misura di finanziamento della televisione pubblica non possa essere considerata illegittima *ipso iure* per omessa notifica alla Commissione. Successivamente, con Decisione del 20 aprile 2005 ⁽²⁹⁾, la Commissione ha definitivamente chiuso il procedimento con una valutazione di carattere positivo delle misure adottate con la legge n. 112 del 2004 in merito alla separazione contabile tra attività commerciali e di servizio pubblico della RAI: pur qualificando il canone versato alla RAI come aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87 del Trattato CE, la Commissione ha concluso che le misure in vigore in Italia garantiscono che il canone è destinato a compensare il costo supplementare netto sostenuto dalla RAI per la prestazione del servizio pubblico di radiodiffusione. Dunque, il finanziamento della RAI è giustificato dall'art. 86 del Trattato CE, che consente agli Stati di adottare deroghe al divieto di aiuto di Stato in favore di imprese incaricate di un servizio di interesse economico generale.

Ciò premesso, si tratta ora di valutare in che modo la legge di riforma abbia inteso rispettare i vincoli comunitari. Ora, va detto che la questione non viene ignorata dalla nuova legge. Tra le disposizioni della legge di riforma che si riferiscono alla concessionaria pubblica, lette alla luce dei parametri europei

(28) Si ricordi, infatti, che la disciplina originaria del canone di abbonamento necessario per la copertura del costo di fornitura del servizio pubblico generale radiotelevisivo risale al r.d.l. 21 febbraio 1938, n. 246, convertito in legge 4 giugno 1938, n. 880.

(29) Decisione n. C(2005)1164 fin., *Aiuto di Stato n. E 9/2005 – Italia. Canone di abbonamento RAI*, non ancora pubblicata.

prima esposti, vengono in rilievo innanzi tutto quelle relative alla definizione della “missione” del servizio pubblico. Da questo punto di vista, va sottolineato in primo luogo che il Capo III della legge *accoglie* l’indicazione comunitaria di definire in maniera il più possibile certa la “missione” del servizio pubblico e di differenziare in maniera “stabile” e trasparente gli oneri del servizio pubblico dalle attività commerciali ⁽³⁰⁾. Tenuto conto dei parametri europei, ciò va ovviamente valutato in maniera positiva; tuttavia, considerato che alla presenza dei numerosi vincoli imposti alla concessionaria pubblica *non* si accompagna la logica, consequenziale dismissione di almeno un canale – né tanto meno misure di apertura in favore del pluralismo esterno nel settore privato – si paventa il rischio che la riconduzione della RAI nell’alveo proprio del servizio pubblico si risolva di fatto in una forma di *disarmo unilaterale* nei confronti del principale concorrente e dunque un ulteriore *vulnus* nei confronti del principio pluralistico.

Quanto alla compatibilità del finanziamento pubblico della RAI con le regole in tema di aiuti di Stato, va in primo luogo evidenziato che l’art. 17 della legge di riforma, al comma secondo, appare in linea con il vincolo comunitario di definire in maniera esplicita la “missione” del servizio pubblico. Indica dunque una serie di oneri e di compiti di base ⁽³¹⁾ che,

(30) L’art. 6, comma 5, della legge di riforma contiene il principio generale concernente la destinazione del canone al solo servizio pubblico: “Il contributo pubblico percepito dalla società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, risultante dal canone di abbonamento alla radiotelevisione, è utilizzabile esclusivamente ai fini dell’adempimento dei compiti di servizio pubblico generale affidati alla stessa, con periodiche verifiche di risultato e senza turbare le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità europea. Ferma la possibilità per la società concessionaria di stipulare contratti o convenzioni a prestazioni corrispettive con pubbliche amministrazioni, sono escluse altre forme di finanziamento pubblico in suo favore”.

(31) L’art. 17, comma 1, prevede infatti che l’individuazione di “diritti e obblighi” della società concessionaria del servizio pubblico avviene anche grazie alla stipulazione di contratti di servizio conclusi a livello nazionale (con il Ministero delle comunicazioni) e regionale. In assenza di convenzioni i compiti di servizio pubblico, ai nostri fini, sono quelli indicati dalla legge.

in base alla legge, qualificano l'attività della concessionaria, che l'art. 20 identifica nella RAI, come attività di "servizio pubblico generale radiotelevisivo". L'elenco comprende anche una disposizione, *sub* lett. o), in merito alla diffusione di pubblicità in televisione da parte della RAI, sulla quale torneremo in seguito. L'ultimo comma dell'art. 17 completa il sistema di finanziamento "duplice" o "binario" laddove prevede che alla medesima società "è consentito lo svolgimento, direttamente o attraverso società collegate, di attività commerciali ed editoriali, connesse alla diffusione di immagini, suoni e dati, nonché di altre attività correlate, purché esse non risultino di pregiudizio al migliore svolgimento dei pubblici servizi concessi e concorrano alla equilibrata gestione aziendale".

La scelta di confermare il sistema di finanziamento duplice imponeva al legislatore l'individuazione di un sistema di gestione e controllo dell'intervento statale. Ed infatti la disposizione successiva (art. 18, comma 1), dedicata più direttamente al finanziamento del servizio pubblico generale radiotelevisivo, prevede che al fine di determinare il costo di fornitura del servizio stesso tramite il canone di abbonamento, nonché di assicurare la trasparenza e la responsabilità nell'utilizzo del finanziamento pubblico, alla RAI è richiesto di adottare un sistema di contabilità separata, in concreto predisponendo il bilancio di esercizio "indicando in una contabilità separata i ricavi derivanti dal gettito del canone e gli oneri sostenuti nell'anno solare precedente per la fornitura del suddetto servizio, sulla base di uno schema approvato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, imputando o attribuendo i costi sulla base di principi di contabilità applicati in modo coerente e obiettivamente giustificati e definendo con chiarezza i principi di contabilità analitica secondo cui vengono tenuti conti separati". La medesima disposizione, sempre nel solco tracciato dalla Comunicazione della Commissione, precisa poi che "ogni qualvolta vengano utilizzate le stesse risorse di personale, apparecchiature o impianti fissi o risorse di altra natura, per assolvere i compiti di servizio pubblico generale

e per altre attività, i costi relativi devono essere ripartiti sulla base della differenza tra i costi complessivi della società considerati includendo o escludendo le attività di servizio pubblico. Il bilancio, entro trenta giorni dall'approvazione, è trasmesso all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e al Ministero delle comunicazioni".

Quanto all'utilizzo del canone, al comma 4 del medesimo articolo si chiarisce che "è fatto divieto alla società concessionaria della fornitura del servizio pubblico di cui al comma 3 di utilizzare, direttamente o indirettamente, i ricavi derivanti dal canone per finanziare attività non inerenti al servizio pubblico generale radiotelevisivo".

Infine, va segnalato che il compito di verificare il corretto adempimento dei compiti di servizio pubblico (e dunque in ultima analisi la legittima erogazione di fondi pubblici) viene formalmente affidato dalla legge di riforma all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con la previsione di un procedimento di accertamento e sanzione delle violazioni che non appare tale da garantire un intervento celere (cfr. art. 19).