



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

LEGISLAZIONE STRANIERA



Materiali di legislazione comparata

I SISTEMI RADIOTELEVISIVI PUBBLICI DI
FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA:
QUADRO GENERALE, *GOVERNANCE*
E MECCANISMI DI FINANZIAMENTO

N. 12 - Luglio 2015



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

LEGISLAZIONE STRANIERA

Materiali di legislazione comparata

**I sistemi radiotelevisivi pubblici di
Francia, Germania, Regno Unito e Spagna:
quadro generale, *governance* e meccanismi di finanziamento**

Servizio responsabile:

SERVIZIO BIBLIOTECA - Ufficio Legislazione Straniera

tel. 06 6760. 2278 –06 6760. 3242

mail: LS_segreteria@camera.it

I dossier della Camera dei deputati sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

File:MLC17012

Indice

SCHEDE DI SINTESI.....	1
FRANCIA.....	3
1. Quadro generale	3
2. La <i>governance</i> della radiotelevisione pubblica.....	6
3. Il finanziamento della radiotelevisione pubblica.....	7
GERMANIA.....	11
1. Quadro generale	11
2. La <i>governance</i> della radiotelevisione pubblica.....	14
3. Il finanziamento della radiotelevisione pubblica.....	16
REGNO UNITO	17
1. Quadro generale	17
2. La <i>governance</i> della radiotelevisione pubblica.....	19
3. Il finanziamento della radiotelevisione pubblica.....	24
SPAGNA	27
1. Quadro generale	27
2. La <i>governance</i> della radiotelevisione pubblica.....	30
3. Il finanziamento della radiotelevisione pubblica.....	34

Schede di sintesi

FRANCIA

1. Quadro generale

In Francia, a partire dagli anni '80 il settore dell'audiovisivo è progressivamente passato da un regime di monopolio statale ad un'organizzazione mista e pluralista in cui coesistono un **settore pubblico** ed un **settore privato**. In particolare è stato avviato il superamento del monopolio di Stato nella gestione dei sistemi radiotelevisivi con una legge del 1981 (*Loi n. 81-994 du 9 novembre 1981 portant derogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion-radios privées locales-*) e con una legge del 1982 (*Loi n. 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle*). Con la **legge n. 86-1067** del 30 settembre 1986 relativa alla libertà di comunicazione sono state poi poste dal legislatore le regole di base per la **gestione del servizio di radiotelevisione pubblica** e per la concessione delle autorizzazioni ai servizi privati di comunicazione audiovisiva ([Loi n. 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication](#)). Tale provvedimento, più volte modificato, rimane la legge fondamentale che regola il settore.

Il titolo III della legge del 1986 è dedicato specificatamente al **settore pubblico della comunicazione audiovisiva**.

Questa sezione della legge disciplina in particolare le **emittenti pubbliche francesi**. Si tratta delle seguenti tre "società nazionali di programmi": *France Télévisions*, *Radio France* e la *Société de l'audiovisuel extérieur de la France* (SAEF), ossia una società incaricata di gestire i servizi radiotelevisivi francesi a carattere internazionale (art. 44). Il provvedimento specifica che lo Stato detiene direttamente la **totalità del capitale** di queste tre società e dispone che i loro statuti siano approvati mediante decreto (art. 47). Un'ulteriore emittente pubblica è la società "*ARTE-France*" che gestisce un canale culturale europeo insieme

ad una società analoga presente in Germania (art. 45). La legge, inoltre, disciplina in dettaglio l'*Institut national de l'audiovisuel*, ente pubblico a carattere industriale e commerciale istituito nel 1975, che assicura la conservazione degli archivi audiovisivi delle società nazionali di programmi (art. 49).

In generale la legge del 1986 prevede che le **emittenti pubbliche** debbano perseguire, nell'interesse generale, missioni di servizio pubblico. Esse devono offrire un insieme di programmi e servizi che si caratterizzino per la diversità e il pluralismo e tengano nella dovuta considerazione le esigenze di qualità e innovazione, nonché il rispetto dei diritti della persona e dei principi democratici costituzionalmente definiti.

Le emittenti pubbliche devono presentare un'offerta diversificata di programmi in maniera analogica e digitale nei settori dell'informazione, della cultura, dell'educazione, dell'intrattenimento e dello sport. Devono favorire il dibattito democratico, gli scambi tra le differenti componenti della popolazione, l'espressione pluralista delle correnti di pensiero, così come la coesione sociale, la diversità culturale e la lotta alle discriminazioni. Devono assicurare la promozione della lingua francese e valorizzare il patrimonio culturale e linguistico nella sua diversità regionale e locale, anche al di fuori della Francia. Devono inoltre concorrere allo sviluppo e alla diffusione della creazione artistica e delle conoscenze civili, economiche, sociali, scientifiche e tecniche. Devono infine favorire l'accessibilità dei programmi trasmessi per i non udenti e per coloro che hanno seri problemi di udito.

In particolare, ***France Télévisions*** ha il compito di definire e programmare i **canali televisivi pubblici** a carattere nazionale e regionale. Essa gestisce anche altri servizi di comunicazione audiovisiva *on line* e anche servizi *on demand*. Nel rispetto delle linee editoriali di ciascun servizio responsabile dei canali gestiti, *France Télévisions* interviene nelle scelte di programmazione e si assicura in particolare che i programmi realizzati e le opere audiovisive e cinematografiche acquisite e diffuse siano realizzati da una varietà di soggetti produttori e permettano di rappresentare gli elementi di diversità della società francese.

La società *France Télévisions* gestisce cinque canali televisivi nazionali (*Réseau outre-mer première, France 2; France 3, France 4, France 5 e*

France 0), ventiquattro antenne regionali di *France 3*, nove antenne radio e una serie di siti internet associati a tali canali e antenne.

Con riferimento ai canali televisivi si precisa che:

- a) **Réseau Outre-Mer première** è il canale dedicato alle “Collettività territoriali d’Oltremare” francesi. Si tratta più specificamente di un raggruppamento di 9 canali televisivi dedicati alle 9 collettività territoriali d’Oltremare (*Martinique 1ère, Guadeloupe 1ère, Nouvelle-Calédonie 1ère, Wallis et Futuna 1ère, Polynésie 1ère, Réunion 1ère, Guyane 1ère, Mayotte 1ère, Saint-Pierre et Miquelon 1ère*). Tali canali offrono un servizio di informazione sulla realtà locale e programmi di intrattenimento di diverso genere in lingua francese. Il servizio *Réseau Outre-Mer première* gestisce anche le 9 stazioni radio delle collettività d’Oltremare.
- b) **France 2** è il canale dedicato alle trasmissioni diffuse sull’intero territorio della Francia continentale; il canale propone una programmazione generalista per il grande pubblico e assicura un servizio di informazione a livello nazionale e internazionale.
- c) **France 3** è il canale che si occupa di offrire in primo luogo un servizio di informazione regionale. Il canale offre anche un’ampia scelta di programmi culturali e di intrattenimento, in particolare per le famiglie ed i giovani.
- d) **France 4** è il canale dedicato ai giovani, che offre programmi di intrattenimento di diverso genere.
- e) **France 5** è il canale che si occupa di programmare trasmissioni televisive a carattere educativo, favorendo l’accesso alla conoscenza, alla formazione e all’occupazione. Il canale trasmette principalmente documentari inerenti diversi argomenti: scienze, storia, arte, ecc.
- f) **France Ô** è un altro canale, come *France Outre-mer 1ère*, dedicato al pubblico delle collettività d’Oltremare. Il canale offre principalmente programmi di intrattenimento e programmi culturali per promuovere la conoscenza di tali territori.

Del tutto particolare è la posizione dell’emittente televisiva **France ARTE** prevista da un trattato bilaterale tra Francia e Germania del 2

ottobre 1990. L'articolo 45 della legge del 1986 stabilisce che la società *ARTE-France* è incaricata di concepire e fornire i programmi e i mezzi necessari all'esercizio delle funzioni del gruppo europeo di interesse economico *ARTE*, di cui fa parte un'omologa società tedesca, istituendo un canale culturale europeo.

2. La governance della radiotelevisione pubblica

La legge n. 86-1067 prevede che il potere di regolazione del sistema radiotelevisivo pubblico sia affidato ad un'autorità amministrativa indipendente.

Tale autorità, cui è attribuito in generale il potere di garantire l'esercizio della libertà di comunicazione audiovisiva, è il ***Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)*** istituito con una modifica alla legge sopra richiamata introdotta nel 1989 (*Loi n. 89-25 du 17 janvier 1989 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*).

Alcune regole sulla composizione e le missioni del CSA sono state recentemente modificate con un provvedimento del 2013 ([*Loi n. 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public*](#)). Il CSA è attualmente composto da **sette membri** nominati con decreto del Presidente della Repubblica e designati per un **mandato di sei anni**. Il CSA è rinnovato per un terzo ogni due anni. Il suo Presidente è nominato direttamente dal Capo dello Stato, mentre gli altri membri, sempre nominati dal Capo dello Stato, sono designati dai Presidenti delle assemblee parlamentari, che ne scelgono tre ciascuno, previo parere conforme delle rispettive commissioni parlamentari competenti per gli affari culturali (art. 3-1 e ss. della legge n. 86-1067).

Il CSA ha innanzitutto il compito di nominare i **presidenti di France Télévisions, Radio France** e della ***Société de l'audiovisuel extérieur de la France***, per un mandato di cinque anni. Trascorsi i primi quattro anni di mandato di tali autorità, il CSA presenta un parere motivato sui risultati delle società che essi presiedono, con riferimento al "progetto strategico delle società nazionali di programma", che viene trasmesso alle commissioni parlamentari competenti in materia di servizi

audiovisivi pubblici delle due Camere. Entro due mesi dall'inizio del loro mandato i presidenti sopra richiamati presentano alle stesse commissioni, e ai presidenti delle assemblee parlamentari, una "relazione di orientamento" (art. 47-4 della legge n. 86-1067).

Tra i vari compiti assolti dal CSA si segnalano in particolare i seguenti:

- a) garantire l'indipendenza e l'imparzialità del settore pubblico della comunicazione audiovisiva;
- b) favorire la libera concorrenza tra editori e distributori di servizi radiotelevisivi;
- c) vigilare sulla qualità e la diversità dei programmi, sullo sviluppo dei servizi audiovisivi nazionali e sulla difesa della lingua e della cultura francesi.

Il CSA concede inoltre le autorizzazioni al servizio per le stazioni radio e le televisioni nazionali e locali; gestisce e attribuisce le frequenze; vigila sul rispetto del pluralismo politico e sindacale; assicura il rispetto della legge da parte di tutti gli attori del settore, avendo anche un potere di sanzione.

Con specifico riferimento alla società ***France Télévisions*** si evidenzia che il suo **Consiglio di amministrazione** comprende, oltre al presidente, quattordici membri il cui mandato dura cinque anni. La composizione del CdA è la seguente: 2 parlamentari, designati rispettivamente dalle commissioni competenti in materia di cultura dell'Assemblea nazionale e del Senato; 5 rappresentanti dello Stato; 5 personalità indipendenti nominate dal Consiglio superiore dell'audiovisivo, di cui una rappresentativa delle associazioni di difesa dei consumatori; 2 rappresentanti del personale. Le nomine effettuate devono rispettare la parità di genere (art. 47-1 della legge n. 86-1067).

3. Il finanziamento della radiotelevisione pubblica

Le forme di **finanziamento delle televisioni pubbliche** sono riconducibili al **canone televisivo** e agli **introiti pubblicitari**. Il canone televisivo (*contibution à l'audiovisuel*) è la risorsa principale dei diversi soggetti del sistema radiotelevisivo pubblico. Oltre ad esso, il

servizio pubblico riceve dei contributi iscritti nel bilancio generale dello Stato, a titolo di rimborso per le esenzioni dal pagamento del canone per alcune fasce sociali.

Il canone è dovuto annualmente da **tutti i detentori di televisori** o altri dispositivi che permettano la ricezione di trasmissioni televisive ad uso privato. La disciplina di tale tassa è contenuta nel [Code général des impôts](#). L'[art. 1605](#) di tale codice specifica inoltre che tale tassa è dovuta da tutte le persone fisiche soggette ad una specifica tassa sulla casa ([taxe d'habitation](#)). Si presuppone, infatti, che qualsiasi persona tenuta a pagare l'imposta sull'abitazione debba anche pagare il canone televisivo, a meno che non abbia dichiarato di non possedere un apparecchio atto a ricevere le trasmissioni televisive. L'importo di base del contributo è di **€ 131 annui** per le persone residenti nel territorio della Francia continentale e di **€ 84 annui** per le persone residenti nei territori d'Oltremare. Questo importo è indicizzato ogni anno sulla base dell'indice dei prezzi al consumo, ad eccezione del tabacco, stabilito ogni anno nella legge finanziaria. Per **l'anno 2015** il canone televisivo annuale ha subito un incremento di cinque euro per i residenti nel territorio della Francia continentale, salendo pertanto a **136 euro**, mentre resta di 84 euro per i residenti nei territori d'Oltremare. L'[art. 1605 bis](#) del Codice sopra richiamato specifica quali persone hanno diritto ad uno sgravio fiscale sul pagamento del canone televisivo e quali persone ne siano totalmente esonerate. In particolare, hanno **diritto all'esonero dal canone**, oltre a quanti non debbono pagare la *taxe d'habitation*, coloro che non possiedono un reddito imponibile e coloro che erano stati esonerati dal pagamento del canone entro il 31 dicembre 2004. Questi ultimi per godere di tale beneficio devono trovarsi in una delle seguenti condizioni: aver compiuto 76 anni al 1° gennaio 2015; avere un handicap o avere a carico una persona con handicap; non essere soggetto ad una specifica imposta patrimoniale dovuta ([impôt de solidarité sur la fortune](#)). La persona con oltre 75 anni per godere dell'esonero deve inoltre dimostrare di non aver avuto un reddito imponibile nel 2014; la persona con handicap o che ha a carico una persona con handicap deve dimostrare di avere avuto nel 2014 un reddito imponibile inferiore a determinati limiti. Il pagamento del canone televisivo è contestuale a quello della tassa sull'abitazione.

La disciplina delle **attività pubblicitarie** è contenuta nella legge del 1986 e in alcuni decreti di applicazione. In particolare, l'[art. 14](#) della legge conferisce al *CSA* il controllo sull'oggetto, il contenuto e le modalità di programmazione delle trasmissioni pubblicitarie diffuse dalle televisioni nazionali e dai titolari delle autorizzazioni per i servizi di comunicazione audiovisiva. L'articolo specifica che sono proibite le trasmissioni pubblicitarie a carattere politico.

Il [Decreto n. 92-280](#) del 27 marzo 1992, più volte modificato, contiene inoltre i principi generali sugli obblighi degli editori in materia di pubblicità, sponsorizzazioni e televendite. Tra le disposizioni principali, è previsto che la pubblicità deve essere rispettosa della dignità della persona umana (art. 3), deve essere esente da ogni discriminazione di razza, sesso, nazionalità, età, orientamento sessuale e priva di scene di violenza e di incitamento a comportamenti nocivi per la salute, la sicurezza delle persone e dei beni o per la protezione dell'ambiente (art. 4); non deve contenere elementi di natura tale da offendere convinzioni religiose, filosofiche e politiche degli spettatori (art. 5).

La pubblicità deve essere concepita nel rispetto degli interessi dei consumatori (art. 6). Essa non deve recare un danno morale o fisico ai minori (art. 7). È inoltre vietata la pubblicità occulta e non sono permessi i messaggi subliminali all'interno degli spot pubblicitari (artt. 9 e 10).

Tali previsioni sono comuni alle televisioni pubbliche ed a quelle private.

GERMANIA

1. Quadro generale

Il sistema radiotelevisivo tedesco, sia pubblico sia privato, trova il fondamento della sua disciplina a livello costituzionale nell'art. 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 tedesca dopo il 1949.

La libertà di emittenza radiotelevisiva rileva sul piano giuridico sotto due aspetti: da un lato la Legge fondamentale esclude ogni influenza dello Stato sul contenuto dei programmi, mediante la previsione di forme di difesa contro l'interferenza statale, dall'altro la Corte costituzionale federale attribuisce allo Stato il compito di adottare disposizioni "in positivo" a garanzia della pluralità di espressioni attraverso le trasmissioni radiotelevisive. L'intervento del Governo federale riguarda l'assegnazione delle frequenze, il controllo sul loro utilizzo, la costruzione delle infrastrutture e il controllo sulla gestione degli impianti.

Il sistema radiotelevisivo tedesco è caratterizzato da un'ampia valorizzazione del ruolo delle autonomie locali, chiamate a soddisfare anche le esigenze unitarie. La struttura federale della Germania attribuisce ai **Länder** la **competenza esclusiva per la cultura e la radiotelevisione**. Il federalismo dei media è strumentale alle esigenze di differenziazione e, dunque, alla garanzia delle identità locali e regionali. Se i *Länder* hanno la competenza nel sistema televisivo, lo Stato Federale regola l'utilizzo delle frequenze e si occupa della costruzione delle infrastrutture. Si tratta di un sistema che mira alla pluralità dell'informazione e della rappresentazione di tutte le opinioni della società, comprese quelle delle minoranze.

Il coordinamento delle legislazioni regionali è costituito da appositi accordi (*Staatsverträge*) stipulati fra il *Bund* e i *Länder*, nell'ambito dei

quali sono stati definiti principi e regole uniformi per alcuni aspetti della disciplina del settore¹.

Gli Accordi interstatali riguardano principalmente: 1) la distribuzione nazionale del servizio pubblico e privato di emittenza televisiva; 2) la rete del servizio pubblico regionale delle emittenti televisive, ARD²; 3) il servizio pubblico nazionale di emittenza televisiva, ZDF³; 4) il servizio pubblico nazionale di emittenza radiofonica, *DeutschlandRadio*⁴; 5) la regolamentazione del canone televisivo⁵; 6) la procedura che determina le esigenze finanziarie del servizio di radiotelevisione pubblica e l'ammontare dei diritti per la licenza di trasmissione⁶.

Ognuno dei 16 *Länder* ha adottato una legge regionale sulla radioemittenza. Le leggi regionali (*Mediengesetz, Landesmediengesetz o Landesrundfunkgesetz*) regolano il sistema radiotelevisivo locale sia pubblico sia privato⁷ e contengono la disciplina di dettaglio sui vari aspetti dell'emittenza radiotelevisiva locale quali: l'organizzazione dei programmi; la pubblicità; le sponsorizzazioni e le televendite; le modalità di autorizzazione alle emittenti e il relativo procedimento; il pluralismo delle opinioni (*Vielfalt*) e gli standard giornalistici; i vari tipi di obblighi imposti alle emittenti nella predisposizione dei programmi; la vigilanza ed i controlli, in particolare sulle emittenti private; la tutela dei dati personali. Le leggi dei *Länder* sono state riformate in gran parte negli anni '80 con l'avvento della liberalizzazione del settore e alcune di esse sono state oggetto dell'esame della Corte costituzionale federale dando luogo, per i

¹ Accordo interstatale sulla radiotelevisione ([Rundfunkstaatsvertrag –RStV](#)) del 31 agosto 1991, nella versione consolidata risultante dal Quindicesimo accordo interstatale di modifica (*Rundfunkrechtliche Staatsverträge in der Fassung des 15.*) in vigore dal 1° gennaio 2013. È disponibile anche una [versione in lingua inglese](#) del testo. Il [Sedicesimo accordo interstatale](#), che modifica alcune disposizioni dell'Accordo interstatale sul finanziamento delle emittenti pubbliche (*Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag*), è entrato in vigore il 1° aprile 2015.

² Accordo interstatale sull'ARD ([ARD-Staatsvertrag](#)), in vigore dal 1° giugno 2009.

³ Accordo interstatale su ZDF ([ZDF- Staatsvertrag](#)), in vigore dal 1° gennaio 2013.

⁴ Accordo interstatale su DeutschlandRadio ([DeutschlandRadio-Staatsvertrag – DLR StV](#)) del 17 giugno 1993, aggiornato alle ultime modifiche.

⁵ Accordo interstatale che disciplina l'obbligo del versamento del canone televisivo ([Rundfunkbeitragsstaatsvertrag](#)), introdotto dall'art. 1 del Quindicesimo Accordo interstatale in sostituzione del *Rundfunkgebührenstaatsvertrag* (è in vigore dal 1° aprile 2013).

⁶ Accordo interstatale sul finanziamento delle emittenti pubbliche ([Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag](#)), aggiornato alle ultime modifiche apportate al Sedicesimo accordo interstatale.

⁷ In alcuni casi sono previste leggi regionali distinte per il settore pubblico e per il settore privato.

principi scaturiti dalle relative sentenze, alle più importanti “decisioni TV” della Corte costituzionale.

La legislazione regionale del settore radiotelevisivo, nel suo complesso, presenta attualmente elementi di omogeneità per quanto concerne la filosofia generale di base, gli standard ed i principi organizzativi, mentre si registrano differenze più evidenti nel settore privato (ad esempio, alcuni *Länder* permettono un numero più grande di stazioni radio locali, mentre altri *Länder* ammettono sistemi con un numero più piccolo di canali regionali).

Il servizio pubblico radiotelevisivo in Germania si ispira all’originale formula di Reith coniata per definire i compiti della BBC inglese: “informare, istruire, intrattenere”. Secondo l’art. 11 dell’Accordo interstatale sulla radiotelevisione, i principali compiti del servizio pubblico radiotelevisivo sono:

- produrre e distribuire programmi che contribuiscano al pubblico dibattito, nonché fornire una chiara informazione globale sugli sviluppi delle attualità regionali, nazionali, europee e internazionali (art. 11, comma 1);
- contribuire al processo di integrazione europea a livello federale, nazionale e regionale (art. 11, comma 2).

Il servizio pubblico radiotelevisivo non soltanto mette a disposizione un *forum* per lo scambio delle opinioni e dei differenti interessi presenti nella società, ma fornisce un proprio contributo originale alla cultura e al processo democratico.

La principale rete di emittenti pubbliche attualmente presente in Germania è la rete **ARD** (*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands* - Consorzio delle emittenti radiotelevisive pubbliche della Germania), gruppo nato nel 1950 che riunisce: **nove canali televisivi regionali**⁸; la **Deutsche Welle**, l’emittente internazionale finanziata dal Governo con sede a Bonn ed a

⁸ Le 9 tv pubbliche regionali non vanno intese come emittenti secondarie, ma anzi rappresentano la vera ossatura della ARD, fornendo infatti gran parte dei programmi del canale *Das Erste*. Hanno 23.000 collaboratori fissi e gestiscono complessivamente 55 canali radiofonici pubblici, 16 orchestre e 8 cori. Il *budget* complessivo delle 9 tv regionali ammonta a 6,3 miliardi di euro all’anno. I vari canali regionali sono chiamati *Drittes Fernsehprogramm* (“terzi programmi”, dopo *Das Erste* e *ZDF*).

Berlino; **DeutschlandRadio**, con due canali radiofonici (con sede a Colonia e Berlino). Il più importante canale televisivo della ARD è *Das Erste*.

Alle suddette emittenti si aggiunge **ZDF**, risalente al 1963, che rappresenta il **secondo canale** televisivo pubblico della Germania, con sede a Magonza.

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.

Con l'avvento della televisione via cavo e via satellite il servizio pubblico televisivo tedesco si è arricchito di altri canali che sono andati ad aggiungersi a quelli storici ARD/*Das Erste*, ZDF e i canali televisivi regionali (che spesso producono e distribuiscono programmi tra più *Länder* e trasmettono programmi regionali caratterizzati da un profilo culturale o didattico, anche se negli ultimi tempi hanno sviluppato canali di interesse generale distribuiti, via satellite, a livello nazionale):

- PHOENIX, un canale dedicato a documentari, informazioni ed eventi;
- ARTE, un canale bilingue (francese e inglese) dedicato alla cultura;
- 3SAT, un canale satellitare, dedicato alla cultura, con programmi prodotti grazie a *joint ventures* tra enti televisivi di lingua tedesca, quali ARD, ZDF, ORF (Austria) e SRG (Svizzera);
- KiKA (*Der Kinderkanal*), canale dedicato ai bambini.

2. La *governance* della radiotelevisione pubblica

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 pubblico 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** (*Rundfunkrat*, o *Fernsehrat* a ZDF) rappresenta gli interessi del pubblico in seno agli Enti televisivi ed assicura che i programmi rispettino le esigenze previste dalla legge, adottando orientamenti sulla programmazione. Il Consiglio è un organismo di composizione diversa - fino a 77 membri nel caso di ZDF - e rappresenta i più importanti gruppi sociali (ad es. i parlamenti regionali, gli apparati delle grandi "chiese", lavoratori e sindacati, università, organizzazioni culturali, sportive o organizzazioni per anziani, donne e stranieri)⁹.

Il **Consiglio d'Amministrazione** (*Verwaltungsrat*) è un organismo più piccolo – da sette a nove membri – con compiti consultivi nei confronti del Direttore generale, soprattutto su questioni finanziarie o attinenti il personale. I suoi membri sono scelti, di norma, dal Consiglio per l'emittenza radiotelevisiva, ma non provengono dallo stesso Consiglio.

L'unica autorità federale cui sono affidati compiti di mera gestione tecnica del settore, è rappresentata dal Ministro federale delle Poste e Telecomunicazioni, che dispone unicamente la pianificazione delle frequenze e la costruzione di stazioni intermittenti, ma non può decidere sull'ammissione dei soggetti all'esercizio della radiodiffusione, prerogativa quest'ultima dei singoli *Länder*.

⁹ Il 25 marzo 2014 la Corte federale costituzionale tedesca si è pronunciata sulla necessità di rafforzare l'indipendenza e la composizione pluralistica dei due organi della tv di Stato ZDF (il Consiglio per l'emittenza radiotelevisiva e il Consiglio di amministrazione), al fine di assicurare libertà di espressione e pluralismo. In particolare, la Corte ha stabilito che il numero dei rappresentanti dello Stato (inclusi i membri del Governo nazionale, del Parlamento nazionale, degli incaricati politici e dei funzionari dei partiti politici) non deve superare di oltre un terzo il numero complessivo dei membri di ciascun organo. Inoltre la Corte ha invitato il legislatore ad adottare le misure necessarie per assicurare pluralismo nella rappresentanza dei gruppi sociali.

3. Il finanziamento della radiotelevisione pubblica

Il finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo poggia su due pilastri (*duale Finanzierung*): il canone televisivo (*Rundfunkbeitrag*) e i proventi derivanti dalla pubblicità (*Werbeeinnahmen*).

I principi fondamentali del sistema di finanziamento della televisione pubblica in Germania sono stati sviluppati dalla Corte costituzionale federale che, nella [sentenza del 22 febbraio 1994](#), ha approvato il finanziamento misto, considerandolo uno degli elementi di indipendenza della tv pubblica da pressioni economiche e politiche.

Dal 1° aprile 2015, con l'entrata in vigore del Sedicesimo Accordo interstatale, i canali pubblici ARD e ZDF costano € 210 annui ad abitazione, pari a un contributo mensile di € 17,50¹⁰. Con il canone televisivo si finanziano sia le emittenze televisive, sia gli organi amministrativi. Il finanziamento complessivo annuale ammonta a circa 9,1 miliardi di euro, di cui 6,3 sono destinati alle emittenze della ARD.

La pubblicità nella televisione pubblica è soggetta a determinate restrizioni quali l'orario di trasmissione e la durata delle interruzioni pubblicitarie (Accordo interstatale, § 16). I canali *Das Erste*/ARD e ZDF possono trasmettere pubblicità, ma unicamente nei giorni feriali, in una specifica fascia oraria (tra le 17 e le 20) e per un massimo di 20 minuti al giorno.

¹⁰ Il sistema "*household charge*", introdotto nel 2013, prevede che ogni nucleo familiare paghi il canone, a prescindere dal fatto che si possieda o meno un televisore e da quante persone sia composto il nucleo familiare stesso; il canone non riguarda solo la TV, ma anche le radio e i computer.

REGNO UNITO

1. Quadro generale

Il servizio pubblico radiotelevisivo nel Regno Unito deriva i propri lineamenti fondamentali da due fonti principali: lo **statuto** (*Royal Charter*) che disciplina la costituzione e l'assetto della società concessionaria (*British Broadcasting Company* – BBC) e il **contratto di servizio** (*Agreement*) che ne indirizza l'operato. La stabilità e l'efficacia di questo quadro regolamentare di matrice convenzionale sono generalmente considerate tra le ragioni del prestigio acquisito nel tempo dalla BBC, nata nel 1922 e nel 1926 eretta in *corporation* con un *Royal Charter* di validità temporanea, ma da quel momento rinnovato a ciascuna scadenza senza soluzione di continuità.

Il [*Royal Charter*](#) vigente correla l'affermata natura pubblica della BBC alla funzionalizzazione della sua attività verso determinate **finalità pubbliche** (*public purposes*). Esse sono individuate: (a) nel sostegno assicurato nei confronti della cittadinanza e della società civile; (b) nella promozione dell'istruzione e dell'apprendimento; (c) nello stimolo alla creatività e all'eccellenza culturale; (d) nella rappresentatività del servizio pubblico relativamente all'intero Paese e alle sue singole nazioni, regioni e comunità; (e) nella diffusione dell'immagine del Regno Unito nel mondo, e nella sua apertura verso il mondo; (f) nella promozione dei nuovi servizi di comunicazione presso il pubblico, con particolare riguardo alla transizione alle tecnologie digitali.

Tali **finalità statutarie** sono perseguite dalla BBC, in autonomia e in posizione di indipendenza (riconosciuta dall'art. 6 del *Royal Charter*), attraverso la programmazione radiotelevisiva, il ricorso a ogni nuovo mezzo di comunicazione e, direttamente o indirettamente, ponendo in essere attività correlate e accessorie; queste ultime, tuttavia, devono conservare carattere subordinato o proporzionato senza distogliere la società dal perseguimento dei suoi scopi primari.

La concreta individuazione dei fini e dei modi del servizio pubblico radiotelevisivo è materia delle previsioni dell'*Agreement*. Nella versione vigente del **contratto di servizio**, i *public purposes* enunciati nel *Royal Charter* sono declinati in relazione a più dettagliati ambiti operativi. Ad esempio, in ordine alla prima finalità - riferita alla cittadinanza - è perseguita la comprensione da parte del pubblico del funzionamento del sistema politico nazionale; in relazione alle finalità educative, è prevista la diffusione di contenuti anche specialistici; per quel che concerne lo stimolo alla creatività e l'eccellenza culturale, l'accento è posto sull'adozione di una strategia per la programmazione cinematografica e sulla copertura degli sport minori; quanto alla rappresentatività delle regioni e comunità territoriali, è fatto riferimento alla salvaguardia delle identità locali, promuovendo, nel contempo, le esperienze condivise e avendo cura delle differenze religiose e delle minoranze linguistiche; con riferimento alla dimensione internazionale, infine, si persegue un adeguato livello di consapevolezza pubblica dei relativi temi.

Le prestazioni del servizio pubblico sono determinate nell'*Agreement* mediante l'enumerazione in dettaglio dei diversi **servizi forniti dalla BBC**. In particolare, la società emittente effettua la propria programmazione avvalendosi di una serie di **canali televisivi**: (a) *BBC One*, canale generalista con edizioni regionali per la Scozia, il Galles, l'Irlanda del Nord e parte dell'Inghilterra; (b) *BBC Two*, a vocazione generalista e con edizioni regionali, ma con programmazione in parte dedicata ad approfondimenti di cronaca e a *format* innovativi di intrattenimento; (c) *BBC Three*, anche questo generalista, dedicato soprattutto ai giovani; (d) *BBC Four*, caratterizzato da contenuti di più elevato livello culturale e offerto quale alternativa alla programmazione degli altri canali; (e) *CBeebies*, dedicato ai programmi educativi e di intrattenimento per l'infanzia; (f) *CBBC Channel*, con programmazione destinata agli adolescenti; (g) *BBC News 24*, canale di informazione con notiziari, programmi di analisi e di approfondimento, cronache internazionali, trasmesso nell'arco delle 24 ore; (h) *BBC Parliament*, riservato alla trasmissione in diretta dei dibattiti parlamentari e all'informazione politica; (i) *BBCi*, canale interattivo digitale, perlopiù dedicato all'assistenza per la fruizione degli altri servizi.

I **servizi radiofonici**, d'altro canto, annoverano circa dieci canali connotati da varia programmazione offerta a differenti categorie di fruitori: dalle diffusionsi musicali con palinsesti orientati secondo l'età e i gusti degli ascoltatori alla trasmissione di notiziari, analisi e dibattiti; dalle cronache sportive ai programmi teatrali e culturali; dalle trasmissioni riservate ai cittadini di origine asiatica, in lingue inglese e in altre lingue, alla programmazione in gaelico e in gallese, e a quella di ambito regionale per la Scozia, il Galles, l'Irlanda del Nord e per la regione inglese.

Comune denominatore dei servizi prestati è la loro complessiva finalizzazione ai compiti propri del servizio pubblico, per il cui svolgimento l'operatività della BBC deve, inoltre, costantemente conformarsi a particolari criteri qualitativi (*high quality; challenging; original; innovative; engaging*), indicati dal Governo in un "Libro bianco" del 2006 ([*A public service for all: the BBC in the digital age*](#)). Peraltro, lo stesso novero dei *public purposes* è suscettibile di ampliamenti o nuove articolazioni alla luce del prossimo rinnovo del *Royal Charter* e del contratto di servizio: a questo riguardo è stato espresso, in sede parlamentare, l'orientamento a includervi espressamente la promozione dell'industria nazionale della "creatività", attraverso la formazione e l'addestramento anche in sinergia con soggetti esterni.

2. La governance della radiotelevisione pubblica

Come già anticipato, la disciplina dell'assetto e dell'operatività della BBC ha fonte nel plesso normativo costituito dalle disposizioni statutarie, raccolte nel ***Royal Charter***, e dal contratto di servizio (***Agreement***) concluso tra la BBC e il Ministro competente per materia (*Secretary for Culture, Media and Sport*). I due documenti, tra loro connessi, concorrono a individuare e a disciplinare le finalità istituzionali, l'indipendenza editoriale, le fonti di finanziamento e i compiti di servizio pubblico della società concessionaria. Peraltro, ulteriori elementi, utili a ricostruire la fisionomia del servizio pubblico e le sue possibili linee di riforma alla luce dell'evoluzione sociale e tecnologica, possono trarsi dalle valutazioni espresse dal Governo e del Parlamento in alcuni documenti programmatici e di consultazione diffusi in previsione dei periodici aggiornamenti della

carta statutaria e del contratto di servizio (nel 2005-2006 e, a distanza di un decennio, nel 2015).

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.

Sebbene la **procedura di revisione** non sia sottoposta a regole formali, il modello consolidatosi in via di prassi prevede che le clausole del contratto di servizio e le relative proposte di modifica siano materia di pubblico esame secondo la formula della *public consultation*, avviata con la pubblicazione di documenti programmatici (da parte del Governo e della stessa BBC) e svolta, di norma, nel quadro di un confronto aperto alla partecipazione di tutti i soggetti a vario titolo interessati. La procedura, in effetti, è conforme a modalità diffuse e ricorrenti nel Regno Unito relativamente all'elaborazione di *policies* governative e, più in generale, di decisioni di rilevanza pubblica; la sua applicazione riferita alla definizione di aspetti cruciali dell'assetto e del *modus operandi* della BBC, tuttavia, ha tuttavia acquisito specifico risalto nel dibattito politico sul servizio pubblico radiotelevisivo. Ciò è emerso in occasione del più recente rinnovo del *Royal Charter* e del correlato *Agreement* (2006), caratterizzatosi per il rilievo assegnato al tema della “**trasparenza**” **dell'informazione** quale principio intrinseco alla stessa natura pubblica del servizio radiotelevisivo; in tale circostanza, in particolare, è stata espressamente sostenuta, anche *pro futuro*, la necessaria applicazione del criterio del *public scrutiny* per ogni modifica dei caratteri di fondo del servizio pubblico (articolato nelle forme del *public value test* e del *market impact assessment*).

In ragione della prerogativa regia implicata dall'incorporazione in *Royal charter* dello statuto della BBC, la sua definitiva approvazione è formalmente riservata al *Privy Council* (com'è avvenuto, nel 2013, anche per il *Charter for press regulation*).

Diversamente, il testo del **contratto di servizio** – oggetto di esame e di aggiornamento contestualmente al *Royal Charter* -, è presentato al Parlamento dal Ministro competente e, per convenzione, è oggetto di esame e dibattito, conclusi con l'approvazione dell'*Agreement* da ciascuna Camera con propria risoluzione (*approval motion*). L'esperienza, tuttavia,

ha registrato variazioni rispetto al modello, poiché, ad esempio, nel 2006 presso i Lords non vi è stato dibattito sul nuovo *agreement*, e nel 2011 – in occasione della sua puntuale modifica concernente il canone di abbonamento – non vi è stato dibattito né voto delle Camere.

In prospettiva del prossimo **rinnovo del *Royal Charter*** (tema incluso tra i principali obiettivi posti all'esame del nuovo Parlamento insediatosi dopo le elezioni del maggio 2015, e oggetto di un ciclo di [audizioni](#) recentemente avviato presso la *House of Lords*), un aspetto di rilievo è rappresentato dall'assetto interno della BBC e dei suoi **organi di direzione**.

Nel **sistema attuale**, al vertice della BBC è posto un organo collegiale, il **Trust** (introdotto nel 2006 in luogo del precedente *Board of Governors*), formato da dieci membri nominati dalla Corona (su proposta del Governo), tra cui alcuni in rappresentanza delle quattro regioni del Paese; essi durano in carica per cinque anni con mandato rinnovabile per una sola volta. Le competenze del *Trust*, definito nella carta statutaria della BBC come suo "organo sovrano" (*sovereign body*), includono, oltre alla determinazione del canone e alla tutela generale degli interessi degli abbonati, la definizione delle priorità strategiche e la vigilanza sul perseguimento delle finalità di pubblico interesse della società concessionaria nonché sulla sua indipendenza. Il rango attribuito al *Trust* nell'assetto costitutivo della BBC è a fondamento del ruolo rappresentativo ricoperto dal suo presidente, il quale è anche presidente della *Corporation*.

Il *Trust* (così denominato nel senso colloquiale del termine e non nella sua accezione tecnica, riferita a istituti fiduciari tipici del sistema giuridico inglese) è in posizione autonoma rispetto allo **Executive Board**, preposto alla gestione e alle attività operative 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 membri con poteri gestionali - tra cui il Direttore Generale - ed altri membri che ne sono privi; questi ultimi ne entrano a far parte per cooptazione da parte dello stesso *Board*, che provvede a nominarli attraverso un'apposita commissione (*nomination committee*), salva l'approvazione del *Trust*.

L'assetto interno della BBC contempla anche l'operatività di *Audience Councils*, **comitati consultivi** in dialogo con le parti interessate (abbonati, enti locali, comunità culturali e linguistiche), competenti per ciascuna delle quattro principali regioni del Paese e presieduti dal membro del *Trust* designato per la regione di riferimento.

L'**organigramma** della BBC è articolato secondo i diversi livelli e ambiti di responsabilità: il *Director General*, membro dell'*Executive Board* (di cui può assumere la presidenza) è la figura apicale a rilevanza esterna (in qualità di *chief executive officer* e di direttore editoriale); il personale è selezionato e assunto, nei diversi ruoli professionali, dall'*Executive Board*, ad eccezione di quello della *Trust Unit*, al cui reclutamento e alla cui amministrazione provvede separatamente lo stesso *Trust*.

Le diverse sfere operative sono interessate dall'applicazione di specifici **protocolli** attuativi delle disposizioni statutarie e del contratto di servizio, regolarmente aggiornati in relazione a diversi profili (ad esempio, l'effettività dei *public purposes*; i criteri di gestione finanziaria; gli standard editoriali; le modalità operative dello stesso *Trust*; la sua rappresentatività degli interessi degli abbonati; gli obblighi di trasparenza).

Va infine segnalato, per completezza, il ruolo assolto dall'**autorità indipendente per le comunicazioni** – [Ofcom](#) – per la garanzia dell'accuratezza e dell'imparzialità dell'informazione, oggetto di appositi codici di condotta ([broadcasting codes](#)) la cui violazione può dare luogo a sanzioni pecuniarie o ad obblighi di rettifica nei confronti delle emittenti radiotelevisive. In relazione ai profili della tutela dell'assetto concorrenziale del mercato, inoltre, Ofcom vigila, nell'esercizio delle sue generali competenze, sul rispetto degli obblighi in capo alla BBC relativamente alle quote indipendenti di produzione e sulla gestione dei suoi servizi di tipo commerciale, per la cui produzione la BBC non può utilizzare i finanziamenti di fonte pubblica.

Il sistema di *governance* imperniato sul *BBC Trust* ha, tuttavia, suscitato **critiche** in ragione del duplice ruolo ricoperto da questo organismo, di guida generale e di regolazione allo stesso tempo. Al riguardo sono state avanzate (nel 2005-2006) diverse ipotesi riformatrici:

alcuni osservatori hanno prefigurato l'attribuzione dei compiti di regolazione e controllo sulla BBC alla già menzionata autorità indipendente di settore, Ofcom, già competente per il settore della televisione privata; una diversa opinione (espressa a suo tempo dalla commissione parlamentare competente della *House of Commons*), raccomanda la sostituzione del *Trust* con un *BBC Board*, con a capo un presidente privo di poteri esecutivi, e l'istituzione di una distinta *Public Service Broadcasting Commission* investita di compiti autonomi di controllo sull'operato della BBC, sul suo piano strategico e sui criteri di determinazione del suo fabbisogno finanziario. Infine, un'opinione finora minoritaria ha sostenuto la proposta di una "*mutualisation*" della BBC, da perseguire attraverso l'attribuzione di titoli di partecipazione e di diritti di voto a tutti gli abbonati.

Ulteriore questione, già posta in precedenza, è quella dell'opportunità di conferire base normativa allo statuto della BBC, disciplinandone la struttura e i compiti con disposizioni di legge introdotte a garanzia delle finalità di interesse generale proprie del servizio pubblico radiotelevisivo. Tale orientamento, espresso dal *Culture Media and Sports Committee* della Camera dei Comuni nel 2004 (nella relazione nota con il titolo [A Public BBC](#)), incontrava tuttavia il diverso avviso del Governo, che nell'adozione di un quadro legislativo per la BBC individuava, al contrario, il rischio di una maggiore esposizione e vulnerabilità della società del servizio pubblico a possibili ingerenze governative ([Government response to the Culture, Media and Sport Committee report on a public BBC](#), 2005).

Buona parte dei temi appena richiamati si sono riproposti all'attenzione in prospettiva dell'imminente rinnovo della carta statutaria e del contratto di servizio (in scadenza nel 2017). In particolare, il *Culture, Media and Sport Committee* della Camera dei Comuni, ad esito di un'inchiesta avviata nel 2013, è recentemente tornato a prospettare (nella relazione finale del 26 febbraio 2015, dal titolo [Future of the BBC](#)) una **riforma della governance della BBC**, superando l'esperienza imperniata sul *Trust* e prevedendo, nel segno di una maggiore garanzia circa l'impiego efficiente delle risorse pubbliche, il **controllo del National Audit Office sui bilanci della società**. La stessa commissione, peraltro, ha rivendicato il proprio ruolo nell'assetto generale

del sistema radiotelevisivo, specie con riferimento alla valutazione qualitativa del servizio pubblico e della rispondenza alle sue finalità istituzionali (*public value test*), i cui risultati hanno riflesso nelle raccomandazioni che essa formula all'indirizzo del Governo circa le **risorse finanziarie** da assegnare alla società (erogate, nel periodo finanziario 2013/2014, nella misura di circa 3,72 miliardi di sterline raccolti attraverso il canone di abbonamento).

3. Il finanziamento della radiotelevisione pubblica

Nel Regno Unito, gli abbonati al servizio pubblico radiotelevisivo versano un **canone** (*licence fee*), introdotto sin dal 1904 per le trasmissioni radiofoniche e nel 1946 per quelle televisive. L'attuale è di **£ 145,50** annue, determinato nel 2011 in applicazione di una modifica al contratto di servizio ([*Amending Agreement*](#)) concordata tra l'autorità ministeriale e il *BBC Trust* (con modalità negoziali che non hanno mancato di attirarsi critiche parlamentari in quanto ritenute suscettibili di indebolire l'indipendenza della BBC e di ledere gli interessi degli abbonati).

Negli ultimi anni, il dibattito animatosi sul ricorso a soluzioni alternative al canone (tuttora fonte primaria di finanziamento) non è approdato a risultati univoci, specie con riferimento a soluzioni altrettanto adeguate a garantire i caratteri di indipendenza e di universalità di accesso del servizio pubblico. Il cambiamento tecnologico e sociale potrebbe, tuttavia, fornire spunti per aggiornate valutazioni da compiere in occasione del prossimo rinnovo del *Royal Charter*; ciò, con particolare riferimento all'assimilazione del canone a una *household levy* (ossia un prelievo riferito alle abitazioni a titolo di imposta generale per il finanziamento del servizio pubblico), e alla difficoltà della sua riscossione in relazione all'uso di nuovi dispositivi tecnologici per la fruizione dei programmi trasmessi dal servizio pubblico.

Su tali profili, l'orientamento delineatosi in sede parlamentare (espresso nella relazione già menzionata del *Culture, Media and Sport Committee* della Camera dei Comuni, [*Future of the BBC*](#)) propende a riconoscere la perdurante adeguatezza del sistema di finanziamento

fondato sul canone, pur prefigurando modalità di riscossione meno onerose (attualmente incidenti per 102 milioni di sterline) e, soprattutto, idonee a scoraggiare il fenomeno dell'**evasione** (diffuso nella misura stimata del 5,5% degli utenti) a fronte di una depenalizzazione delle sanzioni previste, considerate ormai anacronistiche e non proporzionate allo scopo.

A tal fine, la soluzione ritenuta preferibile dalla commissione parlamentare, salvo ulteriori approfondimenti, è quella della **riscossione fondata sulla *household levy***, eventualmente modulata in combinazione con formule personalizzate di abbonamento ai servizi prestati dalla BBC (si [stima](#), in questo caso, di poter effettuare il prelievo del canone nei confronti di circa 500.000 abitazioni, in cui risiedono utenti i quali dichiarano di non possedere apparecchi televisivi oppure fruiscono dei relativi servizi attraverso piattaforme di programmazione a pagamento). Tale innovazione, assieme all'adozione di soluzioni tecnologiche avanzate, comporterebbe un ripensamento del tradizionale carattere di universalità del servizio pubblico radiotelevisivo, i cui contenuti sarebbero forniti su base selettiva (*conditional access*).

Un ulteriore aspetto, già emerso in occasione dei dibattiti sul *Charter renewal* del 2006 e prossimo a riproporsi in vista del prossimo rinnovo, è quello della possibile destinazione di una quota del finanziamento proveniente dalla riscossione del canone (cosiddetto *top slicing*) ad altre società emittenti radiotelevisive, a fronte dell'assunzione da parte loro di compiti di servizio pubblico; l'ipotesi è stata a suo tempo respinta dalla commissione parlamentare competente della *House of Commons*.

In ordine a questi profili, è lecito attendersi dal dibattito in corso ulteriori spunti di riflessione, specie con riguardo alle annunciate iniziative delle commissioni parlamentari competenti.

SPAGNA

1. Quadro generale

In Spagna la Costituzione del 1978 contiene un riferimento esplicito al settore radiotelevisivo laddove afferma che **è competenza esclusiva dello Stato** dettare le norme fondamentali in materia di stampa, **radio, televisione** e in genere di tutti i **mezzi di comunicazione di massa**, fermi restando i poteri in tema di attuazione ed esecuzione delle suddette norme che spettano alle Comunità autonome (art. 149.1.27).

Particolarmente rilevante è quanto disposto all'art. 20 della Costituzione, all'interno del capitolo II "Diritti e libertà", in cui si riconosce e garantisce il **diritto ad esprimere e diffondere liberamente il pensiero**, le idee e le opinioni mediante la parola, lo scritto o qualunque altro mezzo di riproduzione (comma 1, lett. a) ed a comunicare o ricevere liberamente informazioni con qualunque mezzo di diffusione (comma 1, lett. d). È poi fatto rinvio al legislatore per l'organizzazione e il **controllo da parte del Parlamento** dei mezzi di comunicazione di massa dipendenti dallo Stato o da qualunque ente pubblico e per garantirne l'accesso ai gruppi sociali e politici più rappresentativi (comma 3).

Viene quindi sancita la libertà di informare, informarsi ed essere informati senza censure di tipo preventivo, affermando così un principio pluralistico e democratico, che ha costituito la base per la legislazione successiva.

A tale principio si è ispirato l'**ampio processo di riforma** del sistema radiotelevisivo approvato nel 2006. La [*Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal*](#) ha modificato in maniera sostanziale l'assetto del **sistema televisivo pubblico statale** disciplinato dalla *Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión*¹¹. Gli obiettivi della riforma sono stati: il miglioramento della

¹¹ La *Ley 4/1980* è stata poi abrogata nel 2010.

qualità dei contenuti televisivi, l'adeguamento della regolamentazione ai nuovi standard tecnologici e ai nuovi assetti di mercato e infine l'individuazione di un meccanismo di finanziamento stabile, al fine di evitare il ricorso all'indebitamento per ripianare il deficit corrente.

La legge del 2006 ha conservato la natura pubblica della radio e della televisione statali. L'art. 2 della legge qualifica il **servizio pubblico di radio e televisione di titolarità dello Stato** (*servicio público de radio y televisión de titularidad del Estado*) come un **servizio pubblico essenziale** per la comunità e la coesione delle società democratiche che ha per oggetto la produzione, edizione e diffusione di un insieme di canali di radio e televisione con programmazioni diverse ed equilibrate per ogni tipo di pubblico, coprendo tutti i generi e destinate a: soddisfare necessità di informazione, cultura, istruzione e intrattenimento della società spagnola; diffondere le identità e diversità culturali; promuovere la società dell'informazione; promuovere il pluralismo, la partecipazione e gli altri valori costituzionali, garantendo l'accesso dei gruppi sociali e politici significativi. La funzione di servizio pubblico comprende la produzione di contenuti e l'edizione e diffusione di canali generalisti e tematici, in chiaro o codificati, in ambito nazionale e internazionale, così come l'offerta di servizi connessi o interattivi, orientati ai fini menzionati. I servizi di diffusione di radio e televisione hanno per obiettivo il raggiungimento di una copertura universale, da intendere come la maggior copertura possibile all'interno del territorio nazionale.

Nel **2010** è stata poi approvata la [Ley 7/2010](#), de 31 de marzo, *General de la Comunicación Audiovisual*, che ha stabilito una legislazione di base del settore della **comunicazione audiovisiva** sia pubblica sia privata. Tale disciplina si applica ai "servizi di comunicazione audiovisiva" (*servicios de comunicación audiovisual*), in cui sono inclusi, ai sensi dell'art. 2 della legge, i servizi audiovisivi televisivi, televisivi a richiesta, televisivi mobili, radiofonici, radiofonici a richiesta, radiofonici mobili.

Il titolo II (artt. 4-21) contiene la normativa di base per la comunicazione audiovisiva ed è diviso in due capitoli.

Il capitolo I (artt. 4-9), in particolare, concerne i diritti del pubblico. L'art. 5 sancisce il diritto alla diversità linguistica e culturale: in tale ambito si prescrive ai fornitori del servizio televisivo con copertura

nazionale o regionale l'obbligo di dedicare il 51% delle trasmissioni annuali ad opere europee, escludendo dal computo il tempo dedicato ad informazioni, manifestazioni sportive, giochi, pubblicità, servizi di teletext e televendita. A sua volta, la metà di questa percentuale deve essere riservata a produzioni europee in una delle lingue ufficiali della Spagna. È inoltre fatto carico ai fornitori del servizio televisivo con copertura statale o di una Comunità autonoma di finanziare in anticipo la produzione europea di film, film tv e serie televisive, documentari e film e serie di animazione, mediante l'utilizzo del 5% delle entrate (6% per i fornitori pubblici) nella produzione diretta oppure nell'acquisto dei diritti di sfruttamento di tali opere. L'art. 7 è relativo ai diritti del minore, la cui immagine o voce non possono essere utilizzate senza il relativo consenso; l'art. 8 sancisce i diritti delle persone disabili, i soggetti con problemi visivi o auditivi hanno diritto ad un'accessibilità universale alla comunicazione audiovisiva, in particolare per gli audiolesi è previsto il diritto alla sottotitolazione del 75% dei programmi e a due ore settimanali di programmi tradotti nella lingua dei segni.

L'art. 22 configura i servizi di comunicazione audiovisiva come **servizi di interesse generale** che sono prestati nell'esercizio del diritto alla libera espressione delle idee, del diritto a comunicare e ricevere informazioni, del diritto alla partecipazione alla vita politica e sociale e del diritto alla libertà d'impresa, nonché all'interno della promozione dell'uguaglianza, della pluralità e dei valori democratici.

Il titolo IV (artt. 40-43) concerne i prestatori pubblici del servizio di comunicazione audiovisiva. L'art. 40 definisce il **servizio pubblico di comunicazione audiovisiva** come un servizio essenziale di interesse economico generale che ha come missione di diffondere contenuti che promuovano i principi e i valori costituzionali, contribuire alla formazione di un'opinione pubblica plurale, far conoscere la diversità linguistica e culturale della Spagna e diffondere la conoscenza e le arti, con particolare attenzione alla cultura audiovisiva.

Il [sistema televisivo pubblico spagnolo](#) comprende i seguenti **canali nazionali sul digitale terrestre**¹²:

¹² Alcuni canali sono ricevibili anche via satellite o via cavo.

- “*La 1*”, primo canale della televisione con una programmazione generalista;
- “*La 2*”, secondo canale della televisione con una programmazione rivolta soprattutto agli spazi culturali e al servizio pubblico;
- “*Clan*”, canale tematico con una programmazione rivolta all’infanzia;
- “*24 horas*”, canale tematico che trasmette programmi di informazione;
- “*Teledeporte*”, canale tematico dedicato allo sport;
- “*La 1 HD*”, versione in alta definizione de “*La 1*”;
- “*Teledeporte HD*”, versione in alta definizione de “*Teledeporte*”.

2. La governance della radiotelevisione pubblica

La gestione del servizio pubblico radiotelevisivo è attribuito alla società ***Corporación de Radio y Televisión Española*** ([RTVE](#)). Dal punto di vista degli assetti societari RTVE è una società per azioni, a capitale interamente statale, che opera in regime di diritto privato con particolari margini di autonomia¹³. A RTVE fanno capo due società controllate incaricate dell’effettiva erogazione del servizio pubblico: la *Sociedad Mercantil Estatal Televisión Española* per i servizi televisivi e la *Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de España* per i servizi radiofonici¹⁴. Nell’esercizio della sua funzione di **servizio pubblico**, ai sensi dell’art. 3 della legge del 2006, RTVE deve:

- a) promuovere la conoscenza e la diffusione dei principi costituzionali e dei valori civici;
- b) garantire informazione obiettiva, vera e plurale, che deve adeguarsi al criterio di indipendenza professionale e al pluralismo politico, sociale e ideologico presente nella società, così come al principio di distinguere e separare, in maniera percettibile, l’informazione dall’opinione;
- c) facilitare il dibattito democratico e la libera espressione di opinioni;

¹³ Tale autonomia è prevista dalla *Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*.

¹⁴ In base a quanto disposto 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).

- d) promuovere la partecipazione democratica mediante l'esercizio del diritto di accesso;
- e) promuovere la coesione territoriale, la pluralità e la diversità linguistica e culturale della Spagna;
- f) promuovere lo scambio di informazione e conoscenza reciproca tra i cittadini degli Stati dell'Unione europea come spazio comune di convivenza;
- g) trasmettere e diffondere canali radiofonici e televisivi di copertura internazionale che contribuiscano alla proiezione verso l'esterno delle lingue e culture spagnole e alla necessaria attenzione ai cittadini spagnoli che si trovano all'estero;
- h) offrire accesso ai distinti generi di programmazione e agli eventi istituzionali, sociali, culturali e sportivi, rivolti a tutti i settori di *audience*, prestando attenzione ai temi di speciale interesse pubblico;
- i) promuovere la diffusione e la conoscenza delle produzioni culturali spagnole, in particolare di quelle audiovisive;
- j) sostenere l'integrazione sociale delle minoranze e soddisfare i gruppi sociali con necessità specifiche;
- k) promuovere la protezione e la salvaguardia dell'uguaglianza tra uomo e donna, evitando ogni tipo di discriminazione;
- l) promuovere la conoscenza delle arti, della scienza, della storia e della cultura;
- m) diffondere la conoscenza dei diritti dei consumatori e degli utenti, così come prevedere procedimenti che garantiscano il diritto di replica;
- n) sostenere la produzione di contenuti audiovisivi europei e in lingue originarie spagnole e promuovere la creazione digitale e multimedia, come contributo allo sviluppo delle industrie culturali spagnole ed europee;
- o) vigilare sulla conservazione degli archivi storici audiovisivi;
- p) avere come obiettivo l'*audience* più ampia, assicurando la massima continuità e copertura geografica e sociale, con l'impegno di offrire qualità, diversità, innovazione ed esigenza etica;
- q) promuovere i valori della pace;
- r) la promozione della conoscenza, della salvaguardia e del rispetto dei valori ecologici e di protezione dell'ambiente;

s) preservare i diritti dei minori.

L'amministrazione e la gestione di RTVE sono affidate a un **Consiglio di amministrazione** (*Consejo de Administración*), attualmente composto da **nove membri** (dodici fino al 2012) scelti fra personalità con adeguata esperienza professionale (e comunque garantendo la parità di genere) ed eletti dal Parlamento (cinque dal *Congreso de los Diputados* - otto fino al 2012 - e quattro dal *Senado*). Il mandato è di sei anni e non è rinnovabile. Il Consiglio di amministrazione nomina **Presidente** il consigliere designato dal *Congreso* a maggioranza dei due terzi dell'Assemblea nella prima seduta, oppure con la maggioranza assoluta nelle successive¹⁵.

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. Tra le sue competenze rientrano:

a) la rappresentanza e l'amministrazione di RTVE e la direzione strategica del suo gruppo imprenditoriale;

b) la nomina e la revoca del gruppo direttivo di primo livello di RTVE e autorizzazione alla nomina dello stesso nelle società filiali, su proposta del Presidente di RTVE;

c) l'approvazione dell'organizzazione di base di RTVE e delle sue modifiche;

d) la supervisione del lavoro della direzione di RTVE e delle sue filiali;

e) il rispetto degli accordi e delle risoluzioni dell'autorità audiovisiva;

f) l'approvazione delle direttive di base in materia di personale.

Per lo svolgimento del servizio pubblico radiotelevisivo la legge dispone: un **mandato-quadro** della durata di **nove anni** approvato dal Parlamento in cui si fissano gli obiettivi generali per l'erogazione del servizio pubblico¹⁶; un **contratto-programma triennale** sottoscritto dal Governo e da RTVE che fissa gli obiettivi specifici e le risorse di bilancio poste a carico del bilancio dello Stato per ciascun esercizio; un sistema di contabilità analitica, tale da garantire la trasparenza finanziaria,

¹⁵ In base alla *Ley 4/1980* la nomina del Direttore generale di RTVE spettava al Governo.

¹⁶ Il mandato-quadro è stato approvato dal Parlamento nel dicembre 2007 ed è vigente fino al 1° gennaio 2017.

e un controllo economico-finanziario a carico della *Intervención General de la Administración del Estado* e del *Tribunal de Cuentas*.

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.

Nel **2012** è intervenuto il *Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio*¹⁷. L'esperienza accumulata nei primi anni di attività del **Consiglio di amministrazione** della RTVE ha dimostrato la necessità di apportare alcune modifiche al sistema di composizione e designazione dei membri del consiglio, in primo luogo per quanto riguarda il numero dei componenti stessi. Il decreto legge ha ridotto il **numero dei consiglieri** da dodici a **nove**, eliminando tre dei membri eletti dal Congresso dei deputati.

Nell'ottica di una politica di austerità e risparmio, il Governo spagnolo ha anche deciso di trasformare le retribuzioni fisse percepite dai membri del Consiglio di amministrazione in **indennità** legate alla presenza alle sedute del Consiglio; l'unica eccezione ha riguardato il Presidente del Consiglio di amministrazione.

Un'altra importante novità ha riguardato le modalità di elezione sia dei componenti del Consiglio, da parte del Congresso e del Senato, sia del Presidente dell'organo, da parte del Congresso dei deputati. In particolare, mentre la normativa precedente prevedeva un sistema di maggioranze rinforzate (due terzi dei componenti delle Camere), che finiva però per paralizzare il funzionamento dell'organo in mancanza del raggiungimento di tale *quorum*, il decreto legge 15/2012 ha stabilito che, dopo una prima votazione a maggioranza qualificata dei due terzi, si ripeta la votazione a ventiquattro ore di distanza, risultando sufficiente la maggioranza assoluta dei componenti delle Camere.

¹⁷ Il decreto legge 15/2012 è stato convalidato dal Congresso dei deputati, nel testo del Governo, nella seduta del 17 maggio 2012, con 193 voti a favore, 122 contrari e nessun astenuto.

3. Il finanziamento della radiotelevisione pubblica

Va segnalato che in Spagna **non è previsto il pagamento di un canone** da parte dei cittadini per la fruizione dei servizi radiotelevisivi. Pertanto le fonti di finanziamento configurate dalla legge del 2006 erano:

- le entrate relative alla **pubblicità (fino al 2009)**;
- le risorse allocate nel **bilancio dello Stato**.

In materia specifica di **finanziamento** di *Radio y Televisión Española* è quindi intervenuta la [*Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española*](#). La legge del 2009 ha previsto l'**eliminazione della pubblicità e delle televendite dai programmi radiotelevisivi pubblici**¹⁸ in favore di un **sistema di finanziamento basato su entrate pubbliche**. Il taglio delle entrate pubblicitarie è stato però compensato mediante il pagamento di una percentuale a carico delle società di telecomunicazioni, delle emittenti private e degli operatori delle televisioni a pagamento. L'obiettivo della legge è stato pertanto quello di affermare l'indipendenza e la libertà della televisione pubblica sottraendola ai condizionamenti di carattere commerciale. Inoltre, in considerazione del fatto che la qualità del servizio radiotelevisivo pubblico dipende anche dalla possibilità di dare accesso al maggior numero possibile di cittadini, RTVE non può offrire contenuti a pagamento o ad accesso condizionato, salvo limitate eccezioni.

L'art. 2 della legge del 2009 stabilisce nei dettagli le forme di finanziamento, mentre l'art. 3 ne fissa i limiti: nel biennio 2010-2011 il totale delle entrate non poteva superare la cifra di **1.200 milioni di euro**; nel triennio 2012-2014 l'aumento non può essere superiore all'1% annuale; a partire dall'esercizio 2014 l'aumento si adegua alla previsione di incremento dell'indice generale dei prezzi al consumo per l'anno di riferimento.

Il capitolo II (artt. 4-6) è relativo alle entrate derivanti da tasse ed apporti. L'art. 4, comma 1, stabilisce che RTVE riceva una percentuale della tassa di concessione dello spettro elettromagnetico, fino a un importo

¹⁸ È stato comunque previsto che per soddisfare gli obblighi derivanti da contratti perfezionatisi nei confronti di terzi in data anteriore all'entrata in vigore della legge del 2009, si potesse ricorrere a pubblicità, televendite ed accesso condizionato, all'interno di un modello di transizione, escludendo comunque il rinnovo dei medesimi contratti alla scadenza.

massimo di **330 milioni di euro all'anno** (comma 2). L'art. 5 stabilisce gli oneri a carico degli operatori di telecomunicazioni di ambito geografico statale o superiore ad una Comunità autonoma: sono obbligati al versamento dello 0,9% delle entrate gli operatori dei servizi telefonici fissi, mobili e via internet. L'art. 6 concerne invece gli oneri a carico delle società concessionarie del servizio televisivo di ambito geografico statale o superiore ad una Comunità autonoma, fissandolo, rispettivamente, al 3% e all'1,5% delle entrate per le televisioni private a libero accesso e per quelle a pagamento.

L'art. 7 disciplina le entrate derivanti da attività. Il comma 1 stabilisce che RTVE possa conseguire guadagni per i servizi prestati e per l'esercizio delle proprie attività, ivi inclusa la commercializzazione dei contenuti, a condizione che le entrate non derivino da pubblicità o televendite¹⁹.

L'art. 8 disciplina il fondo di riserva. Esso deve essere costituito con le entrate che superano il costo netto del servizio pubblico prestato. L'apporto annuale al fondo non può eccedere il 10% dei costi annuali, le eccedenze sono versate al tesoro pubblico. Il fondo può essere utilizzato per far fronte alle perdite di esercizi precedenti oppure a contingenze speciali.

L'art. 9 è relativo agli obblighi aggiuntivi di servizio pubblico. Tra l'altro, si stabilisce che RTVE debba dedicare almeno dodici ore settimanali, in orari opportuni tra i diversi canali, a programmi in cui intervengano gruppi politici, sindacali e sociali, e abbia l'obbligo di informare periodicamente sui **dibattiti parlamentari delle Cortes Generales**. Essa è altresì tenuta a trasmettere in diretta le sessioni parlamentari che abbiano un particolare interesse informativo ed a programmare dibattiti elettorali in conformità alla relativa normativa. Inoltre RTVE deve dedicare almeno il 30% dei programmi compresi nella fascia oraria 17-21 dei giorni feriali a trasmissioni dedicate ai bambini tra i quattro ed i dodici anni. Tra gli altri obblighi, si può segnalare quello di sottotitolare tutti i programmi che tecnicamente lo consentano; inoltre il 60% della programmazione di film, film televisivi, documentari, telefilm e

¹⁹ Sono però possibili sponsorizzazioni e scambi pubblicitari di eventi sportivi e culturali che rientrano nel mandato di servizio pubblico di RTVE, senza valore commerciale ed a condizione che abbiano questo sistema come unico modo di diffusione e produzione.

programmi informativi, culturali e di attualità deve essere di produzione europea.