

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL LAZIO - ROMA

RICORSO

per i signori:

Dott. **ANTONINO RIZZO NERVO**, C.F. RZZNNN53C15F158K, nato a Messina il 15.03.1953 e ivi residente in via Consolare Pompea 1

Dott. **STEFANO ROLANDO**, C.F. RLNSFN48B20F205W, nato a Milano il 20.02.1948 e ivi residente in via Conca del Naviglio 5

Dott. **PATRIZIO ROSSANO**, C.F. RSSPRZ53H23H501S, nato a Roma il 23.06.1953 e residente a Voc. Macchia n.11, Todi (PG)

tutti rappresentati e difesi per mandato in calce al presente atto dall'Avv. Giovanni Pravisani (C.F. PRVGNN74D05D612E) ed elettivamente domiciliati presso l'indirizzo di posta elettronica certificata dell'Avv. Giovanni Pravisani: giovanni.pravisani@firenze.pecavvocati.it.

Si invita ad effettuare le comunicazioni all'indirizzo di posta certificata sopra indicato e al numero di fax 055 0981982

(ricorrenti)

contro

la **CAMERA DEI DEPUTATI**, in persona del legale rappresentate *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale è domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi 12

(resistente)

per l'annullamento e/o declaratoria di nullità e/o disapplicazione

previa sospensione e/o concessione della più idonea misura cautelare

- dell'avviso pubblicato in data 21 marzo 2024 sul sito istituzionale della Camera dei Deputati denominato "avviso per la presentazione di candidatura a componente del consiglio di amministrazione della RAI ai fini dell'elezione da parte della Camera dei deputati" ("Avviso");
- di ogni altro atto connesso, antecedente e conseguente, anche se allo stato non conosciuto.

INDICE

PREMESSA	PAG. 3
NORMATIVA APPLICABILE ALL'ELEZIONE, DA PARTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI DEI MEMBRI DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE DI RAI S.P.A.	PAG. 3
SUSSISTENZA DELLA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO	PAG. 6
SINTESI DEL MOTIVO UNICO DI RICORSO	PAG. 8
DIRITTO	PAG. 8
I MOTIVO	PAG. 8
ISTANZA CAUTELARE	PAG. 17
CONCLUSIONI	PAG. 18

FATTO

1.- In data 21 marzo 2024, la Camera dei Deputati ha pubblicato sul proprio sito istituzionale un *“avviso per la presentazione di candidatura a componente del consiglio di amministrazione della RAI ai fini dell’elezione da parte della Camera dei deputati” (“Avviso”)* invitando *“coloro che intendono candidarsi a componente del consiglio di amministrazione della RAI-Radiotelevisione Italiana s.p.a., ai fini dell’elezione da parte della Camera dei deputati”* a trasmettere *“la propria candidatura [...] entro il 20 aprile 2024”* (**doc. 1**: avviso).

*

2.- Il laconico avviso in questione (diciannove righe in tutto) ha richiesto ai candidati di presentare (i) *“un dettagliato curriculum vitae”*; (ii) una dichiarazione attestante l’assenza di cause di ineleggibilità o decadenza ai sensi della normativa di settore; (iii) copia di un documento in corso di validità.

*

3.- Entro il termine del 20 aprile 2024, gli scriventi hanno presentato ognuno la propria candidatura a componente del consiglio di amministrazione di RAI – Radiotelevisione Italiana s.p.a. (**doc. 2**: candidature), allegando la documentazione richiesta e, in particolare, il proprio *curriculum vitae* attestante esperienze rispettivamente maturate. In particolare:

- il dott. Rizzo Nervo è un noto giornalista che ha ricoperto anche l’incarico di direttore del TG3 ed è già stato consigliere di amministrazione di Rai s.p.a.;
- il dott. Rolando, attualmente docente universitario, è stato dirigente di Rai s.p.a. e ha ricoperto numerosi altri incarichi tra cui quello di Direttore generale e capo Dipartimento Informazione ed Editoria alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- il dott. Rossano è stato dirigente di Rai s.p.a. e poi di Rai Way s.p.a., in cui ha l’incarico di responsabile delle relazioni esterne e ha ricoperto numerosi incarichi nel settore della comunicazione e dell’informazione.

*

4.- La Camera dei Deputati (al pari – del resto – del Senato della Repubblica) non ha reso note (né prima, né dopo la scadenza del termine per la presentazione delle candidature) le modalità di svolgimento della “*procedura di selezione*” di cui all’art. 63 co. 16 del d.lgs 208/2021 – Testo Unico dei servizi di media audiovisivi (“**Tusma**”).

Ciò è avvenuto nonostante i molti interventi di costituzionalisti che hanno denunciato l’incostituzionalità di tale *modus operandi* e la sua contrarietà a un recentissimo Regolamento dell’Unione Europea (cfr. *infra*).

*

5.- La Camera dei Deputati, stando a informazioni di stampa, non ha ancora avviato la selezione dei numerosi candidati che hanno inviato la propria candidatura. Né risulta che – con riferimento all’elezione *de quo* - la Camera dei Deputati abbia adottato altri atti, conseguenti all’Avviso, fatta eccezione per la pubblicazione dei *curricula* presentati dai candidati su una pagina web del sito della Camera medesima.

*

6.- Gli scriventi, avendo presentato domanda di nomina alla Camera dei Deputati, convinti delle loro professionalità e della rilevanza delle esperienze da loro maturate (quali risultanti dai rispettivi *curricula*), hanno interesse a che la Camera dei Deputati proceda alla designazione dei due componenti del consiglio di amministrazione di RAI – Radiotelevisione Italiana s.p.a. mediante una procedura trasparente e tale da selezionare i candidati sulla base della loro competenza.

PREMESSA

NORMATIVA APPLICABILE ALL’ELEZIONE, DA PARTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, DEI MEMBRI DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE DI RAI-RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.P.A.

La nomina dei consiglieri di amministrazione della RAI-Radiotelevisione Italiana s.p.a. (“**RAI**”) è stata oggetto nel tempo di vari interventi normativi, i quali hanno avuto la comune finalità di cercare di impedire che il consiglio di amministrazione della medesima costituisse diretta o indiretta espressione del potere esecutivo al fine di assicurare l’obiettività del servizio pubblico.

Il perseguimento di tale finalità è, del resto, costituzionalmente necessitato atteso che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 225/1974, ha affermato il principio secondo cui è conforme ai principi costituzionali prevedere, tra l’altro, che “*gli organi direttivi dell’ente gestore (si tratti*

*di ente pubblico o di concessionario privato purché appartenente alla mano pubblica) **non siano costituiti in modo da rappresentare direttamente o indirettamente espressione, esclusiva o preponderante, del potere esecutivo e che la loro struttura sia tale da garantirne l'obiettività***".

E ciò conformemente al fatto che – sempre secondo l'ora citata pronuncia della Corte Costituzionale – l'informazione offerta dal gestore del servizio pubblico deve essere "ispirat[a] ai criteri di imparzialità" (**doc. 3**: sentenza Corte Cost. n. 225/1974).

*

La nomina del Consiglio di amministrazione della RAI è oggi disciplinata dall'**art. 63 commi 10-16 del Tusma**, secondo i quali:

"10. Possono essere nominati membri del consiglio di amministrazione i soggetti aventi i requisiti per la nomina a giudice costituzionale ai sensi dell'articolo 135, secondo comma, della Costituzione o, comunque, persone di riconosciuta onorabilità, prestigio e competenza professionale e di notoria indipendenza di comportamenti, che si siano distinte in attività economiche, scientifiche, giuridiche, della cultura umanistica o della comunicazione sociale, maturandovi significative esperienze manageriali. Ove siano lavoratori dipendenti vengono, a richiesta, collocati in aspettativa non retribuita per la durata del mandato. Il mandato dei membri del consiglio di amministrazione dura tre anni e i membri sono rieleggibili una sola volta. Il rinnovo del consiglio di amministrazione è effettuato entro il termine di scadenza del precedente mandato.

11. La composizione del consiglio di amministrazione è definita favorendo la presenza di entrambi i sessi e un adeguato equilibrio tra componenti caratterizzati da elevata professionalità e comprovata esperienza in ambito giuridico, finanziario, industriale e culturale, nonché, tenendo conto dell'autorevolezza richiesta dall'incarico, l'assenza di conflitti di interesse o di titolarità di cariche in società concorrenti.

12. La carica di membro del consiglio di amministrazione non può essere ricoperta, a pena di ineleggibilità o decadenza, anche in corso di mandato, da coloro che ricoprono la carica di Ministro, vice Ministro o sottosegretario di Stato o che abbiano ricoperto tale carica nei dodici mesi precedenti alla data della nomina o che ricoprono la carica di cui all'articolo 7, primo comma, lettera c), del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, la carica di cui all'articolo 1, comma 54, lettera a), della legge 7 aprile 2014, n. 56, o la carica di consigliere regionale.

13. *Non possono essere nominati membri del consiglio di amministrazione e, se nominati, decadono dall'ufficio i soggetti che si trovino in una delle seguenti situazioni:*

a) stato di interdizione perpetua o temporanea dai pubblici uffici;

b) stato di interdizione legale ovvero temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese, o comunque alcuna delle situazioni indicate nell'articolo 2382 del codice civile;

c) assoggettamento a misure di prevenzione disposte dall'autorità giudiziaria ai sensi del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, salvi gli effetti della riabilitazione;

d) condanna con sentenza definitiva alla reclusione per uno dei delitti previsti nel titolo XI del libro quinto del codice civile, fatti salvi gli effetti della riabilitazione;

e) condanna con sentenza definitiva alla reclusione per un delitto contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica, contro il patrimonio, contro l'ordine pubblico, contro l'economia pubblica ovvero per un delitto in materia tributaria;

f) condanna con sentenza definitiva alla reclusione per qualunque delitto non colposo per un tempo pari o superiore a due anni.

(Omissis)

15. *I membri del consiglio di amministrazione sono così individuati:*

a) due eletti dalla Camera dei deputati e due eletti dal Senato della Repubblica, con voto limitato a un solo candidato;

b) due designati dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, conformemente ai criteri e alle modalità di nomina dei componenti degli organi di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dal Ministero dell'economia e delle finanze;

c) uno designato dall'assemblea dei dipendenti della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., tra i dipendenti dell'azienda titolari di un rapporto di lavoro subordinato da almeno tre anni consecutivi, con modalità che garantiscano la trasparenza e la rappresentatività della designazione stessa.

16. *I componenti del consiglio di amministrazione di designazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, di cui al comma 15, lettera a), devono essere eletti tra coloro che presentano la propria candidatura nell'ambito di una procedura di selezione il cui avviso deve essere pubblicato nei siti internet della Camera, del Senato e della RAI Radiotelevisione italiana S.p.a. almeno sessanta giorni prima della nomina. Le candidature*

devono pervenire almeno trenta giorni prima della nomina e i curricula devono essere pubblicati negli stessi siti internet.

(Omissis)”.

*

In materia, è recentemente intervenuto il Regolamento UE 2024/1083 denominato *European Media Freedom Act* (“**EMFA**”) pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea in data 17 aprile 2024 il quale – recependo principi già elaborati dal diritto eurounitario - prevede:

- che gli Stati membri “*istituiscano **garanzie giuridiche efficaci per il funzionamento indipendente** dei fornitori di media di servizio pubblico in tutta l’Unione, **senza che siano influenzati da interessi governativi, politici, economici o privati**. Tali garanzie dovrebbero includere principi adeguati al modo in cui gli Stati membri organizzano i loro media di servizio pubblico, come quelli che esistono nei quadri giuridici nazionali in materia di diritto amministrativo o societario, **applicabili alle società private quotate**, per quanto riguarda la nomina e il licenziamento delle persone o degli organismi che contribuiscono alla definizione delle politiche editoriali o che costituiscono la più alta autorità decisionale a tale riguardo in seno ai fornitori di media di servizio pubblico. Tali principi dovrebbero essere stabiliti **a livello nazionale**” (considerando n. 31);*
- che “*i membri del consiglio di amministrazione dei fornitori di media di servizio pubblico [siano] **nominati in base a procedure trasparenti, aperte, efficaci e non discriminatorie e su criteri trasparenti, oggettivi, non discriminatori e proporzionati stabiliti in anticipo a livello nazionale**. La durata del loro mandato è sufficiente a garantire l’effettiva indipendenza dei fornitori di media di servizio pubblico” (art. 5).*

SUSSISTENZA DELLA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO

Per quanto nel presente giudizio venga censurato un atto della Camera dei Deputati, sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo e non dell’organo di autodichia della Camera stessa (il Consiglio di giurisdizione).

In tal senso si attesta anzitutto la giurisprudenza amministrativa.

Il Tar Lazio, infatti, con la sentenza n. 4183/2020, richiamate le sentenze n. 120/2014 e n. 262/2017 della Corte Costituzionale, ha rilevato che “*alla luce delle suddette pronunce deve ritenersi che la previsione regolamentare invocata [“Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati concernente i dipendenti] non*

possa estendersi alle controversie in materia di appalti, le quali hanno la loro disciplina in atti di normazione statale e comunitaria e non riguardano questioni interne all'organo costituzionale”.

Tale sentenza è stata confermata dal Consiglio di Stato (sentenza n. 4150/2021), il quale ha chiarito che la giurisdizione domestica della Camera deve essere limitata alle “*controversie che abbiano per oggetto non qualsiasi atto di amministrazione della Camera dei Deputati ma esclusivamente quegli atti adottati in una materia in ordine alla quale, all'organo costituzione, è costituzionalmente riconosciuta una sfera di autonomia normativa. Le altre controversie – fra cui come nel caso di specie, quelle aventi ad oggetto l'affidamento a terzi di contratti di lavori, servizi e forniture – sarebbero invece sottoposte, secondo “la grande regola dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione) alla giurisdizione comune”* (e cioè nel caso di specie il Tar Lazio).

I principi affermati dalle ora citate sentenze hanno trovato conferma da parte delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (le quali, con la sentenza n. 15236 del 2022, hanno respinto il ricorso della Camera dei Deputati) e – quel che più rileva – da parte della Corte Costituzionale. Quest'ultima, con la recentissima sentenza n. 65 del 19 aprile 2024, ha respinto il ricorso per conflitto di attribuzione presentato da parte della Camera dei Deputati contro il Consiglio di Stato (in riferimento alla vertenza in commento) affermando che “*la giurisdizione nella controversia da cui origina il presente conflitto*” (una gara di appalto indetta dalla Camera dei Deputati) “*spettava [...] al Consiglio di Stato*”.

I principi ora citati devono trovare piena applicazione anche nel caso oggetto del presente giudizio, atteso che:

- i)* anche gli odierni ricorrenti – al pari degli operatori economici partecipanti alle gare indette da Camera e Senato – sono “*estranei alla struttura organizzativa degli organi costituzionali*”;
- ii)* la nomina del CdA RAI non risulta tra le competenze costituzionalmente riconosciute alla Camera dei Deputati;
- iii)* il fatto che una legge dello Stato (d.lgs 208/2021) attribuisca alla Camera le competenze amministrative che ci occupano rende evidente che si tratta di attività del tutto estranee rispetto ai Regolamenti parlamentari e, in particolare, al “*Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernente i dipendenti*”.

*

SINTESI DEL MOTIVO UNICO DI RICORSO

NEL PRESENTE GIUDIZIO NON SI INTENDE CONTESTARE L'ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN FORZA DELLA QUALE LA CAMERA DEI DEPUTATI PROCEDERÀ ALLA NOMINA DI DUE COMPONENTI DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE DELLA RAI. NÉ SI INTENDE NEGARE LA FACOLTÀ PER LA CAMERA DEI DEPUTATI DI DARE CORSO A TALE VOTAZIONE.

CIÒ CHE I RICORRENTI CONTESTANO È IL FATTO CHE L'AVVISO (CHE SI COLLOCA IN UNA FASE DISTINTA E ANTECEDENTE RISPETTO ALLA VOTAZIONE FINALE) NON ABBAIA PREVISTO UNA "PROCEDURA DI SELEZIONE" E NON PREVEDA UNA SELEZIONE DEI CANDIDATI SULLA BASE DELLA LORO COMPETENZA, MAGARI MEDIANTE PREDISPOSIZIONE DI UNA ROSA DI NOMI DA SOTTOPORRE AL VOTO DELL'ASSEMBLEA. L'AVVISO NON CONSENTE, INFATTI, AGLI SCRIVENTI DI PARTECIPARE IN MODO SERIO E INFORMATO A UNA PROCEDURA IN CUI VI SIA UN'EFFETTIVA (E TRASPARENTE) VALUTAZIONE DEI *CURRICULA* DEI SOGGETTI CHE HANNO PRESENTATO LA PROPRIA CANDIDATURA. LE CENSURE DEGLI SCRIVENTI CONCERNONO PERTANTO UN MOMENTO DISTINTO E ANTECEDENTE RISPETTO ALLA DELIBERAZIONE DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA: QUELLO DELLA PUBBLICAZIONE DELL'AVVISO E DELLA CONSEGUENTE "PROCEDURA DI SELEZIONE" DI CUI ALL'ART. 63 D.LGS. 208/2021.

DIRITTO

I.- VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 63 D.LGS. 208/2021). VIOLAZIONE DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI ED EUROUNITARI IN MATERIA DI PLURALISMO DELL'INFORMAZIONE (ART. 21 COST.), DI IMPARZIALITÀ E BUON ANDAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (ARTT. 3 E 97 COST.). ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO DALL'INTERESSE PUBBLICO E TRAVISAMENTO DELLA SITUAZIONE DI FATTO E DIRITTO. VIOLAZIONE DELL'ART. 5 DELL'EMFA (REGOLAMENTO UE 2024/1083)

I.1.- Come illustrato nella premessa in fatto, la Camera dei Deputati – in vista dell'elezione dei due componenti del consiglio di amministrazione della RAI ("CdA RAI") di sua spettanza - si è limitata a pubblicare sul proprio sito internet un avviso (o meglio, un semplice annuncio) del seguente letterale tenore:

Avviso per la presentazione di candidatura a componente del consiglio di amministrazione della RAI ai fini dell'elezione da parte della Camera dei deputati

Per la presentazione delle candidature a componente del consiglio di amministrazione della RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A., ai fini dell'elezione da parte della Camera dei deputati, ai sensi dell'articolo 63, commi 15 e 16, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208:

1. Coloro che intendono candidarsi a componente del consiglio di amministrazione della RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A., ai fini dell'elezione da parte della Camera dei deputati, devono inviare la propria candidatura, a pena di irricevibilità, entro il 20 aprile 2024 esclusivamente tramite posta elettronica certificata al seguente indirizzo: cdarai2024@certcamera.it

2. I candidati, nell'inviare la propria candidatura, devono allegare i seguenti documenti:

a) un dettagliato *curriculum vitae*, dal quale risulti il possesso dei requisiti di cui al comma 10 dell'articolo 63 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, nonché quanto indicato al comma 11 del medesimo articolo;

b) una dichiarazione, resa ai sensi dell'articolo 46 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, circa l'insussistenza delle cause di ineleggibilità o decadenza di cui ai commi 12 e 13 dell'articolo 63 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208;

c) copia di un documento di identità in corso di validità.

3. I candidati sono consapevoli che, presentando la candidatura, i propri *curricula* saranno pubblicati nei siti internet indicati al comma 16 dell'articolo 63 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, e che a tale riguardo non verrà richiesta alcuna autorizzazione.

(figura 1)

*

I.2.- La lettura dello stringatissimo avviso ora citato (“**Avviso**”) evidenzia che l'amministrazione resistente non ha in alcun modo disciplinato una “*procedura di selezione*” ai sensi dell'art. 63 co. 16 del Tusma (d.lgs. 208/2021), e cioè non ha disciplinato né una “procedura” (cfr. *infra* par. I.3), né una “selezione” (cfr. *infra* parr. I.4 e I.5).

*

I.3.- L'Avviso ha omesso di prevedere una “procedura”, intesa come procedimento nel cui ambito devono essere pubblicati, esaminati e valutati i *curricula* dei vari candidati.

Elemento essenziale di una “*procedura di selezione*” non può che essere la procedimentalizzazione del confronto delle varie candidature secondo criteri trasparenti e verificabili.

Viceversa, l'Avviso non prevede nulla di tutto ciò e, in particolare, non prevede:

- una commissione giudicante nominata con criteri trasparenti, non discriminatori e oggettivi;
- requisiti di ammissione dei candidati (ad es. non è richiesto il grado del titolo di studio, che potrebbe perfino non essere posseduto dai candidati);
- criteri di selezione e di valutazione;
- i titoli e la documentazione da esaminare;

- la pubblicazione della graduatoria e dell'esito della valutazione con i punteggi conseguiti con la complessiva motivazione;
- la predisposizione di una rosa di nomi – valutati sulla base delle loro competenze – da sottoporre alla votazione assembleare;
- i termini di impugnazione dell'esito innanzi all'autorità giurisdizionale da parte dei soggetti che si ritengano lesi.

L'Avviso, infatti, si limita a richiamare le cause di ineleggibilità e di decadenza, ma l'assenza di queste è un requisito (peraltro estremamente generico) per la nomina e non un criterio selettivo.

*

I.4.- L'Avviso non ha nemmeno previsto una “*selezione*”.

Una “*selezione*”, infatti, non può non prevedere una fase di valutazione della competenza dei candidati al fine di individuare quelli di loro che presentano maggiori titoli per essere nominati.

Il fatto che l'art. 62 abbia usato il termine “*selezione*” rende necessaria l'individuazione di una rosa di candidati ritenuti più competenti, se non la predisposizione di una vera e propria graduatoria. E' questo infatti il significato del termine “*selezione*”: “*seleziōne s. f. [dal lat. selectio -onis, der. di selectus, part. pass. di seligĕre «scegliere» (comp. di se- «a parte» e legĕre «cogliere, prendere, scegliere»)]. – 1. a. Scelta, operazione di scelta che ha per fine di trarre da un gruppo, anche molto vasto, gli elementi migliori o più adatti a determinati fini” (cfr. Vocabolario Treccani).*

*

I.5.- Non solo. Una “*selezione*” non può essere svolta senza criteri (di selezione, appunto) predeterminati e conoscibili, come invece pretende di fare l'Avviso.

Quest'ultimo, per il fatto stesso di non prevedere (e di non disciplinare) una fase di “*selezione*”, non consente una partecipazione seria e informata e si pone in contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità (artt. 3 e 97 Cost.) con evidente sviamento dall'interesse pubblico.

La mancanza di criteri predeterminati, infatti, non ha consentito agli scriventi (e a tutti gli altri candidati) di comprendere quali elementi del proprio *curriculum* valorizzare. La mancanza di criteri predeterminati impedisce inoltre la verifica delle attività che dovessero essere poste in essere nel corso della fase di “*selezione*”, non essendo nemmeno prevista la nomina di una commissione per lo svolgimento di tale fase di valutazione comparativa, e più in generale, non essendo nemmeno previsto un benché minimo confronto delle candidature.

In ciò, l'Avviso contrasta con il citato art. 63, il quale – nel prevedere la pubblicazione dei curricula dei candidati e una “procedura di selezione” – ha inteso impedire alla Camera dei Deputati di omettere lo svolgimento di queste due fasi, come viceversa è avvenuto con l'Avviso. L'imposizione – da parte dell'art. 63 in commento - di una selezione procedimentalizzata precedente alla nomina da parte di organi politici è, del resto, una scelta perfettamente allineata con i principi di buon andamento della pubblica amministrazione. Infatti, in esito all'entrata in vigore dell'art. 14 comma 2 bis del d.l. 83/2014, anche le nomine dei direttori dei poli museali e degli istituti di cultura di rilevanza nazionali sono sì effettuate con una decisione politica del Ministro competente, ma all'esito di una “procedura di selezione” in cui - sulla base di criteri predeterminati – una commissione tecnica individua una rosa ristretta di nomi, tra cui il Ministro sceglierà poi il soggetto da nominare (**doc. 4**: bando direttori musei 2023).

*

I.6.- Non avendo previsto alcuna “procedura di selezione”, l'Avviso è immediatamente lesivo della sfera giuridica degli scriventi, atteso che esso non ha previsto lo svolgimento di una fase di selezione dei *curricula* dei candidati e cioè di una fase in cui le rilevanti competenze maturate dagli odierni ricorrenti possano avere considerazione.

*

I.7.- Non può negarsi la sindacabilità dell'Avviso (e dei successivi, eventuali, atti della procedura con esso avviata) affermando la loro natura di *interna corporis*. Un avviso pubblicato su internet al fine di avere la massima diffusione presso il pubblico non può certo ritenersi un atto interno a un organo costituzionale. Altrettanto vale per i successivi (eventuali) atti della “procedura selettiva” indetta con l'Avviso.

Del resto, nel caso che ci occupa, è una disposizione di legge (art. 63 D.lgs. 208/2021) a richiedere l'indizione di una “procedura” e l'effettuazione di una “selezione”; da ciò non può non conseguire la qualificazione degli atti della medesima quali atti amministrativi impugnabili, atteso che – in difetto - si verrebbero a negare plurimi valori costituzionali (costituiti dal diritto alla difesa in giudizio e dal diritto a non essere distolti dal giudice naturale precostituito per legge, oltre che dal principio di uguaglianza), nonché i vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario.

A tale riguardo si richiama integralmente quanto dettagliatamente illustrato nel paragrafo della premessa relativo alla giurisdizione del giudice amministrativo.

*

I.8.- L'art. 63 deve necessariamente essere interpretato nel senso di imporre una procedura (e quindi un procedimento amministrativo) trasparente e rispettosa dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento, atteso che interpretare diversamente l'art. 63 significa negare una "*procedura di selezione*".

La prospettata interpretazione della disposizione in commento, oltre che essere l'unica pienamente aderente al tenore testuale della disposizione stessa, è l'unica conforme a Costituzione e l'unica rispettosa del diritto eurounitario.

*

I.9.- L'interpretazione ora prospettata è l'unica conforme a Costituzione perché la Corte Costituzionale – fin dal 1974 – ha affermato che, al fine di assicurare il rispetto dei principi costituzionali in materia di pluralismo dell'informazione (art. 21 Cost.), occorre prevedere, tra l'altro, che "*gli organi direttivi dell'ente gestore (si tratti di ente pubblico o di concessionario privato purché appartenente alla mano pubblica) **non siano costituiti in modo da rappresentare direttamente o indirettamente espressione, esclusiva o preponderante, del potere esecutivo e che la loro struttura sia tale da garantirne l'obiettività***" (C. Cost., sent. 225/1974).

La Corte Costituzionale ha, infatti, ribadito che "*nella concreta disciplina della radiotelevisiva, com'è noto, ha inciso profondamente la giurisprudenza di questa Corte, mossa dalla costante e primaria preoccupazione di assicurare, in tale settore, l'effettiva garanzia del valore fondamentale del pluralismo*" (C. Cost., sent. 826/1988) essendo necessario un "*rigoroso pluralismo interno*" al gestore del servizio pubblico radiotelevisivo.

Dal momento che l'Avviso elide completamente una "procedura" e rimette ogni valutazione a una decisione politica (la votazione di nomina, appunto), esso si pone in contrasto con il divieto costituzionale di avere consiglieri della RAI che siano eletti unicamente in base a un voto politico e non scelti con una procedura selettiva che abbia l'effetto di far sì che i membri del Cda RAI non siano mera espressione della maggioranza parlamentare che sostiene il potere esecutivo.

Di qui la necessità di interpretare l'art. 63 in senso conforme a Costituzione e dichiarare l'illegittimità dell'Avviso nella parte in cui non impone che le candidature vengano esaminate nell'ambito di una "*procedura selettiva*". Diversamente, dovrebbe ritenersi che l'art. 63 ha previsto "*un sistema [...] in contrasto con la giurisprudenza costituzionale*" (E. ALBANESI, *I media di servizio pubblico ex art. 5 del regolamento europeo sulla libertà dei media (European*

Media Freedom Act). *Commento dell'articolo ed analisi critica della legislazione italiana in materia*, 2024, in *Astrid Rassegna*, 2024, n. 6, par. 4).

*

I.10.- Vi è di più. La prospettata interpretazione dell'art. 63 è altresì obbligata dalla necessità di interpretare il diritto interno in senso conforme al diritto eurounitario, piuttosto che nel senso che lo pone in contrasto con esso.

Come già ricordato, l'art. 5 dell'EMFA (il regolamento eurounitario avente a oggetto l'indipendenza dei *media*) impone espressamente che i componenti degli organi amministrativi dei gestori dei servizi pubblici radiotelevisivi siano scelti con procedure “*trasparenti*”, “*non discriminatorie*” e basate su “*criteri trasparenti, oggettivi, non discriminatori*”.

Nel prevedere ciò, l'art. 5 non ha fatto altro che codificare principi e obblighi già presenti nel diritto dell'Unione europea.

Fin dal Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri annesso al Trattato di Amsterdam del 1997 (ora Protocollo n. 29 allegato ai Trattati) si è infatti sentita l'esigenza, a livello unionale, di assicurare il pluralismo “*interno*” al gestore del servizio pubblico radiotelevisivo.

Con riferimento allo specifico contesto italiano, il rapporto della Commissione Europea sul rispetto dello Stato di diritto per il 2023 (cfr. European Commission, 2023, *Rule of law Report Country Chapter on the Rule of law situation in Italy*, 812 *final*, pag. 19 ss.) aveva affermato che l'indipendenza dei *media* di servizio pubblico italiani richiedeva un rafforzamento. Detta indipendenza, peraltro, era stata oggetto di attenzione anche da parte dell'Osservatorio europeo dell'audiovisivo nella sua relazione del 2022 dal titolo “*Governance e indipendenza dei media di servizio pubblico*”.

Non solo: anche la raccomandazione (UE) 2022/1634 della Commissione ha dettato un catalogo di garanzie interne volontarie che le imprese del settore dei *media* possono adottare al fine di assicurare l'indipendenza delle decisioni editoriali dei gestori di *media* di servizio pubblico.

L'Unione Europea ha quindi tra i propri obiettivi il perseguimento dell'obiettivo dell'indipendenza degli organi direttivi dei gestori di *media* di servizio pubblico già da prima dell'EMFA.

L'interpretazione prospettata dell'art. 63 è pertanto l'unica che rende questa disposizione applicabile perché è l'unica interpretazione che la rende in linea con il diritto eurounitario e quindi l'unica interpretazione conforme al principio di conservazione degli effetti.

*

I.11.- Non solo. Come rilevato in dottrina, *“il tema dell’indipendenza degli organi direttivi del gestore del servizio pubblico radiotelevisivo è al centro anche della nota sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo Manole vs. Moldova, del 2009, ed è stato ripreso, nel 2012, nel contesto di quello che ormai è divenuto il nuovo “ecosistema digitale”, da una ulteriore raccomandazione del Comitato dei Ministri, sulla “governance dei media di servizio pubblico”; questa raccomandazione, evidenziando la necessità del passaggio «from being the State broadcaster – with strong links to the government, and weaker accountability to the wider audience or civil society – to becoming genuine public service media, with editorial and operational independence from the State», ribadisce il peculiare ruolo assunto in Europa dai media di servizio pubblico e invita i legislatori nazionali a predisporre una normativa che garantisca un sistema di governance adeguato, che assicuri la necessaria indipendenza editoriale e l’obbligo di rendere conto del proprio operato al pubblico”* (G.E. VIGEVANI, *I media di servizio pubblico nell’età della rete*, Giappichelli, Torino, 2018, 33).

Il fatto che anche il Consiglio d’Europa abbia sottolineato la necessaria indipendenza degli organi direttivi dei gestori di servizi pubblici radiotelevisivi non fa che confermare la fondatezza del presente motivo di ricorso.

E’ infatti significativo che l’importanza di assicurare questa indipendenza venga imposta (i) dalla Costituzione; (ii) dal diritto unionale; (iii) dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali.

Del resto, anche in dottrina è stato posto l’accento sul fatto che *“come si vede, sentenze e documenti di organi diversi, in tempi e condizioni tecnologiche differenti, da un lato collocano il servizio pubblico audiovisivo tra le fondamenta dell’ordinamento democratico, ritenendolo essenziale per la garanzia del pluralismo e dell’identità culturale di ogni nazione, per la promozione delle libertà fondamentali e per il funzionamento della democrazia”* (G.E. VIGEVANI, *Op. cit.*, 33).

*

I.12.- Alla luce delle argomentazioni ora illustrate, gli odierni ricorrenti ritengono che l’Avviso sia illegittimo per contrasto con l’art. 63 sopra citato, oltre che per i profili di eccesso di potere sopra illustrati nel presente motivo di ricorso.

Nella denegata ipotesi in cui l’Ecc.mo Collegio adito non ritenesse di aderire all’interpretazione dell’art. 63 sopra prospettata (ad avviso degli scriventi necessitata perché costituzionalmente ed eurounitariamente orientata), e quindi laddove Codesto Ecc.mo Collegio ritenesse che l’art. 63 Tusma non impone una procedura conforme ai principi (anche eurounitari) in materia di

indipendenza dell'organo amministrativo del gestore del servizio pubblico radiotelevisivo e in materia di *par condicio* (trasparenza, predeterminazione dei criteri, proceduralizzazione della fase di valutazione), l'art. 63 finirebbe per porsi in frontale contrasto con la Costituzione e con il Regolamento UE sopra citato.

In tale (denegata) ipotesi si rende pertanto necessario:

A. sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 21, 43 nonché 3 e 97 Cost. sotto i seguenti profili:

- a) illegittimità costituzionale dell'art. 63 commi 10-16 del D.lgs nella parte in cui non prevede una procedura di selezione rispettosa dei principi di indipendenza degli organi direttivi dell'ente gestore del servizio pubblico radiotelevisivo affermato dalla Corte Costituzionale con riferimento all'art. 21 Cost., nonché dei principi di trasparenza, buon andamento e imparzialità;
- b) illegittimità costituzionale dell'art. 63, comma 15 lett. a) e b) del D.lgs 208/2016 perché, ponendo maggioranze consiliari predeterminate, introduce nell'ordinamento norme contrarie, nel loro combinato disposto, ai principi di indipendenza degli organi direttivi del gestore del servizio pubblico radiotelevisivo dalla maggioranza politica affermati dalle sentenze della Corte costituzionale.

A tale riguardo, non può tacersi il fatto che la più autorevole dottrina costituzionalistica ha, fin da subito, espresso forti perplessità sulla costituzionalità dell'art. 63.

A titolo di esempio, il costituzionalista (nonché ex vicepresidente della Corte Costituzionale) Enzo Cheli, nel corso dell'audizione del 15 luglio 2015 innanzi alla Commissione Parlamentare di Vigilanza Rai, ebbe a rilevare quanto segue: *“forti dubbi suscitano invece proprio sul terreno della loro costituzionalità le soluzioni che si intendono adottare con riferimento all’investitura degli organi, investitura che fa registrare una netta inversione di marcia rispetto alla riforma del 1975, con un’evidente ricollocazione del servizio nell’area della maggioranza e dell’esecutivo. Questa osservazione mi pare che valga sia con riferimento alla composizione del consiglio di amministrazione, di cui 4 membri su 7 sono espressione della maggioranza e di riflesso del Governo, sia con riferimento alla scelta dell’amministratore delegato, che nasce da una proposta del Governo, sia pure accettata da un consiglio di amministrazione costruito secondo una solida maggioranza politica”* (<https://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/21/audiz2/audizion e/2015/07/15/leg.17.stencomm.data20150715.U1.com21.audiz2.audizione.0064.pdf>).

Altrettanto esplicita è la posizione di E. Albanesi, A. Valastro, R. Zaccaria, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, XII ed., Milano, Cedam, 2023, 310 e ss., secondo i quali “*esiste anche un problema di compatibilità costituzionale delle norme vigenti. Alla luce di quanto si è detto, è difficile non scorgere marcati profili d'incostituzionalità in quest'assetto del vertice della RAI. L'Assemblea è nelle mani del Governo (al novantanove per cento). Il Governo esprime direttamente due membri del Consiglio e ne controlla almeno altri due, attraverso la maggioranza parlamentare. L'AD è formalmente designato dal Governo, confermato in Consiglio ed è dotato dei poteri preponderanti in azienda. Il Presidente è condiviso con l'opposizione, pur attraverso la tortuosa trattativa che abbiamo visto. Tutto questo sembra porsi in contrasto esplicito con quanto affermato dalla Corte costituzionale. Il disposto della sentenza n. 69/09 pare ancora rispettato, sia pure formalmente, ma il contrasto è frontale con l'esplicito indirizzo della sent. n. 225/74*”. Nello stesso senso, cfr. anche G. E. VIGEVANI, Op. cit., 260 ss.

In tutti questi contributi è sottolineato come l'art. 63 presenta profili di criticità sotto il profilo della legittimità costituzionale, atteso che il sistema di *governance* della RAI da esso delineato sembra comportare una dipendenza della RAI dall'asse Governo-maggioranza.

I profili di incostituzionalità ora rilevati sono tanto più fondati e meritevoli di apprezzamento se si considera che il procedimento di nomina dei due componenti del Cda RAI di competenza della Camera dei Deputati si inserisce all'interno di un testo normativo che presenta anche ulteriori profili di illegittimità costituzionale con riferimento alla nomina dei componenti scelti dal Governo e alla revoca dei membri del consiglio.

B. sottoporre alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 267 co. 2 TFUE il seguente quesito: se una disciplina nazionale che preveda la nomina della maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione del fornitore di media di servizio pubblico da parte del parlamento nazionale con votazione dell'assemblea legislativa non preceduta da una procedura basata sui criteri trasparenti, oggettivi e stabiliti in anticipo sia (o meno) conforme all'art. 5 dell'EMFA e ai principi del TFUE in materia di pluralismo dell'informazione, con particolare riferimento al Protocollo n. 29 allegato ai Trattati.

L'esistenza di un contrasto tra le norme dell'art. 63 relative alla nomina dei due componenti del Cda RAI di competenza della Camera dei Deputati e il diritto unionale è stata, del resto, immediatamente rilevata dalla dottrina la quale ha rilevato che queste norme “*non sembrano essere volte ad assicurare l'indipendenza degli organi direttivi della RAI, come richiesto dall'art. 5(2) EMFA. Si è già infatti notato come, con l'attuale sistema di nomina, la*

maggioranza del C.d.A. risulta espressione del Governo-maggioranza, in quanto almeno quattro membri su sette sono riconducibili a tale binomio.

*Non sembra, poi, che le procedure di nomina si basino su criteri trasparenti, oggettivi, non discriminatori e proporzionati stabiliti in anticipo a livello nazionale, come altresì richiesto dall'art. 5(2) EMFA. I requisiti per essere nominati membri del C.d.A., salvo forse quelli specifici di cui si è fatto sopra menzione, sono assai vaghi («riconosciuta» onorabilità, «prestigio e competenza professionale», «notoria» indipendenza di comportamenti, «significative» esperienze manageriali). La valutazione, compiuta dai nominanti, sul rispetto di tali requisiti appare insindacabile. Il voto parlamentare per l'elezione dei quattro componenti del C.d.A. da parte delle Camere è ovviamente, per sua natura, immotivato; appare tuttavia singolare che la procedura pubblica, avviata con la presentazione delle candidature e la pubblicazione dei curricula, si esaurisca in ciò e non preveda una valutazione comparativa tra i candidati, magari per il tramite di una selezione dei curricula alla luce di (auspicabilmente: ben più stringenti) requisiti previsti dalla legge e di un'audizione dei candidati» (E. ALBANESI, *Op. cit.*).*

II.- ISTANZA CAUTELARE

II.1.- Con riferimento al requisito del *fumus boni iuris* si richiama quanto illustrato nel precedente par. I e nella sovrastante esposizione della normativa applicabile.

*

II.2.- Per quanto invece riguarda il requisito del *periculum in mora*, il pregiudizio grave e irreparabile per gli scriventi è costituito dall'impossibilità, in difetto di un provvedimento cautelare, di partecipare a una procedura rispettosa del principio di *par condicio* con criteri prestabiliti. L'assenza di una procedura selettiva, infatti, impedisce agli scriventi (i) di presentare una candidatura in modo adeguatamente informato (non essendo noti i criteri di valutazione), (ii) di veder valutata la propria competenza e (iii) di verificare la valutazione dei vari *curricula*, limitando così il loro stesso diritto di difesa nei confronti dell'esito della votazione della Camera dei Deputati.

In assenza di un provvedimento cautelare, infatti, la Camera non svolgerà alcuna “procedura selettiva” (perché non prevista dall'Avviso) e si limiterà a eleggere i due membri di sua spettanza con una delibera politica, non preceduta da un confronto e dalla “selezione” dei candidati con il curriculum più adatto a ricoprire l'incarico.

In assenza di un provvedimento cautelare, sarebbe pertanto irreparabile il pregiudizio dell'interesse degli scriventi e, ancor più, il pregiudizio dell'interesse pubblico (di cui è portatrice l'intera collettività nazionale) a che vengano nominati come membri del CdA RAI le persone che risultino le più qualificate all'esito di una procedura competitiva trasparente e a che il CdA RAI non sia diretta espressione della maggioranza parlamentare (e quindi del potere esecutivo), ma garantisca anzi il pluralismo dell'informazione.

Solo un provvedimento cautelare di Codesto Ecc.mo Collegio può pertanto impedire il sacrificio degli interessi (pubblici e privati) ora illustrati e consentire che la nomina del Cda RAI avvenga nel rispetto della Costituzione e del diritto comunitario

P.Q.M.

gli scriventi **Antonino Rizzo Nervo, Stefano Rolando e Patrizio Rossano**, come in epigrafe rappresentati, difesi e domiciliati, chiedono che l'Ecc.mo T.A.R. adito, in accoglimento del presente ricorso, previa concessione della più idonea misura cautelare (e, in particolare, previa sospensione dell'Avviso), voglia annullare e/o accertare la nullità o l'inefficacia degli atti impugnati, con ogni consequenziale pronuncia e con vittoria di spese e di onorari.

In via subordinata, e nei termini descritti al par. I.12.A del presente ricorso, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione, si chiede che l'Ecc.mo Tribunale adito voglia sospendere il presente procedimento, con contestuale sospensione dell'efficacia degli atti impugnati, e rinviare gli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 63 d.lgs. 208/2021 per contrasto con plurimi paradigmi costituzionali e, all'esito del giudizio incidentale, annullare e/o accertare la nullità o l'inefficacia *in parte qua* degli atti impugnati, con ogni consequenziale pronuncia e con vittoria di spese e di onorari.

Sempre in via subordinata, e nei termini descritti al par. I.12.B del presente ricorso, ritenuta la questione indispensabile ai fini della risoluzione della controversia, si chiede che l'Ecc.mo Tribunale adito voglia sospendere il presente procedimento, con contestuale sospensione dell'efficacia degli atti impugnati, e rimettere gli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sottoponendo alla stessa, il seguente quesito: se una disciplina nazionale (art. 63 d.lgs. 208/2021) che preveda la nomina della maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione del fornitore di media di servizio pubblico

da parte del parlamento nazionale con votazione dell'assemblea legislativa non preceduta da una procedura basata sui criteri trasparenti, oggettivi e stabiliti in anticipo sia (o meno) conforme all'art. 5 dell'EMFA e ai principi del TFUE in materia di pluralismo dell'informazione, con particolare riferimento al Protocollo n. 29 allegato ai Trattati.

Si formula espressa riserva di proporre motivi aggiunti.

Con vittoria di spese (ivi compresa la refusione del contributo unificato) e di onorari.

Ai fini dell'applicazione della normativa sul contributo unificato, si dichiara che la presente controversia comporta il pagamento di un contributo unificato pari a € 650,00.

Si depositano i seguenti documenti:

- 1) avviso;
- 2) candidatura;
- 3) sentenza Corte Cost. n. 225/1974;
- 4) bando nomina direttori musei statali.

Roma, 29 aprile 2024.

Avv. Giovanni Pravisani