

Spett.le
Unione Sindacale
Giornalisti Rai
Largo Villy de Luca, 4
00188 Roma

Roma, 6 agosto 2018

Oggetto: parere sulla legittimità dell'esercizio delle funzioni di Presidente del Consiglio di Amministrazione della Rai - Radiotelevisione italiana S.p.A. da parte del Consigliere Marcello Foa.

E' stato richiesto un parere in ordine alla legittimità dell'esercizio delle funzioni di Presidente del Consiglio di Amministrazione della Rai da parte del Consigliere Marcello Foa.

1. I presupposti in punto di fatto.

Il Consiglio di Amministrazione della Rai ha nominato Marcello Foa quale Presidente con deliberazione del 31 luglio 2018.

La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi di cui all'articolo 4 della legge 14 aprile 1975, n. 103, e successive modificazioni, ha denegato il parere favorevole alla nomina, che ne costituisce condizione di efficacia.

Si è prospettata la tesi che, pur essendo inefficace la nomina, il Consigliere Foa potrebbe assumere le funzioni di Presidente del Consiglio di amministrazione della Rai in via *vicaria*, quale membro più anziano.

La legittimità di tale opzione ermeneutica è stata revocata in dubbio dalla USIGRAI, donde la richiesta del parere in oggetto.

2. Il quadro normativo e statutario.

L'art. 49 D.lgs. 31 luglio 2005, n. 177 e successive integrazioni e modificazioni (Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici) disciplina, tra l'altro, la composizione e la nomina dei componenti del Consiglio di amministrazione della Rai.

Il relativo comma 3 prevede che "*Il consiglio di amministrazione della Rai - Radiotelevisione italiana S.p.A. è composto da sette membri. Il consiglio, oltre ad essere organo di amministrazione della società, svolge anche funzioni di controllo e di garanzia circa il corretto adempimento delle finalità e degli obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo.*"

Dopo aver indicato i requisiti per svolgere l'incarico e le modalità di nomina dei componenti, il comma 5 dispone che "*La nomina del presidente del consiglio di amministrazione è effettuata dal consiglio medesimo nell'ambito dei suoi membri e diviene efficace dopo l'acquisizione del parere favorevole, espresso a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi di cui all'articolo 4 della legge 14 aprile 1975, n.*

103, e successive modificazioni. Al presidente possono essere affidate dal consiglio di amministrazione deleghe nelle aree delle relazioni esterne e istituzionali e di supervisione delle attività di controllo interno, previa delibera assembleare che ne autorizzi la delega.”

La norma è recepita nell’art. 22 comma 1, dello Statuto Rai.

In mancanza del parere favorevole della Commissione parlamentare di vigilanza, la nomina del Presidente (così come effettuata dal CdA) è quindi *inefficace*, ossia *non produce alcun effetto*, con la conseguenza che *alcun effetto possono produrre gli eventuali atti che il nominato adotti nell’esercizio della carica di Presidente*.

Lo Statuto della Rai conferisce al Presidente del Consiglio di amministrazione importanti funzioni e poteri. Tra questi:

- art. 22.2: “*Il Presidente convoca il consiglio di amministrazione, ne fissa l’ordine del giorno tenendo conto delle materie segnalate dall’Amministratore Delegato, ne presiede le adunanze, ne coordina i lavori e provvede affinché adeguate informazioni sulle materie iscritte all’ordine del giorno vengano fornite a tutti i consiglieri. Inoltre il Presidente cura la convocazione dell’assemblea, in esecuzione della deliberazione del consiglio di amministrazione*”;

- art. 22.4: “*Il consiglio, su proposta del Presidente, può nominare un segretario, anche estraneo alla Società. Ove prescritto dalla legge e ogni qualvolta l’organo amministrativo lo ritenga opportuno, i verbali del consiglio di amministrazione sono redatti da un Notaio*”;

- art. 23.1: “*Il Presidente convoca il consiglio di amministrazione tutte le volte che lo giudichi necessario o quando ne sia fatta richiesta scritta da almeno quattro noni dei suoi componenti o dal collegio sindacale. Il consiglio di amministrazione si riunisce nel luogo indicato nell’avviso di convocazione, anche diverso dalla sede sociale*”;

- art. 23.2: “*Le adunanze del consiglio di amministrazione possono svolgersi anche con gli intervenuti dislocati in più luoghi, contigui o distanti, audio/video o anche solo audiocollegati, a condizione che siano rispettati il metodo collegiale e il principio di parità di trattamento dei consiglieri. In tal caso, è necessario che:*

a) *sia consentito al Presidente di accertare inequivocabilmente l’identità e la legittimazione degli intervenuti, regolare lo svolgimento della seduta, constatare e proclamare i risultati della votazione;*

b) *sia consentito al Presidente e al soggetto verbalizzante di percepire adeguatamente gli eventi oggetto di verbalizzazione;*

c) *sia consentito agli intervenuti di scambiarsi e visionare documentazione e comunque di partecipare in tempo reale alla discussione ed alla votazione simultanea sugli argomenti all’ordine del giorno.*

La riunione si ritiene svolta nel luogo ove siano presenti il Presidente e il soggetto verbalizzante”;

- art. 23.3: “*Di regola la convocazione è fatta almeno tre giorni prima di quello fissato per la riunione; nei casi di urgenza, il predetto termine può essere ridotto a ventiquattro ore*”;

- art. 23.5: “*Il consiglio di amministrazione è comunque validamente costituito e atto a deliberare qualora, anche in assenza delle suddette formalità, siano presenti tutti i consiglieri ed i componenti del collegio sindacale, fermo restando il diritto di ciascuno degli intervenuti di opporsi alla trattazione degli argomenti sui quali non si ritenga sufficientemente informato.*”

- art. 24.2: *“Le deliberazioni del consiglio di amministrazione risultano da verbali che, redatti e trascritti su apposito libro tenuto a norma di legge, vengono firmati dal Presidente dell’adunanza e dal segretario.”*

Art. 24.4: *“Le deliberazioni sono prese a maggioranza dei voti dei presenti; in caso di parità prevale il voto del Presidente o di colui che lo sostituisce ai sensi del precedente articolo 22.3.”*

3. In particolare, la funzione della Commissione di Vigilanza Rai in ordine alla governance della Rai.

La Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 225 del 1974 ha posto in rilievo che la prima esigenza che il servizio pubblico radiotelevisivo deve soddisfare è quella di *“offrire al pubblico una gamma di servizi caratterizzata da obiettività e completezza di informazione, da ampia apertura a tutte le correnti culturali, da imparziale rappresentazione delle idee che si esprimono nella società”*. Rispetto a questi fini fondamentali, è indispensabile che gli organi direttivi da una parte non debbano *“rappresentare direttamente o indirettamente espressione, esclusiva o preponderante, del potere esecutivo”* e dall'altra debbano avere una struttura *“tale da garantirne l'obiettività”*. Questa doppia condizione, negativa e positiva, può essere realizzata solo se *“siano riconosciuti adeguati poteri al Parlamento, che istituzionalmente rappresenta l'intera collettività nazionale”*. Affinché il servizio pubblico radiotelevisivo abbia un *“elevato tasso di democraticità rappresentativa”*, la Consulta ha precisato (Corte cost. n. 194 del 1987) che lo stesso *“ripete dalla sua strutturazione nell'orbita del Parlamento (“parlamentarizzazione”)*, proprio perché *“L'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi.”* (Corte cost. n. 69 del 2009).

La rappresentanza parlamentare, in cui tendenzialmente si rispecchia il pluralismo esistente nella società, si pone pertanto [...] come il più idoneo custode delle condizioni indispensabili per mantenere gli amministratori della società concessionaria, nei limiti del possibile, al riparo da pressioni e condizionamenti, che inevitabilmente inciderebbero sulla loro obiettività e imparzialità. (Corte cost. 9 marzo 2009, n. 69, Foro It., 2009, 9, 1, 2276).

Ancora, nella sentenza n. 49 del 1998 la Corte costituzionale ha riconosciuto agli atti di indirizzo delle Camere nei confronti del servizio pubblico radiotelevisivo il carattere di espressione di una attribuzione costituzionale in quanto tesi ad assicurare la realizzazione del principio del pluralismo. In quest’ottica, i giudici costituzionali hanno chiarito (Corte cost. ord. n. 61 del 2008) che *“la Commissione è investita di attribuzioni che discendono dall’esigenza di garantire il principio, fondato sull’art. 21 Cost., del pluralismo dell’informazione, in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e di vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo”*.

La tutela dell’imparzialità ed indipendenza dei consiglieri di amministrazione della Rai è istituzionalmente affidata alla Commissione di vigilanza, relativamente sia alla nomina che alla revoca: infatti, nella sentenza n. 69 del 2009 la Consulta ha accolto il conflitto di attribuzioni sollevato riguardo alla revoca ministeriale di un consigliere Rai (Villari), siccome adottata senza la preventiva delibera della Commissione stessa.

La condizione di efficacia della nomina del Presidente della Rai è, dunque, espressione del più ampio principio di vigilanza parlamentare sul governo dell'informazione, teso – anche attraverso la tutela dell'indipendenza della *governance* della Rai – a preservarne l'autonomia verso l'esecutivo.

4. L'ambito applicativo dell'art. 22.3 dello Statuto Rai.

L'art. 22.3 dello Statuto Rai dispone che *“Il consiglio di amministrazione può nominare tra i suoi membri, senza compensi aggiuntivi, un Vice Presidente. Al Vice Presidente possono essere attribuiti esclusivamente i poteri di sostituzione del Presidente in caso di sua assenza, impedimento o vacanza di carica. La nomina alla carica di Vice Presidente diviene efficace dopo che sia divenuta efficace quella del Presidente ai sensi del precedente articolo 22.1. In mancanza di un Vice Presidente, la funzione e i poteri del Presidente sono esercitati dal consigliere più anziano di età.”*

Tale norma statutaria prevede espressamente che il CdA possa nominare un Vice Presidente, ma solo dopo che la nomina del Presidente divenga efficace a seguito del parere favorevole della Commissione parlamentare di vigilanza. Solo *in mancanza* del Vice Presidente, perché non nominato o impedito, le funzioni ed i poteri del Presidente possono essere assunti dal consigliere più anziano di età.

La disposizione deve essere interpretata in senso particolarmente restrittivo, in quanto costituisce un'eccezione alla regola generale, per la quale le funzioni presidenziali possono essere esercitate solo previo parere favorevole della Commissione di vigilanza, espressione dell'esigenza di controllo fondato sulla rappresentanza parlamentare.

La citata norma statutaria può dunque essere letta nel senso che il consigliere più anziano di età può assumere funzioni e poteri del Presidente solo se un Presidente (assente, impedito o “vacante”) sia stato nominato efficacemente, avendo avuto comunque il parere favorevole della Commissione di vigilanza. In mancanza, non essendovi un Presidente sostituito, non può esservi un Presidente sostituto.

In conclusione, l'interpretazione della norma statutaria può indurre a ritenere che le attribuzioni del Presidente possano essere esercitate solo laddove vi sia una nomina *efficace* (per parere favorevole della Commissione parlamentare di Vigilanza) o, conseguentemente, una legittima ipotesi di sostituzione. Ne è riprova anche l'art. 27.1 dello Statuto Rai, a mente del quale vi può essere sostituzione anche nella rappresentanza legale dell'Ente. Ancora una volta, potrà essere sostituito un legale rappresentante che sia stato nominato e sia entrato nell'esercizio delle funzioni, sicché l'istituto non può trovare applicazione nell'ipotesi in cui l'esercizio delle funzioni sia demandato ad un soggetto che le esercita non *in vece* altrui, ma *iure proprio*.

5. La frode alla legge derivante dall'esercizio delle attribuzioni di Presidente del Consiglio di amministrazione della Rai da parte di Marcello Foa, in quanto consigliere d'amministrazione più anziano, nonostante la deliberazione negativa della Commissione di vigilanza.

In considerazione di quanto premesso in punto di fatto e di quadro normativo, costituisce violazione del combinato disposto dell'art. 49 comma 5, D.lgs. 31 luglio 2005, n. 177 e dell'art. 22.1 dello Statuto Rai la tesi secondo la quale Marcello Foa, nominato Presidente del Consiglio di Amministrazione con provvedimento inefficace per carenza

di parere favorevole della Commissione di vigilanza, possa assumere egualmente la carica in quanto consigliere anziano.

Violazione ancor più grave, ove si rifletta sul fatto che tali norme sono espressione del più intimo principio democratico dettato in materia di informazione, ossia quello di preservare l'indipendenza e l'obiettività del servizio pubblico proprio attraverso il controllo parlamentare, demandato alla Commissione di vigilanza.

Il sistema pretende, in attuazione di tale principio, che il Presidente del Consiglio di Amministrazione sia favorevolmente valutato, sul piano politico, proprio in ragione delle notevoli attribuzioni che ineriscono alla carica e, più in generale, per la funzione di garanzia che essa fonda, espressione essenziale dell'autonomia della *governance* della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo proprio dall'organo esecutivo.

Se si ammettesse che un consigliere di amministrazione, pur non apprezzato favorevolmente dalla Commissione di vigilanza per l'assunzione della carica di Presidente del Consiglio di amministrazione, venisse comunque ad acquisire le relative funzioni in quanto consigliere più anziano – a tacere dell'ambito applicativo dell'art. 22.3 dello Statuto Rai su cui ci siamo già soffermati – si svuoterebbero di significato l'art. 49 comma 5 D.lgs. n. 177 del 2005 e l'art. 22.1 del predetto Statuto, con grave menomazione delle attribuzioni della Commissione di vigilanza, tali da legittimare il ricorso al conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale.

6. Conclusioni.

Alla luce di quanto sopra esposto, può offrirsi risposta al quesito posto.

Il sistema normativo in esame contempera due esigenze:

- a) assicurare il funzionamento dell'organo amministrativo della Rai e
- b) preservare la funzione di indirizzo e di garanzia che la legge assicura al Parlamento, per il tramite della Commissione bicamerale di vigilanza.

La norma che qualifica il parere favorevole della Commissione - adottato a maggioranza di due terzi a tutela delle minoranze - quale condizione di efficacia della nomina del Presidente della Rai, atteso il rilievo del servizio pubblico ed il ruolo di garanzia della Presidenza della concessionaria, riserva all'organo parlamentare il potere di rendere inefficaci eventuali decisioni del Consiglio di amministrazione che possano essere pregiudizievoli di tale ruolo di equilibrio, in un contesto politicamente assai denso.

Ne consegue che non può assumere le funzioni di Presidente del Consiglio di Amministrazione un consigliere cui sia stato denegato il parere favorevole della Commissione di vigilanza, poiché ciò sottende un'inidoneità di esso consigliere ad assolvere a tali funzioni, espressa nella valutazione politica della Commissione stessa. Costituirebbe violazione dell'art. 49, comma 6, T.U. e dell'art. 22, comma 1, Statuto Rai l'attribuzione delle funzioni di Presidente del Consiglio di amministrazione se si aderisse ad una contraria interpretazione.

Ed ancora: il consigliere che esercita le funzioni di Presidente, in assenza di quest'ultimo, deve immediatamente convocare il CdA per la nomina del Presidente. Non vediamo possibili altri atti, i quali rischierebbero di essere affetti da inefficacia, nullità o, comunque, illegittimità; peraltro, rappresenterebbero atti adottati in frode alla legge (che prevede, come visto, il parere favorevole della Commissione di vigilanza sulla nomina presidenziale) e, quindi, una forma di usurpazione delle attribuzioni della predetta Commissione.

Il descritto ruolo di garanzia cui è chiamato il Presidente, infatti, impedisce che il consiglio di amministrazione attenda a compiti con forti ripercussioni sul principio democratico e sulla libertà dell'informazione (quali sono le nomine nel sistema radiotelevisivo) in assenza dell'organo che è istituzionalmente preposto ad assicurare equilibrio e ponderatezza anche dell'assetto organizzativo della Rai.

Rimanendo a disposizione per ogni ulteriore chiarimento, inviamo cordiali saluti

Avv. Bruno Del Vecchio



Avv. Prof. Luigi Principato

