

10 GENNAIO 2024

Principio pluralistico e sostenibilità nel
bilancio non finanziario della RAI
s.p.a.

di Fabiana Massa Felsani

Professoressa ordinaria di Diritto commerciale
Università degli Studi di Napoli Federico II

e Francesco Cuccu

Ricercatore di Diritto commerciale
Università degli Studi di Sassari



Principio pluralistico e sostenibilità nel bilancio non finanziario della RAI s.p.a.*

di Fabiana Massa Felsani

Professoressa ordinaria di Diritto commerciale
Università degli Studi di Napoli Federico II

e Francesco Cuccu

Ricercatore di Diritto commerciale
Università degli Studi di Sassari

Abstract [It]: L'abbondanza di informazioni che domina il nostro tempo non rende meno attuale il fondamentale e risalente quesito sulla obiettività delle fonti di informazione, le cui garanzie di pluralismo esterno e interno rivestono una fondamentale importanza per la vita democratica di un paese. In questa prospettiva, più che le regole poste a presidio della concorrenza, che guardano all'utente come consumatore piuttosto che come cittadino, assumono rilievo gli strumenti di salvaguardia del pluralismo interno, e dunque anche i bilanci di sostenibilità, per la loro capacità di assicurare un controllo diffuso da parte degli stakeholders. Stakeholders che, nel caso della RAI, date le peculiarità della sua missione di servizio pubblico, devono essere oggetto di una speciale riflessione.

Title: Pluralistic Principle and Sustainability in the Non-Financial Statement of RAI s.p.a.

Abstract [En]: The abundance of information that dominates our time does not make any less alive the fundamental and ancient question about the objectivity of information sources, whose guarantees of external and internal pluralism are of fundamental importance for the democratic life of a country. In this perspective, more than the competition rules, which look at the user as a consumer rather than as a citizen, the attention must be focused on the tools for safeguarding internal pluralism. Therefore, even sustainability reports gain prominence for their attitude to ensure a widespread control by stakeholders. RAI's stakeholders that, given the peculiarities of its public service mission, must be subject of a special consideration.

Parole chiave: Rai; pluralismo interno; bilanci di sostenibilità; stakeholders; identità sociali

Keywords: RAI; internal pluralism; sustainability reports; stakeholders; social identities

Sommario: 1. Una premessa in tema di “declinazioni” del principio pluralistico nell'informazione radiotelevisiva ... 1.2. (*Segue*) ... tra pluralità dell'offerta e salvaguardia dei contenuti. 2. Pluralismo interno e sviluppo sostenibile. 3. Il pluralismo nel bilancio sociale della RAI s.p.a. 4. Il pluralismo politico nel bilancio di sostenibilità della RAI ed i rilievi dell'AGCOM. 5. Pluralismo politico: quali stakeholders? 6. Uno sguardo al futuro: le novità della CSRD.

1. Una premessa in tema di “declinazioni” del principio pluralistico nell'informazione radiotelevisiva...

In una intervista televisiva di alcuni anni fa, divenuta celeberrima anche grazie alla diffusione ricevuta attraverso i social media, Umberto Eco ribadiva quanto già aveva affermato in numerosi saggi e studi a proposito dell'abbondanza di informazioni che domina il nostro tempo ma anche della possibilità/necessità di selezionare la loro attendibilità: «[l]a conoscenza consiste nel filtraggio delle informazioni. L'informazione può nuocere alla conoscenza, come accade con Internet, perché ci dice troppe cose. Troppe cose insieme fanno il rumore e il rumore non è uno strumento di conoscenza». La

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente lavoro è frutto di riflessioni condivise dagli autori. I paragrafi 1, 2 e 4 sono stati redatti da F. Massa Felsani ed i paragrafi 3, 5 e 6 da F. Cuccu.

grande quantità di informazioni di cui sempre più disponiamo finisce allora per produrre un eccesso di informazione, una mole di informazioni tale da disperdere o comunque sminuire il valore dei contenuti¹. Riflessione che può naturalmente essere calata in tutti i campi in cui il tema di un'esigenza di conoscenza diffusa di dati e notizie si pone come centrale, anche se le conseguenti valutazioni in questa sede necessariamente si fermano sul ciglio di ciò che è giuridicamente rilevante.

Difficile allora non partire dalla ormai ricorrente constatazione, oltre che dell'enorme quantità di informazioni oggi disponibili, anche della pluralità dei veicoli di informazione, delle mutate modalità di accesso ed anche di interazione consentite nell'"era Internet"²: i dati in merito sono di notevole impatto³

¹ Com'è noto, si tratta di un tema centrale per Umberto Eco, ripreso da diverse angolature ed in numerose occasioni. Nella prospettiva del presente lavoro sembra utile la rilettura del testo della *lezione che Eco tenne all'Università di Pisa il 16 settembre del 2004*, *La cultura è anche capacità di filtrare le informazioni*, reperibile sul sito [Unipi](#); cfr., anche, *Memoria e dimenticanza*, Conferenza tenuta all'*Accademia Nazionale dei Lincei* il 15 aprile 2011, consultabile sul sito [3dnnews](#). In argomento, gli interventi di Eco sono stati numerosi, tra gli altri v., in part., *Contro la perdita di memoria*, *Lectio magistralis* tenuta nel Palazzo di Vetro delle Nazioni Unite il 21 ottobre 2013 e riproposta sul settimanale *Robinson* del quotidiano *La Repubblica* il 18 febbraio 2018 con il titolo "Ma c'è qualcosa che non scordo (...) La necessità della memoria. I mass media sono principalmente interessati al presente", reperibile on-line nel sito [ilcavalierdelamancia.blogspot.com](#). Non diverse considerazioni sono state formulate da Noam Chomsky in due famosi scritti, *Le 10 regole per il controllo sociale* e *Il principio della rana bollita*, entrambi consultati nelle versioni della raccolta N. CHOMSKY, *Media e potere*, Bepress edizioni, Lecce, 2014, rispettivamente p. 31 e p. 76 nonché da altri numerosi autori in epoca recente. V. ora, ad es. ed in part., A. MANGANELLI, *Piattaforme digitali e social network, fra pluralità degli ordinamenti, pluralismo informativo e potere di mercato*, in *Giur. comm.*, n. 2, 2023, p. 883 ss. Ma per gli effetti negativi che un eccesso di informazione può generare si v. già H.C. LUCAS-N. NIELSEN, *The Impact of the Mode of Information Presentation on Learning and Performance*, in *Management Science*, vol. 26, n. 1, 1980, p. 982 ss.; R.L. ACKOFF, *Management Mis-Information Systems*, in *Management Science*, vol. 14, n. 4, 1967, p. 141 ss.; E. WITTE-H.J. ZIMMERMANN, *Empirical Research on Organizational Decision-Making*, Elsevier, Amsterdam, 1986, p. 252.

² Constatazione che naturalmente chiama in causa in primo luogo analisi volte a decifrare il cambiamento tecnologico sotto il profilo antropologico e sociale, ma fondamentali anche per comprendere il valore e la rilevanza giuridica delle nuove tecniche di comunicazione. Parliamo infatti di tecnologie che dispiegano la propria potenza sul piano intellettuale e dunque «non occupano un settore qualsiasi della mutazione antropologica culturale contemporanea, esse ne sono potenzialmente la zona critica, il luogo politico» (P. LEVY, *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, Feltrinelli, Milano, 2002, p. 17); su un piano diverso ma del tutto contiguo vedi l'importante analisi di H. JENKINS, *Convergence culture*, by New York University, 2006 (trad. it. *Cultura convergente*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014, da cui si cita), per le ulteriori prospettive di indagine aperte dal cambiamento tecnologico in atto ed in particolare dalla cosiddetta "convergenza" del flusso dei contenuti su più piattaforme, che comporta «la cooperazione tra più settori dell'industria dei media e il migrare del pubblico alla ricerca continua di nuove esperienze di intrattenimento»: una crescente interazione che implica un cambiamento culturale significativo sia da parte dell'industria mediatica che da parte del pubblico dei consumatori (*ivi*, *Introduzione*, p. XXV). Sul piano giuridico, in Italia, per un primo avvicinamento a questi temi cfr. già, tra gli altri, A. GRASSO-M. SCAGLIONI, *Televisione convergente. La tv oltre il piccolo schermo*, RITI, Milano, 2010, *passim*; M. MANETTI, *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012, consultabile on-line sul sito [rivistaaic.it](#); più di recente T.E. FROSINI, *Il costituzionalismo nella società tecnologica*, in *Dir. inf.*, n.3, 2020, p. 465 ss.; in chiave civilistica v. in part. D. DI SABATO, *Diritto e new economy*, Esi, Napoli, 2020, *passim*; M. FASAN, *Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico*, in *Rivista di Biodiritto*, n. 1, 2019, pp. 101-113.

³ Di particolare interesse in proposito sono i dati forniti dal SESTO RAPPORTO AUDITEL-CENSIS, *La nuova Italia televisiva*, 14 novembre 2023, reperibile sul sito [censis.it](#), che certifica il sorpasso delle Smart TV sui televisori tradizionali ed ove tra le altre cose e in via prioritaria si rileva che «il digitale è sempre più al centro della vita e dei consumi di entertainment della popolazione: crescono anche quest'anno gli schermi presenti all'interno delle abitazioni, che raggiungono quota 122 milioni, e aumentano soprattutto gli schermi connessi, che sono oltre 97 milioni. Nel 2017 erano 74 milioni: sono cresciuti del 31,7% nei sette anni considerati. Il dato complessivo non dà conto di quanto realmente accaduto, perché a crescere sono soprattutto le TV connesse a Internet, che fra Smart TV e TV con dispositivi esterni

e dunque potrebbero suggerire la conclusione di una realtà tecnologica oggi prodiga nell'assecondare quell'esigenza di pluralità di voci e dunque di pensiero che rappresentano il fondamento stesso delle società democratiche. Nessuno dubita infatti che senza pluralismo dell'informazione non esiste conoscenza e che senza conoscenza non ci possa essere democrazia⁴.

Tuttavia domande tanto banali quanto essenziali continuano ad affacciarsi seppure con inflessioni progressivamente nuove. Come possiamo infatti sapere se le fonti (da cui deriva la nostra conoscenza), benché plurime, siano realmente fonti di conoscenza? Il che si traduce nell'altra domanda: come facciamo a sapere se le fonti sono realmente obiettive, e dunque se vengono rispettati i contigui principi di indipendenza e di imparzialità dell'informazione? E come possiamo sapere se la nostra "frequenziazione" abituale di determinati canali televisivi, di determinati siti Internet e di determinati blog apparentemente neutrali nel fornire notizie e informazioni non siano invece "di parte"? E come possiamo sapere se ed in che misura quelle "abituale frequenziazioni" non abbiano già condizionato il nostro modo di pensare o addirittura il nostro modo di sentire? *Last but not least*: non è lo stesso principio del pluralismo televisivo ad essere contaminato nella sua concreta possibilità di applicazione dalla più recente evoluzione indotta dalle leggi di mercato? Domande tutte che naturalmente amplificano il proprio significato se il punto di

collegati sono complessivamente 18 milioni e 700.000, presenti nelle case del 50,1% degli italiani. Per la prima volta, la maggior parte delle famiglie italiane possiede almeno una TV collegata a Internet. D'altra parte, il 2023 sarà ricordato anche come l'anno del sorpasso delle Smart TV sulle TV tradizionali: oggi nelle case degli italiani ci sono complessivamente 21 milioni di Smart TV e 20 milioni e mezzo di TV tradizionali. Se alle Smart TV si aggiungono le Televisioni tradizionali con dispositivi esterni collegati, le Connected TV, ovvero le TV che possono essere connesse al web salgono a 22 milioni e 800.000, e le famiglie che possono collegarsi sono il 64% del totale». Crescono in definitiva le Connected TV e aumentano gli italiani che seguono contenuti audio e video sul web, e tuttavia, a fronte di ciò, la Ricerca di Base Auditel evidenzia anche delle importanti criticità che occorre tenere nella dovuta considerazione. Infatti «il processo di digitalizzazione prosegue, ma c'è un problema di quantità e qualità della connessione che non consente a tutti di avere le stesse possibilità di fruizione e utilizzo del web: due milioni di famiglie non possiedono collegamento a Internet da casa, e 5 milioni e 500.000 famiglie si collegano da casa esclusivamente con il cellulare; circa 9 milioni di famiglie (il 36,9% del totale) non hanno la banda larga nell'abitazione». In proposito v. *infra*.

⁴ Naturalmente si tratta del tema di carattere centrale allorché si parla di pluralismo, come sembra anche pleonastico ricordare. In proposito la bibliografia è peraltro sterminata. Anche nell'ottica delle moderne tecnologie, mi piace richiamare, per tutti, S. RODOTÀ, *Il mondo della rete. Quali diritti, quali i vincoli*, Laterza, Roma, 2014; ID., *Libertà, opportunità, democrazia, informazione. Relazione introduttiva* al Convegno *Internet e privacy – Quali regole?*, 8 Maggio 1998, consultabile sul sito privacy.it. Per i risvolti concreti e sempre più attuali connessi ai limiti fattuali del pluralismo cfr. da ultimo *Il Rapporto Media: Rapporto Liberties 2023. Limiti, violenze e minacce ai giornalisti. Il caso-Italia*, 24 aprile 2023, consultabile *on-line* sul sito agensir.it. Ben consapevole dei problemi connessi al tema dell'informazione è il legislatore europeo, intervenuto in argomento a diversi livelli e con molteplici indicazioni. Cfr., per il momento, la Direttiva (UE) [2018/1808](https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj) che ha modificato la [Direttiva 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi \(Direttiva sui servizi di media audiovisivi\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2010/13/oj), consultabile sul [sito dell'Unione Europea, nonché la](https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2010/13/oj) Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce un quadro comune per i servizi di media nel mercato interno (Atto europeo sulla libertà dei media) e modifica la direttiva 2010/13/UE, COM/2022/457, consultabile *on-line* sul [sito dell'Unione Europea](https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/457/oj). V. inoltre la più recente COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI, *Rapporto 2023 sullo Stato di diritto. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione Europea*, COM/2023/800 definitivo, Bruxelles, 5.7.2023, reperibile sul [sito dell'Unione Europea](https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/800/oj).

referimento è rappresentato dall'intero mondo del "web"⁵ e non soltanto dai media televisivi ed in particolare dalla RAI s.p.a. alla quale è rivolta l'attenzione in questa sede, pur nella consapevolezza della difficoltà di una separazione dell'analisi nell'attuale processo di interazione tra vecchi e nuovi media.

In altre parole, il moltiplicarsi delle televisioni private, delle televisioni a pagamento, modifica, ed eventualmente come, l'esigenza di pluralismo? È dunque possibile che l'evoluzione dell'offerta televisiva abbia in definitiva trasformato l'utente da cittadino a consumatore e che proprio questa trasformazione non consenta più di declinare, come per il passato, il principio pluralistico? Se infatti con riferimento al web il problema della selezione delle informazioni è senz'altro legato a quello della profilatura algoritmica e dunque il tema del pluralismo è legato soprattutto al "lato della domanda individuale di informazione e non (solamente) dell'offerta generalizzata verso l'insieme degli utenti"⁶, per la televisione tradizionale l'avvento del digitale ha solo in parte modificato i termini del dibattito sul pluralismo.

Sembra in proposito doveroso ricordare come il dibattito sul significato stesso di "pluralismo" abbia fatalmente risentito, in un primo momento, del mutamento dell'assetto radiotelevisivo e dunque del passaggio dalla situazione di monopolio pubblico ad un sistema che a partire dagli anni '70 del secolo scorso è progressivamente mutato implicando aperture sempre più rilevanti all'emittenza privata⁷; processo culminato in Italia negli anni '80 con la nascita di *networks* di rilevanza nazionale. La transizione dall'analogico al digitale, il c.d. DSO (*digital switch-over*) iniziato nel nostro paese a livello locale nel 2009⁸,

⁵ V. in arg. le belle analisi di M. DELMASTRO-A. NICITA, *Big data*, Il Mulino, Bologna, 2019, p.103 ss., *passim.*; A. MANGANELLI-A. NICITA, *Regulating Digital Markets: The European approach*, Palgrave Macmillan, London, 2022; A. MANGANELLI, *Piattaforme digitali e social network, fra pluralità degli ordinamenti, pluralismo informativo e potere di mercato*, cit., p. 883 ss; G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *MediaLans-Rivista di diritto dei media*, n. 1, 2018, p. 26; BERKMAN KLEIN CENTER, *Media and Information Quality*, 2018, consultabile sul sito della [Harvard University](https://www.harvard.edu/).

⁶ Come infatti ormai ben messo in luce nella prospettiva ampia che guarda a tutte le piattaforme digitali l'ecosistema informativo offerto dalla Rete presenta ulteriori caratteristiche, inerenti al rapporto fra concorrenza e pluralismo, che lo differenziano dai vecchi media e che creano nuove scarsità e nuovi "fallimenti del mercato delle idee", cfr. A. MANGANELLI, *Piattaforme digitali e social network*, cit., p. 891, ove anche considerazioni di fondo circa il risultato dalla selezione algoritmica da parte delle grandi piattaforme, che realizzano una "cattura informativa". L'efficienza dell'algoritmo infatti «nel soddisfare le preferenze dell'utente (e conseguentemente nel massimizzare il profitto della piattaforma) consente ai consumatori di ricevere solo le informazioni che aderiscono alla loro esistente rappresentazione del mondo. Quando, invece, pluralismo informativo significa, primariamente, essere sottoposti potenzialmente anche a contenuti informativi sui quali si potrebbe attualmente essere in disaccordo, ma sui quali si deve avere comunque la possibilità di fare una scelta, reversibile nel tempo». Per considerazioni analoghe v. A. NICITA, *Il mercato delle verità. Come la disinformazione minaccia la democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2021; M. MANETTI, *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*, cit.; v. ora ID., *Internet e i nuovi pericoli per la libertà di informazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2023; M. FASAN, *Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico*, cit., pp. 101-113. Per la constatazione che la personalizzazione dell'informazione risponde a logiche di marketing v. già C.R. SUNSTEIN, *Republic.com. Cittadini informati o consumatori di informazioni?*, Il Mulino, Bologna, 2003.

⁷ In arg. mi permetto di rinviare, per un quadro sintetico, a F. MASSA FELSANI, *In tema di riforma della governance della Rai*, relazione svolta al convegno "Una nuova governance per il servizio pubblico radiotelevisivo" tenutosi a Roma il 13 luglio 2010 a cura dell'ISIMM, in *Dir. inf.*, n. 1, 2011, p.1 ss.

⁸ Su questi aspetti v. il noto lavoro di N. NEGROPONTE, *Being digital*, Londra, trad. it. *Essere digitali*, Sperling&Kupfer, Milano, 1999. Per un quadro sintetico quanto efficace dei problemi generati dalla transizione digitale nel nostro paese cfr. A. SASSANO, *La Transizione analogico-digitale*, tratto dall'Intervento al Convegno ISIMM-AGCOM, "Servizio Pubblico

ed il definitivo ASO (*analog switch-off*) avvenuto in Italia nell'aprile del 2012, hanno poi comportato il superamento del problema della scarsità delle frequenze e dunque una rilevante moltiplicazione dell'offerta televisiva; moltiplicazione che ha imposto di ben distinguere il pluralismo esterno da quello interno⁹ e che ha focalizzato l'attenzione essenzialmente sul primo, laddove si è ulteriormente messo in dubbio il senso della permanenza di un intervento regolatorio a salvaguardia del principio pluralistico aprendo la riflessione a temi di grande significato per la democrazia¹⁰. Anche nel campo delle telecomunicazioni, la consueta contrapposizione tra i sostenitori del *pure market model* e i sostenitori della necessità di interventi legislativi di carattere regolatorio non ha cessato, pertanto, di rimanere attuale¹¹. Se da un lato l'evoluzione tecnologica ha infatti consentito di mettere l'accento sulla capacità del mercato televisivo di autoregolamentarsi assicurando, attraverso la diversificazione dell'offerta, anche la moltiplicazione delle fonti di informazione, dall'altro, viceversa, si è rafforzata la convinzione che, in

e *Pluralismo Televisivo nell'Era del Digitale Terrestre*”, Roma, novembre 2002, reperibile *on-line* sul sito uniroma1.it; cfr. anche A. PILATI, *Il nuovo sistema dei media. Come cambia la comunicazione negli anni Ottanta*, Edizioni Comunità, Milano, 1987.

⁹ Prospettive entrambe fatte presenti dalla nostra Corte costituzionale, ed in particolare dalla sentenza n. 826 del 1988, che ha operato una ben chiara distinzione tra pluralismo esterno e pluralismo interno. Secondo la Corte infatti obbiettivo fondamentale del principio pluralistico è quello di evitare «l'accentramento dell'attività radiotelevisiva in situazioni di monopolio ed oligopolio privati» in quanto ciò che deve essere salvaguardato è la «possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità nell'emittenza privata – perché il pluralismo esterno sia effettivo e non meramente fittizio – che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia». Il significato di pluralismo interno si definisce invece, nella dimensione messa a fuoco dalla Corte, nella missione del servizio pubblico che è quella «di dar voce – attraverso un'informazione completa, obbiettiva, imparziale ed equilibrata nelle sue diverse forme di espressione – a tutte, o al maggior numero possibile di opinioni, tendenze, correnti di pensiero politiche, sociali e culturali presenti nella società [...] secondo i canoni del pluralismo interno». Cfr. in proposito, in part., E. CHELLI, *Libertà di informazione e pluralismo informativo negli indirizzi delle giurisprudenza costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it. [Non sempre tuttavia la distinzione tra pluralismo interno ed esterno è altrettanto chiara nella nelle sentenze della Corte costituzionale. V., ad es. la sentenza n. 112 del 26 marzo 1993, richiamata molto spesso in dottrina, che nell'ancorare il pluralismo al diritto di informazione pur stabilisce che il diritto garantito dall'art. 21 «sia qualificato e caratterizzato: a\) dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie – che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse – in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti; b\) dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti; c\) dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata; d\) dal rispetto della dignità umana, dell'ordine pubblico, del buon costume e del libero sviluppo psichico e morale dei minori.](#)

¹⁰ In particolare, com'è noto, il dibattito è divenuto serrato con riferimento ai problemi generati da questa “rivoluzione tecnologica” nel nesso imprescindibile che la lega al diritto di accesso, al diritto di manifestare il proprio pensiero, al diritto alla *privacy*, alle pari opportunità, al diritto all'oblio. Anche su questi temi la bibliografia è imponente e per essi, per uno sguardo attento anche ad aspetti che più da vicino guardano al carattere della nuova tecnologia, in questo frangente ci si limita ad operare un rinvio ai lavori di J. RIFKIN, *L'era dell'accesso*, Mondadori, Milano, 2001; M. CASTELLS, *The Rise of Network Society*, New York, 1996, trad. it. *La nascita della società in rete*, Università Bocconi, Milano, 2014; T.E. FROSINI, *Liberté, égalité, Internet*, III ed. ampliata, Esi, Napoli, 2023; V. ZENO-ZENCOVICH, *Perché occorre rifondare il significato della libertà di manifestazione del pensiero*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2010; V. VITA, *Il sogno “digitale”*, in *ASTRID-Rassegna*, n. 4, 2006, disponibile *on-line* sul sito della Rivista Astrid; cfr. anche *infra*, note 24 e 25.

¹¹ Cfr. in tal senso, in particolare, la ricostruzione offerta in proposito da G. GARDINI, *Televisione, libero mercato e interesse pubblico*, in *Dir. Pubblico*, n. 3, 2005, p. 825 ss.; ID., *La televisione e il tostapane: il ruolo dei media nella trasparenza dei processi democratici*, consultabile sul sito della Rivista Astrid.

assenza di regole, il mercato pone in prospettiva problemi sempre più seri di concentrazione imprenditoriale finendo peraltro con il fagocitare gli aspetti qualitativi della programmazione. In definitiva, com'è stato da tempo sottolineato, «la garanzia del pluralismo in ambito televisivo richiede come condizione necessaria l'esistenza di un numero sufficiente di canali indipendenti. Il numero di canali a sua volta rimanda alle caratteristiche della concorrenza nel mercato televisivo e alle quote di mercato, in termini di audience e di introiti pubblicitari, che gli operatori sono in grado di ottenere; in ultima analisi, quindi, al numero di canali sostenibili dal mercato. Dato il numero di canali in grado di ottenere profitti, si pone poi un secondo problema, legato alla loro reciproca indipendenza, che rimanda agli assetti proprietari dei gruppi televisivi»¹².

Tuttavia tale consapevolezza, che naturalmente rimanda alla necessità di una normativa di carattere concorrenziale, non ha impedito che rimanesse aperto il problema delle modalità di regolamentazione (quando non, finanche, della opportunità di una regolamentazione) concernente anche i profili di carattere più prettamente pubblicistico insiti nel principio pluralistico¹³, di una normativa intesa cioè a salvaguardare i contenuti della programmazione in funzione di garanzia della protezione di diritti della persona costituzionalmente protetti¹⁴.

Davanti a questa ulteriore necessità che, per inciso, esige attenzione anche nella prospettiva più ampia fatta presente dal web¹⁵, occorre allora in primo luogo sgomberare il campo da alcuni possibili equivoci che derivano, per quel che in questa sede interessa sottolineare, dal modo in cui vogliamo intendere l'idea di "pluralismo"¹⁶, dalle funzioni che ad esso si vogliono ascrivere e dai destinatari del relativo principio di garanzia, o meglio, come si avrà meglio modo di chiarire in seguito, dagli *stakeholders* della RAI s.p.a. con riferimento ai quali si qualifica la concreta attuazione delle norme che di quel principio costituiscono il presidio.

¹² M. POLO-M. GAMBARO, *Informazione e pluralismo nel sistema televisivo*, 25 novembre 2003, consultabile sul sito laroce.info. Là dove peraltro è ben noto come la convergenza tecnologica tra vecchi e nuovi media abbia cambiato e continui a cambiare gli assetti proprietari dei media: v. per tutti H. JENKINS, *Cultura convergente*, cit., in part. p. XXXIX.

¹³ Cfr. G. GARDINI, *Televisione, libero mercato e interesse pubblico*, cit., in part. p. 835 ss.; ID., *RAI e servizio pubblico radiotelevisivo: la "cultura italiana" in bilico tra unità, pluralismo e mercato*, in *Munus*, n. 2, 2015, p. 185 ss.; P. STEWART-D. GIBSON, *The Communication Act: A New Era?*, in *Communication Law*, n. 2, 2003, p. 357.

¹⁴ Il richiamo in tal senso va, in particolare, a quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 826 del 1988.

¹⁵ È bene sottolineare infatti che anche per quel che concerne la tutela del principio pluralistico nel web e dunque con riferimento ai problemi di profilazione algoritmica generati dai motori di ricerca e dai *social network* è parso necessario porre attenzione soprattutto al pluralismo interno e dunque alla domanda di informazione da parte dei singoli, posto che «è da questo lato che avviene la selezione, algoritmica, dei contenuti e da questo lato si restringe primariamente la libertà di scelta di ciascun utente», A. MANGANELLI, *Piattaforme digitali e social network*, cit., p. 893

¹⁶ Cfr. in arg., la recente analisi di E. GIOMI, *Il pluralismo informativo tra teorie dei media e (limiti della) tutela normativa. Proposte per una evidence-based regulation*, in *Osservatorio sul giornalismo digitale, Report 2023*, a cura del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, reperibile on-line sul sito del Consiglio nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, ed in precedenza EAD., *Pluralismo informativo, come tutelarlo nell'era digitale*, disponibile sul sito agendadigitale.eu.

1.2. (Segue) ...tra pluralità dell'offerta e salvaguardia dei contenuti

Se infatti guardiamo al mercato dei media, la circostanza che in esso operi e possa tendenzialmente operare un numero sempre maggiore di imprese chiama in causa, come si è detto, le regole a garanzia della concorrenza e cioè regole a carattere economico essenzialmente volte ad evitare fenomeni di concentrazione e di possibili abusi di posizione dominante. Sotto questo profilo sembra evidente che le regole che guardano alla “pluralità” degli operatori «da sole possono non essere sempre sufficienti per garantire la diversità culturale e il pluralismo dei media nel settore della televisione digitale»¹⁷. La moltiplicazione del numero delle imprese televisive non soltanto, infatti, non si traduce nella garanzia di espressione di punti vista tra loro diversi, ma al contrario può avere, come ha avuto, un impatto dannoso sul livello qualitativo della programmazione, posto che la competizione spinge all'omologazione dei contenuti verso il basso, nell'obiettivo dell'accaparramento del maggior numero possibile di utenti¹⁸. Ciò

¹⁷ Così la Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, (al Considerando n. 159), reperibile *on-line* sul sito dell'[Unione Europea](#), che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche che aggiorna e fonde le norme dell'UE in materia di telecomunicazioni nell'ambito di un unico quadro normativo volto a migliorare la connettività e a proteggere meglio gli utenti in tutta Europa. Più precisamente, con l'obiettivo di promuovere la connettività e l'accesso alle reti ad altissima capacità, comprese le reti fisse, mobili e senza fili per l'intera cittadinanza e le imprese dell'Unione, nonché al fine di promuovere gli interessi di cittadini e cittadine dell'Unione, la direttiva istituisce un insieme completo di norme nuove o riviste per il settore delle telecomunicazioni come parte di un pacchetto di leggi sulle telecomunicazioni, compreso il regolamento (UE) 2018/1971 che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Agenzia di sostegno al BEREC (Ufficio BEREC) (essa sostituisce e abroga le direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE e 2002/21/CE, e Part. 5 della decisione n. 243/2012/UE. La valutazione e il riesame della direttiva 2002/58/CE (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) vengono effettuati separatamente). Il d.lgs. n. 207 dell'8 novembre 2021 ha dato attuazione nel nostro ordinamento alla Direttiva 2018/1972, prevedendo tra l'altro, all'art. 3, comma 3, tra i principi generali che «[i]l Ministero, l'Autorità, e le amministrazioni competenti contribuiscono nell'ambito della propria competenza a garantire l'attuazione delle politiche volte a promuovere la libertà di espressione e di informazione, la diversità culturale e linguistica e il pluralismo dei mezzi di comunicazione, nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dai principi generali del diritto dell'Unione europea». Obiettivi quindi ben presenti al legislatore europeo ed ulteriormente precisati nella Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce un quadro comune per i servizi di media nel mercato interno (Atto europeo sulla libertà dei media), cit., al fine di salvaguardare la libertà, il pluralismo e l'indipendenza dei media nell'UE; cfr. in proposito, in part., F. DONATI, *Unione europea, libertà e pluralismo dei mezzi di informazione nella proposta di Media Freedom Act*, in *Media Laws*, n. 2, 2022, p. 19 ss.; G. MUTO, *European Media Freedom Act: la tutela europea della libertà dei media*, *ivi*, n. 1, 2023, p. 209 ss.

¹⁸ Ben noti in tal senso sono stati gli ammonimenti K.R. POPPER, *Una patente per fare tv*, consultato nell'edizione contenuta in *Cattiva maestra televisione*, a cura di Giancarlo Bosetti, Marsilio, Venezia, 2002, p. 69 ss., il cui richiamo resta fondamentale; così come di tutto rilievo resta il saggio di J. CONDRY, *Ladra di tempo, serva infedele*, *ivi*, p. 81 ss., che nella prospettiva dello sguardo dei bambini, guarda ai (dis)valori morali ed alle distorsioni informative di cui le televisioni si fanno portatrici. In arg. v. anche le lucide osservazioni di L. CARLASSARE, *Pluralismo o omologazione?*, in Ead. (a cura di), *Il pluralismo radiotelevisivo tra pubblico e privato*, Cedam, Padova, 2007, p. 2, ove, tra le altre cose, l'osservazione che «tante “voci” possono dar vita ad un coro omogeneo»; G. GARDINI, *Televisione, libero mercato e interesse pubblico*, cit., p. 841, testo e nota 30, per il rilievo condiviso con altra parte della dottrina (L.P. HITCHENS, *Media Ownership and Control: A European Approach*, in *The Modern Law Review*, vol. 57, n. 4, 1994, p. 591), che «appare certo che aumentando il numero degli operatori aumenta anche la diversità di posizioni: i media operano infatti all'interno di un contesto commerciale, in cui solo le imprese di successo riescono ad avere accesso alle risorse finanziarie, derivanti essenzialmente dalla pubblicità. Ne consegue che la molteplicità di operatori, in molti casi, può portare solo all'aumento di coloro che sono meno disposti a criticare lo *status quo* e la distribuzione della ricchezza e del potere, generando appiattimento e

è tanto vero che si è assistito negli ultimi anni ad un progressivo interesse legislativo e regolatorio nei confronti degli attuali e/o possibili assetti di potere del mercato potenzialmente lesivi del pluralismo. In tal senso, di tutto rilievo sembra essere la novità introdotta tra i principi generali del TUSMA¹⁹, che ha sostituito al termine “tutela” quello di “*promozione*” della concorrenza «nel sistema dei servizi di media audiovisivi e della radiofonia e dei mezzi di comunicazione di massa e nel mercato della pubblicità» ed a tal fine vieta la costituzione o il mantenimento di posizioni di significativo potere, assicurando la massima trasparenza degli assetti societari. Sostituzione che può far ritenere che ad essere oggetto di tutela sia proprio il bene “pluralismo”, e cioè che il ruolo della concorrenza sia quello di «strumento finalizzato alla tutela del pluralismo, di cui al Titolo VI Tusma, ove ai fini della tutela del bene di interesse generale (il pluralismo), all’art. 51, è fatto esplicito riferimento al divieto di costituzione di posizioni di significativo potere di mercato, lesive del pluralismo». D’altra parte questa è l’interpretazione data alla norma di cui all’art. 5 del TUSMA dalla stessa AGCOM nella Delibera n. 94/23/CONS²⁰, con la quale sono state adottate le *Linee Guida* volte alla verifica dell’esistenza di posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo²¹.

In Italia, peraltro, nel settore degli operatori televisivi persiste, com’è noto, una forte concentrazione essendo lo stesso nelle mani di tre soli soggetti e cioè, RAI, Mediaset e Sky che ne detengono circa il 79% (dato in leggerissima diminuzione rispetto al 2021, anno nel quale la concentrazione si è attestata all’80%)²².

duplicazione, anziché diversità di contenuti». Più di recente E. GIOMI, *Il pluralismo informativo tra teorie dei media e (limiti della) tutela normativa. Proposte per una evidence-based regulation*, cit.

¹⁹ Cfr. art. 5, comma 1, lett. a) del TUSMA, (Testo unico dei servizi di media audiovisivi), di cui al d.lgs. n. 8 novembre 2021, n. 208 di Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell’evoluzione delle realtà del mercato. (21G00231), consultabile on-line sul sito della [Gazzetta Ufficiale](#).

²⁰ Delibera 94/23/CONS, *Consultazione pubblica in merito all’adozione delle Linee Guida volte alla verifica dell’esistenza di posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo, ai sensi dell’art.51, comma 5, del d.lgs. n. 208/ (Testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell’evoluzione delle realtà del mercato)*, consultabile sul sito dell’AGCOM.

²¹ Le LINEE GUIDA sono contenute nell’ALLEGATO A) alla Delibera 94/23/CONS e sono anche esse consultabili on-line sul sito dell’[AGCOM](#).

²² Cfr. la Relazione AGCOM 2022 - *Gli scenari dei mercati: la televisione*, consultabile on-line sul sito [digital-news.it](#), ove, tra le altre cose, la constatazione che «[i]l 2021 segna la risalita dei ricavi del settore (+4,1%), stimati in 7,9 miliardi di euro. La crescita è trainata in particolar modo dalla tv in chiaro, con una ripresa della raccolta pubblicitaria, che mostra un incremento, tornando a rappresentare la fonte prevalente di finanziamento per il mezzo (39% del totale dei ricavi televisivi). Riguardo agli assetti del settore, nell’ultimo anno si riscontra una diminuzione del livello di concentrazione (per cui l’indice HHI - Herfindahl- Hirschman Index - della televisione nel suo insieme passa da 2.436 a 2.185), sebbene i primi tre operatori detengano ancora il 79% delle risorse complessive. RAI occupa la prima posizione, superando Sky, che nel 2021 ha risentito della flessione dei ricavi da abbonamenti dovuta alla riduzione dei diritti acquisiti per la trasmissione delle partite di Serie A. Fininvest, operante nel settore attraverso il gruppo MFE (così ridenominato all’esito del perfezionamento del processo di trasferimento della sede legale di Mediaset in Olanda), consolida la terza posizione, con una quota in aumento di quasi due punti percentuali. Tra i restanti operatori vale evidenziare l’incidenza delle piattaforme on-line, che guadagnano porzioni di ricavi, arrivando a rappresentare congiuntamente l’11% del totale». Con

Si può osservare dunque, pur nelle esigenze di sinteticità di questi appunti, che le regole poste a presidio della concorrenza in definitiva guardano pur sempre all'utente come consumatore piuttosto che come cittadino²³, e che tuttavia una qualche forma di tutela indiretta del pluralismo è pur sempre favorita – se non altro in via potenziale – dalla pluralità degli operatori sul mercato.

Diversamente, se si ha riguardo all'obiettivo di salvaguardare la diversità di opinioni e le diversità culturali, di diffondere e sviluppare la cultura, possiamo cogliere il senso del principio pluralistico nella sua valenza pubblicistica di bene comune, ma deve essere chiaro che parliamo di obiettivi tendenzialmente estranei alle logiche di mercato, in quanto espressivi di un sistema di valori di tipo democratico, che in quanto tali devono essere tutelati. Dico “tendenzialmente” e non totalmente estranei alle logiche di mercato in quanto un nesso tra i due aspetti indubbiamente esiste e può essere facilmente messo a fuoco anche se solo si guarda a tutta quella parte della popolazione che non ha accesso ad Internet. Come si è già ricordato, il Sesto Rapporto Auditel Censis sottolinea infatti, tra le altre cose, che per quanto il processo di digitalizzazione prosegua, «c'è un problema di quantità e qualità della connessione che non consente a tutti di avere le stesse possibilità di fruizione e utilizzo del web», infatti ancora «due milioni di famiglie non possiedono collegamento a Internet da casa, e 5 milioni e 500.000 famiglie si collegano da casa esclusivamente con il cellulare; circa 9 milioni di famiglie (il 36,9% del totale) non hanno la banda larga nell'abitazione»²⁴. Non si tratta evidentemente di numeri da poco ed è ovvio che qui giochi un ruolo importante l'assenza del diritto di accesso e cioè della stessa oggettiva possibilità di connettersi alla rete e dunque di usufruire di più fonti di informazione²⁵. Il che se da un lato chiama in causa la necessità di

riferimento al 2021 P'AREA STUDI MEDIIOBANCA, *Il settore media&entertainment tra pandemia e digitalizzazione*, (2018-2021) Milano, 2 Febbraio 2022, disponibile sul sito di [Mediobanca](#), riferiva (fonte: Agcom e Auditel-Censis) che in termini di fatturato era Sky a detenere la prima posizione «con 2,8 miliardi di euro, seguita da Rai, 2,5 miliardi, e Mediaset 1,8 miliardi, mentre le piattaforme on-line sono salite al 7,2% nel 2020 (+2,5 p.p. sul 2019)». Per quanto concerne il 2022 cfr. anche il rapporto dell' P'AREA STUDI MEDIIOBANCA, *Il settore media&entertainment*, ed. 2023, consultabile sul sito di [Mediobanca](#), che continua a sottolineare la forte concentrazione nel settore ed opera un confronto fra i maggiori gruppi televisivi pubblici europei. Per un quadro sintetico che, come i richiamati rapporti, guarda anche al resto dell'Europa, cfr. anche F. SCARINGELLA, *Lo streaming vola e la tv cambia volto. I numeri in Italia e nel mondo*, 2022, disponibile sul sito [formiche.net](#).

²³ C.R. SUNSTEIN, *Republic.com. Cittadini informati o consumatori di informazioni?*, cit.; E. VARNEY, *Winners and Losers in the Communications sector: An Examination of Digital Television Regulation in the United Kingdom*, in *Minnesota Jour. Law*, vol. 6, n. 2, 2005, p. 645 ss.; M. MANETTI, *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*, cit., p. 5.

²⁴ SESTO RAPPORTO AUDITEL-CENSIS, *La nuova Italia televisiva*, 14 novembre 2023, cit. (cfr. retro nota 3), che in conseguenza molto opportunamente rileva come sia necessario che «si faccia quanto possibile per rispettare l'obiettivo del PNRR che prevede entro la fine del 2026 connessioni a 1 Gigabit su tutto il territorio nazionale per tutti i cittadini».

²⁵ V. in proposito la Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), cit.

investimenti che vadano a coprire le aree non ancora raggiunte dalla fibra²⁶, dall'altro accresce il problema dei contenuti dell'offerta della tv tradizionale, in chiave pluralistica e non solo²⁷.

Il diritto di accesso a Internet, si deve dunque rilevare, seppure nei termini minimalisti imposti dall'angolatura da cui si muove il presente scritto²⁸, rappresenta ormai uno strumento essenziale per

²⁶ Cfr. a tal proposito la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica Gigabit e che abroga la direttiva 2014/61/UE (normativa sull'infrastruttura Gigabit) (COM(2023)0094 – C9-0028/2023 – 2023/0046(COD), del 25 settembre 2023, consultabile *on-line* sul sito del [Parlamento Europeo](#).

²⁷ Per le ricadute sul piano economico del *digital divide* si v. il recente studio di THE EUROPEAN HOUSE-AMBROSETTI-EOLO, *Verso la Gigabit Society. Quale strategia per una connettività inclusiva*, 26 settembre 2023, in part. p. 68, disponibile *on-line* sul sito [ambrosetti.it](#).

²⁸ In questa sede infatti il diritto di accesso è chiamato in causa limitatamente alle possibilità di attuazione oltre che di rispetto del principio pluralistico da parte delle emittenti radiotelevisive tradizionali, ed in particolare della RAI s.p.a., nella misura in cui anche tali emittenti si avvalgono di piattaforme per le quali l'accesso ad Internet risulta essenziale. A tal proposito, come può leggersi nel bilancio di sostenibilità della Rai riferito al 2021 (cfr. il punto 5.2, dedicato all'Inclusione digitale) reperibile *on-line* sul sito [RAI](#). v. infra): «nel corso del 2022 è proseguito il percorso di valorizzazione dei contenuti multimediali disponibili sulla piattaforma RaiPlay ma anche su RaiPlay Sound, la piattaforma lanciata, come evoluzione di RaiPlay Radio, a fine 2021. Il potenziamento delle piattaforme digitali rappresenta una delle leve più importanti per realizzare gli obiettivi di “inclusione digitale” e per contribuire all'emancipazione dell'utenza meno esperta nell'uso delle nuove tecnologie. D'altro canto, il rafforzamento dell'offerta digitale risponde a un altro fondamentale obiettivo strategico per Rai: quello di attrarre il segmento di pubblico più giovane, che ha oramai pressoché abbandonato le tradizionali modalità di consumo “lineare” del prodotto radiotelevisivo e fruisce dei contenuti prevalentemente attraverso *device* mobili e in modalità *on demand*». Con riferimento al diritto di accesso, che naturalmente ha un contenuto e sedi applicative ben più vaste di quanto sia qui possibile evidenziare, è utile rileggere il Preambolo della nuova “Dichiarazione dei diritti in Internet”, elaborato dalla Commissione per i diritti e i doveri relativi ad Internet a seguito della consultazione pubblica, delle audizioni svolte e della riunione della stessa Commissione del 14 luglio 2015, reperibile sul sito della [Camera dei Deputati](#). Per un quadro recente dei termini in cui evolve il dibattito e per le proposte di legge presentate al Parlamento italiano nonché su quelle di regolamentazione europea, v. in part. A. LAMBERTI, *Libertà di informazione e democrazia ai tempi della società digitale: problemi e prospettive*, in *Consultaonline*, n. 2, 2022, p. 865 ss. Il tema di fondo, che domina il dibattito, è se il diritto di accesso possa essere inteso, giuridicamente, come la pretesa ad una connessione stabile e tecnologicamente adeguata al fine di garantire un effettivo e più ampio esercizio di ogni attività *on-line*. Nella dottrina giuridica italiana il riconoscimento e la promozione del diritto di accesso a Internet ha un sicuro primo riferimento in Stefano Rodotà, che ha affrontato il tema in numerosi lavori, tra i quali si v., in part. S. RODOTÀ, *Dal soggetto alla persona*, Esi, Napoli, 2007, p. 1 ss.; ID., *Una Costituzione per Internet?*, in *Pol. dir.*, n. 4, 2010, p. 337 ss.; ID., *Tecnologie e diritti*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2021. Nella vastissima bibliografia sul tema si v. in part. T.E. FROSINI, *Liberté, égalité, Internet*, cit., in part. p. 66 ss.; ID., *Apocalittici o integrati? La dimensione costituzionale della società digitale*, Mucchi, Modena, 2021, p. 27; ID., *Democrazia, pluralismo delle fonti di informazione e rivoluzione digitale*, in questa *Rivista*, n. 23, 2013; ID. *Tecnologie e libertà costituzionali*, in *Dir. inf.*, n. 3, 2003, p. 487 ss.; M.R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, in *MediaLaws*, 11 aprile 2021; v. inoltre, tra gli altri, G. FINOCCHIARO-F. DELFINI, *Diritto dell'informatica*, Utet, Torino, 2014, p. 1 ss.; M. NISTICO-P. PASSAGLIA, *Internet e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 1 ss.; M. BETZU, *Regolare Internet*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 1 ss.; G. DE MINICO, *Diritti, Regole, Internet*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2011. Inizialmente analizzato in connessione con la libertà di espressione e di informazione, la dottrina oggi prevalente tende a respingere l'idea che il diritto di accesso a Internet sia un diritto umano dotato di una sua autonomia, privilegiando invece l'inquadramento quale preconditione per l'esercizio di altri diritti fondamentali della persona, soprattutto di quelli attinenti alla sfera della partecipazione di tutti gli individui alla società dell'informazione; cfr. in merito, M.A. ALLEGRI, *Riflessioni e ipotesi sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso a internet (o al cyberspazio?)*, in *AIC*, n. 1, 2016, 1 ss.; T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso a Internet*, Esi, Napoli, 2011, p. 32; . A. PIROZZOLI, *Il libero accesso alla Rete: un diritto in espansione*, in *Dir. inf.*, n. 2, 2018, p. 213 ss.; P. MARSOCCI, *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2011, p. 15; L. NANNIPIERI, *Costituzione e nuove tecnologie: profili costituzionali dell'accesso ad Internet*, disponibile sul sito [gruppodipisa.it](#), 20 settembre 2013, p. 21; G. DE MINICO, *Accesso a Internet tra mercato e diritti sociali nell'ordinamento europeo e nazionale*, in questa *Rivista*, n. 18, 2018, p. 127 ss.; EAD., *Internet. Regola e anarchia*, Jovene, Napoli, 2012, p. 121 ss.; L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Pol. dir.*, nn. 2-3, 2012, p. 263 ss.; F.

rendere effettivo un gran numero di diritti fondamentali, per combattere la disegualianza, per accelerare lo sviluppo e il progresso civile. La garanzia di accedervi rappresenta dunque una componente essenziale della cittadinanza e un importante veicolo di democrazia²⁹.

Altrettanto ovvio allora è che la tutela di tali obiettivi, di interesse pubblico, debba essere veicolata *in primis* dalla Concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo³⁰, in un contesto il più possibile protetto dalle logiche di mercato³¹.

In altre parole, sembra del tutto condivisibile la considerazione secondo cui il c.d. *pluralismo esterno*, ossia la diversità di voci e di programmi derivante dalla concorrenza tra le imprese all'interno di un mercato alimentato essenzialmente da entrate pubblicitarie, garantisce una soddisfazione solo indiretta ed eventuale dell'interesse pubblico, e non può considerarsi, da solo, uno strumento adeguato di tutela dell'interesse pubblico. Anche se un "contributo" alla realizzazione dell'interesse pubblico in qualche

BORGIA, *Riflessioni sull'accesso a Internet come diritto umano*, in *La Comunità internazionale*, n. 3, 2010, p. 395 ss.: Per i principi fondamentali espressi al riguardo dalla Corte costituzionale si v., in part., Corte cost., 13 ottobre 2004, n. 307, in *Foro it.*, 2004, I, c. 3260 ss.; e anche in: *Giur. cost.*, 2004, p. 3214 ss.; *Riv. internet*, 2005, p. 184 ss.; *Foro amm. TAR*, 2004, p. 2475 ss.; *Studium Juris*, 2004, p. 684 ss.

²⁹ Anche se si condivide qui il pensiero di chi ha ben messo a fuoco come il diritto di accesso non sia di per sé sufficiente a trasformare gli utenti «in cittadini della nuova società digitale», non senza una adeguata formazione digitale, la cui assenza può anzi contribuire ad aumentare le disuguaglianze; v. ancora, in proposito H. JENKINS, *Cultura convergente*, cit., *passim*; cfr. anche M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Dir. inf.*, n. 2, 2015, p. 275 ss. Per l'importanza del dibattito in arg. v. già, tra gli altri, F. LA RUE, *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression*, ONU, Assemblea Generale, 16 maggio 2011.

³⁰ Peraltro in linea con le disposizioni europee nel cui ambito si muove anche il nostro sistema di vigilanza, come ben ci ricorda l'AGCOM, *Vigilanza sull'adempimento dei compiti di servizio pubblico* (disponibile on-line sul sito [AGCOM](#)) sottolineando che la cornice sovranazionale è costituita dal Protocollo C9 sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri annesso al Trattato di Amsterdam del 1997 che collega il servizio pubblico radiotelevisivo alle esigenze democratiche, sociali e culturali della società e alla necessità di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e da successivi atti dell'Unione quali, tra i tanti: due Comunicazioni relative alle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione (2001/C 320/04; 2009/C 257/01), la raccomandazione CM/Rec(2007)2 sul pluralismo dei mezzi di informazione e la diversità dei loro contenuti; la raccomandazione CM/Rec(2007)3 sul mandato dei media di servizio pubblico nella società dell'informazione; la risoluzione (2010/2028(INI) sul *servizio pubblico di radiodiffusione nell'era digitale: il futuro del sistema duale*; la Raccomandazione (CM/Rec(2012)1) sulla governance dei media di servizio pubblico; la comunicazione COM (2020) 784 final relativa al piano d'azione per sostenere la ripresa e la trasformazione dei media europei nel mutato ecosistema mediale, il documento (2020/C 193/06) sull'alfabetizzazione mediatica quale imprescindibile strategia d'intervento per governare i mutamenti indotti dall'evoluzione tecnologica. Con tali atti l'Unione Europea ha inteso rafforzare il ruolo del servizio pubblico e garantirne la centralità anche nell'ecosistema mediale digitale.

³¹ Come è noto, con la Delibera n. 22/06/CSP, *Disposizioni applicative delle norme e dei principi vigenti in materia di comunicazione politica e parità di accesso ai mezzi di informazione nei periodi non elettorali*, l'AGCOM ha peraltro fatto propria, estendendola alle emittenti radiotelevisive nazionali private, la Raccomandazione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi sulle garanzie del pluralismo nel servizio pubblico radiotelevisivo approvata nella seduta dell'11 marzo 2003, stabilendo «che l'informazione e l'approfondimento politico, in qualsiasi trasmissione collocati, devono conformarsi ai criteri di imparzialità, equità, completezza, correttezza e pluralità dei punti di vista ed equilibrio delle presenze». In attuazione dell'art. 7, comma 3, del d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177, tale provvedimento stabilisce «i criteri ai quali le trasmissioni di informazione, gli spazi di informazione e approfondimento e le altre trasmissioni nei casi di cui all'articolo 3, diffusi dalle emittenti radiofoniche e televisive nazionali private, devono attenersi nel periodo non elettorale per assicurare il rispetto dei principi di pluralismo, obiettività, completezza, lealtà e imparzialità dell'informazione previsti dalla legge. La Delibera 22/06/CSP è consultabile on-line sul sito dell' [AGCOM](#).

modo il c.d. pluralismo esterno finisce con il darlo. Ciò in quanto, com'è stato puntualmente sottolineato³², la pluralità delle televisioni può comunque offrire uno sguardo ed un'apertura diversi da quelli offerti dal servizio pubblico, diversità che rivela il proprio valore soprattutto allorché il finanziamento della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo è, appunto, interamente pubblico. In tal caso infatti i pericoli di una ingerenza eterodossa delle forze politiche sulla concessionaria sono evidenti³³.

Sembra tuttavia altresì evidente che la prospettiva di tipo pubblicistico richiamata dal principio pluralistico non può essere in alcun modo sminuita né tanto meno accantonata, proprio ed a maggior ragione adesso, nella ormai acquisita consapevolezza delle nuove e fondamentali sfide in tema di garanzie e di tutela dei diritti aperte dal mutato scenario in cui si muove l'offerta televisiva dell'era digitale.

È allora ovvio che in parallelo si accrescano anche le esigenze di trasparenza e di controllo sull'offerta televisiva e che queste esigenze si appuntino *in primis* sulla Concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo che di quei valori di tipo democratico dovrebbe, per definizione, farsi veicolo. In questa chiave di lettura sembra dunque necessario farsi carico della corretta operatività degli strumenti che oggi il legislatore porge in funzione di trasparenza e di ulteriori verifiche che ovviamente vanno ad aggiungersi, su scala diversa, a quelle che competono alla Commissione parlamentare di vigilanza e all'AGCOM. Strumenti che in questa sede guardano alla dimensione fatta presente, come vedremo nei prossimi paragrafi, dagli obiettivi di rendicontazione non finanziaria che la RAI s.p.a. dichiara di voler perseguire.

2. Pluralismo interno e sviluppo sostenibile

Si deve dunque tenere ben presente che il principio pluralistico si esprime con riferimento ad una ampia gamma di situazioni³⁴ nelle quali il tema della “partecipazione democratica” prende corpo. La relativa espressione viene infatti a riassumere diversi principi di libertà che trovano fondamento nella nostra Carta

³² G. GARDINI, *Televisione, libero mercato e interesse pubblico*, cit., p.865 ss., al quale si riferisce anche il precedente virgolettato.

³³ Rinvio in proposito alle considerazioni già svolte, e rimaste immutate, in F. MASSA FELSANI, *In tema di riforma della governance della Rai*, cit., p. 1 ss.; EAD., *Organizzazione della Rai s.p.a.: pluralismo del servizio pubblico e 'primato' del consiglio di amministrazione*, in M. CAMPOBASSO-V. CARIELLO-V. DI CATALDO-F. GUERRERA-A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Società, banche e crisi di impresa*, Liber amicorum Pietro Abbadessa, vol. 2, Utet, Torino, 2014, p. 1105 ss.

³⁴ Nella vastissima letteratura sul tema si veda, in part., M.B.E. CLARKSON, *A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance*, in *Academy of Management Review*, vol. 20, n. 1, 1994, p. 92 ss.; T.M. JONES, *Instrumental Stakeholder Theory: A Synthesis of Ethics and Economics*, in *Academy of Management Review*, vol. 20, n. 2, 1995, p. 404 ss.; A.L. FRIEDMAN-S. MILES, *Developing Stakeholder Theory*, in *Journal of Management Studies*, vol. 39, n. 1, 2002, p. 1 ss.; R.K. MITCHELL-B.R. AGLE-D.J. WOOD, *Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts*, in *Academy of Management Review*, vol. 22, n. 4, 1997, p. 853 ss.; G. GARDINI, *RAI e servizio pubblico radiotelevisivo: la "cultura italiana" in bilico tra unità, pluralismo e mercato*, cit., p. 185.

costituzionale e riscontro puntuale nel quadro normativo comunitario³⁵. Non vuole essere questa la sede per analizzarne tutti i molteplici aspetti³⁶, ma sembra importante tenere ora presente che la garanzia del pluralismo c.d. interno rappresenta una premessa di garanzia partecipativa in primo luogo per i destinatari del servizio pubblico, siano essi attivi (e dunque accedano al servizio potendo avervi voce) o passivi³⁷. Come in altra sede già si è avuto modo di sottolineare³⁸, le emissioni di servizio pubblico, date le funzioni culturali, sociali e democratiche che assolvono per il bene comune, hanno un'importanza essenziale nel garantire la democrazia, il pluralismo (appunto), la coesione sociale e la diversità culturale e linguistica. Le Risoluzioni del Comitato del Consiglio d'Europa (in part. Recomm. n. 96/ 2010 e n. 3/2007), come anche la recente Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2021³⁹, hanno di conseguenza raccomandato agli Stati membri di garantire l'indipendenza editoriale ed istituzionale del servizio pubblico radiotelevisivo, in particolare dal potere politico, escludendo ogni forma di controllo a priori sulla sua attività: "esigenza" che del resto, com'è noto, è stata fatta ben presente in diverse occasioni dalla nostra Corte costituzionale⁴⁰.

Le perduranti difficoltà che hanno circondato, almeno nel nostro paese, l'attuazione del principio pluralistico nella sua dimensione interna costringono dunque ancora una volta a sondare le ragioni e le risposte possibili ad una tale persistente riluttanza. Analisi, questa, che da un lato ha condotto il dibattito a quelli che sono gli assetti organizzativi dell'ente, e dunque alla necessità di sondare le più efficaci formule di governo societario della concessionaria del servizio pubblico e che, dall'altro, ha richiamato l'esigenza di individuare quelle che possono esserne le più adeguate forme di controllo. Per il primo profilo il discorso naturalmente coinvolge le formule di governo della RAI s.p.a., che come già in altra occasione

³⁵ Cfr. V. ZENO-ZENCOVICH, *Il servizio pubblico televisivo nel nuovo quadro normativo comunitario*, in *Dir. inf.*, n. 1, 2003, p.1 ss.

³⁶ Per l'analisi di questioni di fondo cfr. tuttavia almeno Cass. civ., 26 marzo 1993, n. 112 e Cass. civ., 7 dicembre 1994, n. 420. In dottrina cfr., in part., R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cedam, Padova, XI ed., 2021, *passim*; P. CARETTI, *Diritto pubblico dell'informazione: stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro, cinema*, Il Mulino, Bologna, V ed., 2013, *passim*.

³⁷ Come ben sottolineano M. DELMASTRO-A. NICITA, *Big data*, cit., pag. 116, «se vogliamo conciliare libertà di espressione e pluralismo dobbiamo allora superare la rivendicazione di quella libertà intesa esclusivamente come diritto di chi parla e non anche di chi ascolta».

³⁸ F. MASSA FELSANI, *In tema di riforma della governance della Rai*, cit., p.1 ss.

³⁹ Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2021 sul tema "Rafforzare la democrazia e la libertà e il pluralismo dei media nell'UE: il ricorso indebito ad azioni nel quadro del diritto civile e penale per mettere a tacere i giornalisti, le ONG e la società civile" ([2021/2036\(INI\)](#)).

⁴⁰ Secondo la S.C. (fondamentali in tal senso sono state le sentenze della Corte Cost. n.69/2009 e n.194/1987). «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. La rappresentanza parlamentare, in cui tendenzialmente si rispecchia il pluralismo esistente nella società, si pone pertanto, permanendo l'attuale regime, 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». In arg, in dottrina, cfr. in part. A.M. PETRONI, *L'esecutivo e la RAI: riforma di una governance anomala*, in questa *Rivista*, n. 20, 2015, p. 2 ss.

sottolineato risultano, allo stato attuale, facilmente permeabili ad ingerenze eterodosse della politica sulla gestione dell'Azienda⁴¹.

Il secondo profilo muove invece nel presupposto che la garanzia del pluralismo dell'informazione possa avvalersi anche di un controllo (diffuso) sull'assetto e sulle modalità con cui opera chi fa informazione. Un tipo di controllo che evoca il concetto di *accountability*⁴², e quindi uno strumento in realtà da tempo noto al diritto societario sebbene rimasto spesso ai margini del dibattito, almeno fino ai nostri giorni, quando ha iniziato a guadagnare sempre maggiore attenzione l'importanza dei bilanci di sostenibilità.

Non sembra peraltro possibile parlare del bilancio di sostenibilità senza soffermarsi – per quanto, in questa sede, in termini di massima sintesi – sul concetto stesso di sostenibilità, o, come è forse meglio dire, su quello di sviluppo sostenibile, per quanto il tema sia ormai divenuto oggetto di molteplici e svariati percorsi di rivisitazione .

Si può così ricordare che secondo la definizione proposta nel fondamentale rapporto “*Our Common Future*” pubblicato nel marzo del 1987 dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (Commissione Brundtland⁴³, dal nome della presidente della Commissione, la norvegese Gro Harlem Brundtland) del [Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente](#), per sostenibilità (*rectius*: sviluppo sostenibile) si deve intendere «*a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development, and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations*», ossia uno sviluppo in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri⁴⁴.

Una nozione dunque analoga a quella fatta propria dal legislatore italiano all'art. 3-*quater* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice dell'ambiente), a mente del quale lo sviluppo è sostenibile se garantisce che «il

⁴¹ A.M. PETRONI, *L'esecutivo e la Rai: riforma di una governance anomala*, cit., p. 2 ss.; F. MASSA FELSANI, *In tema di riforma della governance della Rai*, cit. p. 1 ss; EAD., *Organizzazione della Rai s.p.a.: pluralismo del servizio pubblico e 'primato' del consiglio di amministrazione*, cit., p. 1105 ss.

⁴² Cfr., per tutti, ALLIANCE FOR CORPORATE TRANSPARENCY PROJECT, *2018 Research Report*, disponibile on-line sul sito allianceforcorporatetransparency.org, p. 12, ove si legge: «*[c]ompany disclosure is also a key element in ensuring corporate accountability for identifying and addressing risks of adverse human rights impacts in line with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, as well as environmental externalities that do not directly affect company's bottom lines*».

⁴³ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, transmitted to the General Assembly as an Annex to document *A/42/427 – Development and International Cooperation: Environment*, 1987, consultabile on-line sul sito delle [Nazioni Unite](#).

⁴⁴ Una definizione molto simile a quella fornita, molti anni dopo, da D. GRIGGS- M. STAFFORD-SMITH-O. GAFFNEY-J. ROCKSTRÖM-M.C. ÖHMAN-P. SHYAMSUNDAR-W. STEFFEN-G. GLASER-N. KANIE-I. NOBLE, *Sustainable Development Goals for People and Planet*, in *Nature*, vol. 495, 2013, p. 306.

soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future»⁴⁵.

Il concetto di sviluppo sostenibile così sostanziato non poteva dunque non portare a modificare i criteri cardine atti a valutare i risultati di un'impresa (o di un'economia in generale), passandosi allora dal criterio della ricchezza creata a quello della ricchezza distribuita⁴⁶, sulla base appunto del presupposto che il concetto di ricchezza non trova esclusiva declinazione sul piano economico-finanziario⁴⁷. Com'è ben noto, l'evoluzione del concetto di sostenibilità ha fatto poi in tal senso enormi passi avanti e si è precisata, come vedremo in seguito, in principi internazionali ed in normative, comunitarie e nazionali, di grande impatto sui temi dei diritti delle persone, sostanzialmente declinati nell'ottica dell'inclusione sociale⁴⁸. Fondamentali in tal senso sono, come ormai è a tutti noto, i principi fissati nell'Agenda ONU 2030⁴⁹, così

⁴⁵ Cfr. tra gli altri, F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 0, 2010, p. 17, afferma che con l'art. 3-*quater* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è stato espressamente sancito l'ingresso dello sviluppo sostenibile nel nostro sistema giuridico. V. anche M.C. CATAUDELLA, *Il sostegno del legislatore internazionale e nazionale allo sviluppo sostenibile*, in F. Massa (a cura di), *Sostenibilità. Profili giuridici, economici e manageriali delle PMI italiane*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 50 ss.

⁴⁶ N. MANKIWI, *Principles of microeconomics*, Cengage Learning, Boston, 2011, *passim*; S. SCIARELLI, *La produzione del valore allargato quale obiettivo dell'etica nell'impresa*, in *Finanza Marketing e Produzione*, vol. 20, n. 4, 2002, p. 5 ss.

⁴⁷ Molto ampia e densa di pagine fondamentali è la bibliografia che può essere consultata in proposito, soprattutto quella sviluppatasi all'inizio di questo millennio ed in occasione del Primo Rapporto della Commissione Sarkozy sulla misura della performance dell'economia e del progresso sociale (Il Rapporto Stiglitz, I e II parte), 15 gennaio 2011, v. *on-line* sul sito in comitatoscientifico.org. Si citano qui, ma in modo assolutamente non esaustivo, alcuni dei saggi che hanno apportato maggior contributo al dibattito come quelli di J.E. STIGLITZ-J.P. FITOUSSI-M. DURAND, *Measuring What Counts for Economic and Social Performance*, OECD, 2020, redatto dagli Autori in relazione al Secondo Rapporto Sarkozy, consultabile *on-line* sul sito OECD, del quale è disponibile la traduzione italiana (non ufficiale) edita da Einaudi: J.E. STIGLITZ-J.P. FITOUSSI-M. DURAND, *Misurare ciò che conta*, Einaudi, Torino, 2021; A.K. SEN, *La libertà individuale come impegno sociale*, Laterza, Bari-Roma, 2007; ID., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano 2020, ove sono raccolte cinque conferenze tenute dall'Autore presso la Banca mondiale, cui si aggiunge un'altra conferenza del novembre 1997; T. PIKETTY, *Una breve storia dell'uguaglianza*, La nave di Teseo, Milano, 2021, p. 13 ss.; H. ROSLING- O. ROSLING-A.R. RÖNNLUND, *Factfulness*, Rizzoli, Milano, 2018, p. 29 ss.; M. RIDLEY, *Un ottimista razionale. Come evolve la prosperità*, Codice Edizioni, Torino, 2013, p. 13 ss.; M.C. NUSSBAUM, *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 22; J.E. STIGLITZ-A. SEN-J.P. FITOUSSI, *La misura sbagliata delle nostre vite*, Rizzoli, Milano, 2010, p. 1 ss.; J.B. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, pubblicato nel 1971 e poi in parte rivisto nel 1975 e nel 1999, Feltrinelli, Milano, 2008; molto noto il saggio sulla decrescita felice di S. LATOUCHE, *La scommessa della decrescita*, 2007, Feltrinelli, Milano, 2014. Sul tema si veda, tra gli altri, anche il recente ed interessante lavoro di A.V. BANERJEE-E. DUFLO, *Good Economics for Hard Times*, trad. it. *Una buona economia per tempi difficili*, a cura di F. Galimberti, Laterza, Bari-Roma, 2020, p. 14 ss.

⁴⁸ In proposito, per l'evoluzione del concetto di sostenibilità se agganciato a quello di progresso cfr. F. MASSA FELSANI, *Lo sviluppo economico tra sostenibilità e inclusione*, in A. BLANDINI (a cura di), *Diritto dell'innovazione*, Wolters Kluwer, Milano, 2022, p. 491 ss. ove anche la ricostruzione dell'evoluzione normativa a livello comunitario e nazionale in merito ai temi della sostenibilità ambientale e dell'inclusione sociale; EAD., *ESG e Bilanci di "genere"*, in E. DESANA-G. PRESTI (a cura di), *L'equilibrio di genere dieci anni dopo la legge Golfo-Mosca: a long and winding road*, Atti del Convegno svoltosi il 12 luglio 2021 a cura della Fondazione CNPDS, Giuffrè, Milano, 2022, p. 127 ss.

⁴⁹ L' Agenda 2030 (reperibile sul sito delle Nazioni Unite) sottoscritta il 25 settembre 2015 da 193 Paesi delle Nazioni unite, tra cui l'Italia, definisce infatti, com'è noto, 17 Obiettivi (*Sustainable Development Goals – SDGs*) da raggiungere entro il 2030, articolati in 169 Target e periodicamente monitorati. Gli obiettivi tengono conto in modo equilibrato delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, ossia della dimensione economica, di quella sociale e di quella ecologica, con ciò delineando un importante processo di cambiamento del modello di sviluppo. Di grande importanza, e raggiunto nello stesso anno, l'Accordo di Parigi sul clima (reperibile sul sito del Consiglio Europeo) tali principi il bilancio di sostenibilità della RAI si richiama più volte, con la precisazione che in linea con il percorso già intrapreso con le tre

come la normativa comunitaria e nostrana in tema di informazione non finanziaria⁵⁰, nonché le regole poste nel nostro *Piano nazionale di ripresa e resilienza*⁵¹.

Tale evoluzione ha in conseguenza comportato un'espansione sia delle determinanti della *performance* di un sistema economico, sia di quelle dell'attività di impresa⁵², espansione che rende non più soddisfacenti, se isolatamente considerate, le tradizionali unità di misurazione della *performance* dell'impresa⁵³ e che, a maggior ragione, non le rende soddisfacenti per la RAI s.p.a., nella quale l'importanza del servizio

edizioni precedenti del Bilancio Sociale/DNF anche per 2021 «si è voluto mettere in evidenza la stretta convergenza tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030 e l'offerta editoriale del Gruppo Rai, in un contesto che ha richiesto interventi significativi sul piano dell'offerta per accompagnare e sostenere il pubblico nel complesso passaggio storico vissuto nel corso degli ultimi due anni, caratterizzati da pandemia e rumori di guerra. Il bilancio di sostenibilità della Rai s.p.a. riferito al 2021 è consultabile sul sito [RAI](#) (cfr., *ivi*, p. 87).

⁵⁰ In Italia, come si vedrà meglio in seguito, la discussione sulla sostenibilità è divenuta particolarmente accesa in occasione del d.lgs. n. 254 del 2016 che ha recepito la *Non-Financial Reporting Directive* (Direttiva 2014/95/EU, “NFRD”), consultabile sul sito dell'[Unione Europea](#), volta ad introdurre ed a rafforzare comportamenti virtuosi delle grandi imprese di interesse pubblico con più di 500 dipendenti con il perseguimento di obiettivi di trasparenza nella comunicazione delle informazioni di carattere non finanziario. Informazioni che – come previsto dall'art. 3 del decreto n. 254/2016, nella misura necessaria ad assicurare la comprensione dell'attività di impresa, del suo andamento, dei suoi risultati e dell'impatto dalla stessa prodotta devono coprire «i temi ambientali, sociali, attinenti al personale, al rispetto dei diritti umani, alla lotta contro la corruzione attiva e passiva, che sono rilevanti tenuto conto delle attività e delle caratteristiche dell'impresa»: cfr. CONSOB, *Regolamento sulla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario*, adottato con delibera n. 20267 del 18 gennaio 2018, disponibile *on-line* sul sito [www.consob.it](#). La Direttiva si inserisce in un contesto in cui il tema della sostenibilità è affrontato ad ampio raggio ed in diverse prospettive (cfr in part. il Regolamento UE 2019/2088 sulla sostenibilità nei servizi finanziari (*Sustainable Finance Disclosure Regulation, SFDR*), che impatta in modo significativo sulle comunicazioni che devono essere date agli investitori ed il Regolamento UE 2020/852 del 18 giugno 2020 sulla Tassonomia delle attività economiche eco-compatibili (*Taxonomy Regulation – TR*) che va ad integrare il Regolamento 2019/2088 al fine di migliorare la trasparenza) ed è stata di recente modificata in modo rilevante dalla *Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)*, Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 2022/2464 approvata il 14 Dicembre 2022 (consultabile sul sito dell'[Unione Europea](#)), che oltre ad ampliare la platea degli enti destinatari, precisa in modo decisamente più circostanziato gli obblighi informativi a cui gli stessi enti sono tenuti nella redazione dell'informativa non finanziaria. In arg. *infra*.

⁵¹ La sostenibilità rappresenta infatti un asse portante del “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” (PNRR) che il 30 aprile 2021 il Governo italiano ha trasmesso alla Commissione UE e che è stato approvato definitivamente il 13 luglio 2021 (consultabile sul sito del [Governo](#)); il Piano si pone in linea con le determinazioni assunte in sede europea con il *Next Generation EU*, ed è volto ad aiutare l'Unione Europea a riparare i danni economici e sociali causati dall'emergenza sanitaria da coronavirus e contribuire a gettare le basi per rendere le economie e le società dei paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e digitale (consultabile sul sito dell'[Unione Europea](#)).

⁵² In prospettive pur tra loro diverse ma che tengono in dovuto conto anche i dubbi e le ambiguità implicite al concetto stesso di sostenibilità, tra le innumerevoli pubblicazioni apparse negli ultimi anni in argomento, cfr. in part., G. ALPA, *Responsabilità degli amministratori di società e principio di «sostenibilità»*, in *Contr. impr.*, n. 3, 2021, p. 721 ss.; M. STELLA RICHTER jr., *Long-Termism*, in *Studi di Diritto Commerciale* per Vincenzo Di Cataldo, vol., II, t. 2., Giappichelli, Torino, 2021, p. 901 ss.; S. ROSSI, *Il diritto della Corporate Social Responsibility*, *ivi*, p. 767 ss.; U. TOMBARI, «Potere» e «interessi» nella grande impresa azionaria, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019; C. ANGELICI, «Potere» e «interessi» nella grande impresa azionaria; a proposito di un libro di Umberto Tombari, in *Riv. soc.*, n. 1, 2020, p. 4 ss.; F. DENOZZA, *Rendere lo sviluppo sostenibile e democratico*, in D. CATERINO-I. INGRAVALLO (a cura di), *L'impresa sostenibile*, EuriConv, Lecce, 2020, p. 27 ss.; G. GIANNELLI, *L'impresa (in)sostenibile: responsabilità, tutele, rimedi*, *ivi*, p. 253 ss.; M. CIAN, *Clausole statutarie per la sostenibilità dell'impresa: spazi, limiti, implicazioni*, in *Riv. soc.*, nn. 2-3, 2021, p. 475 ss.; F. MASSA FELSANI, *Lo sviluppo economico tra sostenibilità e inclusione*, cit., p. 491 ss.; più di recente A. GENOVESE, *La gestione ecosostenibile dell'impresa azionaria*, Il Mulino, Bologna 2023, p. 47 ss., *passim*.

⁵³ V. già B.S. CHAKRAVARTHY, *Measuring Strategic Performance*, in *Strategic Management Journal*, vol. 75, n. 2, 1986, p. 437 ss.; J. ELKINGTON, *Towards the Sustainable Corporation: Win-Win-Win Business Strategies for Sustainable Development*, in *California Management Review*, vol. 36, n. 3, 1994, p. 90 ss.; J.E. STIGLITZ-A. SEN-J.P. FITOUSSI, *op. cit.*, p. 10 ss.

all'interesse pubblico è naturalmente prioritaria. Come infatti si legge in apertura del Bilancio di sostenibilità RAI riferito al 2021⁵⁴: «[s]i dice spesso che la RAI rifletta il Paese nei suoi punti di forza e nelle sue debolezze. In questo caso la coincidenza è nero su bianco: le missioni, gli obiettivi orizzontali e i nodi strutturali che il PNRR vuole sciogliere (*in primis* le disegualianze di genere e i divari generazionali), sono comuni anche alla RAI, specie nel contesto di profonda trasformazione digitale che stiamo vivendo e nel percorso, ineludibile e oramai non più differibile, di trasformazione in una *digital media company* di Servizio Pubblico, basata sull'uso rispettoso dei dati e dell'Intelligenza Artificiale».

3. Il pluralismo nel bilancio sociale della RAI s.p.a.

Se non c'è dubbio che il tema della sostenibilità da alcuni anni a questa parte sia divenuto centrale nelle dinamiche di impresa⁵⁵, è altrettanto indubbio che proprio il pluralismo sia una delle sue più importanti declinazioni per la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, del cui Bilancio sociale⁵⁶ rappresenta infatti uno degli aspetti centrali.

Come infatti precisato sin dal Bilancio Sociale del gruppo RAI del 2018, e ribadito in quelli successivi, il tema del pluralismo informativo rappresenta uno degli aspetti essenziali della missione di Servizio Pubblico⁵⁷. Ciò innanzitutto in applicazione dell'art. 2, comma 1, lett. a) del Contratto di Servizio⁵⁸, ai

⁵⁴ Bilancio reperibile *on-line* sul sito [RAI](#).

⁵⁵ Cfr. THE BRITISH ACADEMY, *Principles for Purposeful Business. How to Deliver the Framework for the Future of the Corporation*, London, 2020, disponibile *on-line* sul sito della [British Academy](#), p. 11; EUROPEAN COMMISSION, *Resource Efficiency and Fiduciary Duties of Investors-Final Report-ENV.F.1/ETU/2014/0002 DG Environment*, disponibile *on-line* sul sito dell'[Unione Europea](#), p. 7; B. SJÄFJELL, *Achieving Corporate Sustainability: What Is the Role of the Shareholder?*, in H. BIRKMOSE-A.DEN RIJN (a cura di), *Shareholders' Duties in Europe*, The Netherlands, Wolters Kluwer, 2017, p. 377; E. GIOVANNINI, *E se le imprese diventassero il principale motore dello sviluppo sostenibile?*, in P. GIANGUALANO-L. SOLIMENE (a cura di), *Sostenibilità in cerca di imprese*, Egea, Milano, 2019, p. X; ID., *L'utopia sostenibile*, Laterza, Bari, 2018, p. 46 ss. e p. 116; J. ELKINGTON, *op. cit.*, p. 90 ss.; C. MAYER, *Prosperity. Better Business Makes the Greater Good*, Oxford University Press, Oxford, 2018, *passim*, e in part. p. 109 ss.

⁵⁶ Questo documento, unico nella sua materialità, ha in realtà una doppia anima, rappresentando al contempo il "Bilancio sociale del Gruppo RAI", ai sensi dell'art. 25, comma 1, lett. l) del Contratto di servizio tra Stato e Rai per il quinquennio 2018-2022, e la "Dichiarazione consolidata di carattere non finanziario" ai sensi del d.lgs. 30 dicembre 2016, n. 254. Per quanto riguarda il Contratto di servizio tra Stato e Rai per il quinquennio 2018-2022, si deve ricordare che all'art. 25, comma 1, lett. l) si stabilisce che «la Rai è tenuta a presentare al Ministero, alla Commissione e all'Autorità, entro quattro mesi dalla conclusione dell'esercizio precedente, un bilancio sociale, che dia anche conto delle attività svolte in ambito socio-culturale, con particolare riguardo al rispetto del pluralismo informativo e politico, alla tutela dei minori e dei diritti delle minoranze, alla rappresentazione dell'immagine femminile e alla promozione della cultura nazionale. Il bilancio sociale dà altresì conto dei risultati di indagini demoscopiche sulla qualità dell'offerta proposta così come percepita dall'utenza e della *corporate reputation* della Rai». Questo contratto, sebbene riferito al quinquennio 2018-2022, regola ancora i rapporti tra RAI e MiSE (ora "Ministero delle imprese e del made in Italy), in quanto, pur essendo scaduta anche la proroga della sua durata fino al 30 settembre 2023 fissata col d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, art. 12, comma 2, ai sensi del suo art. 30, «[f]ino alla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del successivo Contratto, i rapporti tra la Rai e il Ministero restano regolati dalle disposizioni del presente Contratto», e tale nuovo contratto non è stato ancora pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

⁵⁷ Cfr. Bilancio sociale Gruppo RAI 2018, p. 31, Bilancio sociale Gruppo RAI 2019, p. 12, Bilancio sociale Gruppo RAI 2019, p. 13, Bilancio sociale Gruppo RAI 2020, p. 13, e Bilancio sociale Gruppo RAI 2021, p. 14, tutti disponibili *on-line* sul sito [RAI](#).

⁵⁸ Contratto di servizio tra Stato e Rai per il quinquennio 2018-2022, reperibile *on-line* sul sito [RAI](#).

sensi del quale la RAI, nell'articolare la propria offerta editoriale, è tenuta a diffondere «una pluralità di contenuti, di diversi formati e generi, che rispettino i principi dell'imparzialità, dell'indipendenza e del pluralismo, riferito a tutte le diverse condizioni e opzioni sociali, culturali e politiche affinché ciascuno possa autonomamente formarsi opinioni e idee e partecipare in modo attivo e consapevole alla vita del Paese». Nel fare ciò la RAI deve inoltre «avere cura di raggiungere le diverse componenti della società, prestando attenzione alla sua articolata composizione in termini di genere, generazioni, identità etnica, culturale e religiosa, nonché alle minoranze e alle persone con disabilità, al fine di favorire lo sviluppo di una società inclusiva, equa, solidale e rispettosa delle diversità»⁵⁹. Gli esiti della verifica del raggiungimento di questi risultati sono l'oggetto di una apposita sezione dei Bilanci sociali RAI⁶⁰ degli ultimi anni, ove il pluralismo viene analizzato secondo due differenti prospettive. La prima è quella dell'analisi dei contenuti della programmazione e la seconda quella dell'analisi quali-quantitativa sul percepito della popolazione. Queste due modalità di analisi sono applicate a ben individuate declinazioni del pluralismo: quello dei temi, quello dei soggetti (nell'ambito del quale si collocano il pluralismo di genere, il pluralismo generazionale, il pluralismo socio-economico, quello etnico e religioso, la rappresentazione della diversità di orientamento sessuale, la rappresentazione delle disabilità, delle professioni e delle attività e delle diverse provenienze geografiche), quello dei linguaggi e, infine, il pluralismo politico.

L'analisi dei contenuti della programmazione svolta nei vari bilanci, accompagnata dalle analisi concernenti le iniziative per il sociale, e dunque le campagne di raccolta fondi, le campagne di sensibilizzazione, le campagne di comunicazione "RAI per il sociale", restituisce un giudizio particolarmente positivo. Nelle conclusioni si riferisce infatti che tutti gli indicatori analizzati sul campione di programmazione preso a riferimento per la televisione generalista mostrano risultati particolarmente elevati che confermerebbero l'affidabilità di RAI nel fornire al pubblico importanti elementi di conoscenza e di valutazione, come anche valori e sentimenti condivisi, che contribuiscono a un progetto di società aperta, inclusiva e rispettosa delle sue molteplici caratteristiche, provenienze, culture e capace di raccontarle⁶¹. In altre parole, le analisi contenute nei bilanci sociali RAI rappresentano un quadro sostanzialmente incoraggiante, in quanto l'offerta sarebbe articolata su un'ampia pluralità di temi, affrontati in modo esauriente e bilanciato, in linea con i principi stabiliti dal Contratto di Servizio e, più in generale, con la *mission* di Servizio Pubblico⁶².

⁵⁹ Cfr. art. 25, comma 1, lett. b) del Contratto di servizio tra Stato e RAI.

⁶⁰ Cfr. Bilancio sociale Gruppo RAI 2019, p. 123 ss., Bilancio sociale Gruppo RAI 2020, p. 154 ss., e Bilancio sociale Gruppo RAI 2021, p. 171 ss. Nei due precedenti bilanci, ossia quelli relativi agli anni 2017 e 2018, era stato adottato un differente approccio all'analisi: il tema del pluralismo era infatti diffusamente considerato lungo tutto il documento, che in quegli anni aveva una struttura diversa da quella adottata negli ultimi tre anni.

⁶¹ Cfr. Bilancio sociale Gruppo RAI 2021, p. 173; Bilancio sociale Gruppo RAI 2020, p. 156;

⁶² Cfr. Bilancio sociale Gruppo RAI 2019, p. 124.

Meno lusinghieri, ma comunque ritenuti soddisfacenti sono i risultati dell'analisi quali-quantitativa sul percepito della popolazione⁶³. Nel Bilancio sociale RAI 2021 si legge infatti che la RAI sostiene il pluralismo sociale diffondendo un'informazione completa, corretta e imparziale, autorevole e credibile, accurata e verificata. Un'informazione che, si legge sempre nel documento, anche grazie alla semplicità della sua formulazione, aiuta i cittadini a formarsi una propria opinione⁶⁴.

A questo giudizio positivo devono però aggiungersi alcune considerazioni di segno opposto. Innanzitutto perché nel passaggio dal profilo di auto-valutazione a quello di etero-valutazione i risultati peggiorano, malgrado, come pare scontato osservare, in ragione della intrinseca debolezza delle auto-valutazioni, sarebbe preferibile conseguire valutazioni migliori nella etero-valutazione.

Si deve poi rilevare che la valutazione numerica relativa al 2021 peggiora, seppure di poco, rispetto all'anno precedente. Si passa infatti da una valutazione di 7,3 per il 2020⁶⁵ a una valutazione di 7,2 per il 2021⁶⁶. Certo, la differenza è minima, ma non si può non evidenziare che sarebbe auspicabile che il punteggio migliorasse nel tempo, considerato anche il relativo valore di partenza non particolarmente alto. Se poi si considera che il dato è in calo dal 2019⁶⁷, sembra allora che quella appena rilevata non sia una semplice variazione ma una tendenza negativa.

Per la precisione si deve inoltre segnalare che il dato relativo al 2021 appena fornito è riferito a qualcosa di leggermente diverso rispetto a quello riportato nei bilanci 2020 e 2019. Per l'anno 2021, infatti, il riferimento è al "percepito del pubblico", mentre nei bilanci 2020 e 2019 i dati erano relativi al "percepito della popolazione".

Questa precisazione, che non sembra in grado di mutare le osservazioni appena svolte, offre l'occasione per una più generale riflessione. Spesso accade infatti esattamente l'opposto, ovvero che i cambiamenti nel tempo apportati alla struttura e ai contenuti del bilancio impediscano una valutazione dell'evoluzione dei dati. Questo è un serio problema dei bilanci di sostenibilità, perché, sebbene sia comprensibile che nei primi anni del suo utilizzo si rendano necessari cambiamenti e adattamenti suggeriti dall'esperienza accumulata e volti a migliorare il resoconto, questi cambiamenti rendono difficile, quando non impossibile, valutare l'andamento nel tempo dei vari profili analizzati.

In tale prospettiva deve essere apprezzata la previsione contenuta all'art. 3, comma 3, d.lgs. 254/2016, secondo cui «[l]e informazioni di cui ai commi 1 e 2 sono fornite con un raffronto in relazione a quelle fornite negli esercizi precedenti». Tale raffronto consente infatti di valutare i progressi, e quindi la bontà delle azioni poste in essere.

⁶³ Cfr. Bilancio sociale Gruppo RAI 2019, p. 178.

⁶⁴ Cfr. Bilancio sociale Gruppo RAI 2021, p. 180.

⁶⁵ Cfr. Bilancio sociale Gruppo RAI 2020, p. 161.

⁶⁶ Cfr. Bilancio sociale Gruppo RAI 2021, p. 178.

⁶⁷ Nel 2019 questo valore era 7,6.

La necessità di una valutazione diacronica dei vari fattori trova però un ostacolo nella continua evoluzione del tema della *social accountability*. Una evoluzione che è resa ben evidente anche dai diversi nomi coi quali ci si riferisce in realtà allo stesso tipo di documento, al quale ci si è infatti indifferentemente riferiti con i sintagmi “bilancio di sostenibilità”, “rapporto di sostenibilità” o “bilancio sociale”, pur essendo evidente che si tratta sempre del medesimo documento⁶⁸.

Ciò osservato in termini generali, non potendo entrare, in questa sede, nel dettaglio di tutti i singoli aspetti presi in considerazione nel bilancio non finanziario di RAI s.p.a., occorre porre attenzione alle valutazioni che concernono il pluralismo in uno dei suoi aspetti più rilevanti, ovvero il pluralismo politico-istituzionale, pur nella consapevolezza che tutti gli aspetti che vengono affrontati in un’ottica pluralista sono tra loro fortemente intrecciati.

4. Il pluralismo politico nel bilancio di sostenibilità della RAI ed i rilievi dell’AGCOM

Il pluralismo dei temi, dei soggetti e dei linguaggi nell’ambito dell’offerta RAI, come si è già detto, viene dunque indagato nel bilancio di sostenibilità della RAI attraverso due tipologie di ricerca e cioè attraverso l’analisi dei contenuti della programmazione ed attraverso l’analisi quali-quantitativa sul percepito della popolazione. Questi due diversi criteri di analisi sono tuttavia offerti al lettore in modo sintetico, sicché se volessimo sapere, appunto, come si comporta la RAI in tema di pluralismo politico, avremmo a disposizione innanzitutto dei dati aggregati che rivelano da un lato l’indice della capacità RAI di garantire attraverso la programmazione il pluralismo dei temi, dei soggetti e dei linguaggi (indice che si attesta, in una scala da 1 a 10, su un risultato medio pari a 8,27) e dall’altro l’indice della capacità RAI di garantire attraverso la programmazione il pluralismo dei temi, dei soggetti e dei linguaggi rilevato sulla popolazione (indice che rivela un risultato medio di 7,2). Si tratta però, come si è accennato, di dati aggregati che tengono conto di numerosi aspetti raggruppati sotto sei voci volte a valutare la capacità di garantire il pluralismo dei formati, dei linguaggi, dell’uso delle immagini e delle modalità della narrazione; la completezza nell’esposizione delle informazioni e nella rappresentazione della complessità della società; la correttezza dei contenuti proposti, intesa come fonti attendibili, informazioni accurate e verificate; l’imparzialità e neutralità, intesa come informazione completa, corretta, imparziale, autorevole, credibile, accurata, verificata e semplice da capire, per potersi formare una propria opinione; l’autorevolezza, intesa come la capacità di fornire informazioni autorevoli e attendibili e infine l’inclusione, intesa non soltanto come equilibrata e ampia rappresentanza di soggetti, tematiche, tendenze, culture, etnie, minoranze e aree

⁶⁸ Cfr. M. SCIARELLI-V. VECCHI, *La rendicontazione e il bilancio sociale*, in S. SCIARELLI-M. SCIARELLI (a cura di), *Il governo etico dell’impresa*, Wolters Kluwer, Milano, 2018, p. 363 s., i quali inoltre osservano (p. 363) che « [i]l passaggio dai rapporti alle diverse forme di bilancio con connotazione sociale o ambientale risponde all’esigenza di una maggiore strutturazione dei modelli di rendicontazione».

del mondo, ma anche come capacità di legittimare e promuovere culture solidali dell'accoglienza e del reciproco rispetto.

Giova peraltro sottolineare che è proprio il bilancio RAI a precisare come «da parte del pubblico emerge la consapevolezza che non è solo il “quanto” ma anche il “come” a promuovere il pluralismo: se infatti da un lato il pluralismo ha certamente a che fare con la quantità (la varietà di voci diverse, la completezza dell'informazione), dall'altro lato però la moltiplicazione delle fonti e dei punti di vista non è considerata di per sé condizione sufficiente né garanzia di pluralismo. Per generare pluralismo effettivo la narrazione plurale dovrebbe essere equilibrata: nel linguaggio utilizzato, nel modo con cui si racconta, nei toni con cui si parla; in modo da creare le condizioni per pensare e prendere posizione in maniera autonoma. In questo contesto, l'82,9% del campione ritiene che il pluralismo abbia il compito di promuovere lo sviluppo delle competenze e del senso critico di tutti i cittadini»⁶⁹.

Ebbene, questi aspetti proprio non emergono se si va ad analizzare la sezione specificamente dedicata al pluralismo politico con riferimento alla quale sembra si possa innanzitutto rilevare l'approccio semplicistico adottato sul piano dei dati quantitativi che si è inteso porgere. In due sole tabelle vengono infatti indicati i minuti dedicati a ciascuna forza politica rispettivamente nei telegiornali e nei programmi di approfondimento, che, come precisato nello stesso bilancio 2021, «rappresentano in modo adeguato il complesso dell'informazione del Servizio Pubblico»⁷⁰. Appare tuttavia doveroso (e anche scontato) osservare che tale dato quantitativo, non accompagnato da alcun tipo di distinzione e/o precisazione – in assenza di una lettura soddisfacente che attenga al gradimento ed alla qualità editoriale dell'offerta così come percepita⁷¹ – offre una informazione che appare di per sé davvero poco utile⁷².

⁶⁹ Cfr. Bilancio sociale Gruppo RAI 2021, p. 180.

⁷⁰ Cfr. Bilancio sociale Gruppo RAI 2021, p. 181.

⁷¹ Seppure tale analisi sia presente, appunto, soltanto per dati aggregati e per quanto se ne sottolinei l'importanza. Cfr. infatti Bilancio sociale Gruppo RAI 2021, p. 57, ove la precisazione che «la necessità per Rai di dotarsi di un sistema di analisi della qualità percepita della propria offerta editoriale nasce ancor prima che da una specifica disposizione del Contratto di Servizio (art. 25 comma 1 lett. n). Infatti, la sua stessa natura di operatore di Servizio Pubblico le impone una capacità di ascolto delle aspettative e del grado di soddisfazione degli utenti con riferimento al servizio reso. Per questa esigenza Rai si è dotata del “Qualitel”, lo strumento di analisi quantitativa continuativa che le consente di monitorare il gradimento e la qualità percepita della propria offerta per ciascuna delle diverse piattaforme distributive, utilizzando dei punteggi su una scala da 1 a 10. Più precisamente: il gradimento “overall” misura la valutazione complessiva espressa dal pubblico su ogni singolo programma Tv/ Radio (Qualitel Tv, Qualitel Tv Minori e Qualitel Radio) e su ciascun elemento dell'offerta con riguardo ai diversi Siti/App (Qualitel Digital); (la) qualità percepita, raccoglie le valutazioni del pubblico su alcuni elementi caratteristici di ciascun programma Tv/Radio come, ad esempio, la conduzione, il ritmo, i contenuti e, relativamente ai diversi Siti/App, identifica aspetti quali la facilità di utilizzo, la completezza e ricchezza di informazioni. Tali indagini hanno una configurazione riferita all'intero anno; per quanto riguarda le periodicità di rilevazione, per Qualitel Tv e Qualitel Radio sono effettuate su base giornaliera, mentre Qualitel Tv Minori e Qualitel Digital hanno cadenza mensile». In arg. v. *infra*.

⁷² Osservazione che naturalmente induce a sottolineare come l'interpretazione dei numeri non possa non prendere in considerazione i valori che essi veicolano e che apre la strada alla riflessione circa gli ammonimenti di chi esorta a non ridurre la società a meri criteri di calcolo; criteri che finiscono con il ridurre gli uomini alla somma delle loro utilità individuali ed in tal modo «frantumato in una serie di diritti individuali» sicché «il Diritto in quanto bene comune scompare», cfr. A. SUPIOT, *Homo Juridicus, Saggio sulla funzione antropologica del diritto*, Edition du Seuil, 2005, trad. it.

In ogni caso, si deve osservare che nel bilancio non finanziario relativo al 2021, sulla base dei dati elaborati da CARES Osservatorio di Pavia, si evidenzia in premessa come, nella lettura dei dati del pluralismo politico, si debba tener conto del contesto istituzionale nel quale si è mossa la programmazione e dunque si debba tener conto della presenza, nel corso del 2021, di due esecutivi sostenuti da maggioranze differenti nonché del fatto che «l'agenda politica è stata focalizzata sulla lotta alla pandemia, sul varo e sull'attuazione del PNRR, sulla politica economica (con la riforma fiscale e la Legge di bilancio), e, per quanto riguarda la politica estera, sulla crisi afgana». Contesto dal quale «la lettura dei dati del pluralismo politico non può essere disgiunta»⁷³. I dati analizzati – basati sul tempo di notizia e sul tempo di parola dedicato alle singole forze politiche – portano alla conclusione che «nel rappresentare un panorama politico sempre più complesso e fluido, la RAI, dunque, ha ottemperato ai principali compiti-doveri propri di informazione del Servizio Pubblico, nel rispetto degli obblighi di correttezza e completezza imposti dalla normativa vigente». Una valutazione dunque abbastanza scarna e certamente più stringata di quella contenuta nei bilanci di sostenibilità del 2019 e del 2020⁷⁴.

Non potendosi in questa sede fare riferimento ad eventuali valutazioni sulla correttezza e completezza della rappresentazione data nelle richiamate tabelle così come “percepite” dal pubblico, considerato che questo dato non è contenuto, con specifico riferimento al pluralismo politico, nel bilancio di sostenibilità, sembra doveroso allora ricordare come di diverso avviso sia stata l'AGCOM.

Nell'ambito delle funzioni di vigilanza che le competono l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni è infatti intervenuta in via dispositiva in varie occasioni⁷⁵ e, per quel che in questa sede più rileva, ha avuto

Mondadori, Milano, 2006, in part. p. 15 ss.; ID. *La gouvernance par les nombres*, Fayard, Nantes, 2015. Cfr. anche il recente libro di H. ROSLING-O. ROSLING-A. ROSLING RÖNNLUNG, *op. cit.*, nel quale gli AA. dimostrano che non si può capire il mondo senza numeri, e non si può capirlo soltanto con i numeri. Sul pericolo di affidarsi soltanto ai numeri si v. inoltre, in part., D. BOYLE, *The Tyranny of Numbers*, HarperCollins, London, 2001, p. 1 ss.; J.Z. MULLER, *The Tyranny of Metrics*, Princeton, 2019, trad. it. *Contro i numeri. Perché l'ossessione per dati e quantità sta rallentando il mondo*, a cura di A. Cantagalli, LUISS University Press, Roma, 2019, p. 1 ss.; A. CAIRO, *Come i grafici mentono. Capire meglio le informazioni visive*, Raffaello Cortine Editore, Milano, 2020, p. 1 ss.

⁷³ Cfr. Bilancio sociale Gruppo RAI 2021, p. 183.

⁷⁴ In tali bilanci di sostenibilità era presente infatti una precisazione che nell'ultimo bilancio non appare e cioè che oltre ad aver ottemperato ai principali compiti-doveri propri di informazione del Servizio Pubblico, nel rispetto degli obblighi di correttezza e completezza imposti dalla normativa vigente, la Rai ha, in primo luogo, «dato ampia voce alle posizioni delle Opposizioni, sia nei notiziari, sia negli approfondimenti, garantendo a esse uno spazio sempre pari o superiore a un terzo del tempo totale. In secondo luogo, ha dato spazio all'attività di Governo, nel rispetto delle esigenze informative dei cittadini, ma mai rendendo l'Esecutivo la voce preponderante del suo panorama informativo. I due Governi, che si sono succeduti nell'anno solare, hanno avuto spazi in voce assolutamente analoghi rispetto a quelli delle legislature precedenti. In terzo luogo, ha dato voce nei notiziari e negli altri spazi di approfondimento politico, alle forze politiche prive di rappresentanza parlamentare, da quelle più “tradizionali” a quelle emergenti, di ogni orientamento politico, ogni volta che l'andamento dell'agenda politica e sociale o la messa in atto di particolari iniziative politiche abbiano reso il loro ruolo significativamente notiziabile, garantendo in questo modo spazio a iniziative politiche del tutto assenti nel resto del panorama informativo generalista» (così il bilancio di sostenibilità del 2019; di tenore analogo quello del 2020).

⁷⁵ Cfr. Delibera AGCOM [200/00/CSP](#) ; Delibera AGCOM [22/07/CSP](#) ; Delibera AGCOM [532/12/CONS](#) . Per i tempi più recenti, in particolar modo in relazione all'esigenza di riequilibrio dell'informazione nei notiziari durante la campagna per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica fissate per il giorno 25 settembre 2022,

modo di accertare alcune violazioni degli obblighi di contratto di servizio da parte della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. In particolare, con la delibera n.69/20⁷⁶, l'Autorità – a seguito di un monitoraggio costante⁷⁷ dal quale sono emersi numerosi episodi concernenti la programmazione diffusa dalle tre reti generaliste – ha accertato «il mancato rispetto da parte della RAI dei principi di indipendenza, imparzialità e pluralismo, riferito a tutte le diverse condizioni e opzioni sociali, culturali e politiche, così da garantire l'apprendimento e lo sviluppo del senso critico, civile ed etico della collettività, nel rispetto della dignità della persona, del diritto e dovere di cronaca, della verità dei fatti e del diritto ad essere informati». L'Autorità, in ragione dell'ampiezza e della durata delle infrazioni, ma tenendo conto anche di alcune iniziative di carattere ripristinatorio, ha irrogato alla RAI una sanzione pecuniaria di 1,5 milioni di euro, ai sensi dell'art. 48 comma 7 del TUSMAR⁷⁸.

Nella premessa che mediante la rilevazione delle presenze e dei tempi relativi ai vari soggetti si mira a verificare sia il rispetto del “pluralismo socio-culturale”, accertando la presenza dei soggetti rappresentanti

si v., in part., Delibera AGCOM 314/22/CONS; Delibera AGCOM n. 332/22; Delibera AGCOM 331/22/CONS; Delibera AGCOM 332/22/CONS; Delibera AGCOM 335/22/CONS; Delibera AGCOM 05/22/CONS e Delibera AGCOM 09/22/CONS. A molti di questi ordini volti a garantire il rispetto dell'equilibrio dell'informazione hanno poi fatto seguito, a causa dell'inottemperanza agli ordini medesimi, ordinanze-ingiunzioni di sanzioni amministrative di vario ammontare, come nei casi, tra gli altri, della Delibera 217/23/CONS; Delibera 218/23/CONS; Delibera 212/23/CONS.

⁷⁶ AGCOM, Delibera n. 69/20/CONS emanata a *Conclusioni del procedimento avviato nei confronti della RAI ai sensi dell'art. 48 del Testo Unico per il presunto inadempimento degli obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo e del contratto nazionale di servizio – 2018-2022 (PROC. N. 13/19/DCA - 2732/RC)*, consultabile *on-line* sul sito [AGCOM](http://www.agcom.it).

⁷⁷ La delibera fa riferimento agli esiti esaminati del monitoraggio della programmazione, con particolare attenzione all'offerta televisiva dei canali generalisti, effettuato nell'ambito dell'istruttoria in merito ai diversi profili di possibile violazione degli obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo (di cui agli artt. 2, 3, 6, 8 del Contratto nazionale di servizio 2018-2022); ulteriore riferimento è rappresentato dagli esiti esaminati delle rilevazioni e dei dati che vanno dal gennaio 2019 al gennaio 2020 del monitoraggio del pluralismo politico-istituzionale in televisione, riferiti ai programmi di informazione e approfondimento nei canali generalisti RAI, nonché il ranking delle presenze dei leader. I dati di riferimento della Delibera n. 69/20 sono pertanto quelli del bilancio di sostenibilità per l'anno 2019, che con riferimento al pluralismo politico si rifaceva agli stessi criteri utilizzati negli anni successivi, e dunque anche nel 2021, per quanto i precedenti bilanci giungessero a conclusioni un poco più prodighe di precisazioni, come si è detto in precedenza.

⁷⁸ AGCOM, Delibera n. 69/20/CONS. L'Autorità ha inoltre diffidato la concessionaria pubblica affinché eliminasse, nella vigenza del contratto di servizio 2018-2022, le violazioni e gli effetti delle infrazioni accertate, adottando specifiche misure volte a garantire il rispetto degli obblighi e a evitare il ripetersi delle violazioni in futuro, richiamando l'importanza della responsabilità editoriale pubblica della concessionaria. Secondo l'Autorità infatti: «[n]ella vigilanza della missione di servizio pubblico non sono le singole fattispecie – su cui la società ha spesso messo in atto azioni ripristinatorie o correttive – a rilevare, ma l'effetto che tali condotte hanno generato e potrebbero generare sui valori della collettività e i diritti dei cittadini, nonché sul valore di utilità pubblica e sociale del canone del servizio della concessionaria». L'Autorità ha inoltre accertato, all'unanimità, il mancato rispetto dei principi di non discriminazione e trasparenza, in relazione al *pricing* effettivamente praticato, dalla concessionaria RAI, nella vendita degli spazi pubblicitari. Di conseguenza, l'Autorità ha diffidato la RAI a cessare immediatamente i comportamenti contestati, anche al fine di consentire ad AGCOM la verifica del corretto utilizzo delle risorse pubbliche (canone) e private (pubblicità) per il finanziamento delle attività e della programmazione di servizio pubblico. Sul ricorso presentato dalla Rai s.p.a. avverso la Delibera AGCOM per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, ovvero per la dichiarazione di nullità, annullamento o disapplicazione della Delibera 69/20/CONS si è pronunciato il TAR Lazio, che ha dapprima sospeso la sanzione di 1,5 milioni di euro disposta da AGCOM contro la Rai e, successivamente, con la sent. n. 3800 del 29 marzo 2021, ha – per vizi del procedimento – disposto l'annullamento della delibera.

le diverse opinioni e tendenze sociali, culturali, religiose e politiche, sia il rispetto del “pluralismo politico-istituzionale” specificatamente riferito ai soggetti politici e istituzionali la delibera AGCOM n. 69/20/Cons ha ricordato, tra l’altro, ed è bene sottolinearlo,⁷⁹ che nel caso dell’informazione, assume rilievo centrale il comma 2 dell’art. 6 del Contratto nazionale di servizio 2018-2022 che mette al centro il cittadino-utente e il suo «diritto a una corretta informazione e alla formazione di una propria opinione». Ne consegue che l’attività di verifica deve tendere ad accertare se l’esposizione a un determinato contenuto, a cicli di trasmissione, a rappresentazione di notizie sia tale da permettere al cittadino-utente di ricevere una corretta informazione. L’attività di verifica muove dunque “dal lato della domanda” di informazione proveniente dal cittadino utente e dalla possibilità, in base all’informazione ricevuta, di potersi formare una “propria” opinione, cioè una opinione anche distinta rispetto alla narrazione ricevuta. L’Autorità precisa inoltre che «affinché ciò sia realizzabile, occorre che l’informazione ricevuta dal cittadino-utente sia veicolata in maniera corretta, in relazione ai diversi contenuti trattati, “dal lato dell’offerta”. Infatti, quanto più uno o più contenuti informativi sono trasmessi al cittadino-utente in modo obiettivo, completo, imparziale e plurale, tanto più quel cittadino dispone di un complesso di elementi idonei a consentire la formazione di una “propria”, cioè autonoma, opinione rispetto agli eventi, agli avvenimenti, ai contenuti appresi. Laddove al contrario questi canoni siano compromessi o sviliti dal lato dell’offerta d’informazione, la domanda d’informazione resta insoddisfatta in termini di formazione di una propria opinione».

Quelle fornite dall’AGCOM sono dunque indicazioni di assoluto rilievo, che però, purtroppo, non sempre trovano un puntuale riscontro nell’operato della RAI s.p.a.⁸⁰.

5. Pluralismo politico: quali *stakeholders*?

Mentre l’attenzione del legislatore (unionale e nazionale) per il tema della rendicontazione non-finanziaria è piuttosto recente, decisamente più risalente è invece l’interesse degli studiosi. Già a partire dal finire degli anni Settanta del secolo scorso⁸¹ ⁸², infatti, parte della dottrina aziendalistica statunitense si è

⁷⁹ AGCOM, Delibera n. 69/20/CONS, Considerato n. 21 e Considerato n.22.

⁸⁰ Cfr. i procedimenti e le sanzioni, molto recenti, riportati alla precedente nota 76.

⁸¹ In verità, adottando una nozione più ampia, si possono rinvenire esempi di rendicontazione sociale già sul finire del diciannovesimo secolo. Anche allora, da una prima fase caratterizzata da volontarietà, riferibile ai “conti morali” degli enti con finalità erogativa (cfr. M. RIVA, *Opere pie ed istituti pubblici minori: lezioni di amministrazione e ragioneria pubblica, applicata secondo le leggi italiane*, Torino, 1887, p. 84 s.), si arrivò all’obbligatorietà, con la l. n. 6972 del 17 luglio 1890, che, per le amministrazioni delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza, prevedeva, in aggiunta al bilancio preventivo e al conto consuntivo, una relazione morale della gestione (cfr. O. LUCHINI, *Le istituzioni pubbliche di beneficenza nella legislazione italiana*, G. Barbera Editore, Firenze, 1894, p. 154 ss.)

⁸² Per il successivo dibattito italiano si v., in part., G. RUSCONI, *Il bilancio sociale d’impresa. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 1 ss.; G. FIORENTINI-D. PREITE, *Azienda pubblica e azienda non profit: il ruolo del bilancio sociale nel decentramento*, in *Azienda Pubblica*, vol. 2, n. 3, 2002, p. 253 ss.; M. ANDREAUS, *Condizioni e presupposti per un’effettiva rendicontazione nelle aziende non profit*, in *Impresa sociale*, vol. 68, 2003, p. 33 ss.; G. ECCHIA-G. MARANGONI-L. ZARRI,

concentrata sulla definizione di “*social issue*”, e sulla misurazione della performance sociale dell’impresa, dando così vita al noto filone di ricerca sulla *corporate social performance*⁸³. A fare da perno a tale ambito di ricerca è il concetto di *stakeholder*⁸⁴, che tramite la sua azione spinge l’impresa verso specifici obiettivi di performance sociale⁸⁵. La letteratura sul tema ha proposto tre differenti prospettive dalle quali classificare gli strumenti di analisi della performance sociale⁸⁶. Tre prospettive che, accorpate, hanno poi portato a una quarta, denominata “*stakeholder interaction*”, che riconosce particolare importanza ai singoli portatori di interesse, ma ritiene che alcuni aspetti debbano essere oggetto di attenzione anche se non attivamente curati da uno specifico *stakeholder*⁸⁷.

Il bilancio sociale e di missione per le organizzazioni non profit, Franco Angeli, Milano, 2005, p. 1 ss.; A. CORROCHER, *Il bilancio sociale. Come realizzarlo nelle imprese profit, nelle organizzazioni non profit, negli enti pubblici*, Franco Angeli, Milano, 2005, p. 1 ss.

⁸³ Sul tema si v. i lavori seminali di S.P. SETHI, *A Conceptual Framework for Environmental Analysis of Social Issues and Evaluation of Business Response Patterns*, in *Academy of Management Review*, vol. 41, n. 1, 1979, p. 63 ss.; A.B. CARROL, *A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance*, *ivi*, vol. 4, n. 4, 1979, p. 497 ss.; T.M. JONES, *Corporate Social Responsibility Revisited, Redefined*, in *California Management Review*, vol. 22, n. 3, 1980, p. 59 ss. Si v. inoltre P.F. DRUCKER, *Converting Social Problems into Business Opportunities: The New Meaning of Corporate Social Responsibility*, in *California Management Review*, vol. 26, n. 2, 1984, p. 53 ss.; S.L. WARTIK-P.L. COCHRAN, *The Evolution of the Corporate Social Performance Model*, in *Academy of Management Review*, vol. 10, n. 4, 1985, p. 758 ss.; D.J. WOOD, *Corporate Social Responsibility Revisited*, *ivi*, vol. 16, n. 4, 1991, p. 718 ss.; J.J. GRIFFIN-J.F. MAHON, *The Corporate Social Performance and Corporate Financial Performance Debate: Twenty-Five Years of Incomparable Research*, in *Business & Society*, vol. 36, n. 1, 1997, p. 5 ss.

⁸⁴ Secondo C. GALLIERA, *Una costellazione di strumenti per la qualità sociale: la proposta di impresa a rete. Bilancio e rapporto sociale. Tre modelli per il terzo settore*, in *Fuori orario*, vol. 31, 2001, p. 13 ss., deve essere considerato secondo tre differenti prospettive: come destinatario dell’informazione; come base della rendicontazione; come soggetto da coinvolgere nella rendicontazione.

⁸⁵ D.J. WOOD-R.E. JONES, *Stakeholder Mismatching: A Theoretical Problem in Empirical Research on Corporate Social Performance*, in *The International Journal of Organizational Analysis*, vol. 3, n. 3, 1995, p. 229 ss.

⁸⁶ La prima prospettiva, denominata “*social issue*”, non fa diretto riferimento agli *stakeholders*, ma identifica specifiche questioni della società che richiedono un contributo dell’impresa (cfr. A.B. CARROL, *op. cit.*, p. 497 ss.). La seconda, alla quale solitamente si fa riferimento come quella dello “*stakeholder group*”, si concentra sulla definizione di una serie di principi guida e – soprattutto – di indicatori da usare per la valutazione della performance sociale dell’impresa (cfr. M.B.E. CLARKSON, *op. cit.*, p. 92 ss.; K. DAVENPORT, *Corporate Citizenship: A Stakeholder Approach for Defining Corporate Social Performance and Identifying Measures for Assessing It*, in *Business & Society*, vol. 39, n. 2, 2000, p. 210 ss.). La terza e ultima, invece, quella dello “*stakeholder issue*”, muovendo dall’assunto che non sia corretto ragionare per categorie di *stakeholders*, in quanto dietro una apparente omogeneità si trovano solitamente esperienze diverse e diversi sistemi di valori, ritiene preferibile concentrare l’attenzione sulle singole relazioni (cfr. R.E. FREEMAN, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston, 1984, p. 1 ss.)

⁸⁷ Cfr. A. NEELY-C. ADAMS-P. CROWE, *The Performance Prism in Practice*, in *Measuring Business Excellence*, vol. 5, n. 2, 2001, p. 6 ss.; M.J. SIRGY, *Measuring Corporate Performance by Building on the Stakeholders Model of Business Ethics*, in *Journal of Business Ethics*, vol. 35, n. 2, 2002, p. 143 ss.; S. CANTELE, *La Stakeholder scorecard: dalla formulazione delle strategie alla misurazione delle performance sociali*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 1 ss.

Se l'orizzonte concettuale del bilancio sociale è dunque la “*stakeholder theory*”⁸⁸, ovvero lo studio della spettanza dei ruoli nei processi decisionali nell'impresa e dei relativi effetti⁸⁹, il suo punto di fuoco è il concetto di *stakeholder*. Di esso sono state fornite molte definizioni⁹⁰, tutte ispirate a quella fornita nel 1984 da Robert Edward Freeman⁹¹, secondo la quale con esso deve intendersi⁹², in termini generalissimi, qualsiasi individuo, gruppo o entità che può essere influenzato o influenzare le attività e i risultati di una società⁹³ ⁹⁴. Un concetto che dunque ricomprende in sé una moltitudine eterogenea di soggetti, per differenziare i quali gli studiosi hanno proposto numerosi criteri. È stato infatti suggerito di distinguere

⁸⁸ Si tratta di un approccio ampio e pluralistico ispirato all'idea che l'impresa è uno strumento per coordinare e realizzare gli interessi degli *stakeholders*: cfr. W.M. EVAN-R.E. FREEMAN, *A Stakeholder Theory of the Modern Corporation: Kantian Capitalism*, in T.L. BEAUCHAMP-N.E. BOWIE (a cura di), *Ethical Theory and Business*, III ed., Pearson, Englewood Cliffs-NJ, 1993, p. 102; R.E. FREEMAN-D.L. REED, *Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance*, in *California Management Review*, vol. 25, n. 3, 1983, p. 88 ss.; K. SCHWAB-P. VANHAM, *Stakeholder Capitalism. A Global Economy that Works for Progress, People and Planet*, Wiley, Hoboken, 2021, p. 1 ss.; interessi che sono molteplici e alle volte confliggenti: cfr. T. DONALDSON-L.E. PRESTON, *The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications*, in *Academy of Management Review*, vol. 20, n. 1, 1995, p. 70

⁸⁹ R. PHILIPS-R.E. FREEMAN-A.C. WICKS, *What Stakeholder Theory is not*, in *Business Ethics Quarterly*, vol. 13, n. 4, 2003, p. 487.

⁹⁰ R.K. MITCHELL-B.R. AGLE-D.J. WOOD, *op. cit.*, p. 853 ss.

⁹¹ R.E. FREEMAN, *op. cit.*, p. 46.

⁹² G. ALPA, *op. cit.*, p. 726, ricorda che la definizione del concetto di “*stakeholder*” «ha creato e continua a creare equivoci per la determinazione del perimetro dei soggetti e degli interessi che vi sono compresi».

⁹³ A. CRANE-T. RUEBOTTOM, *Rethinking Stakeholder Identification*, in *Journal of Business Ethics*, vol. 102, Supplement 1, 2011, p. 77. Le origini della “*stakeholder theory*” devono probabilmente essere individuate nelle ricerche dello Stanford Research Institute dei primi anni '60 del secolo scorso (cfr. R. MAHAJAN-W.M. LIM-M. SAREEN-S. KUMAR-R. PANWAR, *Stakeholder Theory*, in *Journal of Business Research*, vol. 166, n. 8, 2023, p. 2). Nel tempo, come è noto, molti altri contributi hanno concorso alla sua evoluzione. Senza alcuna pretesa di completezza, e solo per indicare alcuni degli snodi fondamentali delle riflessioni in materia, si v., nella sterminata letteratura sul tema, R.E. FREEMAN, *op. cit.*, p. 1 ss.; T. DONALDSON-L.E. PRESTON, *op. cit.*, p. 65 ss.; R.K. MITCHELL-B.R. AGLE-D.J. WOOD, *op. cit.*, p. 853 ss.; T.M. JONES-A.C. WICKS, *Convergent Stakeholder Theory*, in *The Academy of Management Review*, vol. 24, n. 2, 1999, p. 206 ss.; R. PHILLIPS-R.E. FREEMAN-A.C. WICKS, *What Stakeholder Theory is Not*, in *Business Ethics Quarterly*, vol. 13, n. 4, 2003, p. 479 ss.; B.L. PARMAR-R.E. FREEMAN-J.S. HARRISON-A.C. WICKS-L. PURNELL-S. DE COLLE, *Stakeholder Theory: The State of the Art*, in *Academy of Management Annals*, vol. 4, n. 1, 2010, p. 403 ss. Per le più recenti riflessioni si v., in part., J. HÖRISCH-S. SCHALTEGGER-R.E. FREEMAN, *Integrating Stakeholder Theory and Sustainability Accounting: A Conceptual Synthesis*, in *Journal of Cleaner Production*, vol. 275, n. 1, 2020, p. 1 ss.; L. GOYAL, *Stakeholder Theory: Revisiting the Origins*, in *Journal of Public Affairs*, vol. 22, n. 1, 2020, p. 11 ss.; R.E. FREEMAN-R. PHILLIPS-R. SISODIA, *Tensions in Stakeholder Theory*, in *Business and Society*, vol. 59, n. 2, 2020, p. 213 ss.; R.E. KOPELMAN, *A Unique Approach to Achieving Organizational Excellence: The Cube One Framework*, in *Global Business and Organizational Excellence*, vol. 41, n. 6, 2022, p. 37 ss.; M. CASTILLO, *Managing Corporate Social Responsibility Through Social Learning*, in *Global Business and Organizational Excellence*, vol. 42, n. 1, 2022, p. 10 ss.

⁹⁴ Cfr. la definizione fornita al principio ESRS 1al § 3.1 dell'Allegato 1 al Regolamento delegato della Commissione che integra la direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i principi di rendicontazione di sostenibilità (Bruxelles, 31.7.2023 C(2023) 5303 final), ove si legge che: «[i] portatori di interessi sono coloro che possono esercitare un'influenza sull'impresa oppure subire l'influenza dell'impresa. Ne esistono due gruppi principali: a) i portatori di interessi coinvolti: le persone o i gruppi i cui interessi sono o potrebbero essere influenzati (positivamente o negativamente) dalle attività dell'impresa e dai suoi rapporti commerciali diretti e indiretti lungo la *catena del valore*; e b) i fruitori delle *dichiarazioni sulla sostenibilità*: i fruitori principali dell'informativa finanziaria di carattere generale (investitori, finanziatori e altri creditori esistenti e potenziali, compresi gestori di patrimoni, enti creditizi e imprese di assicurazione) e altri fruitori delle dichiarazioni sulla sostenibilità, inclusi i partner commerciali dell'impresa, i sindacati e le parti sociali, la società civile e le organizzazioni non governative, le pubbliche amministrazioni, gli analisti e i rappresentanti del mondo accademico».

tra *stakeholders* primari o secondari⁹⁵, attuali o potenziali⁹⁶, interni o esterni⁹⁷, fiduciari o non-fiduciari⁹⁸, necessari o contingenti⁹⁹ e, ancora, compatibili o incompatibili¹⁰⁰. Sempre in termini generalissimi, si può dire che il concetto ricomprende sicuramente i dipendenti, i clienti, gli azionisti, i fornitori, i partner commerciali, il governo, le autorità di regolamentazione, le comunità locali e ambientali, le organizzazioni non governative e i gruppi di interesse¹⁰¹.

Una più puntuale individuazione è possibile solo in riferimento alla specifiche caratteristiche di ogni singola realtà societaria¹⁰², che nel caso della RAI sono così peculiari da imporre di andare oltre lo schema classico di individuazione degli *stakeholders* e abbracciare una differente prospettiva¹⁰³. Si deve infatti tenere nella giusta considerazione che la RAI, come detto in precedenza¹⁰⁴, in quanto assolve una funzione di fondamentale importanza per assicurare la democrazia e la coesione sociale, deve garantire un'offerta caratterizzata da una pluralità di contenuti che rispettino i principi dell'imparzialità, dell'indipendenza e del pluralismo riferito a tutte le diverse condizioni e opzioni sociali, culturali e politiche. Un'offerta che deve inoltre essere tale da raggiungere le diverse componenti della società, con particolare attenzione a quelle di genere, generazionali e relative alle identità etnica, culturali e religiose¹⁰⁵. Per la RAI dunque, ancora prima dei clienti, dei fornitori, dei dipendenti e dei finanziatori, gli *stakeholders* sono le varie

⁹⁵ A.B. CARROL, *Business and Society. Ethics and Stakeholder Management*, II ed., Cengage Learning, Cincinnati, 1993, p. 94 ss.; R.E. FREEMAN, *op. cit.*, p. 127 ss.

⁹⁶ M.B.E. CLARKSON, *op. cit.*, p. 92 ss.

⁹⁷ T.M. JONES, *Instrumental Stakeholder Theory: A Synthesis of Ethics and Economics*, cit., p. 404 ss.

⁹⁸ K.E. GOODPASTER, *Business Ethics and Stakeholder Analysis*, in *Business Ethics Quarterly*, vol. 1, n. 1, 1991, p. 53 ss.

⁹⁹ A.L. FRIEDMAN-S. MILES, *op. cit.*, p. 1 ss.

¹⁰⁰ R.K. MITCHELL-B.R. AGLE-D.J. WOOD, *op. cit.*, p. 853 ss.

¹⁰¹ T.W. DUNFEE, *Stakeholder Theory: Managing Corporate Social Responsibility in a Multiple Actor Context*, in A. CRANE-A. MCWILLIAMS-D. MATTEN-J. MOON-D. SIEGEL (a cura di), *Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 347; S. KEY, *Toward a New Theory of the Firm: A Critique of Stakeholder "Theory"*, in *Management Decisions*, vol. 37, n. 4, 1999, p. 317 ss.; K. PUJENEN, *Stakeholder Influences in Organizational Survival*, in *Journal of Management Studies*, vol. 43, n. 6, 2006, p. 1261 ss., avvertono che il problema dell'identificazione degli *stakeholders* non può mai dirsi risolto in via definitiva.

¹⁰² Z. VARVASOVSKY-R. BRUGHA, *A Stakeholder Analysis*, in *Health Policy Planning*, vol. 15, n. 3, 2000, p. 341, avvertono delle difficoltà insite nel processo di individuazione degli specifici *stakeholders* di una società, processo che definiscono protratto e iterativo. Per le complessità insite nell'individuazione di tutti gli *stakeholders* di una società si v., in part., A.L. FRIEDMAN-S. MILES, *op. cit.*, p. 15 ss.; F. BRIDOUX-J.W. STOELHORST, *Microfoundations for Stakeholder Theory: Managing Stakeholders with Heterogeneous Motives*, in *Strategic Management Journal*, 2014, vol. 35, n. 1, p. 108.

¹⁰³ Per una più ampia identificazione degli *stakeholders* si v. A. CRANE-T. RUEBOTTOM, *op. cit.*, p. 78; M. GRANOVETTER, *Economic Institutions as Social Constructions: A Framework for Analysis*, in *Acta Sociologica*, 1992, vol. 35, n. 1, p. 3 ss.; D. MATTEN-A. CRANE, *Corporate Citizenship: Towards an Extended Theoretical Conceptualization*, in *Academy of Management Review*, 2005, vol. 30, n. 1, p. 166 ss.; A.G. SCHERER-G. PALAZZO, *The New Political Role of Business in a Globalized World: A Review of a New Perspective on CSR and its Implications for the Firm, Governance, and Democracy*, in *Journal of Management Studies*, 2011, vol. 48, p. 899 ss.; R. JENKINS, *Social Identity*, III ed., Routledge, London-New York, 2008, p. 1 ss.

¹⁰⁴ Cfr. *supra* § 2 e si v. anche F. MASSA FELSANI, *In tema di riforma della governance della Rai*, cit., p.1 ss.

¹⁰⁵ Cfr. art. 2 (principi generali) del Contratto nazionale di servizio tra il Ministero dello Sviluppo Economico (ora Ministero delle Imprese e del Made in Italy) e la RAI-Radiotelevisione Italiana s.p.a. (2018-2022).

comunità¹⁰⁶. In altre parole, data la peculiare *mission* dell'azienda RAI, per essa si deve andare oltre il criterio semplicistico fondato sull'identificazione in base al ruolo (inoltre per lo più legato a fattori di tipo economico) e privilegiare un criterio che pensa gli *stakeholders* anche quali individui con specifiche identità e collegati interessi¹⁰⁷. Identità basate sul genere, l'età, la religione, la nazionalità, l'orientamento sessuale, l'affiliazione politica, gli interessi e i possedimenti, nonché quelle basate sul ruolo e la posizione nella società¹⁰⁸.

Le identità sociali, ossia le definizioni di sé costruite socialmente sulla base di reciproci riconoscimenti delle specifiche caratteristiche che distinguono i membri dai non-membri¹⁰⁹, sono infatti usate dai gruppi per definirsi e distinguersi dagli altri¹¹⁰, e aiutano a comprendere l'immagine che di sé hanno le persone, come esse si identificano e come nasce il loro legame con determinati gruppi¹¹¹.

Tra gli *stakeholders* della RAI dovrebbero dunque essere inclusi anche le identità sociali e i vari interessi, ideologie, valori e aspettative legati alla speciale funzione della società¹¹². In altre parole, il “mercato” destinatario di specifiche informazioni¹¹³, fornite al fine di assicurare un controllo diffuso, dovrebbe trovare in RAI s.p.a. una peculiare declinazione.

Nel bilancio sociale RAI, però, non sembra si sia tenuto conto di queste peculiarità, ovvero in esso l'individuazione degli *stakeholders* non tiene conto del vasto repertorio delle identità sociali. In esso vengono infatti indicati solo: i dipendenti e i collaboratori; gli azionisti; le istituzioni legislative e quelle esecutive; le autorità e gli organi di controllo; le organizzazioni sindacali di categoria; i fornitori; i clienti;

¹⁰⁶ Si tratta di un'idea formulata da R.E. FREEMAN-J.S. HARRISON-A.C. WICKS, *Managing for Stakeholders: Survival, Reputation, and Success*, Yale University Press, New Haven, 2007, p. 36, in relazione alle Nazioni Unite e molte organizzazioni non-governative.

¹⁰⁷ Per questo criterio di identificazione degli *stakeholders* si v. J.F. MCVEA-R.E. FREEMAN, *A Names-and-faces Approach to Stakeholder Management: How Focusing on Stakeholders as Individuals Can Bring Ethics and Entrepreneurial Strategy Together*, in *Journal of Management Inquiry*, 2005, vol. 14, p. 65 ss.; R.A. WOLFE-D.S. PUTLER, *How Tight Are the Ties That Bind Stakeholder Groups?*, in *Organization Science*, 2002, vol. 13, n. 1, p. 64 ss.; F. DEN HOND-F.G.A. DE BAKKER, *Ideologically Motivated Activism: How Activist Groups Influence Corporate Social Change Activities*, in *Academy of Management Review*, 2007, vol. 32, n. 3, p. 901 ss.; T.I. ROWLEY-M. MOLDOVEANU, *When Will Stakeholder Groups Act? An Interest-and-Identity-Based Model of Stakeholders Group Mobilization*, in *Academy of Management Review*, 2003, vol. 28, n. 2, p. 204 ss.; A. CRANE-T. RUEBOTTOM, *op. cit.*, p. 82 s.

¹⁰⁸ S. STRYKER-P.J. BURKE, *The Past, Present and Future of an Identity Theory*, in *Social Psychology Quarterly*, 2000, vol. 63, n. 4, p. 284 ss.

¹⁰⁹ T.I. ROWLEY-M. MOLDOVEANU, *op. cit.*, p. 208.

¹¹⁰ H. TAJFEL-J.C. TURNER, *The Social Identity Theory of Intergroup Behavior*, in S. WORCHEL-L.W. AUSTIN (a cura di), *Psychology of Intergroup Relations*, Nelson-Hall Publishers, Chicago, 1986, spec. p. 52 ss.

¹¹¹ B.E. ASHFORTH-F. MAEL, *Social Identity Theory and the Organization*, in *Academy of Management Review*, 1989, vol. 14, n. 1, p. 20 ss.; C.M. FIOLE-M.G. PRATT-E.J. O'CONNOR, *Managing Intractable Identity Conflicts*, in *Academy of Management Review*, 2009, vol. 34, n. 1, p. 32 ss.

¹¹² A. CRANE-D. MATTEN-J. MOON, *Stakeholders as Citizens: Rethinking Rights, Participation, and Democracy*, in *Journal of Business Ethics*, 2004, vol. 53, nn. 1-2, p. 107 ss.; F. DEN HOND-F.G.A. DE BAKKER, *op. cit.*, p. 901 ss.; M. GRANOVETTER, *The Impact of Social Structure on Economic Outcomes*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2005, vol. 19, n. 1, p. 33 ss.; J.M. HANDELMAN, *Corporate Identity and the Societal Constituent*, in *Journal of the Academy Marketing of Science*, 2006, vol. 34, n. 2, p. 107 ss.; T.I. ROWLEY-M. MOLDOVEANU, *op. cit.*, p. 204 ss.

¹¹³ Sulla funzione del bilancio sociale di informare il mercato di sé, in particolare, G. ALPA, *op. cit.*, p. 731.

gli inserzionisti pubblicitari; gli enti del terzo settore; le associazioni del settore media e le istituzioni culturali; le nuove generazioni e, solo in termini molto generici, gli utenti¹¹⁴. Insomma, sembra che la RAI abbia sostanzialmente adottato il criterio classico di individuazione degli *stakeholders* e poca attenzione sia stata invece data alle identità sociali.

Queste considerazioni trovano conferma nella sezione dedicata al pluralismo politico. In essa, infatti, come si è già osservato¹¹⁵, viene fornito un unico dato, ovvero i minuti dedicati a ciascun partito politico nei telegiornali e nei programmi di approfondimento informativo. L'analisi del pluralismo politico nel bilancio sociale RAI è dunque limitato alla sola prospettiva dei partiti, sicuramente insufficiente per analizzare il fenomeno politico, che ha invero un respiro molto più ampio e profondo, che potrebbe essere guadagnato con l'adozione di un approccio di analisi che guardi, appunto, anche alle identità sociali. Si deve ancora osservare, per chiudere sul punto, che questo giudizio negativo non può essere sovvertito dal pur apprezzabile riconoscimento, nella sezione dedicata al pluralismo dei soggetti, di un modesto rilievo alle identità sociali, con particolare attenzione al genere, la generazione di appartenenza, la professione e l'attività, la provenienza geografica, la condizione socioeconomica e l'eventuale disabilità.

6. Uno sguardo al futuro: le novità della CSRD

Il problema dell'individuazione degli *stakeholders* sembra destinato a trovare una adeguata soluzione nell'immediato futuro, perché su di esso inciderà positivamente la già ricordata Direttiva 2022/2464/UE (c.d. CSRD). Nelle sue previsioni, infatti, l'individuazione dei portatori di interessi sembra guidata da una nuova filosofia, come chiaramente mostrano i ripetuti riferimenti alle comunità interessate¹¹⁶, ai consumatori e agli utenti finali¹¹⁷.

Ma le novità legate alla Direttiva 2022/2464/UE riguardano anche, tra gli altri, un altro fondamentale e critico aspetto della rendicontazione di sostenibilità: gli standard di rendicontazione. Come è noto, la disciplina dettata col d.lgs. 254/2016 non prevede un unitario standard di rendicontazione, né prevede uno specifico modello¹¹⁸, e invece consente l'utilizzo di quelli emanati da autorevoli organismi

¹¹⁴ Cfr. Bilancio di sostenibilità Gruppo RAI 2022, p. 61.

¹¹⁵ Cfr. *supra* § 4.

¹¹⁶ Cfr. Principio ESRS S3 (Comunità interessate) - Obbligo di informativa S3-3 – Processi per porre rimedio agli impatti negativi e canali che consentono alle comunità interessate di esprimere preoccupazioni, relativo agli impatti negativi dell'azione della società sulle comunità interessate e ai canali di comunicazioni a disposizione di queste per esprimere preoccupazioni e ricevere assistenza.

¹¹⁷ Cfr. Principio ESRE S4 (Consumatori e utilizzatori finali), ove i consumatori e gli utenti finali sono presi in considerazione sotto molteplici punti di vista che vanno dagli impatti (positivi e negativi) alle modalità di interazione e coinvolgimento, passando per la gestione dei rischi e delle opportunità.

¹¹⁸ Cfr. ASSONIME, *Gli obblighi di comunicazione delle informazioni non finanziarie*, Circolare n. 13 del 12 giugno 2017, p. 1 ss., disponibile *on-line* sul sito www.assonime.it.

sovrnazionali, internazionali o nazionali¹¹⁹, o addirittura una propria metodologia di rendicontazione¹²⁰. Questa libertà ha consentito la creazione e l'affermarsi di una molteplicità di modelli¹²¹. Tra questi, limitandosi a indicare quelli più noti, l'“*Eco-Management and Audit Scheme*” (EMAS) dell'Unione Europea¹²², i “*Global Reporting Initiative Sustainability Reporting Standards*”¹²³ (“GRI Standards”), l'“*International Integrated Reporting Framework*”¹²⁴, le linee guida pubblicate dal “Gruppo di studio per il bilancio sociale”¹²⁵ (Standard GBS), gli orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali¹²⁶, la norma ISO 26000 dell'Organizzazione internazionale per la normazione¹²⁷, la dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale dell'Organizzazione internazionale del lavoro¹²⁸, i principi c.dd. Global Compact¹²⁹ delle Nazioni Unite, e i “*Guiding Principles on Business and Human Rights*” anch'essi delle Nazioni Unite¹³⁰.

Tale articolato quadro degli standard di rendicontazione si complica ulteriormente poiché ogni sistema prevede più sottotipi, con una moltiplicazione incontrollata dei sistemi di rendicontazione. Si pensi, per fare un esempio, ai GRI Standards (il sistema adottato da RAI s.p.a.), che si moltiplicano in più opzioni, ognuna con peculiarità sue proprie: da quella “*in accordante-Core*” a quella “*GRI-referenced*”, passando per

¹¹⁹ Cfr. art. 3, comma 3, d.lgs. 254/2016. La Direttiva 2014/95/UE, al considerando 9, individuava, a mero titolo esemplificativo, i seguenti idonei standard: Global Compact e i Guiding Principles on Business and Human Rights dell'ONU; il sistema di ecogestione e audit EMAS, a livello unionale; gli orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali; la norma ISO 26000; i principi GRI.

¹²⁰ Cfr. art. 3, comma 4, d.lgs. 254/2016.

¹²¹ Al considerando n. 9 della direttiva 2014/95/UE si apre ad altri standard internazionali riconosciuti. Sul tema si v., in part., D. MONCIARDINI-J.T. MÄHÖNEN-G. TSAGAS, *Rethinking Non-Financial Reporting: A Blueprint for Structural Regulatory Changes*, in *Accounting, Economics and Law: A Convivium*, 2020, vol. 10, n. 2, p. 8. Per i molteplici effetti negativi derivanti dall'utilizzo di una pletera standard di rendicontazione si v. G. TSAGAS-C. VILLIERS, *Why “Less is More” in Non-Financial Reporting Initiatives: Concrete Steps Towards Supporting Sustainability*, *ivi*, p. 1 ss.

¹²² Cfr. il sito dell'Unione Europea.

¹²³ Cfr. il sito globalreporting.org. Sul tema si v., in part., R. ISAKSSON-U.STEIMLE, *What Does GRI-Reporting Tell Us About Corporate Sustainability?*, in *The TQM Journal*, 2009, vol. 21, n. 2, p. 168 ss.; D.L. LEVY-H.S. BROWN-M. DE JONG, *The Contested Politics of Corporate Governance. The Case of the Global Reporting Initiative*, in *Business & Society*, 2010, vol. 49, n. 1, p. 88 s.

¹²⁴ Cfr. il documento disponibile sul sito integratedreporting.org. Per approfondimenti si v. C. DE VILLIERS-J. UNERMAN-L. RINALDI-J. BROWN-J. DILLARD, *Integrated Reporting: On the Need for Broadening Out and Opening Up*, in *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 2014, vol. 27, n. 7, p. 1120 ss.; J. FLOWER, *The International Integrated Reporting Council: A Story of Failure*, in *Critical Perspectives on Accounting*, 2015, vol. 27, p. 1 ss.

¹²⁵ Cfr. il sito gruppobilanciosociale.org.

¹²⁶ Cfr. il sito OECD.

¹²⁷ Cfr. il sito iso.org. Per un'analisi di tali standard si v. W.S. HELMS-C. OLIVER-K. WEBB, *Antecedents of Settlement on a New Institutional Practice: Negotiation of the ISO 26000 Standard on Social Responsibility*, in *Academy of Management Journal*, 2012, vol. 55, n. 5, p. 1120 ss.; R. HAHN-C. WEIDTMANN, *Transnational Governance, Deliberative Democracy, and the Legitimacy of ISO 26000: Analyzing the Case of a Global Multistakeholder Process*, in *Business & Society*, 2016, vol. 55, n. 1, p. 90 ss.

¹²⁸ Cfr. il sito ilo.org.

¹²⁹ Cfr. il sito delle Nazioni Unite.

¹³⁰ Cfr. il sito delle Nazioni Unite. Per un approfondimento si v. J. BONNITCHA-R.MCCORQUODALE, *The Concept of ‘Due Diligence’ in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, in *European Journal of International Law*, 2017, vol. 28, n. 3, p. 899 ss.

quella “*in accordance-Comprehensive*”. Questa inopinata moltiplicazione dei modelli di rendicontazione e la conseguente complicazione del quadro è inoltre accentuata dalla flessibilità che caratterizza molti dei sistemi esistenti al fine di consentire il migliore adattamento alle specifiche esigenze di specifici settori imprenditoriali¹³¹, come nel caso, sempre per rimanere nell’ambito dei GRI Standards, dei c.dd. “*Sector Disclosers*”.

Insomma, il quadro normativo in materia ha consentito – se non favorito – la creazione di una molteplicità di sistemi che ha portato al problema della rendicontazione *a la carte*¹³². Si aggiunga poi che la possibilità di utilizzare una tale varietà di modelli ha inevitabilmente reso meno incisivi i controlli, tanto quelli diffusi degli investitori, quanto quelli previsti dall’apposito regolamento Consob¹³³. L’efficacia di un sistema di controllo non può infatti prescindere da un uniforme set di indicatori.

Anche questa situazione è però destinata a cambiare, poiché la CSRD¹³⁴ prevede (per il report di sostenibilità che prenderà il posto della dichiarazione non-finanziaria), al fine di rendere le dichiarazioni

¹³¹ Tra questi, gli operatori aeroportuali, il settore delle costruzioni e quello immobiliare, la lavorazione di prodotti alimentari, l’attività estrattiva e i servizi finanziari.

¹³² A tal proposito basti pensare che secondo quanto risulta dall’ultimo Rapporto (2019) elaborato nell’ambito dell’Osservatorio Nazionale sulla Rendicontazione Non Finanziaria ex d.lgs. 254/2016, realizzato dalla società di revisione Deloitte&Touche, con il supporto scientifico di SDA Bocconi – *School of management*, disponibile *on-line* sul sito [Deloitte](#), la lunghezza delle dichiarazioni non finanziarie varia da un minimo di 17 a un massimo di 374 pagine (p. 10), cifre sostanzialmente identiche (minimo 6 e massimo 382) a quelle dell’anno precedente (p. 11 del Report 2018). S. FORTUNATO, *L’informazione non-finanziaria nell’impresa socialmente responsabile*, in *Giur. comm.*, n. 2, 2019, I, p. 428, ha parlato di una normativa ancora troppo volontaristica nei suoi aspetti di contenuto e troppo elastica in termini di effettiva comparabilità. Sul punto si v. anche EUROPEAN COMMISSION, *Questions and Answers on the Adoption of European Sustainability Reporting Standards*, Brussels, 31 July 2023, p. 1.

¹³³ Cfr. CONSOB, *Regolamento sulla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario*, adottato con delibera n. 20267 del 18 gennaio 2018, disponibile *on-line* sul sito [www.consob.it](#). Tale Regolamento ricalca sostanzialmente quanto previsto all’art. 3, comma 10, del d.lgs. 254/2016. Per una analisi dettagliata delle storture cui può portare l’esistenza di diversi standard di rendicontazione si v. CNDCEC, *Rilevanza (e materialità) nella disclosure non finanziaria*, 7 marzo 2018, disponibile sul sito del [Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili](#), p. 75 ss., ove si afferma che, a causa della discrezionalità nell’adozione degli *standard* di rendicontazione, le diverse procedure possono generare asimmetrie informative, «mettendo fortemente in discussione la capacità di garantire la comparabilità della *disclosure* non finanziaria di organizzazioni che operano in uno stesso settore economico e/o in uno stesso contesto di riferimento, con evidente discapito nel perseguimento degli obiettivi generali della normativa, la cui *ratio* è sicuramente identificata nello sviluppo della sostenibilità produttiva e socio-ambientale del sistema generale, prima ancora che della singola organizzazione. Quanto fino a ora esposto sembra rinvenire un limite non nella struttura degli *standard* presi a riferimento in ambito nazionale e internazionale ma nella circostanza che lascia alle organizzazioni, del tutto a prescindere dal settore in cui svolgano la propria attività di valorizzazione economica, completa libertà nell’adozione di un proprio *standard* di riferimento. Se il fine ultimo dell’approccio proposto dall’IIRC è quello di orientare le risorse finanziarie verso organizzazioni più virtuose sotto il profilo della sostenibilità, garantendo un livello di informativa non finanziaria completa e trasparente agli investitori (siano essi portatori di capitale di rischio o risparmiatori), il raggiungimento di questo obiettivo è fortemente messo in discussione nel momento in cui le organizzazioni, seppur appartenenti allo stesso settore, forniscono una *disclosure* variegata e redatta in base a fondamenti metodologici anche così diversi. Venendo meno la comparabilità delle informazioni non finanziarie fornite, viene meno la possibilità di individuare le organizzazioni più virtuose e, di conseguenza, di allocare le risorse finanziarie tra quelle definite più sostenibili dal punto di vista socio-ambientale» (così alla p. 78 s.).

¹³⁴ La Direttiva 2022/2464/UE è entrata in vigore il 1° gennaio 2024.

comparabili¹³⁵, uno standard unitario¹³⁶ di rendicontazione delle informazioni sulla sostenibilità: gli ESRS¹³⁷, adottati col Regolamento delegato del 31 luglio 2023¹³⁸.

Il bilancio di sostenibilità sta dunque affrontando una importante fase di cambiamento che porterà novità importanti sulla sua struttura e sul set di informazioni da comunicare. In termini più generali, il cambiamento riguarderà il sistema di stampo volontaristico fino a ora adottato, definito di “*report-or-explain*”¹³⁹ (rendiconta-o-spiega), che lascia invero ai manager un eccessivo margine di discrezionalità applicativa nella scelta delle informazioni da fornire nel resoconto, e che ha determinato i noti problemi di mancanza di trasparenza e comparabilità delle informazioni fornite. Problemi che, come è noto, sono attribuibili alla vaghezza che permea le disposizioni del d.lgs. 254/2016 che, risalendo la catena causale, ha radici nella genericità della direttiva 2014/95/UE¹⁴⁰. Questa genericità, come messo bene in evidenza in molteplici studi, non era sicuramente nelle intenzioni della Commissione europea, orientata invero a dettare stringenti regole sulla rendicontazione non-finanziaria, ma è il portato delle resistenze manifestatesi lungo l’*iter* di approvazione della direttiva, resistenze che hanno determinato il poco commendevole “annacquamento” delle disposizioni¹⁴¹.

L’auspicio è dunque che nel predisporre la nuova regolamentazione si sia fatto tesoro dell’esperienza passata.

¹³⁵ Si tratta di una delle conclusioni dello studio EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, *Study on Sustainability-Related Ratings, Data and Research*, Publications Office of the European Union, 2021, disponibile *on-line* sul sito dell’[Unione Europea](#).

¹³⁶ Cfr. l’art. 19-*bis*, comma 4, della Direttiva 2013/34/UE, introdotto nella medesima a opera dell’art. 1 della Direttiva 2022/2464/UE.

¹³⁷ Il compito della predisposizione dei nuovi standard di rendicontazione è stato affidato allo European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG), il cui lavoro è stato pubblicato in consultazione nel mese di giugno 2023.

¹³⁸ Il Regolamento delegato, terminato l’*iter* di approvazione, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea il 22 dicembre 2023, e si applica a partire dal 1° gennaio 2024.

¹³⁹ Cfr. D. MONCIARDINI-J.T. MÄHÖNEN-G. TSAGAS, *op. cit.*, p. 20.

¹⁴⁰ G. TSAGAS-C. VILLIERS, *op. cit.*, p. 1 ss.; ALLIANCE FOR CORPORATE TRANSPARENCY PROJECT, 2020 *Research Report*, disponibile *on-line* sul sito [allianceforcorporatetransparency.org](#), p. 12. Dopo il discorso sull’European Green Deal del vice-presidente esecutivo della Commissione europea Valdis Dombrovskis del 28 gennaio 2020, si tratta di una opinione ufficiale della Commissione europea: cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Remarks by Executive Vice-President Dombrovskis at the Conference on Implementing the European Green Deal: Financing the Transition*, Brussels, 28 January 2020, consultabile *on-line* sul sito dell’[Unione Europea](#), p. 2. Sulla necessità di riformare la direttiva allo scopo di favorire una maggiore uniformità nelle dichiarazioni non finanziarie si v., in part., M. LA TORRE-S. SABELFELD-M. BLOMKVIST-L. TARQUINIO-J. DUMAY, *Harmonising Non-Financial Reporting Regulation in Europe*, in *Meditari Accountancy Research*, 2018, vol. 26, n. 4, p. 598 ss.; F. CAPUTO-R. LEOPIZZI-S. PIZZI-V. MILONE, *The Non-Financial Reporting Harmonization in Europe: Evolutionary Pathways Related to the Transposition of the Directive 95/2014/EU Within the Italian Context*, in *Sustainability*, 2019, vol. 12., n. 1, p. 92 ss.; ESMA, *Enforcement and Regulatory Activities of European Enforcers in 2019*, 2 April 2020, disponibile *on-line* sul sito dell’[ESMA](#), p. 36 ss. Lo studio realizzato dall’ALLIANCE FOR CORPORATE TRANSPARENCY PROJECT chiaramente mostra il limitato impatto avuto dalla direttiva 95/2014/EU, e conclude affermando che a fronte di una minoranza di società che presentano informazioni chiare e affidabili, la grande parte di esse, invece, pubblica dichiarazioni non-finanziarie di scarsa se non nulla utilità.

¹⁴¹ D. MONCIARDINI-J.T. MÄHÖNEN-G. TSAGAS, *op. cit.*, p. 18; D. KINDERMAN, *The Challenges of Upward Regulatory Harmonization: The Case of Sustainability Reporting in the European Union*, in *Regulation & Governance*, 2020, vol. 14, n. 4, p. 674 ss.; D. MONCIARDINI, *The ‘Coalition of the Unlikely’ Driving the EU Regulatory Process of Non-Financial Reporting*, in *Social and Environmental Accountability Journal*, 2016, vol. 36, n. 1, p. 76 ss.

Gli auspici non possono però nascondere i timori fondati sulla consapevolezza della difficoltà di cambiare un atteggiamento che affonda le radici nella dominante concezione neoliberale del ruolo della legge nell'affrontare i fallimenti del mercato. Un concezione che, come è noto, fa perno sull'idea che l'impresa dovrebbe essere destinataria del minor numero possibile di leggi, perché queste rappresenterebbero un peso che rischia di limitarne la libertà e frenare la capacità innovativa che i mercati auto-regolati sarebbero in grado di favorire.

È dunque molto ambizioso l'obiettivo di migliorare l'assetto normativo dei principi di rendicontazione. Il successo sarà subordinato alla capacità di sfuggire alla trappola cognitiva che porta il regolatore e l'interprete a pensare allo stesso modo dei soggetti regolati¹⁴². Il cambiamento non potrà dunque essere limitato all'introduzione di una normativa tecnica più analitica, ma dovrà essere molto più profondo e comportare un mutamento della consapevolezza del ruolo dell'impresa nella società¹⁴³ e degli effetti della sua azione sull'ambiente e sugli *stakeholders*. Una presa di consapevolezza della strettissima connessione tra l'azione dell'impresa e il tema della sostenibilità che si rende ancora più urgente per la RAI, considerata la sua particolare missione, fondamentale al fine di garantire i presupposti per un effettivo esercizio della vita democratica del Paese¹⁴⁴ che, come ripetutamente già sottolineato, non può prescindere da un concreto pluralismo interno del sistema radiotelevisivo. Il rischio da scongiurare, dunque, è che la verifica del buon funzionamento della televisione non sia effettiva, in quanto, come avvertiva Karl Popper decenni orsono, non si ha democrazia senza un'attenta vigilanza sull'operato della televisione¹⁴⁵, una vigilanza sull'informazione che è funzionale a quella sui processi della politica, e dunque in definitiva a

¹⁴² F.G. BAKKER-D. MATTEN-L.J. SPENCE-C. WICKERT, *The Elephant in the Room: The Nascent Research Agenda on Corporations, Social Responsibility, and Capitalism*, in *Business & Society*, 2020, vol. 59, n. 7, p. 1295 ss.; D. CARPENTER-D.A. MOSS, *Introduction*, in IDD. (a cura di), *Preventing Regulatory Capture. Special Interest Influence and How to Limit It*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 1 ss.; D.E. ENGSTROM, *Corralling Capture*, in *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 2013, vol. 36, n. 1, p. 31 ss.; D. MONCIARDINI-J.T. MÄHÖNEN-G. TSAGAS, *op. cit.*, p. 24.

¹⁴³ Sul tema si v., in part., L. GALLINO, *L'impresa irresponsabile*, Einaudi, Torino, 2005, spec. p. 151 ss. e p. 229 ss.

¹⁴⁴ Sul tema si v. i fondamentali arresti Corte cost., 10 luglio 1974, n. 225, in *DeJure*, ove si afferma che l'attività televisiva «ben al di là della sua rilevanza economica, tocca molto da vicino fondamentali aspetti della vita democratica», e Corte cost., 26 marzo 1993, n. 112, in *Giur. cost.*, 1993, p. 939 ss., e anche in *Foro it.*, 1993, I, c. 1339 ss, nella quale l'importante affermazione secondo cui «questa Corte ha da tempo affermato che il “diritto all'informazione” va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale. Di qui deriva l'imperativo costituzionale che il “diritto all'informazione” garantito dall'art. 21 sia qualificato e caratterizzato: a) dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie – che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse – in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti; b) dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti; c) dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata; d) dal rispetto della dignità umana, dell'ordine pubblico, del buon costume e del libero sviluppo psichico e morale dei minori».

¹⁴⁵ Cfr. K.R. POPPER, *op. cit.*, p. 80.



presidio del carattere democratico dell'azione del governo e dell'esercizio consapevole delle responsabilità politiche dei cittadini¹⁴⁶. Oggi, con il bilancio di sostenibilità, abbiamo uno strumento in più in tal senso.

¹⁴⁶ Cfr. N. CHOMSKY-E.S. HERMAN, *Manufacturing consent*, trad. it. *La fabbrica del consenso. La politica e i mass media*, a cura di S. Rini, Il Saggiatore, Milano, 1998, p. 363.