



Fornitori di media di servizio pubblico e pluralismo interno nell'era digitale. Riflessioni sulla concessionaria italiana alla luce del diritto UE*

di ORESTE PALLOTTA**

SOMMARIO: 1. Premessa sul bisogno di pluralismo interno nell'era di *internet*. Il ruolo dei media pubblici. – 2. La specialità rafforzata delle concessionarie di servizio pubblico in base al diritto UE. – 3. L'importanza della nozione di servizio pubblico nel settore dei media. – 4. Finanziamento e indipendenza dei fornitori di media di servizio pubblico. – 5. Alcune considerazioni conclusive.

1. Premessa sul bisogno di pluralismo interno nell'era di internet. Il ruolo dei media pubblici.

Il tema del condizionamento dell'opinione pubblica, ricollegato allo sviluppo dei mezzi e della tecnica, rappresenta notoriamente un'irrisolta questione secolare, considerato ad esempio che anche nell'introduzione alla *Rerum Novarum* – di recente riproposta per note ragioni all'attenzione generale – si legge che «uomini turbolenti e astuti si sforzano ovunque di falsare giudizi e volgere la questione stessa a perturbamento dei popoli»¹; un simile giudizio potrebbe difatti ben essere ricompreso in qualsivoglia editoriale odierno, relativo ad una qualunque delle tornate elettorali della storia internazionale recente, in ragione del crescente uso dei *social media* a fini di orientamento preordinato delle determinazioni di voto².

* Il presente articolo sviluppa e approfondisce il contributo in corso di pubblicazione in C. SCHEPISI (a cura di), *Unione Europea, Pluralismo e Libertà dei Media nell'era digitale*, Napoli, 2025.

** Professore associato di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Palermo.

¹ Si veda l'edizione della Lettera Enciclica sulla Questione Sociale di Leone XIII recentemente ripubblicata con introduzione di A. CAZZULLO, *Due Leoni per due rivoluzioni*, Milano, 2025, p. 38.

² In proposito si rimanda agli esiti della del. Agcom 79/20/CONS, del 27 febbraio 2020, di *Chiusura dell'indagine conoscitiva su "Piattaforme digitali e sistema dell'informazione"*. Peraltro, i recenti sondaggi dicono che quasi la metà dei giovani (fascia 16-30 anni) forma il proprio convincimento politico principalmente mediante i *social media*; cfr. l'indagine *Eurobarometro Youth Survey* reperibile su <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3392?etrans=it>.

Siamo ormai difatti ad un evidente punto di paradosso, considerato che uno degli emblemi del tentativo di universalizzazione della democrazia – *internet* – si presta oggi ad essere la leva per concentrare in capo a pochi le tre forme di potere: economico, informativo e politico³.

Ed è in questo contesto di sempre più preoccupante relazione tra l'uso dei media e il condizionamento dell'opinione pubblica che può forse valere la pena svolgere di seguito alcune osservazioni sul ruolo della "Tv di Stato" (o media di servizio pubblico, secondo il *nomen iuris* oggi consegnatoci dall'*European Media Freedom Act*, "EMFA"⁴) alla luce del corrente quadro giuridico UE di riferimento⁵.

Nell'epoca in cui le *big-tech* non si limitano più unicamente a detenere quote di potere economico senza precedenti, ma compartecipano oramai manifestamente e stabilmente a quello politico⁶, potrebbe probabilmente apparire un'occupazione di retroguardia soffermarsi sul ruolo della "vecchia" informazione pubblica. Di certo – questo è indiscutibile – l'urgenza di analisi giuridica verte oggi sulla «grande sfida del costituzionalismo digitale europeo», ad usare la felice formulazione sintetica di Giovanni Pitruzzella⁷; nondimeno, più si acclarano i rischi per il pluralismo democratico che provengono dai *new media*⁸, più vale probabilmente la pena

³ In proposito, si ritiene utile rimandare alle considerazioni di F. BLANDO, *Il costituzionalismo in ostaggio dell'economia? Considerazioni a partire dalla ricchezza di Elon Musk*, in *Rivista AIC*, 2025, p. 171 ss.

Per di più, attenendoci alla cronaca di questi giorni, non si può non segnalare la creazione di un partito politico da parte di Elon Musk; si cfr. l'articolo del *Washington Post* del 6 luglio 2025, intitolato *6 of the biggest challenges facing Musk's new political party*, reperibile su <https://www.washingtonpost.com/politics/2025/07/05/msuk-america-party/>.

Qualora tale nuovo partito dovesse essere effettivamente sviluppato, ciò darebbe probabilmente luogo alla prima ipotesi di conflitto di interesse su scala globale.

⁴ Cfr. il regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (regolamento europeo sulla libertà dei media). In commento, si vedano tra gli altri F. DONATI, *Unione europea, libertà e pluralismo dei mezzi di informazione nella proposta di Media Freedom Act*, in *MediaLaws*, 2022, p. 19 ss.; C. MASSA, *L'European Media Freedom Act e il suo impatto sul Testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, M. BASSINI (a cura di), *Il T.U. dei servizi di media audiovisivi*, Milano 2024, p. 295 ss.; G. MUTO, *European Media Freedom Act: la tutela europea della libertà dei media*, *ibidem*, 2022, p. 209 ss..

In base all'art. 2, par. 1, di tale regolamento, «servizio di media» è da considerarsi un «servizio quale definito agli articoli 56 e 57 TFUE, ove l'obiettivo principale del servizio stesso, o di una sua sezione distinguibile, sia la fornitura di programmi o di pubblicazioni di carattere giornalistico, sotto la responsabilità editoriale di un fornitore di servizi di media, al grande pubblico, mediante qualsiasi mezzo, al fine di informare, intrattenere o istruire»; mentre per «fornitore di media di servizio pubblico» si deve intendere fornitore di servizi di media al quale è affidato una missione di servizio pubblico ai sensi del diritto nazionale e che riceve finanziamenti pubblici nazionali per l'adempimento di tale missione.

⁵ Per una generale ricostruzione del settore, si consiglia B. NASCIMBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *L'evoluzione dei diritti e delle libertà fondamentali nel settore dei media. Diritto dell'Unione europea, orientamenti giurisprudenziali e recenti interventi normativi*, in questa Rivista, 2023, p. 1 ss. Sullo specifico ruolo delle concessionarie di servizio pubblico entro questo contesto, cfr. esemplificativamente M. DRAGOMIR, M. RODRIGUEZ CASTRO, M. ASLAMA HOROWITZ, *Public Service Media and Platformization: What Role Does EU Regulation Play?*, in *Journalism and Media*, 2024, p. 1378 ss.

⁶ Al punto da richiedere probabilmente «un nuovo compromesso fra tecnica, capitale e democrazia, adeguato alla rivoluzione in corso»; così A. SCHIAVONE, *Occidente senza pensiero*, Bologna, 2025, p. 106.

⁷ Secondo il quale essa «oggi consiste nel far quadrare il cerchio, tenendo insieme libertà d'informazione, diritti fondamentali, tutela della sicurezza, protezione della democrazia, garanzia di un mercato contendibile, insieme alla promozione dell'innovazione tecnologica e della crescita economica»; cfr. di tale Autore, *Il costituzionalismo digitale tra Stati Uniti e Europa*, in *Unione europea e Diritti*, 2025, p. 1 ss.

⁸ Per un approfondimento giuridico di tali nuovi mezzi si vedano M. E. Bucalo, *Intelligenza Artificiale e deepfakes: le nuove frontiere della disinformazione e i possibili rimedi giuridici*, in *MediaLaws*, 2024, p. 55 ss.; O. POLLICINO, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di Internet*, in *Rivista di diritto dei media*, 2018,

occuparsi criticamente almeno di talune delle questioni tutt'oggi irrisolte della conformità dello *status* della concessionaria di servizio pubblico audiovisivo italiana al conferente quadro giuridico europeo. Ciò, beninteso, in una chiave tesa a valorizzare (e tutelare) il vero compito dell'emittente pubblica secondo la disciplina applicabile, oggi ancor più fondamentale proprio in ragione dei forti rischi per il pluralismo legati al funzionamento dei nuovi strumenti d'informazione.

L'impressione di fondo, in altri termini, è che a inseguire la tutela giuridica del pluralismo esterno (la concorrenza tra i mezzi d'informazione) si sia invece in una certa misura smarrita la protezione del pluralismo interno, vale a dire la molteplicità di punti di vista espressi col medesimo mezzo informativo. Le grandi trasformazioni tecnologiche, che in questi anni si sono succedute velocissimamente nel mondo dei media (solo a citarne alcune: la multicanalità del digitale terrestre, la proliferazione dei *bouquet* televisivi a pagamento, l'incremento dei cataloghi *on-line* disponibili, l'esplosione dei *social media* e delle piattaforme digitali), quanta ricchezza incrementale di opinioni e di diversità di vedute hanno portato al cittadino e alla genuina formazione dell'opinione pubblica democratica? Forse poca, se siamo oggi al punto in cui gli analisti dei nuovi mezzi di comunicazione iniziano ad interrogarsi circa la «fallacia dell'effetto democratizzante» di *internet*⁹. Se questa preoccupazione può essere condivisa, se ne ricava il carattere oggi ancor più rilevante dei media pubblici nell'ottica funzionalistica di garantire il presidio fondamentale del pluralismo interno, per converso drasticamente compromesso dalla “bolla” dell'informazione *on-demand* – o peggio ancora targetizzata – recuperabile attraverso *internet*¹⁰. Ed è per questo che assume quindi una particolare rilevanza la disciplina dei media pubblici dettata dal diritto UE.

2. La specialità rafforzata delle concessionarie di servizio pubblico in base al diritto UE.

Riducendo all'essenza i termini della questione, in base all'orientamento dottrinale prevalente e alla giurisprudenza consolidata, la sfera di privilegio concessa alle emittenti nazionali di servizio pubblico si giustifica sostanzialmente per due ragioni: la prima è data dall'esigenza di tutelare a un tempo tanto il pluralismo esterno, mediante una sorta di sistema

p. 1 ss.; L. Ricci, *Per una nuova teorica della regolazione “forte” delle piattaforme digitali tra (necessario) intervento pubblico e tutela (necessaria) della libertà di espressione*, in *MediaLaws*, 2024, p. 254 ss.; N. RUCCIA, *Intelligenza artificiale e protezione del consumatore nelle piattaforme online*, in questa Rivista, 2025, p. 38 ss.; A. VICINANZA, *La responsabilità delle piattaforme digitali nei confronti dei contenuti illegali: dal caso Telegram al Digital Services Act*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, p. 1 ss.

⁹ L'espressione è presa in prestito da N. CARR, *Superbloom – Le tecnologie di connessione ci separano?*, Milano, 2025, p. 153 ss.

¹⁰ Il tema della “*bubble democracy*” e dei suoi risvolti costituzionali è stato perfettamente analizzato già da G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *MediaLaws*, 2018, p. 19 ss; in proposito si veda anche R. MONTALDO, *La tutela del pluralismo informativo nelle piattaforme online*, *ibid.*, 2020, p. 224 ss.

dualistico dell'informazione televisiva, quanto il c.d. pluralismo interno¹¹; la seconda risiede nell'autorevolezza dell'informazione fornita ai cittadini, come si dirà *infra*¹².

In ragione di questi due assunti, le concessionarie di servizio pubblico – *in primis* quella italiana – hanno sempre beneficiato di un regime di specialità rafforzata nel contesto già di per sé derogatorio dei servizi economici d'interesse generale (“s.i.e.g.”) prestati nel mercato interno. Se, infatti, l'art. 106 TFUE notoriamente ritaglia un significativo ambito di esentabilità¹³ – rispetto alle ordinarie regole di concorrenza – per quelle attività economiche denotate da carattere di essenzialità per i cittadini, i programmi della concessionaria pubblica beneficiano a ben vedere di una vera e propria zona franca rispetto all'applicazione delle regole generali.

Come noto, infatti, il regime di specialità del servizio pubblico radiotelevisivo trova riconoscimento – già a livello di diritto primario UE – nel Protocollo n. 29 allegato ai Trattati, che solo apparentemente ne iscrive il funzionamento nel contesto generale dei servizi pubblici essenziali, ma invero concede, di fatto, agli Stati membri un ambito di discrezionalità fenomenale, se non addirittura pressoché illimitata, attraverso la clausola dell'autonomia definitoria lasciata ai singoli Paesi¹⁴.

È questo il punto critico di ogni discussione sui servizi di media pubblici: cosa rientri o meno nella relativa nozione, dal momento che la zona di privilegio, che il diritto dell'Unione concede a tale forma di attività, dovrebbe essere più o meno giustificata alla luce del medesimo ordinamento comunitario solo e soltanto a seguito della sua corretta perimetrazione. E definire in Italia quali servizi e/o programmi ricadano precisamente nella nozione di servizio pubblico

¹¹ Stando alla pronuncia della Corte cost. 826/88 «il pluralismo dell'informazione radiotelevisiva significa, innanzitutto, possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici [...] Sotto altro profilo, il pluralismo si manifesta nella concreta possibilità di scelta, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione audiovisiva non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei»; par. 11. Si vedano anche Corte cost., 7 dicembre 1994, n. 420 e 7 maggio 2002, n. 155.

¹² In proposito, si confrontino anche le risultanze dell'Osservatorio annuale sul sistema dell'informazione – Anno 2025, pubblicato dall'Agcom, secondo cui «il servizio pubblico televisivo, con il 36,4% è la fonte ritenuta dai cittadini più affidabile»; p. 17. Il documento è reperibile su <https://www.agcom.it/publicazioni/osservatori/osservatorio-sulle-comunicazioni-n-1-2025>.

¹³ Nell'enorme bibliografia di commento a tale disposizione, si vedano A. GARDELLA, *Commento all'art. 106 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 1117 ss.; M. LIBERTINI, V. MINERVINI, *Commento all'art. 106 TFUE*, in F. ARENA, R. CHIEPPA, *Codice della concorrenza*, Milano, 2023, p. 94 ss. Di recente, D. GALLO, *La relazione tra servizi pubblici, tutela della concorrenza e solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Unione europea e Diritti*, 2025, p. 63 ss.

¹⁴ Si osservato in dottrina che «[p]uò esservi un grado adeguato di concorrenza che non garantisce il pluralismo (ad esempio in assenza di indipendenza nell'elaborazione o di autonomia editoriale dei fornitori di contenuti), e può esservi pluralismo anche in assenza di un grado sufficiente di concorrenza su taluni mercati (ad esempio un operatore che gestisce la piattaforma distributiva in regime di monopolio può consentire la libertà di accesso necessaria [...]); F. BASSAN, S. VENTURINI, *Pluralismo e par condicio*, in F. BASSAN, E. TOSI, *Diritto degli audiovisivi – Commento al nuovo Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi e Radiofonici come modificato dal D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 44*, Milano, 2012, p. 143. Si veda anche sul tema V. FRANCESCHELLI, E. M. COTUGNO, *Diritto delle comunicazioni – Studi e capitoli*, Milano, 2022, specialmente p. 150 ss.; M. KOZAK, *The Media Pluralism Principle, The Financing of Public Broadcasters, and EU Law*, in *German Law Review*, 2024, p. 111 ss.; R. MASTROIANNI, *Freedom of pluralism of the media: an European value waiting to be discovered?*, in *MediaLaws*, 2022, p. 100 ss.; R. MASTROIANNI, C. MASSA, *La nuova politica europea in tema di libertà di informazione e lo Stato di diritto*, in G. AMATO, N. VEROLA (diretto da), *Europa tra presente e futuro*, Treccani, 2023, p. 143 ss.; R. MASTROIANNI, F. FERRARO (a cura di), *Libertà di informazione e Diritto dell'Unione europea – Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo*, Napoli, 2022.

è operazione decisamente complessa, se non impossibile, come tenteremo di illustrare nel prosieguo.

Per quanto il tema dell'esatta definizione del mandato della concessionaria di servizio pubblico sia indubbiamente risalente, nondimeno esso appare assumere nuova attualità alla luce dell'EMFA e delle preoccupazioni d'indipendenza, che tale disciplina UE pone in merito al finanziamento del servizio pubblico e del connesso rischio di occupazione del mezzo da parte del potere politico. Secondo l'EMFA, difatti, «sebbene i rischi di ciò che viene comunemente definito cattura dei media («media capture») riguardino l'intero mercato dei servizi di media, i fornitori di media di servizio pubblico sono particolarmente esposti a tale rischio, data la loro vicinanza allo Stato»¹⁵. Si tratta, allora, di ricercarne i rimedi.

Come noto, il c.d. Protocollo di Amsterdam – adattando *mutatis mutandis* all'emittenza pubblica radiotelevisiva il paradigma dell'art. 106, par. 2, TFUE – dà agli Stati membri il potere di (i) definire la nozione di servizio pubblico radiotelevisivo e (ii) di «provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione [...] nella misura in cui tale finanziamento non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione [...]».

L'esistenza di una per quanto limitata disciplina comunitaria *ad hoc* sul servizio pubblico radiotelevisivo – e sinanche di rango primario – si giustifica con l'idea latente, radicata anche tra i redattori dei Trattati – che solo l'esistenza di una concessionaria di servizio pubblico, finanziata dall'erario statale, possa assolvere alla funzione primaria di pluralismo interno e, in definitiva, garantire un adeguato livello di democraticità attraverso la garanzia di libertà di espressione dei cittadini europei e dei diversi corpi intermedi dello Stato.

Come, infatti, chiarito nella *Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva* del 2009¹⁶, «pur aprendo il mercato alla concorrenza, gli Stati membri hanno ritenuto che si dovesse mantenere il servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva, quale mezzo per garantire la copertura di vari settori e la soddisfazione di esigenze e di obiettivi politici che altrimenti non sarebbero necessariamente soddisfatti in misura ottimale. Il che è stato confermato nel protocollo interpretativo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri, allegato al trattato CE (il «protocollo di Amsterdam»)¹⁷.

In realtà, a ben vedere, non solo lo stesso ordinamento europeo riprende l'idea statale della necessità del controllo pubblico di una parte del mezzo audiovisivo¹⁸, ma si spinge a fornire uno *status* particolarmente privilegiato alla concessionaria del servizio pubblico rispetto finanche agli ulteriori s.i.e.g., mediante il riconoscimento di fatto agli Stati membri di una (apparente) delega in bianco sulla materia.

¹⁵ Cfr. il trentesimo considerando.

¹⁶ In G.U.U.E. C257 del 27 ottobre 2009, p. 1.

¹⁷ Cfr. secondo cons. della Comunicazione del 2009.

¹⁸ Senza poter in questa sede ripercorrere la giurisprudenza costituzionale italiana sul tema, è noto come – soprattutto nelle decisioni più risalenti – fosse insita una sorta di concezione di monopolio naturale dell'attività radiotelevisiva. Ad esempio, nella pronuncia 148/81, i Giudici delle leggi osservarono come «il servizio pubblico essenziale di radioteletrasmissione, su scala nazionale, di preminente interesse generale, può essere riservato allo Stato in vista del fine di utilità generale costituito dalla necessità di evitare l'accentramento dell'emittenza radiotelevisiva in monopolio od oligopolio privato. Necessità, va aggiunto, che non emerge soltanto in relazione alla maggiore o minore disponibilità delle frequenze di trasmissione, ma attiene altresì alla natura del fenomeno delle radioteletrasmissioni visto nel contesto socioeconomico in cui esso è destinato a svilupparsi»; cfr. par. 2.

Difatti, ad avviso della Commissione europea, «il servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva, pur avendo un'evidente importanza economica, *non è paragonabile a un servizio pubblico di qualunque altro settore economico*. Non vi è un altro servizio che allo stesso tempo abbia accesso a un così ampio settore della popolazione, fornisca tante informazioni e contenuti e in tal modo raggiunga e influenzi i singoli individui e l'opinione pubblica»¹⁹ (corsivo aggiunto). In particolare, il ruolo della concessionaria del servizio pubblico è direttamente ricollegato all'autorevolezza informativa che gli viene riconosciuta dai cittadini europei²⁰.

Tale convinzione circa la speciale *mission* ontologicamente spettante al servizio pubblico audiovisivo e multimediale (oggi media di servizio pubblico) ha quindi da sempre determinato una sorta di “zona franca” rispetto all'applicazione delle regole UE di concorrenza, ben al di là di quanto non sia già consentito alle autorità pubbliche nazionali derogare in presenza di un s.i.e.g., sulla scorta delle ben note regole dettate dal c.d. pacchetto *Altmark*²¹.

In definitiva, i pochi vincoli imposti dal Protocollo n. 29 agli Stati membri sono così sintetizzabili: a) definizione chiara del mandato di servizio pubblico audiovisivo e multimediale²²; b) obbligo di separazione contabile tra le poste economiche riferibili all'attività commerciale gestita dalla concessionaria e quelle invece imputabili all'espletamento dei compiti di servizio pubblico finanziati col canone statale²³; c) divieto di sussidi incrociati²⁴.

In Italia, in base all'atto di *Affidamento in concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale ed approvazione dell'annesso schema di convenzione*²⁵, la

¹⁹ Cfr. nono cons. della medesima Comunicazione.

²⁰ Secondo la Commissione europea, infatti, «il servizio di emittenza radiotelevisiva è percepito in generale come una fonte molto affidabile di informazioni e rappresenta, per una percentuale non irrilevante della popolazione, la principale fonte di informazione». Cfr. decimo cons. della Comunicazione del 2009.

²¹ Notoriamente tale pacchetto mira a fornire le linee guida per le autorità nazionali in ordine ai presupposti in presenza dei quali sia legittimamente possibile, dal punto di vista del diritto UE, concedere sussidi pubblici, a titolo di compensazione degli oneri di servizio pubblico, alle imprese affidatarie della gestione di un servizio economico di interesse generale, senza che ciò comporti dunque l'applicazione delle regole del Trattato in materia di aiuti di Stato. Tale pacchetto comprende: i) la *Comunicazione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale*; ii) la *Decisione 2012/21/UE — applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale*; iii) la *Comunicazione — disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico*.

²² Secondo la Commissione europea, infatti, «[l]a definizione, da parte degli Stati membri, del mandato di servizio pubblico deve essere quanto più precisa possibile, senza lasciare dubbi sull'intenzione dello Stato membro di includere o no nel mandato di servizio pubblico una determinata attività esercitata dall'operatore incaricato. In mancanza di una definizione chiara e precisa degli obblighi imposti all'emittente di servizio pubblico, la Commissione non sarebbe in grado di svolgere la funzione affidatale dall'articolo 86, paragrafo 2 e non potrebbe quindi concedere nessuna esenzione a norma di tale articolo»; cfr. par. 45.

²³ In base all'art. 14, co. 1, dell'atto di concessione alla RAI, «[i]n conformità con quanto stabilito dall'art. 47, commi 1 e 2, e nel rispetto del diritto dell'Unione europea, la società concessionaria predispone il bilancio di esercizio indicando in una contabilità separata i ricavi derivanti dal gettito del canone [...] rispetto ai ricavi delle attività svolte in regime di concorrenza».

²⁴ In base al par. 40 della Comunicazione del 2009, «[l]a Commissione valuta [...] se vi siano garanzie sufficienti per evitare effetti sproporzionati del finanziamento pubblico, una compensazione eccessiva o sovvenzioni incrociate e per assicurare che, nelle loro attività commerciali, le emittenti di servizio pubblico rispettino le condizioni del mercato». Inoltre, l'atto di concessione alla RAI prevede all'art. 11, co. 4, che «[l]e attività di cui al comma 1 [le attività commerciali; ndr] devono essere remunerate esclusivamente con ricavi diversi dal canone di abbonamento e sono assoggettate a contabilità separata, nel rispetto del diritto dell'Unione europea».

²⁵ Approvato con d.p.c.m. del 28 aprile 2017.

concessione è assegnata in esclusiva alla RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a. fino ad aprile 2027 e ha ad oggetto «il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale da intendersi come servizio di interesse generale, consistente nell'attività di produzione e diffusione su tutte le piattaforme distributive di contenuti audiovisivi e multimediali diretti, anche attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie, a garantire un'informazione completa e imparziale, nonché a favorire l'istruzione, la crescita civile, la facoltà di giudizio e di critica, il progresso e la coesione sociale, promuovere la lingua italiana, la cultura, la creatività e l'educazione ambientale, salvaguardare l'identità nazionale e assicurare prestazioni di utilità sociale» (art. 1)²⁶.

Appare del tutto evidente come si tratti di una definizione eccessivamente ampia, non in grado di distinguere compiutamente né i generi di programmazione sussumibili nella nozione di servizio pubblico, né le modalità di fruizione/distribuzione necessarie ad assolvere realmente a tali compiti; ma su tale aspetto si ritornerà successivamente.

3. L'importanza della nozione di servizio pubblico nel settore dei media.

Uno dei profili più complessi - e al contempo fondamentale anche nell'ottica del finanziamento e delle correlate questioni d'indipendenza poste dall'EMFA - è la qualificazione giuridica da assegnare ai media di servizio pubblico e, più in generale, ad ogni servizio che veicoli contenuti informativi. Se si tratti, cioè, di s.i.e.g. sussumibili nell'ambito di operatività dell'art. 106, par. 2, TFUE, o meno.

Anche su questo aspetto è lo stesso quadro giuridico di riferimento ad essere del tutto incerto. Provando a risistemare organicamente le diverse ipotesi normative, è possibile rinvenire almeno tre differenti qualificazioni.

In base ad una prima possibile ricostruzione, solo le attività della concessionaria di servizio pubblico finanziate dalle risorse statali ricadono nella nozione di s.i.e.g.. Questa nozione soggettiva affonda le radici nell'idea storica del servizio radiotelevisivo come monopolio naturale di competenza statale ed è comunque tutt'oggi rintracciabile in tutta la filiera di atti nazionali relativi alla concessione ed esercizio del servizio pubblico audiovisivo e multimediale. Difatti, nell'atto di affidamento citato in precedenza, all'art. 1, si afferma espressamente che «[l]a concessione ha per oggetto il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale da intendersi come servizio di interesse generale».

A tale ricostruzione – ampiamente opinabile perché in aperto contrasto col principio comunitario di proporzionalità – se ne aggiunge un'altra senz'altro più coerente col quadro giuridico europeo di riferimento e, soprattutto, più aderente alla necessità di un corretto temperamento tra diritto UE della concorrenza e tutela del pluralismo dell'informazione: nell'ambito dei servizi offerti dalla concessionaria di servizio pubblico, sono s.i.e.g. solo i servizi di media espressamente indicati dal mandato di servizio pubblico. Questa nozione soggettivo-funzionalistica è quella che più risulta in linea con lo spirito del Protocollo n. 29, della Comunicazione del 2009 della Commissione europea sul servizio pubblico radiotelevisivo e, in definitiva, con l'*acquis communautaire* consolidato nel c.d. pacchetto *Altmark*.

²⁶ In tema, cfr. F. BASSAN, *Il Servizio pubblico nell'audiovisivo*, in F. BASSAN, E. TOSI, *Diritto degli audiovisivi – Commento al nuovo Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi e Radiofonici come modificato dal D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 44, op. cit.*, p. 159 ss.; R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Milano, 2023, p. 277 ss.

In particolare, questa definizione più ristretta appare meglio rispondere al principio di proporzionalità richiesto dalla Commissione europea con riferimento allo sviluppo di *nuovi servizi audiovisivi di portata rilevante*; per il loro lancio da parte della concessionaria, difatti, la Comunicazione del 2009 richiede che «[p]er evitare che il finanziamento pubblico di nuovi servizi audiovisivi di portata rilevante non alteri gli scambi e la concorrenza in misura contraria all'interesse comune, gli Stati membri valuteranno, in base ai risultati della consultazione aperta, l'incidenza globale del nuovo servizio sul mercato, raffrontando la situazione in presenza e in assenza del nuovo servizio pianificato»²⁷. Ne risulta che non è sufficiente la mera imputabilità soggettiva alla concessionaria di servizio pubblico di un determinato servizio audiovisivo o multimediale, ai fini della sua inclusione nella *mission* di servizio pubblico, ma occorre che tale servizio sia connotato da una particolare utilità sociale, verificata anche mediante un *public value test*²⁸.

In base ad un'ulteriore possibile ricostruzione, invece, la qualificazione come s.i.e.g. di un determinato servizio di media non dipende dalla personalità giuridica (pubblica o privata) del soggetto prestatore, ma dalla tipologia di contenuto diffuso. Secondo questa nozione oggettiva del servizio pubblico è il contenuto informativo veicolato ad assurgere ad elemento qualificante del relativo mandato; la differenza con l'interpretazione precedentemente esposta sta nel fatto che, in questo caso, diviene del tutto irrilevante la natura e proprietà dell'emittente (pubblica o privata), dovendosi unicamente tenere conto del tipo di servizio diffuso.

Tale interpretazione pure trova diversi fondamenti giuridici. Nel nostro ordinamento, in base all'art. 6., co. 1, TUSMA, «[l]'attività di informazione mediante servizio di media audiovisivo o radiofonico, costituisce un servizio di interesse generale»; se ne ricava che tutti i contenuti di tipo informativo, anche se diffusi da testate private, ricadrebbero nella nozione di s.i.e.g. e potrebbero astrattamente essere ricompresi in un ambito derogatorio rispetto all'applicazione delle regole generali di concorrenza. Anche la Raccomandazione UE *sulle garanzie interne di indipendenza editoriale e la trasparenza della proprietà nel settore dei media* qualifica le informazioni rese dai media audiovisivi come un «bene pubblico» e ne rinviene una «funzione sociale essenziale»²⁹.

Sinanche a livello nazionale, e peraltro proprio in merito alla definizione degli ulteriori obblighi di servizio pubblico da parte di Agcom, si legge che «pur essendo responsabilità di *tutti gli operatori* fornire un servizio di interesse generale [...] non si può ritenere che in capo alla concessionaria pubblica incomba un obbligo rafforzato, tanto in relazione alla fornitura di informazione veritiera, quanto in relazione alla promozione dell'informazione accreditata da soggetti qualificati»³⁰ (corsivo aggiunto); in altri termini, pur atteggiandosi il ruolo della

²⁷ Cfr. par. 88 della Comunicazione, in base al quale, peraltro, «[n]el valutare l'incidenza sul mercato, tra gli aspetti pertinenti vi sono per esempio l'esistenza di offerte analoghe o sostituibili, la concorrenza in termini di contenuti, la struttura del mercato, la posizione sul mercato dell'emittente di servizio pubblico, il livello di concorrenza e gli effetti potenziali su iniziative private. Tale incidenza deve essere controbilanciata dal valore che i servizi in questione presentano per la società. Nel caso che gli effetti sul mercato siano negativi in misura preponderante, il finanziamento statale dei servizi audiovisivi apparirà proporzionato soltanto se giustificato dal valore aggiunto in termini di soddisfacimento delle esigenze sociali, democratiche e culturali della società, tenendo conto anche dell'attuale offerta complessiva di servizio pubblico».

²⁸ Sul tema, *ex multis*, si vedano D. Pelekis, M. Kozak, *Ensuring the Mission of Public Service Broadcasters*, in *Verfassungsblog on Matters Constitutional*, del 16 luglio 2024.

²⁹ Cfr. secondo cons.

³⁰ Del. Agcom n. 266/22/CONS, quarto considerato.

concessionaria a maggior presidio pluralistico, comunque qualsivoglia forma d'informazione – indipendentemente dalla natura dell'emittente – ricadrebbe nei s.i.e.g.

L'importanza di una perimetrazione quanto più circoscritta (e soprattutto certa) del mandato di servizio assolve a un duplice elemento finalistico: lo sfruttamento ottimale delle risorse pubbliche solo e soltanto per quei programmi/servizi che garantiscono il pluralismo interno; un più corretto e puntuale monitoraggio sul livello di pluralismo e sull'uso delle risorse. In definitiva, serve a garantire alla collettività uno spazio d'informazione autorevole e variegata, a fronte della bolla informativa di internet.

4. Finanziamento e indipendenza dei fornitori di media di servizio pubblico.

Come si accennava, una delle principali preoccupazioni poste dall'EMFA è proprio relativa ai media pubblici e, quindi, alla qualità dell'informazione che essi offrono. Le perplessità riguardano ovviamente la *governance*³¹, ma anche – per quanto maggiormente rilevante ai nostri fini – i profili di finanziamento dei servizi di media pubblici.

Secondo l'EMFA, difatti, «mentre le imprese indipendenti del settore dei media investono le proprie risorse in un'informazione di alta qualità conforme agli standard giornalistici, alcuni fornitori di media di servizio pubblico «catturati» che non rispettano tali standard potrebbero fornire informazioni non equilibrate, ricevendo nel contempo sovvenzioni dallo Stato»³².

Tuttavia, in un quadro normativo del tutto generico come quello innanzi descritto e che lascia alle autorità politiche nazionali una discrezionalità talmente ampia da apparire quasi arbitraria, è chiaro che il rischio di *media capture*, paventato dall'EMFA, tenda a dilatarsi; in altri termini, allorquando sussista il fondato timore che il finanziamento statale, necessario al sostentamento dei media pubblici, possa al contempo rappresentare una preoccupante leva di controllo politico (non pluralistico) dei media da parte del gruppo di maggioranza di potere, può dirsi controintuitivo che l'esigenza di abbassamento di tale rischio postuli una particolare attenzione all'ambito delle attività finanziabili e quindi, in definitiva, alla perimetrazione della nozione di servizio pubblico a quanto davvero necessario.

Detto questo, in Italia, non vi è però mai stata alcuna compiuta riflessione delle autorità pubbliche su quali contenuti e servizi debbano essere realmente considerati di servizio pubblico e possano perciò essere meritevoli del sussidio pubblico mediante il c.d. canone RAI³³. Del tutto vago sul punto appare – oltre all'atto di affidamento – anche il Contratto di servizio vigente³⁴, così come non appare di particolare ausilio alla ricerca di migliore definizione del mandato di servizio pubblico la delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, recante *Approvazione delle Linee-Guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale ai sensi dell'articolo 59, comma 6, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208 (quinquennio 2021-2028)*; basti solo notare come in tali

³¹ Sul punto, si veda l'art. 5, parr. 1 e 2, dell'EMFA.

³² Cfr. trentesimo considerando.

³³ La concessione RAI prevede che «[i]l costo delle attività derivanti dal servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale è coperto dal versamento, di una quota del canone di abbonamento di cui al regio decreto-legge 21 febbraio 1938 n. 246, convertito nella legge 4 giugno 1938, n. 880 e successive modificazioni, che dovrà assicurare l'equilibrato assetto economico della gestione in relazione agli obblighi posti dalla normativa vigente, dalla presente convenzione e dal contratto nazionale di servizio».

³⁴ Attualmente è in vigore il Contratto di Servizio 2023-2028; in G.U. n. 121 del 25.5.2024.

Linee Guida – istituzionalmente deputate proprio all’individuazione degli obblighi di servizio pubblico – si rinvergono indicazioni precettive molto generiche, del tipo di quella secondo la quale «intelligenza e leggerezza dovranno sempre connotare i programmi di intrattenimento e gli spettacoli»³⁵.

Peraltro, le Linee Guida sembrano adottare un procedimento “rovesciato” di perimetrazione del mandato di servizio pubblico e della quantificazione del contributo statale a titolo di compensazione, perché – piuttosto che principiare dall’individuazione di quei contenuti veramente indispensabili alla democrazia partecipativa e, conseguentemente, rintracciare l’entità del finanziamento ad essi strettamente necessari – stabiliscono che «il perimetro degli obblighi del nuovo contratto di servizio sarà definito in coerenza con le risorse economiche pubbliche complessive derivanti dal canone. La valutazione del complesso delle risorse disponibili potrà, quindi, consentire non solo una chiara definizione degli obiettivi da assegnare al servizio pubblico, ma anche il perseguimento di un’efficace razionalizzazione della spesa». Non è per nulla chiaro, in questo modo, come si possa evitare di procedere a sovra-compensazione vietata dal citato pacchetto *Altmark*.

Alla luce di quanto precede, occorre allora chiedersi se, pur acconsentita dal diritto primario UE la deroga rispetto alle regole di concorrenza per il servizio pubblico audiovisivo e multimediale, nozioni così ampie e onnicomprensive siano comunque compatibili col quadro giuridico europeo di riferimento e non eccedano, comunque, il principio di proporzionalità che si deve porre alla base – anche in questo caso – del rapporto derogatorio sussistente tra diritto *antitrust* e tutela del pluralismo.

È vero che la Comunicazione del 2009 ammette anche una definizione qualitativa del mandato di servizio pubblico, ma è vero altrettanto che essa impone comunque agli Stati di escludere da tale perimetro le attività non necessarie allo scopo e che determinino distorsioni sproporzionate della concorrenza³⁶.

Ovviamente il parametro valutativo per questo tipo di analisi non può che essere rintracciato nell’*acquis* giurisprudenziale relativo all’applicazione dell’art. 106, par. 2, TFUE e, quindi, nella *Comunicazione della Commissione sull’applicazione delle norme dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale*, che lo consolida. Senonché, sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia sul finanziamento ai s.i.e.g., l’atto di affidamento con compensazione dell’onere di servizio pubblico dovrebbe riguardare unicamente quelle prestazioni di servizi che verosimilmente il libero mercato non intende offrire in ragione dello squilibrio tra costi e profitti, che renderebbe l’attività scarsamente profittevole e, perciò, non attraente in ottica puramente economica.

Nella citata Comunicazione del 2009 difatti, per quanto agli Stati membri venga riconosciuta un’ampia autonomia definitoria, si osserva come «in generale, l’affidamento di una specifica missione di servizio pubblico implica la prestazione di servizi che un’impresa, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni»; di conseguenza, «non sarebbe opportuno attribuire obblighi specifici di servizio pubblico ad un’attività che è già fornita o che può essere fornita

³⁵ Delibera Agcom n. 266/22/CONS, cfr. All. A, p. 7.

³⁶ Cfr. parr. 47 e 92 della Comunicazione del 2009.

in modo soddisfacente e a condizioni, quali prezzo, caratteristiche obiettive di qualità, continuità e accesso al servizio, coerenti con il pubblico interesse, quale definito dallo Stato, da imprese operanti secondo le normali regole del mercato»³⁷.

In definitiva, per quanto nella materia relativa al servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale le esigenze di tutela del pluralismo interno ai mezzi d'informazione abbiano indotto alla costituzionalizzazione di un vero e proprio ambito derogatorio rispetto all'applicazione delle ordinarie regole di concorrenza, il punto di equilibrio tra *antitrust* e regolamentazione settoriale andrebbe rintracciato nel corretto utilizzo del test di proporzionalità e, conseguentemente, nel ridimensionamento dell'ambito del servizio pubblico audiovisivo e multimediale finanziato dal canone a quanto strettamente necessario, tenendo in debito conto tutto quanto il libero mercato già offra, al soddisfacimento delle «esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società» secondo lo spirito del Protocollo n. 29.

Le osservazioni che precedono appaiono peraltro ancor più cogenti alla luce dell'evoluzione digitale che *de iure condendo* s'intende imprimere alla concessionaria di servizio pubblico; infatti, in base all'art. 3 dell'odierno Contratto di Servizio, «nell'espletamento del servizio pubblico, la Rai si impegna ad accelerare la trasformazione da *broadcaster* a *digital media company* sia investendo, in coerenza con le risorse economiche pubbliche derivanti dal canone riconosciute a Rai, in soluzioni innovative di natura tecnica e tecnologica per un accesso universale, facile ed efficiente, all'offerta del servizio pubblico su tutte le piattaforme, sia garantendo un'offerta digitale rilevante, accessibile e fruibile per ogni cittadino utente che lo accompagni nei diversi momenti e nelle diverse modalità di consumo». Si tratta, evidentemente, della prospettiva di un ulteriore ampliamento – in ottica di digitalizzazione – delle attività della RAI finanziabili mediante canone pubblico e, quindi, potenzialmente soggette a controllo politico, con conseguente rischio di mortificazione delle preoccupazioni espresse dall'EMFA circa il rapporto tra indipendenza e finanziamento.

Peraltro, le soluzioni offerte sul punto dal regolamento UE appaiono del tutto generiche e insoddisfacenti, considerato che l'EMFA si limita a stabilire che «gli Stati membri provvedono affinché le procedure di finanziamento dei fornitori di media di servizio pubblico si basino su criteri trasparenti e oggettivi stabiliti in anticipo. Tali procedure di finanziamento garantiscono che i fornitori di media di servizio pubblico dispongano di risorse finanziarie adeguate, sostenibili e prevedibili corrispondenti all'adempimento della loro missione di servizio pubblico e alla capacità di sviluppo nell'ambito di tale missione. Tali risorse finanziarie sono tali da salvaguardare l'indipendenza editoriale dei fornitori di media di servizio pubblico»³⁸. Appare del tutto evidente come si tratti di affermazioni dal contenuto precettivo generico, espressione di principi generali già facilmente evincibili dal sistema europeo.

5. Alcune considerazioni conclusive.

In definitiva, l'esigenza primaria di protezione del c.d. pluralismo interno, vale a dire la garanzia imprescindibile che almeno alcuni veicoli di comunicazione (*id est* quelli statali) siano

³⁷ Cfr. parr. 47-48.

³⁸ Art. 5, co. 3.

accessibili anche alle minoranze nell'esercizio della loro libertà di espressione, ha sempre giustificato l'esistenza di uno statuto speciale per la concessionaria di servizio pubblico.

Si tratta di uno *status* del tutto eccezionale, perché, in realtà, il regime concesso dal diritto dell'Unione europea ai media pubblici deroga a sua volta la disciplina *ad hoc* già riservata ai servizi di interesse economico generale; quest'ultima – come si diceva innanzi – trova il proprio punto di equilibrio tra potere statale d'intervento e libertà d'iniziativa economica nell'introduzione dell'obbligo di una preventiva, chiara e circoscritta definizione del mandato di servizio d'interesse economico generale in funzione dell'obiettivo pubblico primario perseguito.

Tutto questo non accade, invece, per i servizi di media pubblici, per i quali l'applicazione del principio di stretta necessità recede grandemente innanzi al dogma necessario del pluralismo interno; e ciò sia per una maggiore discrezionalità indubitabilmente concessa dal Protocollo n. 29 agli Stati membri, sia per una discutibile applicazione pratica dell'ordinamento interno italiano che, sempre più, dilata l'ambito dei servizi normativamente riconducibili al mandato di servizio pubblico.

Se il tema è di certo tralatizio, esso però riprende nuova attualità con l'adozione dell'EMFA e con il dilemma che esso pone in merito al finanziamento dei servizi di media pubblici: da un lato, difatti, il contributo mediante erario statale rappresenta (al netto di alcune provvidenze integrative, come la pubblicità commerciale e quella istituzionale) la sola risorsa economica in grado di garantire la presenza dei mezzi di diffusione statali e, con essi, del pluralismo interno e delle libertà che lo accompagnano; dall'altro, e per converso, proprio la pressoché dipendenza dell'emittenza pubblica dal canone statale pone il grande pericolo della cattura del media da parte del potere politico diacronicamente prevalente.

La questione è complessa, ma, a nostro modo di vedere, apre finalmente la strada ad una seria discussione circa il perimetro del mandato di servizio pubblico e il novero delle attività che è davvero necessario ricomprendervi; a ben vedere, si tratta solo di applicare – finalmente – anche alla materia che qui ci occupa il generale principio di proporzionalità e ragionevolezza che si rinviene nella dottrina *Altmark*. In altri termini, il rischio paventato dall'EMFA circa la cattura dei media pubblici da parte del potere politico di governo con compromissione, non solo e soltanto della loro indipendenza, ma in termini ancor più gravi del carattere genuino dell'opinione pubblica e – per questa via – dello stato di diritto e della democrazia in Europa, può forse in parte essere ridotto attraverso una più puntuale individuazione di quei servizi che, in quanto necessari a garantire la pluralità di voci e la vitalità delle minoranze, siano effettivamente meritevoli del finanziamento statale.

Diversamente il rischio è il raggiungimento dell'effetto opposto a quello che l'EMFA mira a evitare, dal momento che un'incontrollata dilatazione delle attività della concessionaria pubblica, resa possibile dall'apposito uso normativo di definizioni del tutto ampie e generiche, non necessariamente garantisce il pluralismo interno, ma anzi riduce il dibattito e favorisce l'omologazione dell'opinione pubblica; difatti, in tal modo, si offrono oggi al potere politico di maggioranza ancora più strumenti di propaganda, mediante il controllo di mezzi di comunicazione ampi ed eterogenei, ben più invasivi e intrusivi di quanto potesse sin qui accadere con la “vecchia” emittenza di servizio pubblico radiotelevisivo.

La nozione di fornitore di servizio di media pubblico - che l'EMFA introduce in sostituzione di quella di servizio pubblico radiotelevisivo (prima) e audiovisivo e multimediale (dopo) – è

talmente ampia da ricomprendere buona parte degli strumenti d'informazione che la tecnica oggi conosce; e non tutti, probabilmente, sono davvero così necessari al mantenimento di un adeguato livello di pluralismo interno e, quindi, meritevoli del finanziamento pubblico statale su cui si regge il cordone politica-informazione.

In definitiva, l'EMFA e le questioni d'indipendenza che esso propone non possono che necessariamente riaprire il dibattito sull'entità del finanziamento pubblico e, quindi, sulla necessità del *public value test*, affinché le risorse statali siano tutte e al pieno impiegate al raggiungimento del vero elemento finalistico della disciplina della concessionaria di servizio pubblico: la salvaguardia del pluralismo interno, oggi ancora più prezioso a fronte delle “bolle” informative di *internet* e dei suoi derivati.

Si tratta naturalmente di temi tanto complessi quanto delicati, perché forse – oggi più che prima – il rapporto tra democrazia e mezzi d'informazione mostra tutta la sua criticità; non occorre purtroppo soffermarsi su questo, perché è l'attualità geo-politica a mostrarlo drammaticamente³⁹.

³⁹ In proposito, si vedano F. FERRI, *Union's Tech-Related Sanctions and Moving Frontiers of the European Integration: Reflections on an Evolving Legal Landscape*, in *Unione europea e Diritti*, 2025, p. 29 ss.; A. MAFFEO, *La sottile linea di confine tra libertà di informazione e propaganda di guerra: il caso RT FRANCE*, in R. MASTROIANNI, F. FERRARO (a cura di), *Libertà di informazione e Diritto dell'Unione europea – Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo*, op. cit., p. 195 ss.