

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 27/03/2014

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/36099-la-commissione-parlamentare-per-l-indirizzo-generale-e-la-vigilanza-dei-servizi-radiotelevisivi-le-funzioni-in-materia-di-par-condicio>

Autore: Gianluigi Delle Cave

**La commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi: le funzioni in materia di "par condicio"**

LA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER  
L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI  
SERVIZI RADIOTELEVISIVI: LE FUNZIONI IN  
MATERIA DI "PAR CONDICIO"

INDICE

PREMESSA

CAPITOLO I: Introduzione

1. La televisione: un *medium* non neutrale
2. Una anomalia tutta italiana: il sistema radiotelevisivo
3. L'articolo 21 della Costituzione : la libertà di manifestazione del pensiero

CAPITOLO II: La disciplina della *par condicio* e la sua evoluzione

1. L'approccio costituzionale
2. La disciplina delle campagne elettorali: dagli anni '60 alla legge n. 515/1993
3. La legge sulla *par condicio* n. 28/2000
4. Informazione e comunicazione politica: i provvedimenti della Commissione bicamerale di vigilanza

## 5. I controlli e le sanzioni

### CAPITOLO III: I soggetti dell'etere: la Commissione bicamerale di vigilanza

#### 1. La commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

##### 1.1 Organi

##### 1.2 Attribuzioni

#### 2. I rapporti interistituzionali: il servizio pubblico radiotelevisivo

##### 2.1 La Commissione bicamerale e gli altri organi istituzionali (Governo, Parlamento, AGCOM)

##### 2.2 La Commissione bicamerale: un organo parlamentare diverso da Camera e Senato?

### CAPITOLO IV: Le funzioni della Commissione bicamerale in materia di *par condicio*

#### 1. Le funzioni a tutela del pluralismo televisivo

#### 2. Le competenze specifiche in tema di Tribune, trasmissioni politiche ed elettorali

#### 3. Le categorie di programmi nei nuovi regolamenti post legge n. 28/2000

#### 4. I programmi dell' Accesso

CAPITOLO V: Le disposizioni adottate dalla Commissione bicamerale per le elezioni regionali, provinciali e comunali del 2010.

1. Le disposizioni della Commissione bicamerale del 9 febbraio del 2010
2. L'ordinanza 1176/2010 del TAR Lazio: Federconsumatori contro il regolamento della Commissione bicamerale
3. Il problema della insindacabilità delle delibere della Commissione bicamerale sul servizio pubblico

## CONCLUSIONI

1. I nodi "a monte" della normativa sulla *par condicio*
2. Evoluzioni e prospettive dei programmi e delle forme della comunicazione

## BIBLIOGRAFIA

## PREMESSA

Il presente elaborato si propone l'obiettivo di sottoporre a disamina l'attività in materia di par condicio dell'organo parlamentare deputato alla vigilanza dei servizi radiotelevisivi in materia di par condicio.

Non ci sono oscure le polemiche che, con frequenza periodica, attraversano le istituzioni relativamente alla Commissione, le cui attribuzioni ci si accinge a considerare: si tratta di episodi che, per cadenza e origine, non possono essere tralasciati, in quanto dalla quotidianità appare chiaro che se vi è un ambito della *res publica* che non smette di offrire spunti di riflessione, quello è indubbiamente il settore radiotelevisivo.

Risulta doveroso puntualizzare che, se da un lato è inconcepibile immaginare che il funzionamento degli organi compresi nel sistema costituzionale possa svolgersi a prescindere da un contestuale dibattito politico, è altrettanto vero che il metodo d'indagine, lungi da pretese di completezza, focalizza l'attenzione sugli ingranaggi istituzionali, su dati normativi, su casi giurisprudenziali piuttosto che sulle empiriche vedute, sul confronto fra le diverse opinioni.

Esaminando dunque l'anatomia della Commissione d'indirizzo e vigilanza RAI, in merito alla spinosa questione della par condicio, si cercherà di descrivere criticamente uno scenario che abbracci diversi e qualificati orientamenti, attenendomi a una forma embrionale di "sillogismo del giurista" (il quale analizza il fatto alla luce della norma giuridica,

ricavandone le conseguenze che è lecito fare proprie) e affrontando in maniera non turbolenta una tematica di indiscusso rilievo.

# CAPITOLO I – INTRODUZIONE

Sommario: 1. La televisione, un *medium* non neutrale – 2. Una anomalia tutta italiana: il sistema radiotelevisivo – 3. L' art. 21 della Costituzione : la libertà di manifestazione del pensiero

## 1. La televisione, un *medium* non neutrale

La storia repubblicana italiana ha stimolato in più occasioni considerazioni sull'importanza che ricopre l'impiego dei mezzi di circolazione delle idee, in particolar modo quelle con forte connotazione politica, in tutte quelle occasioni in cui il cittadino, attraverso l'espressione del proprio voto, partecipa alla democrazia. E' chiaro che l'esercizio della sovranità passa necessariamente attraverso l'assunzione di consapevoli informazioni, che sono tali se permettono agli elettori di adottare consciamente le loro determinazioni di voto. Il canale tecnicamente più funzionale per la realizzazione dei servizi di comunicazione diretti ai cittadini<sup>1</sup>, destinatari del *medium* informativo è, inconfutabilmente, quello radiotelevisivo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ed il cui peso è simbolicamente illustrato da Luigi Einaudi nella massima "Conoscere per deliberare". A tale risultato giunge anche Bogi quando sostiene che "l' informazione attiene al modo sostanziale di essere del potere democratico" (C. DE MARTINI, introduzione a *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, 2005, Jovene, Milano, III ed. )

<sup>2</sup> Nel XXXVI *Rapporto annuale sulla situazione sociale del Paese* (2002) effettuato dal CENSIS si legge che "in Italia vi sono otto milioni di persone completamente dipendenti dalla televisione dal punto di vista comunicativo".

L'aspetto socialmente e giuridicamente più rilevante del suddetto fenomeno è rappresentato dall'indiscutibile pervasività del messaggio trasmesso, la cui capacità di catalizzare l'opinione pubblica crea il rischio che la collettività debba affrontare tentativi di organizzazione del consenso mirati al perseguimento di finalità distorte e sospette, estranee al gioco democratico.

Nel dibattito, riguardante l'uso della radiotelevisione, ci sono dunque tutti gli elementi per coinvolgere anche gli studiosi di quel ramo del diritto che si occupa dell'identificazione dei principi fondamentali dell'ordinamento e dell'osservazione delle condizioni attraverso le quali l'apparato valoriale, fondato nella Costituzione, trova precisa conferma nell'attività dei vari poteri dello Stato: il diritto costituzionale. Bisogna comprendere che l'interessamento dei costituzionalisti e degli operatori del diritto latamente intesi è tutt'altro che illegittimo, in un'area che *prima facie* evoca questioni prettamente tecniche, ma che lascia campo aperto al fiorire di numerose e delicate questioni giuridiche, la cui soluzione è motivo di forti diatribe che attengono non solo al medesimo testo costituzionale, ma anche alla sua trasfusione nelle fonti di produzione delle norme<sup>3</sup>. Pluralismo informativo, la natura politica piuttosto che amministrativa degli organi coinvolti e dei relativi atti, il ruolo della televisione, vero e proprio "quarto potere", costituiscono solo alcuni dei dibattiti dottrinali sulle molteplici sfaccettature della *subiecta materia*.

---

<sup>3</sup> *Perché i costituzionalisti si occupano di televisione*, L. PALADIN, p. 389, in Rapporto '93 sui problemi giuridici dell'informazione in Italia (a cura di P. Barile e R. Zaccaria), 1995, Giappichelli, Torino



## **2. Una anomalia tutta italiana: il sistema radiotelevisivo**

La cultura di una informazione imparziale e pluralistica è, nel caso italiano, rimasta circoscritta al dibattito culturale e politico-culturale. Con lo scemare nella società della sacralità dell'informazione, si è cercato il ricorso a organismi di tutela e di controllo, nonché a nobili appelli di deontologia professionale e a numerosi codici di disciplina.

A tal proposito, la Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nasce con una legge del 14 aprile del 1975: composta da quaranta membri, questi ultimi, secondo l' articolo 1, dovevano garantire "l' indipendenza, l' obiettività e l' apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali" del Servizio pubblico. La sfera di competenza (articolo 4) era però limitata alle rubriche di "Tribuna politica – elettorale – sindacale – stampa"; l' articolo 7, unico con riferimenti ai telegiornali, ricordava il dovere di dar corso a eventuali richieste di rettifica. Alla fine del 1995, la RAI aveva varato una "Carta dell' informazione e della programmazione a garanzia degli utenti" con l'intento di promuovere comportamenti virtuosi nell' interesse dei cittadini. Nel documento, il "dovere dell' imparzialità" doveva essere quello che maggiormente connotava l'identità del Servizio pubblico. Prevedeva inoltre un organo di controllo, la "Consulta – Qualità" composta da 5 persone nominate dal Consiglio di amministrazione dell' azienda, con funzioni tuttavia meramente consultive. Un ventaglio di raccomandazioni sì ampio (in riferimento alle trasmissioni informative e di

intrattenimento) ma largamente incompleto (mancavano richiami al trattamento dell'informazione politica dei telegiornali, all'uso delle interviste, alla gerarchizzazione delle notizie, la gestione del contraddittorio, i riferimenti alla regia dei dibattiti)<sup>4</sup>. Tra le tante anomalie va citata anche quella che Jacobelli definisce come la "transessualità" della RAI: metà pubblica, con canone, e quasi metà privata, con la pubblicità: due logiche contrastanti che impediscono al Servizio pubblico di perseguire con coerenza i propri fini istituzionali<sup>5</sup>.

### **3. L' articolo 21 della Costituzione : la libertà di manifestazione del pensiero**

Come è stato correttamente scritto, " lo stesso sistema democratico di stampo occidentale (liberale) non potrebbe vigere in Italia, se non sussistessero le situazioni garantite dall'art. 21 della Costituzione repubblicana "<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Una interessante modifica fu apportata dalla Commissione di vigilanza nell'aprile del 2004, quando inserì nel regolamento della par condicio in campagna elettorale l'obbligo del contraddittorio nelle trasmissioni di approfondimento (solo nei talk-show in campagna elettorale) (S. LEPRI, *La televisione e la comunicazione politica in Italia*, p. 15, in Nuova Antologia, 2004, Le Monnier, Firenze)

<sup>5</sup> Jader Jacobelli in *Della qualità televisiva* (Centro studi comunicazioni sociali, Viterbo, 1999) tratta di come la qualità del Servizio pubblico non va confusa con la qualità di tipo commerciale. Riporta inoltre una risoluzione del Parlamento europeo del 19 settembre 1996 nella quale si afferma che i Servizi pubblici "debbono sviluppare una programmazione pluralista innovativa e varia, rispondendo a norme etiche e qualitative elevate" e non "debbono sacrificare questo obiettivo di qualità alle forze del mercato".

Nonostante la palese semplicità della sua formulazione (soprattutto del primo comma, “tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione”), l’ art. 21 presenta alcune lacune, dovute principalmente al suo carattere “retrospettivo”: si è fatto carico cioè di problematiche legate al passato anziché affrontare la sfera complessiva del nuovo che avanzava. Esempio lampante, il caso della radio e della televisione: nell’articolo si tratta, nello specifico, solo di stampa ( dal secondo comma al quinto, riprendendo la questione affrontata un secolo prima dallo Statuto albertino) mentre dei suddetti mezzi di diffusione del pensiero non vi è neppure cenno e, almeno nel caso della radio, non si può certamente parlare di temi marginali o estranei alla società. Una sequela di profili concettuali formalmente tralasciati nell’ art. 21, ma che in testi normativi contemporanei riscontrano una più chiara considerazione. Nell’art. 19 della “Dichiarazione universale dei diritti dell’ uomo” del 1948, si può segnalare, ad esempio, un rilevante riferimento alla libertà d’informazione: “ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere”. Nonostante che la parola “informazione” non sia presente empiricamente nel testo costituzionale, l’ interpretazione più diffusa ha portato a considerare coperte dalla garanzia dell’ art. 21 non soltanto l’ espressione del pensiero ma anche le “notizie” e in genere le informazioni<sup>7</sup>. Non vi è dubbio che

---

<sup>6</sup> L. PALADIN, *Libertà di pensiero e libertà di informazione: problematiche attuali*, in *Quad. cost.*, n. 7, p. 232-233, 1987

<sup>7</sup> V. CRISAFULLI, *Problematica della libertà di informazione*, in *Il Politico*, p. 297, 1964

esiste una differenziazione concettuale tra opinioni, notizie e informazioni ma ciò non si traduce in una serie di diritti distinti (si parla a tal proposito di espressioni terminologiche diverse con cui si descrive la medesima libertà di espressione) bensì nel riconoscimento di una pari estensione, un'equivalenza compresa e garantita dall' art.21<sup>8</sup>. Ed è dal principio pluralistico che prende avvio l'individuazione del "diritto all'informazione" (ragionamenti specifici e circostanziati hanno caratterizzato anche la Corte sul tema nelle sentenze nn. 348/1990 e 112/1993 e nella sentenza n. 466/2002), principio il quale assume carattere decisivo e fondamentale nella disciplina della radiotelevisione. Si vuole, in questo modo, assicurare effettività alla libertà di espressione, scongiurando che essa possa qualificarsi come prerogativa di pochi soggetti. Significativamente si ritrova nella sentenza n. 420/1994 della Corte costituzionale che "dalla Costituzione deriva la necessità di garantire il massimo pluralismo esterno, al fine di soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all' informazione". Da tale dibattito giuridico, scaturisce poi tutta una successione di disposizioni e di principi costituzionali in materia di eguaglianza del voto, dai quali sgorga un altro dovere specifico di imparzialità, valido sia per i soggetti pubblici che privati, sarebbe a dire il diritto ad una "informazione equilibrata ed imparziale durante le campagne elettorali"<sup>9</sup>. Tali regole, incluse nella legge n. 515/1993 e successivamente ribadite dalla legge n. 28/2000, sono state applicate a

---

<sup>8</sup> Equiparazione più volte ribadita dalla stessa Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 25/1965. Nella sentenza n. 105/1972 si legge chiaramente che il diritto di manifestazione del pensiero comprende la "libertà di dire e di divulgare notizie, opinioni e commenti".

<sup>9</sup> G. GARDINI, *Le regole dell' informazione*, p. 112, 2009, Bruno Mondadori, Milano

tutte le consultazioni elettorali e referendarie e rese più incisive per quanto riguarda i controlli e le sanzioni, convenientemente differenziate tra grandi e piccole emittenti. Gli interventi in tal senso sono affidati, è vero, alla discrezionalità del legislatore al quale è affidato l'onere di dare forma ai principi costituzionali coerentemente con le indicazioni della Carta: tuttavia il rilievo preponderante che va ormai assumendo il settore radiotelevisivo obbliga a non tener più conto solo del "profilo attivo" della libertà dell'informazione, il quale rischia di dimostrarsi insufficiente e decisamente tendente a trasformarsi in una prerogativa di pochi e privilegiati soggetti.

## CAPITOLO II – LA DISCIPLINA DELLA PAR CONDICIO E LA SUA EVOLUZIONE

Sommario: 1. L'approccio costituzionale – 2. La disciplina delle campagne elettorali: dagli anni '60 alla legge n. 515/1993 – 3. La legge sulla *par condicio* n. 28/2000 – 4. Informazione e comunicazione politica: i provvedimenti della Commissione bicamerale di vigilanza – 5. I controlli e le sanzioni

### **1. L'approccio costituzionale**

Imparzialità e accuratezza sono i principi a cui deve rifarsi l'informazione. Questi ultimi sono citati in ogni legge incaricata di disciplinare il servizio radiotelevisivo, dalla legge n. 103/1975, attraverso la legge n. 223/1990 (legge "Mammì") e la n. 112/2004 (legge "Gasparri") fino al decreto legislativo n. 177/2005 ("Testo unico della radiotelevisione"). Accanto a tali concetti, si aggiunge la tutela della "genuinità" del voto, che la Corte costituzionale ritiene condizione irrinunciabile per le competizioni elettorali che si effettuano in una democrazia reale. La manipolazione, la falsificazione della realtà, attraverso messaggi deformanti della coscienza individuale, non è ritenuta certo conforme a "diritto". Tale mistificazione è infatti contraria ad alcuni fondamentali enunciati costituzionali: l'art. 2, laddove riconosce i "diritti inviolabili dell' uomo" e l'art. 3 (comma 2), che indica, quale scopo della Repubblica, il "pieno sviluppo della persona umana", che si può concretizzare innanzitutto tramite l'eliminazione di

quegli “ostacoli di ordine economico e sociale” che limitano “di fatto” la libertà e l’uguaglianza dei cittadini. Del resto non è casuale che la stessa legislazione penale, risalente al periodo fascista, contempli la fattispecie dell’ “abuso della credulità popolare”, identificata in “qualsiasi impostura” propagata “pubblicamente”, anche se “gratuitamente” (art. 661 c. p.).

Il principio della *par condicio* si ricollega in qualche modo a quella giurisprudenza (sentenza n. 420/1994) che ha inteso in termini estensivi il principio del pluralismo interno, ammettendone in alcuni casi l’ applicazione anche nei confronti dei soggetti privati nonché della concessionaria del servizio pubblico<sup>10</sup>. Nella sentenza n. 48/1964 la Corte costituzionale ebbe modo di enunciare un principio simile, prendendo spunto dalla disciplina riguardante il regolamento degli spazi relativi ai manifesti elettorali. Molto più particolareggiata è la decisione contenuta nella sentenza n. 161/1995 in tema di pubblicità e propaganda durante le campagne referendarie: la Corte non si pronunciò sulla questione di principio; ma pur condensando il suo interesse sulle disposizioni recanti limiti alla pubblicità e alla propaganda elettorale e referendaria, e giustificando le seconde, avallò indirettamente la possibilità di una normativa in materia basata sul principio della parità di trattamento. La Corte, insomma, si è limitata a “bocciare” le disposizioni restrittive concernenti la pubblicità referendaria, basando il suo ragionamento sul profilo attivo del diritto di informare e non considerando il diritto dei cittadini a usufruire di un’ informazione non squilibrata sulla base dei diversi mezzi economici. Resta il fatto che la normativa esistente deve

---

<sup>10</sup> In occasione della sentenza del 1994, la materia delle campagne elettorali poteva rappresentare un’ esemplificazione molto efficace: ma la Corte non ha detto nulla di esplicito in proposito.

essere considerata come espressione di un assioma generale: infatti nella sentenza 155/2002 la Corte ha respinto le censure di illegittimità sollevate, accogliendo l'interpretazione della *par condicio* quale , per l'appunto, principio generale<sup>11</sup>.

## **2. La disciplina delle campagne elettorali: dagli anni '60 alla legge n. 515/1993**

La parità di trattamento tra tutti i soggetti concorrenti in luoghi e spazi, pubblici e privati, designati alla propagazione di messaggi di propaganda e pubblicità elettorale ha trovato empirica e integrale attuazione solo nella legge n. 515/1993. In seguito i decreti legge del 1995 sulla *par condicio* hanno soltanto mitigato la rigidità di un principio ritenuto da alcuni eccessivo. Eppure la Corte costituzionale, 30 anni prima, ebbe modo di notare che nel periodo di campagna elettorale “si determina una situazione che giustifica l'intervento del legislatore ordinario, diretto a regolare il concorso con norme che tendono a porre tutti in condizioni di parità per evitare che lo svolgimento della vita democratica non sia

---

<sup>11</sup> La Corte dapprima ha chiarito tutti i dubbi di incostituzionalità e illegittimità legati alla legge 28/2000 (regolamentazione basata sul principio delle pari opportunità). Inoltre ha ribadito il diritto costituzionale dei cittadini a ricevere una informazione plurale in modo da poter effettuare “le proprie valutazioni avendo presente punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti”. La Corte ha poi affermato l'applicabilità del principio pluralistico non solo al servizio pubblico ma anche ai privati, anche al di fuori della campagna elettorale (anche se l'art. 11 della legge 313/2003 ha escluso l'applicabilità alle emittenti locali di alcune disposizioni sulla *par condicio*) (R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione*, p. 171, 2010, CEDAM, VII ed. , Padova)



ostacolato da situazioni economiche di svantaggio o politicamente di minoranza”<sup>12</sup>.

Storicamente, agli inizi degli anni '60, si decise di mantenere il sistema televisivo, soggetto a monopolio pubblico, in una condizione di apparente neutralità, vietando cioè la possibilità di utilizzare il nuovo mezzo per attività di informazione e propaganda partitica. Tale divieto non scaturiva da un espresso disposto legislativo, ma dalla volontà politica di mantenere il potente veicolo di trasmissione sotto un rigido controllo governativo. Anche quando, con la legge n. 212/1956, si attuò un ridisegno della disciplina della propaganda elettorale, non si avvertì l'esigenza di discutere sul tema della propaganda via etere. Il ciclo della “RAI governativa”, e l'apertura all' accesso e al “pluralismo interno”, si chiuse con la sentenza della Corte costituzionale n. 59/1960 (“Lo Stato monopolista di un servizio destinato alla diffusione del pensiero ha l'obbligo di assicurare, in condizioni di imparzialità e obiettività, la possibilità potenziale di goderne a chi sia interessato ad avvalersene per la diffusione del pensiero”)<sup>13</sup>. La regolazione dell' accessibilità dei partiti al servizio pubblico, impostazione che non sarebbe stata, successivamente, mai modificata nelle sue linee fondamentali, fu formalizzata solo con la legge n. 103/1975, la quale includeva il concetto di “pluralismo partitico” tra i suoi principi (art. 1, comma 2) e riservava (art. 4) alla Commissione parlamentare di vigilanza sui servizi radiotelevisivi il compito di

---

<sup>12</sup> Così nella sentenza n. 48/1964, nella quale la Corte ritenne non costituzionalmente illegittime alcune norme della legge n. 212/1956, contenenti limitazioni all' affissione di giornali murali e di manifesti di propaganda elettorale.

<sup>13</sup> F. LANCHESTER, *Propaganda elettorale in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quaderni costituzionali*, n.3, p.383-384, 1996

disciplinare direttamente le “Tribune”, che la RAI doveva trasmettere. Con la nascita delle emittenti private e la conseguente disgregazione del monopolio pubblico, si avviò un nuovo processo di discussione sulla questione del “pluralismo esterno”, constatando l’esigenza di concepire una nuova regolamentazione che intervenisse sui nuovi soggetti della sfera televisiva. Esigenza che si configurò subito impellente dato il vuoto normativo, in relazione alla emittenza privata, e la derivante possibilità di utilizzare modalità più aggressive di propaganda politica ed elettorale, in una prospettiva nettamente mercantile. Tale situazione si protrasse fino al 1990 (con le prospettive di regolamentazione completamente inevase): vani furono anche i tentativi di introdurre “codici di comportamento”, come quello suggerito dal Centro Calamandrei, il quale non ebbe esito alcuno<sup>14</sup>. Fallì, in merito alla pianificazione dell’accesso dei partiti e della propaganda elettorale, in quanto argomenti completamente accantonati, anche la legge 223/1990, relativamente alle emittenti private. L’unico argine a eventuali utilizzi “abusivi” dei media privati, fu costituito dall’estensione del divieto di fare propaganda nel giorno precedente ed in quello in cui si svolgono le elezioni (legge n. 19/1985, art. 9 bis).

Solo con la legge n. 515/1993, relativa alla disciplina delle campagne elettorali politiche (anticipata su alcuni punti dalla legge n. 81/1993 riguardante l’elezione diretta del sindaco e del presidente provinciale), il vuoto normativo venne parzialmente colmato. Relativamente al servizio pubblico, la legge 515 affermava, secondo una linea di continuità con la legge 103/1975, l’attribuzione alla Commissione parlamentare di indirizzo generale e di vigilanza del compito di disciplinare direttamente le rubriche

---

<sup>14</sup> F. LANCHESTER, *Propaganda elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, p. 386, 1996

elettorali, i servizi e i programmi elettorali. Elemento di novità costituiva invece l'apertura del servizio pubblico alla trasmissione di "propaganda" elettorale di liste e di gruppi di candidati, da svolgersi, in situazione di parità, nell'ambito di spazi idonei, secondo le direttive impartite dalla Commissione parlamentare (art. 1, comma 1)<sup>15</sup>. Per l'emittenza privata, la legge prevedeva una disciplina riguardo la "propaganda elettorale" e i "programmi e servizi di informazione elettorale". In relazione alla "propaganda elettorale", trasmissibile "a qualsiasi titolo" (oneroso o gratuito), la l. 515 (art. 1, comma 2) disponeva che gli spazi fossero offerti dalle emittenti ai candidati, alle liste, ai partiti in condizioni di parità, secondo quanto stabilito dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria. Nonostante ciò, la legge (art. 2, comma 1) vietava, nel corso delle campagne, la propaganda elettorale per mezzo di "spot pubblicitari e ogni altra forma di trasmissione pubblicitaria radiotelevisiva", distinguendo così diversi "modi propagandistici", quelli di propaganda elettorale ammessa e pubblicità elettorale vietata<sup>16</sup>. Quanto ai "programmi e servizi di informazione elettorale" (tavole rotonde, discorsi, confronto tra candidati ecc.), valevano le stesse condizioni previste dall'art. 1, comma 2. La legge non trattava la problematica inerente al trattamento equo ed imparziale dei partiti, anche in relazione alla informazione trasmessa dalle emittenti

---

<sup>15</sup> E. BETTINELLI, *Par Condicio*, p. 40-41, 1995, Einaudi, I ed., Roma

<sup>16</sup> Nella sentenza n. 161/1995 la Corte costituzionale giustifica tale distinzione, mettendo al bando l'utilizzo di tecniche comunicative intrinsecamente manipolative, in particolar modo se utilizzate all'interno di un contesto pervasivo come quello della televisione. Si consente dunque la propaganda, connotata da una esposizione maggiormente argomentata e completa delle opinioni, e si vieta la pubblicità, che utilizza la "suggestione di messaggi brevi e non motivati"; non vale tale limite per le campagne referendarie, nelle quali "i messaggi tendono, per la stessa struttura binaria del quesito, a risultare semplificati" ( G. CUPERLO, *Par condicio? Storia e futuro della politica in televisione*, p. 75, 2004, Donzelli, Roma)

pubbliche e private: interveniva, nei programmi di comunicazione politica e propaganda, con una serie di divieti, finalizzati a combattere l' inquinamento propagandistico in periodi "protetti" elettorali. Si vietava cioè la presenza di esponenti politici in tutti quei programmi diversi da quelli delle testate giornalistiche, nelle quali la loro presenza poteva essere giustificata se utili e decisivi per la completezza dell' attività informativa (art. 1, comma 5).

Un tentativo, quello della l. 515, di superare una situazione di anarchia, persistente sul versante del privato, sperimentando nuove soluzioni (come il coinvolgimento della figura del Garante). Ne venne fuori però un sistema "bicefalo", facente capo, per quanto riguarda il servizio pubblico, alla Commissione parlamentare, ed in quello della emittenza privata, al Garante, lasciando del tutto priva di regolamentazione la comunicazione politica delle emittenti private in periodi non elettorali<sup>17</sup>.

### **3. La legge sulla *par condicio* n. 28/2000**

La legge n. 28/2000, con le aggiunte e correzioni introdotte dalla legge n. 313/2003, costituisce un consistente tentativo di assestamento della materia<sup>18</sup>. Presupposto fondamentale è contenuto nell' art. 2, comma 1:

---

<sup>17</sup> F. MODUGNO, *Par condicio e costituzione* (in particolare i saggi di M. RUOTOLO e T. FROSINI), p. 698-699, 1997, Giuffrè Editore, Milano

<sup>18</sup> Successivi riferimenti normativi in tal senso sono:

- Il Decreto 8 aprile 2004 recante "Codice di autoregolamentazione in materia di attuazione del principio del pluralismo sottoscritto dalle organizzazioni rappresentative delle emittenti radiofoniche e televisive locali, ai sensi dell' art. 11, comma 2, della legge 28/2000, come introdotto dalla legge n. 313/2003"

“le emittenti radiotelevisive devono assicurare a tutti i soggetti politici con imparzialità ed equità, l’accesso alla informazione ed alla comunicazione politica”. Il trattamento non discriminatorio, che i soggetti politici hanno diritto a ricevere, si traduce in un duplice senso di “accesso”: in quello più classico, cioè di sfruttare quei programmi specifici (“comunicazione politica”) appositamente creati per permettere ai partiti di esternare direttamente le loro posizioni; e in quello, nuovo, di diritto dei soggetti politici a poter usufruire di un equo trattamento all’ interno della informazione erogata dalle emittenti (“informazione politica”), sia private che pubbliche (ci si riferisce al telegiornale, giornale radio, notiziario o programmi a contenuto informativo – giornalistico). Un diritto che, tra l’altro, non si limita alla durata delle campagne elettorali. La legge, inoltre, effettua una puntualizzazione delle forme di comunicazione, separando: “programmi di comunicazione politica” (“programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche”, art. 2, comma 2), predisposti dalle emittenti affinché venga promosso il confronto, dialogico e in presenza del contraddittorio, tra pensieri e considerazioni dei soggetti politici (tribune, interviste, tavole rotonde ecc.); “messaggi politici autogestiti” (“i messaggi recano una motivata esposizione di un programma o di una espressione politica ed hanno una durata compresa tra uno e tre minuti per le

- 
- La delibera n. 200/00/CSP recante “disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione nei periodi non elettorali”
  - Le delibere attuative della legge 28/2000 dell’ Autorità e della Commissione parlamentare di vigilanza relativamente a ciascuna campagna elettorale e referendaria
  - L’ art. 1, comma 6, della legge n. 249/1997, il quale conferisce alla Commissione per i servizi e prodotti dell’ AGCOM l’ incarico di constatare la mancata osservanza, da parte della società concessionaria del servizio pubblico, degli indirizzi generati dalla Commissione parlamentare per l’ indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, e di richiedere alla stessa concessionaria l’ avviamento di procedure disciplinari nei confronti dei dirigenti responsabili.
- (R. ZACCARIA, V. VALASTRO, M. GOBBO, *Il diritto delle telecomunicazioni*, p. 201, 2007)

emittenti televisive e da trenta a novanta secondi per le emittenti radiofoniche” art. 3, comma 3), programmi autogestiti dai partiti, con scopi di propaganda ma non confezionati secondo il modello dello “spot”. L’ offerta di spazi per la messa in onda di tali “messaggi politici”, sempre a titolo gratuito, è obbligatoria per il servizio pubblico, facoltativa per le emittenti private (art. 3, comma 2; art. 4, comma 4)<sup>19</sup>. Per le emittenti locali private, la disciplina attuativa delle regole della *par condicio* è rimessa (art. 11, comma 2) ad un apposito codice di autoregolamentazione (sotto la “mediazione” ed il controllo dell’ Autorità delle telecomunicazioni); inoltre non sono obbligate a inserire nel palinsesto programmi di comunicazione politica.

Nonostante le numerose specificazioni, introduzioni di nuove linee guida, controlli e sanzioni, non è presente l’ adozione di uno schema coerente di “governance”, ma l’ accumulazione di diversi modelli: a ogni, cioè, segmento del sistema radiotelevisivo corrisponde un diverso tipo di regolamentazione di diritti e obblighi relativi ai soggetti politici e alle emittenti. Le certezze caratteristiche di ogni settore, in realtà, non possono essere ignorate. Tuttavia una “giusta” asimmetria tecnica non può giustificare l’ esistenza di schemi di regolazione disparati e incoerenti, in una disciplina che dovrebbe esser sostenuta da chiarezza e semplicità.

#### **4. Informazione e comunicazione politica: i provvedimenti della Commissione bicamerale di vigilanza**

---

<sup>19</sup> La concessionaria pubblica è tenuta, in più, a mettere a disposizione, a chi lo richieda, i propri mezzi tecnici occorrenti per la loro produzione.

Il concetto di *par condicio*, in teoria, non ha elementi in comune con il diritto di cronaca, in quanto estraneo al concetto di informazione. La *par condicio* riguarda, principalmente, il rapporto tra le forze politiche e gli elettori (ossia quella sfera che racchiude quegli elementi appartenenti alla definizione di “comunicazione politica”) e non quel legame, mitigato dalla figura del giornalista, tra “fatto” e collettività, vincolo alla base dell’informazione. Lo scopo della comunicazione politica è divulgare una valutazione, di parte, al fine di orientare la scelta dell’ elettore: tale tentativo di pseudo condizionamento del voto, logicamente, può essere regolato da un principio di parità nell’ accesso ai media. La legge n. 28/2000 obbliga, nei programmi di comunicazione, a prescindere dall’arco temporale di trasmissione (elettorale e non), alla *par condicio*, infatti l’ art. 1 impone “parità di condizioni nell’ esposizione di opinioni e posizioni politiche, nelle tribune politiche, nei dibattiti, nelle tavole rotonde, nella presentazione in contraddittorio di programmi politici, nei confronti, nelle interviste e in ogni altra trasmissione nella quale assuma carattere rilevante l’ esposizione di opinioni e valutazioni politiche”. Tale norma non viene applicata “alla diffusione di notizie nei programmi di informazione”. Per questi ultimi, invece, (art. 5) sono previste regole solo per il periodo corrispondente alla campagna elettorale: durante tale lasso di tempo, “è vietato fornire, anche in forma indiretta, indicazioni di voto o manifestare le proprie preferenze di voto”; registi e conduttori devono tenere “un comportamento corretto ed imparziale nella gestione del programma, così da non esercitare, anche in forma surrettizia, influenza sulle libere scelte

degli elettori”<sup>20</sup>. Tuttavia una certa distorsione del criterio di informazione, ha portato ad una lenta assimilazione del concetto alla comunicazione politica. La Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, con il provvedimento 18 dicembre 2002, recante alcune regole per la comunicazione politica, ha stabilito all’ art. 11 (sotto la dicitura “Informazione”) che “ogni direttore responsabile di testata è tenuto ad assicurare che i programmi di informazione a contenuto politico parlamentare attuino un’ equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche, assicurando la parità di condizioni nell’ esposizione di opinioni politiche presenti nel Parlamento nazionale e nel Parlamento europeo”: in breve, il conduttore di una trasmissione di approfondimento informativo, qualora si discuta di fatti politicamente rilevanti, è costretto ad invitare politici di diversi schieramenti, delegando, in maniera trasversale, l’informazione a persone decisamente non imparziali.

La stessa Commissione, con il provvedimento 11 marzo 2003 (art. 1), detta che “tutte le trasmissioni di informazione, dai telegiornali ai programmi di approfondimento, devono rispettare rigorosamente, con la completezza dell’ informazione, la pluralità dei punti di vista e la necessità del contraddittorio”, sulla base di un “pluralismo [...] che deve essere rispettato dalla azienda concessionaria nel suo insieme e in ogni suo atto, nonché dalle sue articolazioni interne (divisioni, reti, testate), e deve avere evidente riscontro nei singoli programmi”<sup>21</sup>. Tendenza questa seguita anche dalla legge ordinaria: l’art. 7 del decreto legislativo n. 177/2005

---

<sup>20</sup> G. SIRIANNI, *Par condicio: i complessi rapporti tra potere politico e potere televisivo*, in *Politica del diritto*, n. 4, p. 31, 2005

<sup>21</sup> G. SIRIANNI, *Par condicio*, in *Politica del diritto*, n. 4, p. 35-36, 2005



(“Testo unico della radiotelevisione”) recita “La disciplina dell’informazione radiotelevisiva, comunque, garantisce [...] l’accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione e di propaganda elettorale e politica in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità”.

La Commissione di vigilanza (insieme all’ Autorità) ha di fatto operato una forzatura del dato normativo, in nome di un pluralismo forse frainteso, laddove la legge n. 28/2000 (art. 1, comma 2) vietava espressamente l’applicazione della regolamentazione sui programmi di comunicazione politica “alla diffusione di notizie nei programmi di informazione”. L’ art. 5, comma 4, della suddetta legge afferma che, dalla convocazione dei comizi elettorali alla chiusura delle operazioni di voto, “nelle trasmissioni informative riconducibili alla responsabilità di una specifica testata giornalistica [...] la presenza di candidati, esponenti di partiti e movimenti politici, membri del Governo, delle giunte e dei consigli regionali e degli enti locali deve essere limitata esclusivamente all’ esigenza di assicurare la completezza e l’imparzialità dell’ informazione”, presenze assolutamente vietate “in tutte le altre trasmissioni”. In campagna elettorale dunque, gli interventi televisivi dei soggetti politici sono da considerarsi sotto un’ottica di comunicazione politica e questa è privilegiata solo in quella determinata occasione (le elezioni), mentre l’ informazione (che sia basata sui fatti e sui risultati della politica compiutamente) prevale in periodo non elettorale.

## **5. I controlli e le sanzioni**

Le funzioni di controllo e il programma sanzionatorio sono affidate all' Autorità garante delle comunicazioni. La Commissione prodotti e servizi (art. 1, comma 6, legge n. 249/1997) "garantisce l' applicazione delle disposizioni vigenti sulla propaganda, sulla pubblicità e sulla informazione politica, nonché l' osservanza delle norme in materia di parità e di accesso nelle trasmissioni di informazione e propaganda elettorale ed emana le norme di attuazione". Vigilanza che da un lato effettua un monitoraggio delle trasmissioni di informazione politica delle emittenti nazionali, dall'altro si occupa della raccolta di dati e informazioni che le emittenti devono consegnare all' Autorità.

Il regime delle sanzioni risulta molto frammentato a seconda del settore, producendo un sistema lacunoso e a volte incoerente. Per la violazione delle norme previste dalla legge n. 28/2000, dei provvedimenti della Commissione parlamentare di vigilanza e dell' Autorità, in merito all' emittenza nazionale, le sanzioni amministrative sono disciplinate dall' art. 10, riguardo a iniziativa, procedimento e misure adottabili<sup>22</sup>. Le denunce, che devono recare la individuazione dell' emittente, dell' orario della violazione ed una "motivata argomentazione" tuttavia possono essere presentate solo dai soggetti politici (in quanto direttamente coinvolti nel rigoroso rispetto delle norme sulla *par condicio*)<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> A. VALASTRO, *Commento analitico alla legge 22 febbraio 2000, n. 28*, p. 141, in *Il Dir. delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 2001, CEDAM, III ed. , Milano

<sup>23</sup> La giurisprudenza dell' Autorità considera tassativa l' individuazione, fatta dalla legge, dei soggetti legittimati, ritenendo irricevibili le denunce presentate dai cittadini e dagli elettori.

I provvedimenti sanzionatori (solo se dell'Autorità garante) possono essere impugnati al TAR del Lazio entro trenta giorni dalla loro comunicazione. E' possibile ricorrere anche dinanzi al giudice amministrativo, su richiesta dei soggetti interessati, qualora l' Autorità non si sia pronunciata entro quarantotto ore dall' accertamento della violazione - denuncia. L' archiviazione, conseguente all' assunzione dell' emittente incriminata dell' impegno di utilizzare nell' immediato misure correttive adeguate, costituisce spesso la regola, data anche la logica conciliativa che viene applicata di norma dall' Autorità.

Per le violazioni delle disposizioni riguardanti i programmi di comunicazione politica, la sanzione (art. 10, comma 3) consiste nell' obbligo di trasmettere programmi con maggiore partecipazione dei soggetti politici danneggiati; per l' infrazione della disciplina dei messaggi autogestiti, si mette a disposizione (art. 10, comma 4) nuovi e appositi spazi per i danneggiati; per l' inosservanza degli obblighi relativi ai programmi di informazione durante le campagne elettorali, si rimanda (art. 10, comma 5) alla trasmissione di non precisati "servizi di informazione elettorale" con la "prevalente partecipazione" dei soggetti danneggiati. Per quanto riguarda la violazione della regolazione per la trasmissione dei sondaggi, l' emittente ha il dovere (art. 10, comma 7) di dichiarare l'errore-infrazione con lo stesso rilievo con il quale il messaggio era stato trasmesso. Sintetico e povero è il regime sanzionatorio relativo alla emittenza locale privata: l' Autorità può adottare "ogni

provvedimento, anche in via di urgenza, idoneo ad eliminare gli effetti”  
delle violazioni (art. 11, legge n. 28/2000)<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> L' Autorità (art. 23 Del. 253/01) delega ai Comitati regionali per le comunicazioni l' incarico di procedere ad una istruttoria sommaria, da terminarsi entro 24 ore dalla contestazione. Qualora il ripristino della par condicio risulti difficoltoso, interviene l' Autorità nelle quarantotto ore successive. I provvedimenti possono comunque essere impugnati davanti al TAR del Lazio.

# CAPITOLO III – I SOGGETTI DELL’ ETERE: LA COMMISSIONE BICAMERALE DI VIGILANZA

Sommario: 1. La commissione parlamentare per l’ indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi – 2. I rapporti interistituzionali: il servizio pubblico radiotelevisivo

## **1. La Commissione parlamentare per l’ indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi**

### **1.1 Organi**

Il primo avvio di una Commissione parlamentare che si preoccupasse “dell’alta vigilanza per assicurare l’indipendenza e l’obiettività informativa delle radiodiffusioni” risale al decreto legislativo n. 428/1947. L’ istituzione di tale organo, le cui mansioni, tuttavia, all’ interno di tale sistema si rivelavano di complessa individuazione, data l’insufficiente chiarezza del testo normativo, costituì una svolta decisiva per l’ingresso del Parlamento in un settore del quale, a lungo, si era completamente disinteressato.

L’ attuale Commissione parlamentare per l’ indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi è stata istituita dall’ art. 1 della legge n. 103/1975: tra i principi ispiratori della legge, sicuramente quello di dare attuazione alle indicazioni della Corte Costituzionale contenute nella sentenza n. 225/1974, realizzando un reale trasferimento delle competenze della disciplina radiotelevisiva dalla sfera governativa (a cui

precedentemente alla legge spettava la gestione della radiotelevisione) a quella parlamentare<sup>25</sup>. La Commissione, in sede plenaria, è composta da quaranta membri, venti deputati e venti senatori, nominati dai Presidenti delle rispettive Camere, scelti in numero (tendenzialmente) proporzionale alla consistenza numerica dei Gruppi parlamentari (art. 1 l. n. 103/1975; art. 2 del regolamento parlamentare interno della Commissione). Ogni Gruppo esistente, anche in uno solo dei due rami del Parlamento, deve essere rappresentato.

Il Presidente ha poteri di rappresentanza della Commissione, guida le sedute, esercita i poteri dell' Ufficio di Presidenza in caso di palese necessità (art. 6 del regolamento interno della Commissione). Specifici provvedimenti adottati dalla Commissione, possono attribuirgli il compito di eseguire alcune funzioni, individualmente o con l' obbligo di consultare in proposito l' Ufficio di Presidenza, coadiuvato dai rappresentanti dei Gruppi. La carica di Presidente (per consuetudine l'incarico è ricoperto da un esponente dei gruppi di opposizione) non è soggetta al rinnovo di metà legislatura, che invece caratterizza le commissioni permanenti con compiti legislativi.

L' Ufficio di Presidenza è composto dal Presidente della Commissione, da due Vicepresidenti e da due Segretari, eletti dalla Commissione tra i propri membri nella prima seduta, ugualmente non soggetti al rinnovo di metà legislatura. Nelle sue consultazioni, quest' organo può essere "ristretto" al Presidente, Vicepresidenti e Segretari o, frequentemente, integrato dai portavoce dei Gruppi: interviene in tal caso un parlamentare per ciascun

---

<sup>25</sup> R. ZACCARIA, *La Commissione parlamentare per l' indirizzo generale e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi*, in *Diritto dell' informazione*, p. 476, 2010, CEDAM, VII ed. , Padova

Gruppo, indipendentemente dall' entità e dalla consistenza numerica. L' Ufficio di Presidenza ha funzioni (art. 7 del regolamento della Commissione) di programmazione dei lavori (redige il calendario delle riunioni e quindi, di fatto, l' ordine del giorno), di soluzioni di questioni tecniche, giuridiche e procedurali (frequente è il compito di assumere decisioni interpretative o attuative dei provvedimenti approvati dalla Commissione plenaria), di decisioni in materia di spese.

In seno alla Commissione possono essere istituite anche Sottocommissioni permanenti, competenti per specifiche materie (art. 1 e art. 6 l. n. 103/1975; art. 8 e art. 10 del regolamento della Commissione). Ad eccezione della Sottocommissione permanente per l' Accesso, munita di attribuzioni autonome (la cui costituzione è obbligatoria ai sensi della legge n. 103/1975), le restanti hanno funzioni principalmente referenti verso la Commissione plenaria<sup>26</sup>. Tali mansioni (referenti) sono svolte anche dai Gruppi di lavoro: la loro attività accentua, rispetto a quella delle Sottocommissioni, il carattere istruttorio, temporaneo ed informale. Le attività dei Gruppi di lavoro sono spesso assorbite dall' Ufficio di presidenza integrato.

I singoli componenti della Commissione parlamentare non possono essere sostituiti per questioni specifiche o per singole sedute: le sostituzioni, come le dimissioni, sono previste solo in via permanente. Rimpiazzabili

---

<sup>26</sup> Sono sempre state attive fino al 1992, oltre alla Sottocommissione per l' Accesso, una Sottocommissione per gli indirizzi generali ed una per le Tribune, nonché quella per la determinazione del "tetto" pubblicitario e dei criteri di spesa. Nelle legislature successive, fino al 2008, non è più stata costituita alcuna Sottocommissione, ad eccezione di quella per l' Accesso, e non si è mai fatto ricorso alla possibilità, pur frequentemente richiamata, di creare Gruppi di lavoro (G. MALINCONICO, *La commissione parlamentare di vigilanza RAI a vent' anni dalla riforma della radiotelevisione pubblica* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 921, 1998)

sono quei componenti che assumono un incarico governativo (art. 3 del regolamento interno della Commissione) mentre i membri della Sottocommissione per l' Accesso possono essere sostituiti anche per singole sedute, purché con colleghi appartenenti alla Commissione plenaria (art. 8, comma 5, del regolamento interno della Commissione). Ciascun componente della Commissione può richiedere atti e documenti della società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico, formulare richieste e proposte in ordine all' andamento dei servizi radiotelevisivi (art. 17, comma 3 e 18 del regolamento interno della Commissione) e, a determinate condizioni, utilizzare la procedura del *question time* interno alla Commissione per proporre quesiti alla RAI, inerenti l' andamento della programmazione<sup>27</sup>.

## **1.2 Attribuzioni**

La Commissione parlamentare detiene, *in primis*, una serie di poteri d' indirizzo: uno dei più decisivi è sicuramente derivante dalla possibilità di promuovere atti volti a garantire che l'attività della società concessionaria del servizio pubblico venga effettuata nel rispetto dei principi fondamentali del sistema (contenuti negli art. 3, 4 e 5 del Testo unico). Nel corso degli ultimi anni, sono stati pochi gli atti di indirizzo approvati con voto unanime: uno dei più importanti è relativo all' "indirizzo sulle garanzie del pluralismo nel servizio pubblico radiotelevisivo" (11 marzo 2003), il quale ha negato la possibilità ai politici di intervenire nei

---

<sup>27</sup> In generale sulla Commissione parlamentare di vigilanza, C. MALINCONICO, *La vigilanza parlamentare sulla società concessionaria (2008)*; U. DE SIERVO, *Gli organi di governo del sistema radiotelevisivo in Rapporto '93 sui problemi giuridici della radiotelevisione in Italia*, p. 81, 1995



programmi di intrattenimento<sup>28</sup>. I poteri di indirizzo si estendono anche sulla “predisposizione ed equilibrata distribuzione dei programmi”<sup>29</sup> e in materia economica, in quanto la Commissione può fornire “i criteri generali per la formazione dei piani annuali e pluriennali di spesa” e di investimento della RAI (funzione sensibilmente ridotta dalla legge Gasparri e dal T. u.)<sup>30</sup>.

Oltre ai suddetti poteri di indirizzo, la Commissione è titolare anche di una strumentazione di controllo tramite cui “verificare il rispetto da parte della società concessionaria degli indirizzi forniti” e di “adottare tempestivamente le deliberazioni necessarie per la loro osservanza” (art. 4, comma 1, legge n. 103/1975). In numero inferiore, rispetto alle pronunce relative ai singoli programmi (la Commissione spesso si spacca secondo tendenze “politiche”), sono state le verifiche di ordine generale, aventi per oggetto la disciplina dell’ informazione in senso complessivo e comune a tutti (le valutazioni vengono spesso espresse dai singoli commissari che dal *plenum* della Commissione).

---

<sup>28</sup> Tale atto contiene anche esortazioni relative ai requisiti delle trasmissioni di informazione (completezza, pluralità delle opinioni e imprescindibilità del contraddittorio), l’ auspicio a una sperimentazione di nuovi formati di programma, misure restrittive in relazione alle presenze in video dei dirigenti d’ azienda e indicazioni inerenti la correttezza del diritto di cronaca (nello specifico sui processi giudiziari in corso) (S. SICA, *Manuale di diritto dell’ informazione*, p.154-155, 2009, CEDAM, II ed. , Milano)

<sup>29</sup> Previsto dall’ art. 4 della legge n. 103/1975 e collegato alla competenza attribuita al C.d.A. della RAI di stabilire i piani annuali e trimestrali della programmazione; la riduzione di tale funzione del consiglio di amministrazione (legge n. 10/1985) ha comportato una perdita di valore anche del corrispettivo potere attribuito alla Commissione (R. ZACCARIA – A. VALASTRO, *Diritto dell’ informazione*, p. 482, 2010, VII ed.)

<sup>30</sup> In linea teorica è rimasta la “formulazione degli indirizzi generali relativi ai messaggi pubblicitari”, prevista dall’ art. 4 della legge n. 103/1975 al fine di “assicurare la tutela del consumatore e la compatibilità delle esigenze delle attività produttive con la finalità di pubblico interesse e le responsabilità del servizio pubblico radiotelevisivo”.

Poteri di indirizzo e vigilanza costituiscono il *corpus* maggiore delle competenze dell' organo parlamentare. Accanto a queste, si affiancano i poteri regolamentari (la Commissione può adottare un proprio regolamento interno<sup>31</sup>, disciplina l' accesso e "direttamente le rubriche di tribuna politica, elettorale, sindacale e di stampa"), poteri di natura politico – amministrativa (il più importante, secondo l'art. 49 del T.u., la nomina di sette componenti del Consiglio di amministrazione della RAI e all' espressione del parere, a maggioranza dei due terzi, sulla scelta del Presidente<sup>32</sup>), consultivi (parere sullo statuto della RAI, sul contratto di servizio, "sui programmi destinati alle stazioni televisive e radiofoniche di altri paesi per la diffusione e la conoscenza della lingua e della cultura italiana nel mondo e sulle trasmissioni radiofoniche speciali ad onde corte per l'estero", art. 19, legge n. 103/1975), poteri di informazione e ispettivi (invitare per audizioni i vertici della RAI, di chiedere alla concessionaria "l'effettuazione di indagini e studi e la comunicazione di documenti" e di "ricevere trimestralmente dal Consiglio di amministrazione informazioni sull'attuazione degli indirizzi").

## **2. I rapporti interistituzionali: il servizio pubblico radiotelevisivo**

---

<sup>31</sup> Tale potestà, espressamente prevista dall' art. 1, comma 6, della legge n. 103/1975, è stata ,curiosa e particolare vicenda, abrogata dalla legge Gasparri e dal Testo Unico (errore tecnico). Tuttavia il Regolamento del '75 ha continuato a trovare giusta e corretta applicazione ed è stato formalmente modificato con l' introduzione dell' art. 12 bis il 19 aprile del 2005.

<sup>32</sup> La Commissione, con la legge n. 103/1975, eleggeva una parte del C.d.A RAI; con la legge n. 10/1985 tutto, fino alla legge n. 206/1993 ( superamento delle disposizioni della legge del 1985, dovuto alle accuse di condizionamento partitico nelle nomine).

## **2.1 La Commissione RAI e gli altri organi istituzionali (Governo, Parlamento, AGCOM)**

L'istituzione della Commissione parlamentare di vigilanza RAI dette, nel '75, avviò ad un energico dibattito dottrinario, nel quale la "parlamentarizzazione" dell'attività di indirizzo e vigilanza dei servizi radiotelevisivi (effettuata sulla base della ricostruzione delle sentenze n. 225 e n. 226 del 1974 della Corte costituzionale, in materia di tutela del pluralismo) era oggetto di aspre critiche. Queste ultime condannavano, in sostanza, l'eccessiva estensione dei poteri attribuiti all'organo parlamentare, che risultava essere la punta più avanzata dell'ingerenza del Parlamento in attività intrinsecamente gestionali, esecutive, amministrative. Si constatava, in particolare, una sorta di violazione di quella "riserva di amministrazione", rinvenibile all'interno della Costituzione; di conseguenza, ci si domandava a quale forma di tutela far capo contro eventuali provvedimenti della Commissione, posto che l'autonomia costituzionale del Parlamento non avrebbe consentito il loro sindacato giurisdizionale. Il Parlamento acquisiva inoltre, quale interlocutore diretto, un soggetto diverso dal Governo (e cioè la RAI), nei confronti della quale (motivo questo di ulteriori disapprovazioni) non avrebbe potuto far valere gli strumenti propri del rapporto fiduciario<sup>33</sup>. Riguardo ciò, assume notevole rilievo la potestà, attribuita dalla Commissione parlamentare di vigilanza sino al 1993 e poi di nuovo nel 2004, di nominare il Consiglio di amministrazione della società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico: tale attribuzione

---

<sup>33</sup> G. MALINCONICO, *La vigilanza parlamentare sulla concessionaria del servizio pubblico in Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo* (a cura di R. DICKMANN - STAIANO), p. 458-459, 2008, Giuffrè Editore, Roma

avrebbe concorso a realizzare, più che un rapporto fiduciario, una compenetrazione tra Commissione e Consiglio, generando quasi un circolo virtuoso dialogico reciproco<sup>34</sup>. Tant'è vero che i membri della dirigenza della RAI partecipano alle sedute dell'organo parlamentare secondo il medesimo meccanismo del rappresentante del Governo che, in una commissione permanente o in Assemblea, interviene in merito alla discussione di un progetto di legge (con la sola differenza che l'assenza di un rappresentante RAI non preclude alla Commissione parlamentare di vigilanza di proseguire i propri lavori). Il potere di revoca del Consiglio di amministrazione, invece, è attribuito, nella normativa vigente, all'assemblea dei soci della RAI: parte su iniziativa del Ministero dell'economia e delle finanze, socio di maggioranza. Alla Commissione è delegata la potestà di condizionare il voto del portavoce del Ministero nelle assemblee "per l'assunzione di deliberazioni di revoca o la promozione di azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori" della concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico e il Ministero è impegnato ad "esprimere il voto in conformità alle indicazioni della Commissione parlamentare" (il parere è dunque vincolante). In relazione a tale disposizione, c'è stato un acceso confronto tra il Ministero e la Commissione parlamentare, che ha obbligato quest'ultima, nel novembre del 2007, a sollevare un conflitto di attribuzione alla Corte costituzionale, sostenendo la "menomazione" delle proprie funzioni nel procedimento

---

<sup>34</sup> Nello specifico "un flusso circolare di informazioni e di idee", come si legge nella Relazione della Commissione al Parlamento del 28 ottobre 1977, p. 27

seguito nella revoca di un membro del Consiglio di amministrazione della RAI, in quanto non fu atteso l'avviso della Commissione<sup>35</sup>.

I rapporti tra organi costituzionali, nel corso del tempo, circa il servizio radiotelevisivo pubblico, si sono maggiormente delineati, fornendo una visione decisamente più equilibrata: si pensi ad esempio alla determinazione dell'ammontare del canone di abbonamento, di competenza del Ministero delle comunicazioni (anche se con limiti e specificazioni); alle competenze in materia di emittenza ripartite tra Ministero e Autorità per le garanzie delle comunicazioni; alla circostanza che lo stesso Ministero è la controparte della RAI nella stipulazione del Contratto di servizio triennale; alle convenzioni stipulate con il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio, per trasmissioni di pubblica utilità<sup>36</sup>.

Le attribuzioni della Commissione parlamentare di vigilanza RAI, teoricamente, potrebbero generare conflitti di competenza, interni al Parlamento, anche con le altre commissioni permanenti, competenti in materia radiotelevisiva. In pratica ciò difficilmente si verifica, principalmente dovuto al fatto che i provvedimenti formali (che non presentano natura normativa) della Commissione RAI, data la sua attività conoscitiva e istruttoria, sono limitati relativamente al destinatario e al

---

<sup>35</sup> La decisione di revoca (oggetto di ricorso anche in sede di giurisdizione amministrativa, accolto dal TAR) fu presa senza aspettare la pronuncia della Commissione. La Corte, con l'ordinanza n. 61/2008, ha dichiarato ammissibile il conflitto. Tale episodio costituisce il primo caso in cui un organo parlamentare, diverso da una delle due Camere, è parte attiva nella promozione di un conflitto di attribuzioni (G. MALINCONICO, *La vigilanza parlamentare sulla concessionaria del servizio pubblico*, p. 472, 2008)

<sup>36</sup> G. MALINCONICO, *Il Contratto di servizio 2000-2002: l'esame del Parlamento*, p. 780-782, in *Dir. radiodiffusioni e telecomunicazioni*, 2004, RAI-ERI, III ed., Roma

contenuto (essendo il soggetto interessato la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, nessun altro organo parlamentare può rivendicare attribuzioni simili a quelli della Commissione di indirizzo e vigilanza).

In relazione all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, è utile riportare il potere, attribuito al Consiglio AGCOM, di verificare la mancata osservanza, da parte della RAI, degli indirizzi formulati dalla Commissione parlamentare di vigilanza, e di richiedere l'avvio di procedimenti disciplinari previsti nei contratti di lavoro dei membri responsabili (art. 1, comma 6, legge "Maccanico"). Tale disposizione sottolinea un potere di controllo da parte dell'Autorità che, tuttavia, non può risolvere un'eventuale insufficienza di attività di indirizzo da parte della Commissione parlamentare. La scissione tra il potere di indirizzo, della Commissione, e quello di controllo, che costituisce un potere di sollecitazione nei confronti dell'organo parlamentare suddetto, resta, in fin dei conti, un elemento negativo, all'interno di una già poco lineare ripartizione di attribuzioni tra i due soggetti competenti in materia radiotelevisiva. Dopo l'approvazione della legge "Gasparri", rilevanza indiscutibile assume il disposto "Verifica dell'adempimento dei compiti" dell'art. 19 (art. 48 T.u.), e recita al primo comma: "In conformità a quanto stabilito nella comunicazione della Commissione delle Comunità europee 2001/C 320/04, relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione, è affidato all'Autorità per le garanzie delle comunicazioni il compito di verificare che il servizio pubblico generale radiotelevisivo venga effettivamente prestato ai sensi delle disposizioni di cui alla presente legge [...], tenendo anche conto dei

parametri di qualità del servizio e degli indici di soddisfazione degli utenti definiti nel contratto medesimo”<sup>37</sup>.

## **2.2 La Commissione bicamerale: un organo parlamentare diverso da Camera e Senato?**

La questione fondamentale che si pone riguarda, essenzialmente, le risoluzioni della Commissione RAI, e alla possibilità di una loro rimessione al *plenum* delle Assemblee (Camera e Senato). L’argomentazione può partire sulla base di due casi giurisprudenziali, relativi alla Commissione parlamentare, in riferimento ai nessi sussistenti tra la Commissione e il Parlamento. Il primo è costituito dalla sentenza n. 7072/1983 della Corte di Cassazione, nella quale la Corte riconosce la natura parlamentare della Commissione RAI basandosi su alcuni elementi di “raccordo operativo” con le Camere (come, ad esempio, la previsione di legge relativa alla Relazione annuale della Commissione al Parlamento o quella che attribuisce agli Uffici di Presidenza delle Camere alcune competenze nel procedimento di approvazione del Regolamento della Commissione). Si ricava tuttavia dalla sentenza l’elemento di supremazia delle Assemblee parlamentari nei confronti delle commissioni bicamerali, di cui questi sono espressione. Contrapposta a tale visione, la posizione della Corte costituzionale, la quale, nei conflitti di attribuzione riguardanti la Commissione parlamentare di vigilanza, affermò che tale organo è competente “ad esprimere in via definitiva la volontà del Parlamento”

---

<sup>37</sup>L’ Autorità elabora i risultati del controllo ogni anno nella relazione annuale (R. ZACCARIA, *Diritto dell’ informazione*, p. 486, 2010)

nelle materie attribuitegli dalla legge<sup>38</sup> (prescindendo dunque dal *nomen iuris* di “commissione”). E’ chiaro che le delibere dell’organo parlamentare siano, normalmente, applicabili direttamente e in via definitiva; e non vi è dubbio che le Presidenze delle due Camere hanno, anche in relazione alla Commissione RAI, un potere generale di valutare la conformità di tali delibere a parametri di legittimità, che potrebbe comportare comunque l’eventuale annullamento, se viziate da incompetenza o violazioni di norme (anche procedurali). Dal momento che non si può, dunque, parlare di un organo parlamentare distinto da Camera e Senato, non resta che concludere affermando che le commissioni bicamerali sono legittimamente collocabili nell’architettura costituzionale, ma solo considerando il fatto che esse sono articolazioni operative delle Camere nello svolgimento di funzioni non legislative<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> R. DICKMANN, *Profili costituzionali dell’ inchiesta parlamentare*, saggio da *Diritto e società*, p. 478-483, 2007, Bruno Mondadori, Milano

<sup>39</sup> Anche perché il Costituente pare aver rigettato *de iure condendo* ogni soluzione di rilevanza costituzionale dei collegi parlamentari minori (R. DICKMANN, *Profili costituzionali dell’ inchiesta parlamentare*, saggio da *Diritto societario*, p. 480, 2007)



## CAPITOLO IV – LE FUNZIONI DELLA COMMISSIONE BICAMERALE IN MATERIA DI PAR CONDICIO

Sommario: 1. Le funzioni a tutela del pluralismo televisivo – 2. Le competenze specifiche in tema di Tribune, trasmissioni politiche ed elettorali – 3. Le categorie di programmi nei nuovi regolamenti post legge n. 28/2000 – 4. I programmi dell' accesso

### **1. Le funzioni a tutela del pluralismo televisivo**

Il “pluralismo politico” venne considerato e cristallizzato, per la prima volta, tra i principi del servizio pubblico, dalla legge n. 103/1975 (art. 1, comma 2), legge istitutiva della Commissione parlamentare per l' indirizzo e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi, alla quale (art. 4) si riservava il compito di disciplinare in modo diretto le varie rubriche delle Tribune (politica, sindacale, elettorale, stampa) che la RAI trasmetteva. Si demandava dunque, con delega inconsueta, la regolamentazione dell'accesso dei partiti, insieme alla conseguente determinazione dei diritti e dei doveri caratterizzanti sia i soggetti politici che l'emittente, alle disposizioni dettate da un organo parlamentare, per loro natura insindacabili. In realtà la disciplina si devolveva, per i periodi elettorali e

non, ad una normativa “interna”, “autogestita” dai partiti facenti parte della Commissione parlamentare<sup>40</sup>.

L’accesso si configurava, fondamentalmente, nelle sole Tribune, ovvero i comizi televisivi degli esponenti partitici, all’interno delle quali i rappresentanti politici rispondevano alle domande dei giornalisti, escludendo qualsiasi forma di propaganda, sia a pagamento che gratuita. La disciplina dell’accesso dei partiti, tuttavia, non toccava la spinosa questione della “non discriminazione” dei partiti all’interno delle trasmissioni di informazione del servizio pubblico radiotelevisivo, che rifluiva, molto genericamente, nel tema della garanzia del pluralismo, affidata dalla riforma del ’75 al sistema di governo della concessionaria del servizio pubblico.

Di conseguenza, l’attività della Commissione parlamentare di vigilanza riguarda direttamente non solo la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) ma anche l’esercizio del diritto di cronaca: la scelta degli strumenti di intervento normativo da adoperare, per tutelare direttamente o meno la *par condicio*, diventa fondamentale, al fine di evitare censure preventive o successive nei confronti dell’attività radiotelevisiva. Tra questi, i poteri di indirizzo generale si traducono, in sostanza, nell’elaborazione di testi il cui contenuto consiste in considerazioni di contesto ed indicazioni di obiettivi e, più frequentemente, di risultati da valutare *ex post*, che in pochi casi assumono le caratteristiche di disposizioni di dettaglio. Si esprime un orientamento, al quale la società concessionaria del servizio

---

<sup>40</sup> C. CHIOLA, *Notazioni sulla propaganda elettorale televisiva*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, p. 245, vol. I, 1995, Padova

radiotelevisivo pubblico si conforma non necessariamente con puntualità, badando più al conseguimento degli obiettivi indicati nell'atto di indirizzo che alla puntuale realizzazione del precetto specifico. L'esempio più rilevante di atto di indirizzo "generale" in materia, è rappresentato dal provvedimento del 13 febbraio del 1997, il quale definisce la nozione di "pluralismo" nelle sue varie accezioni: non solo dunque il pluralismo politico, ma anche quello sociale, culturale, religioso, etnico, di genere, di età, geografico (in rapporto alle varie istanze sociali), e addirittura produttivo (relativo all'esigenza di non affidare la realizzazione dei programmi ad un unico produttore)<sup>41</sup>. Di portata più "tecnica", ma parimenti generale, risulta il provvedimento dell'11 marzo del 2003 "sulle garanzie del pluralismo del servizio radiotelevisivo pubblico", che preclude, in linea di principio, la presenza di esponenti politici nelle trasmissioni di intrattenimento. Tra i provvedimenti della Commissione, quelli che hanno per oggetto la RAI, e nello specifico la disciplina del pluralismo, dunque, rivestono la forma della risoluzione<sup>42</sup>: si sottolinea così il proposito della Commissione di individuare una forma parlamentare dei propri atti che si accordi col carattere non tassativo degli indirizzi.

---

<sup>41</sup> G. MALINCONICO, *La Commissione di vigilanza RAI a vent'anni dalla riforma della radiotelevisione pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, p. 924, 1998

<sup>42</sup> Per delibere di disciplina attuativa di norme di legge, tali "risoluzioni" sono caratterizzate da un testo ripartito in articoli e commi, e sono esaminati e approvati ispirandosi all'esame dei progetti di legge (cioè prima l'emendamento, poi il testo da questo modificato), come ad esempio si è verificato nelle sedute del 3 ottobre e del 14 novembre 2006 e in quelle del 20, 27 e 28 febbraio del 2008.

## **2. Le competenze specifiche in tema di Tribune, trasmissioni politiche ed elettorali**

Le funzioni della Commissione di vigilanza RAI in materia di *par condicio* si traducono in una serie di competenze specifiche, che prevedono talvolta lo svolgimento di compiti prettamente amministrativi quanto ai contenuti. Contigue a tali attribuzioni, sono enumerabili ulteriori potestà che richiedono, per la loro attuazione, la stesura di provvedimenti a carattere “regolatorio”, attuativi di norme di legge.

In generale, è compito della Commissione parlamentare la disciplina diretta delle Tribune politiche, elettorali, sindacali e della stampa (art. 4, comma 1, legge n. 103/1975)<sup>43</sup>; la disciplina dei programmi che illustrano le fasi del procedimento elettorale (art. 19, comma 1, legge n. 53/1990); le prescrizioni per garantire parità tra le forze politiche nell’accesso agli spazi radiotelevisivi di propaganda elettorale della concessionaria pubblica, nonché la disciplina diretta delle rubriche e dei programmi di informazione elettorale della concessionaria pubblica (art. 1, comma 1, legge n. 515/1993); stabilire le modalità, i criteri e gli ambiti territoriali di diffusione della comunicazione politica della concessionaria pubblica e dei messaggi autogestiti nelle campagne elettorali e referendarie (art. 4, commi 2, 3 e 11, legge n. 28/2000); definire i criteri specifici per i

---

<sup>43</sup> La disciplina diretta delle Tribune è attribuzione originaria della Commissione, confermata dalla legge n. 103/1975 ed esercitata costantemente anche dopo l’ emanazione delle leggi n. 515/1993 e n. 28/2000. Essa è riferita sia ai periodi coincidenti, sia a quelli non coincidenti con campagne elettorali e referendarie (rispettivamente Tribune elettorali e politiche; da tempo non si utilizza più la formula delle Tribune sindacali e della stampa). Rientrano queste ultime, oggi, nel genere delle trasmissioni di comunicazione politica e ne costituiscono la specie più rilevante.

programmi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie (art. 5, comma 1, legge n. 28/2000)<sup>44</sup>; stabilire regole applicative della disciplina della comunicazione politica radiotelevisiva della concessionaria pubblica in periodi non coincidenti con campagne elettorali (art. 2, comma 5, legge n. 28/2000); emanare le disposizioni per la disciplina dei messaggi politici autogestiti trasmessi dalla concessionaria pubblica in periodi non coincidenti con campagne elettorali (art. 3, commi 3 e 8, legge n. 28/2000)<sup>45</sup>; la disciplina di carattere generale dei programmi dell'Accesso e la loro gestione diretta, tramite l' apposita Sottocommissione, nonché la definizione dei ricorsi in materia di Accesso contro i provvedimenti della Sottocommissione (art. 4, comma 1, e art. 6, legge 103/1975).

Rispetto al passato, le maglie strette della legge 28/2000 hanno reso, con molta probabilità, la Commissione parlamentare meno libera nell'esercizio delle proprie funzioni e valutazioni, rendendo, di conseguenza, le indicazioni emesse meno appropriate: una dimostrazione consiste sicuramente nella scarsa efficacia della programmazione radiotelevisiva per le elezioni politiche del 2008, più volte criticata sui mass media stessi.

---

<sup>44</sup> Tra i contenuti più significativi, la disciplina dell' illustrazione delle modalità di voto ha iniziato a trovare applicazione a partire dal 1994: si realizza con brevi spot illustrativi (il cui testo è preventivamente inoltrato alla Commissione) che divulgano sia gli adempimenti per la presentazione delle candidature, sia le concrete modalità per esprimere il voto (incluse, ad esempio, le agevolazioni per i disabili). Si menziona inoltre l' individuazione, da parte della Commissione RAI, entro i limiti di legge, dei soggetti politici legittimati ad accedere alle trasmissioni, ed i criteri di riparto dei tempi (A. VALASTRO, *Parità di accesso al mezzo televisivo in campagna elettorale*, in *Diritto dell' informazione* , p. 695, 2001)

<sup>45</sup> La legge n. 28/2000 ha disciplinato la programmazione radiotelevisiva anche in periodi non coincidenti con campagne elettorali o referendarie, sebbene in termini meno vincolanti rispetto ai periodi elettorali. E' mantenuta la tripartizione della programmazione in comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione ed è parimenti mantenuto il riparto di attribuzioni tra la Commissione parlamentare e l' Autorità, con l' onere di reciproca consultazione. Il provvedimento di disciplina generale sulla materia, adottato dalla Commissione, è stato approvato il 18 dicembre 2002 (trovano applicazione anche alcune disposizioni del provvedimento 11 marzo del 2003).

La programmazione è, ad esempio, obbligata, dalla legge e dai provvedimenti della Commissione, i quali non possono violarla, a sovraesporre (al di fuori anche delle Tribune elettorali) sigle politiche oggettivamente non coincidenti a movimenti rilevanti nella realtà del Paese. La menomazione, da ciò derivante indirettamente, del ruolo e del dovere comunicativo e informativo del servizio radiotelevisivo pubblico è palese: la situazione, dunque, non corrisponde, verosimilmente, alle intenzioni e soprattutto ai risultati che il legislatore voleva perseguire con la legge n. 28/2000. E' utile, a tal proposito, riportare i contenuti di merito in questa normativa, cui si è attenuta la Commissione parlamentare nell'emanazione dei relativi provvedimenti attuativi.

La legge n. 515/1993 ha attribuito alla Commissione, oltre alla potestà di dettare le prescrizioni finalizzate a garantire parità di trattamento tra le forze politiche, il compito di "disciplinare direttamente le rubriche elettorali ed i servizi o i programmi di informazione elettorale della RAI" (art. 1, comma 1). La legge n. 28/2000 conferma tale potestà, distinguendo in aggiunta le trasmissioni di "comunicazione politica", i "messaggi autogestiti", e l'"informazione" dalle altre forme di programmazione televisiva, prevedendo inoltre che la Commissione e L' Autorità, "previa consultazione tra loro, e ciascuna nell' ambito della propria competenza, stabiliscano le regole per l'applicazione della disciplina" per ciascuna tipologia ( art. 2, comma 5; art. 3, comma 8; art. 4, comma 2 e 11; art. 5, comma 1). Allo scopo di assicurare le garanzie del pluralismo, la trattazione di temi politici, dunque, è stata riservata alle tre tipologie indicate: pluralismo perseguito con maggior intransigenza nei periodi coincidenti con campagne elettorali e referendarie ed in quelli che,

nell' immediato, le precedono. Tuttavia la definizione tautologica che dà la legge n. 28/2000 (nel disposto dell' art. 2, comma 2) di comunicazione politica e le connotazioni spesso "filosofiche" che la caratterizzano, rendono complicata la definizione di ciò che, effettivamente, va considerata "politica"<sup>46</sup>. Si applica a tal fine, la disposizione di cui all'art. 1, comma 5, della legge n. 515/1993, che introduce un criterio "soggettivo": si individuano, cioè, gli esponenti politici nei candidati, nei componenti dell'Esecutivo, nei membri dei partiti, vietandone la presenza nelle trasmissioni diverse da quelle informative, in periodi elettorali<sup>47</sup>. Relativamente agli altri periodi, l'"indirizzo" dell' 11 marzo del 2003, non sempre rispettato, della Commissione preclude, di norma, la presenza dei politici nei programmi di intrattenimento. Tale assetto normativo ha introdotto la consuetudine della "riconduzione" alla responsabilità delle testate, in periodo elettorale si intende, di trasmissioni che normalmente non vi appartengono, con il fine di poterle considerare "informazioni", limitando di fatto il numero di programmi di comunicazione politica ( che si riducono nuovamente a consistere nelle sole Tribune)<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Se tutto o quasi può essere considerato "politica", di fatto si vanifica l' applicazione della legge. Se invece si restringe troppo il numero di trasmissioni "politiche", molti programmi sfuggirebbero all' intento regolatorio (tra l' altro, trattare tematiche di tale tipologia in poche e sorvegliate trasmissioni, rischierebbe di provocare una "ghettizzazione" della politica, dando la sensazione di affrontare argomenti problematici, poco trasparenti, per nulla attraenti)(R. BORRELLO, *Soggetti politici e trasmissioni radiotelevisive*, in *Giur. Cost.* , I, p. 639, 2000)

<sup>47</sup> L' art. 20 della legge n. 515/1993 estende tale divieto, ideato fondamentalmente per le elezioni "politiche", anche alle altre fattispecie di elezioni, a prescindere dal numero di elettori coinvolti. Ne risulta una regola (figlia di un concepimento frettoloso) che, in corrispondenza di qualsiasi tipo di consultazione elettorale, vieterebbe la presenza di soggetti politici in ogni trasmissione "non informativa" irradiata su territorio nazionale. Il buonsenso, nella pratica, permette un regolare svolgimento delle attività (G. MALINCONICO, *La Commissione parlamentare di vigilanza RAI a vent' anni dalla riforma della radiotelevisione pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, p. 488, 1998)

Nella prassi, la Commissione, che a differenza dell’Autorità non deve dare indicazioni all’emittenza locale, non sempre disciplina le campagne elettorali e referendarie che riguardano percentuali ridotte di elettori. Tuttavia la frequenza dei provvedimenti della Commissione, dal 1975, è, senza dubbio, consistente: elezioni politiche, del Parlamento europeo, regionali a statuto ordinario, circa trenta delle Regioni a statuto speciale, amministrative (anche di realtà significative come i grandi Comuni), quindici tornate referendarie nazionali. Bisogna considerare, dunque, non solo l’importanza di ogni consultazione, ma anche la sua intrinseca complessità, nel momento in cui la Commissione si confronta con la diversità dei sistemi elettorali, l’alto numero di liste e candidati e di quesiti referendari, le specificità locali<sup>49</sup>. Le delibere, che riguardano tali tematiche, spesso si auto qualificano come “atti di indirizzo” alla RAI: dopo l’adozione delle leggi n. 515/1993 e n. 28/2000, la tipologia dell’“indirizzo” avrebbe dovuto assumere caratteristiche distinte da quelle del “regolamento” attuativo. Tuttavia, nella pratica, la questione ha un rilievo meramente terminologico.

---

<sup>48</sup> Le trasmissioni informative infatti, per tutelare l’agilità propria della trattazione tempestiva delle notizie di cronaca, sono soggette a vincoli meno stringenti, anche durante le campagne elettorali. Tale prassi è stata prima tollerata poi disciplinata dalla Commissione RAI (che ora esige l’elenco delle trasmissioni “temporaneamente ricondotte”, nel momento in cui si debba affrontare una campagna elettorale di particolare importanza) e validata dalla giurisprudenza dell’Autorità.

<sup>49</sup> I provvedimenti di disciplina delle elezioni politiche, ad esempio, sono stati adottati nelle sedute del 7 maggio 1976, 19 aprile del 1979, 11 maggio 1983, 13 maggio 1987, 14 gennaio 1992 (nella sede dell’Ufficio di Presidenza), 19 gennaio 1994, 25 marzo 1996 (di cui alcuni “stralci” erano entrati in vigore in precedenza), 23 marzo 2001, 1 febbraio 2006, 20 e 28 febbraio 2008. L’ultima campagna per il rinnovo del Parlamento europeo è stata disciplinata con la delibera 7 aprile 2004; per le Regioni a statuto ordinario vale la delibera 16 febbraio 2005. La Commissione ha inoltre approvato un provvedimento generale per quei periodi non coincidenti con campagne elettorali o referendarie, il 21 giugno 2000, interamente sostituito da quello 18 dicembre 2002; provvedimenti di minor impatto sistematico, relativamente al periodo preso in considerazione, sono quelli del 15 maggio 2002, 28 novembre 2006, 21 novembre 2007.



Resta indiscutibile il fatto che, in questa attività, la Commissione dispone di poteri non trascurabili. Di notevole portata, resta il potere dell'individuazione di quali debbano essere i soggetti politici rilevanti, tra i quali andranno ripartiti gli spazi disponibili, i quali, per definizione, restano esigui. Un numero elevato di "voci" politiche, rispetto alle capacità e alle esigenze di un telespettatore medio, comporta che nessuna di queste ultime venga effettivamente ascoltata: la valutazione delle "voci" oggettivamente rilevanti è, dunque, fondamentale. A tal fine, la tradizionale ripartizione del tempo in parti uguali nelle campagne elettorali, e con criteri di proporzionalità alla consistenza numerica dei soggetti al di fuori delle campagne elettorali, può considerarsi vincolante solo in linea di massima, essendosi constatate varie eccezioni. La disciplina diretta della Commissione, infatti, si esercita, fundamentalmente e integralmente, solo su quelle trasmissioni di comunicazione politica che espressamente sono qualificate come Tribune: su queste ultime, all'organo parlamentare è riconosciuta la potestà di indicarne ora e data e di definire (o fornire criteri per farlo) quali personalità rappresenteranno ciascun soggetto politico nelle singole trasmissioni<sup>50</sup>.

Relativamente a ciò, se, in periodo di campagna elettorale, l'individuazione dei soggetti politici cui assegnare spazi radiotelevisivi tiene conto di criteri stabiliti dalla legge (si considerano rilevanti, ad esempio, le liste e le coalizioni presentate in più ambiti territoriali da interessare almeno un quarto dell'elettorato complessivo), nei periodi al di fuori delle consultazioni elettorali tale scelta è rimessa alla

---

<sup>50</sup> Per le altre tipologie, l'individuazione del soggetto da invitare di volta in volta è prerogativa, gelosamente custodita, del conduttore o del direttore di rete – testata, con pochissima frequenza dei dirigenti RAI.

Commissione senza specifiche indicazioni. Entra in gioco una valutazione discrezionale di rilevanza politica: normalmente le personalità politiche sono riconosciute in riferimento ai gruppi parlamentari, soggetti dotati sia di natura giuridica certa che di “referenti” sostanziali facilmente individuabili. Accade spesso, tuttavia, che debbano essere garantiti spazi a forze politiche interne ai gruppi, in quanto espressione di minoranze rilevanti (anche costituzionalmente tali) come quelle linguistiche o etniche, o rappresentanti del Parlamento europeo, o, ancora, perché portatrici di istanze e opinioni rilevanti nella trattazione di temi specifici<sup>51</sup>. L’esigenza poi di riconoscere l’effettiva collocazione politica di ciascuno, nasce principalmente nella XV legislatura, caratterizzata da gruppi che risultavano, talvolta, dalla somma di parlamentari appartenenti a forze differenti tra loro<sup>52</sup>. La potestà, ovviamente, di decidere, caso per caso, a chi debba essere conferita “voce”, comporta un’assunzione di responsabilità, da svolgere con altrettanta legittimazione, non irrilevante.

---

<sup>51</sup> Nel 1998, prima dell’ entrata in vigore della legge n. 28/2000, emblematica è la situazione venutasi a creare a seguito della crisi del primo governo Prodi. In essa, Rifondazione comunista aveva avuto un ruolo determinante, tuttavia, scindendosi, perse la natura di gruppo parlamentare per mancanza del numero richiesto di deputati. Poiché alle Tribune della crisi erano ammessi i soli gruppi , si sarebbe giunti alla conseguenza paradossale di un dibattito sulla crisi istituzionale escludendo il maggiore protagonista, se la Commissione non avesse avuto la potestà di modificare, tempestivamente e con precisione, i propri criteri (B. FILIPPO, *Storia e funzioni della Commissione parlamentare di vigilanza RAI*, p. 75-76, 2009, Cedis, Roma)

<sup>52</sup> I Verdi, nella XV legislatura, erano in una Camera un gruppo autonomo, nell’ altra una frazione di un gruppo diverso dal Misto; situazioni affini si sono verificate anche con i partiti richiamanti le “autonomie”, il partito socialista e i radicali, presenti in più gruppi, incluso il Misto, ed i relativi componenti avevano preso spesso posizioni opposte per quanto concerne la fiducia al Governo. In tali situazioni, la Commissione deve sia evitare accorpamenti arbitrari, sia impedire la moltiplicazione di un soggetto politico unico in più entità fittizie (B. FILIPPO, *Storia e funzioni della Commissione parlamentare di vigilanza RAI*, p. 79-80, 2009, Cedis, Roma)

### **3. Le categorie di programmi nei nuovi regolamenti post legge n. 28/2000**

La legge n. 28/2000 introduce tre concetti fondamentali, sia per la ripartizione delle competenze tra Commissione e Autorità (un sistema duale da molti ritenuto “incomprensibile”) che per la regolazione della *par condicio*, e sono i programmi di informazione, i programmi di comunicazione politica, i messaggi autogestiti.

In relazione ai programmi di informazione, la legge si riferisce *in primis* a telegiornali e giornali radio, e quindi alle testate regolarmente registrate secondo le regole della stampa periodica. Sulla base di considerazioni di tipo contenutistico, la legge estende tale criterio anche ad alcune trasmissioni non registrate e che non sono connotate da periodicità. I principi di individuazione (“contenuto informativo”, “rilevante presentazione giornalistica”, “correlazione ai temi di attualità e di cronaca”) tuttavia sono assai indiziari e sottili: si tratta di una sfera caratterizzante fondamentalmente indefinita e indefinibile. A tal proposito la Commissione parlamentare, con il provvedimento 23 marzo 2001, ha fatto espliciti riferimenti a tutti quei programmi riconducibili alla responsabilità delle testate giornalistiche delle emittenti nazionali, esponendo una serie di criteri formali (come “l’ apporto giornalistico qualificante ma non esclusivo”) che la Commissione stessa tuttavia ha definito “indicativi”, specificando che per la qualificazione di un programma come di informazione, non sarebbe bastata la riconducibilità

alla responsabilità di una testata<sup>53</sup>. La l. n. 28/2000 afferma inoltre che le emittenti “devono assicurare a tutti i soggetti politici con imparzialità ed equità l’accesso all’informazione” (art. 2, comma 1) ma tali disposizioni “non si applicano alla diffusione di notizie nei programmi di informazione” (art. 2, comma 2)<sup>54</sup>.

In pratica la legge indica un obiettivo (imparzialità ed equità quando l’informazione “tratta” la politica) ma lascia alle emittenti la scelta delle modalità più idonee per realizzarlo, senza escludere, tra l’altro, che il programma di informazione possa seguire un proprio indirizzo critico. L’onere dell’imparzialità e dell’equità per l’informazione è stato concepito, per la RAI, in maniera molto più rigida dalla Commissione parlamentare<sup>55</sup>: “nel rispetto della libertà di informazione” si impone infatti ai direttori di testata l’obbligo di “assicurare che i programmi di informazione a contenuto politico – parlamentare attuino un’ equa rappresentanza di tutte le opinioni politiche presenti in Parlamento”, avvicinando, di fatto, lo specifico segmento delle trasmissioni di informazione a quelle di comunicazione politica. Oltre i vincoli che si possono desumere dalla legge n. 28/2000, la Commissione prescrive, inoltre, che i programmi diversi dai

---

<sup>53</sup> In tale direzione, anche il provvedimento dell’ AGCOM n. 253/01/esp recante “*Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai servizi di informazione relative alle campagne per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica fissate per il giorno 13 maggio 2001*”.

<sup>54</sup> Preclusione sottolineata anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 155/2002, nella quale si legge “L’ espressione “diffusione di notizie” va pertanto intesa, del resto, secondo un dato di comune esperienza, nella sua portata più ampia, comprensiva, quindi della possibilità di trasmettere notizie in un contesto narrativo – argomentativo, ovviamente risalente alla esclusiva responsabilità della testata”.

<sup>55</sup> Provvedimento 23 marzo 2001, recante disposizioni per la “*Comunicazione politica e messaggi autogestiti nella programmazione della Società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico*”.

notiziari non possono trattare temi politici o elettorali (art. 2, comma 1, lett. d); che, durante le campagne elettorali, i notiziari debbano perseguire indipendenza, obiettività, completezza, pluralismo “con particolare rigore” (art. 7); che i direttori di telegiornali e trasmissioni di approfondimento, insieme ai conduttori e gli addetti alla regia debbano prendere in considerazione “in maniera particolarmente rigorosa ogni cautela atta ad evitare che si determinino situazioni di svantaggio per determinate forze politiche o determinati competitori elettorali”, curando nello specifico “che gli utenti non siano oggettivamente nella considerazione di poter attribuire, in base alla conduzione del programma, specifici orientamenti politici ai conduttori o alla testata e che non si determini, in modo ingiustificato, un uso eccessivo di riprese con presenza diretta di candidati, di membri del governo o di notori esponenti politici” (art. 7, comma 2). Una minuziosità, di prescrizioni e divieti, giustificata da una indiretta affermazione di pratiche di “spoils system” e di eccessiva politicizzazione, concernente reti, testate e conduzioni e che obbliga, di conseguenza, le stesse forze politiche, per voce della Commissione di vigilanza, a chiedere una moderazione dell’eccessivo servilismo e della faziosità sfacciata.

Sono da considerarsi programmi di comunicazione politica invece (definiti inizialmente nell’ art. 2, comma 2 e 3 della legge n. 28/2000), quelle trasmissioni “in cui assuma carattere rilevante l’ esposizione di opinioni e valutazioni politiche manifestate attraverso tipologie di programmazione che comunque consentano un confronto dialettico tra più opinioni, anche se conseguito nel corso di più trasmissioni” (art. 11 legge n. 241/2003). Tale comunicazione non assume le caratteristiche della propaganda o dell’informazione politica “autogestita”, ma rappresenta una sede ideale

di dibattito politico, nella quale ci si confronta dialetticamente sulle proprie opinioni messe al vaglio critico dell'opinione pubblica. La disciplina recata dalla legge n. 28/2000, relativamente ai programmi di comunicazione politica, è assai carente: stabilisce che l'offerta di tali trasmissioni debba essere obbligatoria per le emittenti nazionali (senza indicarne tuttavia la consistenza minima<sup>56</sup>); che la partecipazione ai programmi debba essere gratuita e che all'interno di questi ultimi debba essere garantita parità di espressione. Nonostante, per i periodi elettorali, la legge fornisca criteri specifici di riparto degli spazi tra i soggetti politici, ai quali le regolamentazioni di Commissione e Autorità devono rifarsi, sostanzialmente la disciplina dei programmi è delegata ai due organi, per il servizio pubblico radiotelevisivo e per l'emittenza privata. Secondo l' art. 2 del provvedimento "Comunicazione politica e messaggi autogestiti nella programmazione della Società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico" della Commissione, i soggetti politici beneficianti della *par condicio* sono: " a) ciascuna delle forze politiche che costituiscono gruppo in almeno un ramo del Parlamento; b) ciascuna delle forze politiche, diverse da quelle di cui al punto "a", che hanno eletto con proprio simbolo almeno due rappresentanti al Parlamento europeo; c) ciascuna delle forze politiche, diverse da quelle di cui al punto "a" e "b" che hanno eletto con proprio simbolo almeno un rappresentante al Parlamento nazionale o nel Parlamento europeo e che sono oggettivamente riferibili ad una delle minoranze linguistiche indicate dall' art. 2 della legge n. 482/1999; d) limitatamente alle Tribune, il gruppo Misto della Camera dei Deputati e il

---

<sup>56</sup> L' offerta di trasmissioni di comunicazione politica non costituirebbe un "onere" inteso in senso tecnico, ma in senso "sostanziale" , per l' assenza appunto di una sorta di quantificazione (O. GRANDINETTI, *Par condicio e programmi di informazione*, p. 131, in *Giornale di dir. amministrativo*, n. 10, 2004)

gruppo Misto del Senato della Repubblica<sup>57</sup>; e) i Comitati promotori di referendum abrogativi ai sensi dell' art. 75 della Costituzione<sup>58</sup>”.

In termini pressoché corrispondenti si esprime l' Autorità, nell' analisi dei soggetti politici, con il provvedimento n. 200/00/csp; al contrario, sui criteri di ripartizione degli spazi tra i diversi attori politici, persiste una sensibile disomogeneità tra i provvedimenti della Commissione parlamentare e l' AGCOM. Secondo la Commissione, a tal proposito, (art. 3, comma 4 e 5) “nelle trasmissioni di comunicazione politica, la ripartizione massima del tempo disponibile tra i soggetti indicati all' articolo 2 è effettuata dividendo metà del tempo in parti uguali, e l' altra metà in proporzione alla consistenza di ciascuna forza politica o coalizione nelle assemblee di riferimento”; “nel caso di trasmissioni dedicate alle coalizioni, lo spazio di ciascuna coalizione è quello risultante dalla somma degli spazi spettanti a ciascun soggetto che la compone. In ogni caso, alcuni dei soggetti di cui all' articolo 2 possono convenire di attribuire lo spazio loro spettante ad una rappresentanza comune”<sup>59</sup>; inoltre “la

---

<sup>57</sup> “I rispettivi presidenti individuano, secondo criteri ed esigenze di rappresentatività e pariteticità, le forze politiche, diverse da quelle di cui al punto “a”, “b” e “c” che di volta in volta rappresenteranno ciascun gruppo”

<sup>58</sup> “Limitatamente ai quesiti dei quali l' Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione abbia definitivamente accertato la legittimità, ai sensi dell' art. 32, comma 6, legge n. 352/1970; nonché i promotori dei referendum promossi ai sensi dell' art. 138 della Costituzione, limitatamente alle richieste delle quali l' Ufficio centrale abbia definitivamente accertato la legittimità, ai sensi dell' art. 12 della medesima legge n. 352/1970”

<sup>59</sup> “Si intendono per coalizioni l' insieme dei gruppi parlamentari i cui componenti siano stati, interamente o in parte, eletti su quota maggioritaria nelle ultime elezioni politiche. L' appartenenza dei singoli gruppi alle coalizioni è certificata dai loro Presidenti, ovvero, per le componenti del gruppo Misto, dal Presidente della componente, ovvero, per le forze politiche che non costituiscono componente, dai parlamentari interessati appartenenti al gruppo Misto”

presenza di tutti i soggetti aventi diritto, qualora non abbia luogo nella medesima trasmissione, deve realizzarsi in trasmissioni omogenee o della stessa serie, entro il termine di due mesi decorrenti dalla messa in onda della prima trasmissione”; e ancora “ogni trasmissione del ciclo o della serie deve avere una collocazione che garantisca le medesime opportunità di ascolto delle altre”.

La soluzione della Commissione bilancia, mediando, il criterio dell’ eguale tempo e quello del peso politico, distribuendo i tempi di parola per metà secondo un principio paritetico, per l’altra sulla base della consistenza delle rappresentanze parlamentari o assembleari<sup>60</sup>. Per il servizio radiotelevisivo pubblico, i cicli di trasmissioni (e cioè l’ inserimento dei programmi nei palinsesti) hanno scansione bimestrale (art. 3, comma 6) e non trimestrale, come per le emittenti private. Secondo gli indirizzi della Commissione, “la RAI programma le trasmissioni di comunicazione politica su tutte le reti, in orari che assicurino buoni ascolti, e le organizza con modalità che ne facilitino la fruizione da parte di ampie fasce di pubblico, privilegiando in particolare l’ agilità della conduzione”.

La RAI, dunque, oltre ad essere tenuta a trasmettere, in modo autonomo, programmi del suddetto tipo, è obbligata, in quanto servizio pubblico e a norma degli art. 1 e 4 della legge n. 103/1975, le “Tribune”<sup>61</sup> gestite dalla Commissione parlamentare di vigilanza.

---

<sup>60</sup> Secondo il provvedimento dell’ Autorità (art. 2, comma 3, n. 200/00/csp), “i soggetti politici partecipano alle trasmissioni in ragione del proprio consenso elettorale e, ove concordato, anche attraverso rappresentanti delle comuni coalizioni di riferimento. In tale caso lo spazio delle coalizioni sarà dato dalla somma degli spazi delle diverse componenti della coalizione”

<sup>61</sup> Nello specifico sulle Tribune post legge n. 28/2000: “La Commissione parlamentare stabilisce il tempo della effettiva durata minima settimanale di programmazione, anche ai fini della



Anche i messaggi politici autogestiti, come i programmi di comunicazione politica, sono spazi di accesso, messi a disposizione dalle televisioni nazionali, di cui i soggetti politici devono poter usufruire (soggetti che sono identificati direttamente nei provvedimenti attuativi della Commissione e dell' Autorità). Tuttavia, a differenza delle trasmissioni di comunicazione politica, i messaggi autogestiti sono minuziosamente disciplinati dalla legge<sup>62</sup>, onde evitare una loro degenerazione in termini pubblicitari. Privilegiando la forma dialogica e informativa della comunicazione, la Commissione parlamentare, in linea con le disposizioni della legge n. 28/2000, ha ribadito che tali messaggi, al fine di tutelare il pubblico, devono: recare obbligatoriamente elementi che identifichino il committente e la finalità; non possono superare uno spazio superiore al 25% di quello destinato ai programmi di comunicazione politica; il numero dei contenitori non può essere maggiore di due al giorno (quattro in campagna elettorale); nel corso di ciascun contenitore, un attore politico

---

proporzione con il tempo dei messaggi autogestiti di cui all' art. 3, comma 4, della legge n. 28/2000. Nelle Tribune, salvo disposizioni della Commissione: a) i calendari delle trasmissioni sono preventivamente comunicati alla Commissione; b) ciascun soggetto politico avente diritto designa autonomamente la persona o le persone che lo rappresenteranno nella trasmissione; c) ove necessaria, la ripartizione degli aventi diritto in più trasmissioni ha luogo mediante sorteggio, la RAI può concordare con la Commissione criteri di ponderazione; d) la trasmissione ha ruolo di regola in diretta: l' eventuale registrazione deve essere effettuata nelle 24 ore precedenti la messa in onda; e) la presenza di tutti gli aventi diritto si realizza in un periodo inferiore a quello di due mesi; f) l' eventuale rinuncia di un soggetto avente diritto a partecipare alle trasmissioni non pregiudica la facoltà degli altri di intervenire, anche nella medesima trasmissione, nella quale è fatta menzione della rinuncia; g) per le Tribune regionali, le funzioni attribuite alla Commissione ai sensi del presente provvedimento, sono rimesse ai relativi Corerat o ai Corecom, i quali possono nuovamente investire la Commissione. Possono inoltre proporre alla Commissione la programmazione di cicli di Tribune riferiti ad una specifica regione, autonomi rispetto alla programmazione generale regionale"

<sup>62</sup> Secondo l' art. 3, comma 3, della legge n. 28/2000, "i messaggi recano la motivata espressione di un programma o di un' opinione politica ed hanno una durata compresa da uno a tre minuti per le emittenti televisive e trenta o novanta secondi per le emittenti radiofoniche, a scelta del richiedente. I messaggi non possono interrompere altri programmi, hanno un' autonoma collocazione nella programmazione e sono trasmessi entro appositi contenitori"

non può emettere più di un messaggio; gli spazi all' interno dei contenitori sono assegnati per sorteggio e quelli non utilizzati non possono essere ceduti o destinati ad altro tipo di messaggio. L'art. 2, comma 8, della legge n. 28/2000 delega la definizione di criteri di rotazione, per l' utilizzo in ogni ambito mensile degli spazi, alla Commissione parlamentare, per il servizio pubblico radiotelevisivo, e all' Autorità, per le emittenti private.

#### **4. I programmi dell' Accesso**

L'Accesso è una facoltà data a determinati gruppi di interesse politico e sociale, specificatamente individuate dalla legge, di fruire liberamente di una percentuale prefissata dei programmi televisivi e radiofonici. Nella pratica, tale percentuale, indicata dalla legge nel 5% delle ore di programmazione televisiva e nel 3% delle ore di programmazione radiofonica, "distintamente per la diffusione nazionale e per quella regionale" (art. 6, comma 1, legge n. 103/1975), non è interamente utilizzata<sup>63</sup>. Alcune delibere della Commissione parlamentare di vigilanza, in materia, hanno previsto altresì una forma di accesso tramite il Televideo, che si esercita attraverso la predisposizione di un testo scritto:

---

<sup>63</sup> Da tempo i programmi dell' Accesso hanno assunto le caratteristiche di programmazione "di servizio" (frequenti sono i temi dell' assistenza e della tutela della salute) e sono utilizzati quasi esclusivamente da organizzazioni piccole e medie, portatrici di istanze rilevanti più sul piano sociale che su quello politico. Ne hanno beneficiato anche i Comitati promotori di referendum (seduta della Sottocommissione del 14 giugno 1995) e forze politiche (come di recente "L'Italia dei Valori Lista Di Pietro", sedute del 15 ottobre 2003 e del 18 febbraio 2004; il "Partito dei liberaldemocratici", seduta del 13 ottobre 2004; il gruppo parlamentare "Sinistra democratica per il socialismo europeo", seduta dell' 11 dicembre 2007)( G. MALINCONICO, *La vigilanza parlamentare sulla società concessionaria*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forme di governo*, p. 442-443, 2008)

tale modalità è dunque menzionata dal Regolamento per l'Accesso (art. 2, comma 2) e dal vigente Contratto di servizio. La facoltà di beneficiare, a richiesta, dei programmi dell'Accesso è riservata ad organismi collettivi, ed è escluso che possa essere esercitata da singole persone. I soggetti interessati, individuati sono: partiti e gruppi rappresentati in Parlamento; organizzazioni associative delle autonomie locali; sindacati nazionali; confessioni religiose; movimenti politici; enti ed associazioni politiche e culturali; associazioni nazionali del movimento cooperativo giuridicamente riconosciute; associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale e regionale; gruppi etnici e linguistici; altri gruppi di rilevante interesse sociale. Del resto già nella sentenza n. 59/1960, la Corte Costituzionale, ripresa dalla sentenza n. 225/1974, precisava che l'accesso doveva essere "aperto, nei limiti consentiti, imparzialmente ai gruppi politici, religiosi, culturali, nei quali si esprimono le varie ideologie presenti nella società"<sup>64</sup>. Questi, nella manifestazione del loro pensiero, devono osservare principi di lealtà e correttezza propri del dialogo democratico, tutelando la dignità della persona, qualora si tratti di temi particolarmente sensibili. I programmi dell'Accesso inoltre non possono essere utilizzati per veicolare forme di pubblicità commerciale (art. 6, comma 6, legge n. 103/1975). I soggetti autorizzati all' utilizzo di tali programmi organizzano la trasmissione in piena autonomia, potendo comunque utilizzare, gratuitamente, la collaborazione tecnica della RAI: la Commissione si è espressa a tal proposito per salvaguardare le esigenze minime di base, garantendo il rispetto di alcuni standard tecnici e incentivando il ricorso alla conduzione dei programmi da parte di giornalisti della RAI (ad

---

<sup>64</sup> A. PACE, *La radiotelevisione in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 650, 1987

esempio con la formula dell'intervista). Avendo la programmazione dell'Accesso natura pubblica, essa è sempre liberamente fruibile dagli utenti: pertanto tali programmi non possono essere in alcun caso a pagamento o comunque criptati (art. 4, comma 4, del Regolamento per l'Accesso).

L' apposita Sottocommissione permanente per l' Accesso deve considerarsi organismo avente rilevanza esterna: le sue deliberazioni impegnano la RAI ed i soggetti richiedenti, ed eventuali ricorsi sono ammessi solo innanzi alla Commissione plenaria. I criteri adottati dalla Sottocommissione, nel corso delle varie legislature, avevano generalizzato la formula dell' intervista, condotta da un giornalista della RAI, in un "modulo" uguale per tutte le trasmissioni, ed il criterio dell'appuntamento ad ora fissa nella programmazione (non sempre puntualmente attuato)<sup>65</sup>.

Una parte significativa della programmazione dell'Accesso è quella, prevista tra l'altro dalla legge n. 103/1975, che si riferisce alle reti regionali della concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico: le competenze sono attribuite ai Comitati regionali per le comunicazioni, i Corecom, e sono disciplinate dalla normativa regionale. Tuttavia non tutte le Regioni sono munite di un apparato normativo completo in materia di emittenza: le trasmissioni dell'Accesso sono infatti regolarmente programmate solo in Liguria, nel Friuli-Venezia Giulia, in Toscana ed Emilia Romagna. A fronte di una simile situazione, il Regolamento dell'Accesso, approvato nel 2001, prevede (art. 1, comma 2) che in assenza di specifiche disposizioni regionali, si faccia riferimento, onde evitare vuoti normativi, agli articoli 7 e 6 del vecchio Regolamento datato 1976: questi ultimi estendono i

---

<sup>65</sup> G. CORASANITI, *L' accesso alla radiotelevisione: problemi e prospettive*, in *Diritto radiodiffusione*, p. 65-66, 1980, Torino

concetti della “specificazione sociale o culturale o politica e della consistenza organizzativa dei soggetti richiedenti l’Accesso” dalla sfera nazionale, anche a quella locale, stabilendo la comunicazione, alla Sottocommissione, dei piani di programmazione trimestrale deliberati in sede locale, insieme ad eventuali ricorsi non accolti ed ai regolamenti<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> In generale sulla Sottocommissione per l’Accesso, R. ZACCARIA, *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, p. 410-412, 2010, Cedam

# CAPITOLO V - LE DISPOSIZIONI ADOTTATE DALLA COMMISSIONE BICAMERALE PER LE ELEZIONI REGIONALI, PROVINCIALI E COMUNALI DEL 2010.

Sommario: 1. Le disposizioni della Commissione del 9 febbraio 2010 – 2. L'ordinanza 1176/2010 del TAR Lazio: Federconsumatori contro il regolamento della Commissione bicamerale – 3. Il problema della insindacabilità delle delibere della Commissione di vigilanza sul servizio pubblico

## **1. Le disposizioni della Commissione del 9 febbraio 2010**

Le elezioni del 2010 si sono tenute il 28 e il 29 marzo, consultazioni che hanno riguardato tredici regioni a statuto ordinario, nelle quali i cittadini sono stati chiamati ad eleggere il nuovo Consiglio regionale e, contestualmente, il Presidente di Regione. Nelle medesime date, si sono svolte anche tornate di elezioni amministrative in diverse zone del Paese. La legge Tatarella<sup>67</sup>, basata su un sistema misto per quattro quinti proporzionale e per un quinto maggioritario plurinominale, regola il voto in molte regioni, tuttavia Toscana, Marche, Puglia e Calabria si sono

---

<sup>67</sup> E' la legge n. 43/1995, concepita per regolare il sistema elettorale delle Regioni italiane, giornalmisticamente definita anche "Tatarellum", fu ideata per imprimere una svolta in senso maggioritario e presidenziale al sistema di governo regionale in Italia. La Legge costituzionale n. 2/2001 estese le regole della suddetta anche alle Regioni autonome.

distaccate dalla normativa nazionale, organizzando le elezioni secondo normative regionali.

Tenendo in considerazione, dunque, il quadro generale della disciplina in materia di *par condicio* vigente e le leggi, nazionali e locali, in materia di elezioni regionali, le disposizioni<sup>68</sup> in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti, informazione e tribune della concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico, relative alle elezioni regionali, provinciali e comunali, del 2010, sono state approvate dalla Commissione parlamentare di vigilanza RAI nella seduta del 9 febbraio del 2010.

Nel regolamento, la tipologia della programmazione RAI viene disciplinata attenendosi, in sostanza, alla legge n. 28/2000: la comunicazione politica può effettuarsi solo mediante forme di contraddittorio, garantendo condizioni di parità tra i soggetti politici partecipanti e si realizza sia nelle Tribune elettorali e politiche, disposte dalla Commissione, sia in ulteriori trasmissioni televisive o radiofoniche messe a disposizione, autonomamente, dalla RAI. Nei programmi di comunicazione politica a diffusione nazionale, il tempo disponibile è ripartito (art. 3, comma 4) per il 50% in proporzione alla consistenza dei Gruppi parlamentari e per il restante 50% in modo paritario tra tutti i soggetti politici coinvolti nelle

---

<sup>68</sup> Visti i precedenti atti di indirizzo approvati dalla Commissione, nello specifico i provvedimenti 13 febbraio e 30 luglio 1997, nonché l' 11 marzo 2003; vista la legge n. 28/2000, agli art. 2, 3, 4 e 5 che attribuiscono alla Commissione di vigilanza RAI la potestà di dettare disposizioni, regole e criteri specifici per la società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico; vista la legge n. 43/1995 recante "Nuove norme per l' elezione dei Consigli regionali a statuto ordinario" e successive modificazioni; vista la legge costituzionale n. 1/1999 recante "Disposizioni concernenti l' elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l' autonomia statutaria delle regioni"; viste le leggi regionali in materia (nello specifico: la legge n. 50/2009 della Toscana; la legge n. 2/2005 della regione Lazio; legge n. 2/2005 della regione Puglia; legge n. 5/2005 della regione Marche; legge n. 4/2009 della regione Campania; legge n. 2/2010 della regione Umbria).

consultazioni<sup>69</sup>. Il principio delle “pari opportunità”, tra le personalità interessate, è realizzato, oltre che nella medesima trasmissione, anche in un ciclo di più trasmissioni, “con analoghe opportunità di ascolto” (art. 3, comma 7). La ripartizione degli spazi, come specifica la Commissione, deve essere effettuata su base bisettimanale, dando ovviamente priorità alla parità di trattamento. Successivamente al decorrere dell’ ultimo termine per le presentazioni delle candidature, le Tribune politiche sono collocate negli spazi radiotelevisivi “che ospitano le trasmissioni di approfondimento informativo più seguite, anche in sostituzione delle stesse, o in spazi di analogo ascolto” (art. 3, comma 9). Per i programmi di comunicazione politica a diffusione regionale (art. 4) il tempo a disposizione per le forze politiche<sup>70</sup> è ripartito in proporzione alla consistenza dei gruppi nei Consigli regionali, provinciali e comunali. Le coalizioni che sostengono i candidati alla carica di Presidente della provincia o di Sindaco nei comuni di capoluogo di provincia, devono

---

<sup>69</sup> Dalla presentazione delle candidature fino alla mezzanotte del secondo giorno precedente la data delle elezioni, nelle trasmissioni di comunicazione politica è garantito l’ accesso “ai soggetti politici che presentano liste di candidati per il rinnovo dei Consigli regionali che abbiano presentato candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione; ai candidati alla Presidenza della Giunta regionale sostenuti da liste o da coalizioni di liste che abbiano presentato candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione, privilegiando la formula del confronto (art.3 comma 5).

<sup>70</sup> E’ garantito l’ accesso, dalla data di convocazione dei comizi elettorali a quella del termine di presentazione delle candidature, “a) alle forze politiche che costituiscono da almeno un anno un autonomo gruppo nei Consigli regionali e provinciali o nei Consigli comunali di comuni capoluogo di provincia da rinnovare; b) alle forze politiche diverse da quelle di cui alla lettera “a”, presenti in uno dei rami del Parlamento nazionale o che hanno eletto, con proprio simbolo, almeno due rappresentanti italiani al Parlamento europeo”(art. 4, comma 2). Nel periodo compreso tra lo spirare del termine per la presentazione delle candidature e la mezzanotte del secondo giorno precedente la data delle elezioni, è garantito invece l’ accesso “alle liste regionali ovvero ai gruppi di liste o alle coalizioni di liste collegate alla carica di Presidente della Giunta regionale, nonché alle liste o alle coalizioni di liste collegate alla carica di Presidente della provincia o di Sindaco di comuni capoluogo di provincia; alle forze politiche che presentano liste di candidati per l’ elezione dei Consigli regionali, provinciali, comunali (di comuni capoluogo di provincia)”(art. 4, comma 4).



opportunamente scegliere tre rappresentanti, ai quali è affidato il compito di tenere i rapporti con la RAI. Anche a livello regionale, valgono i criteri della parità di opportunità e trattamento all'interno delle trasmissioni (o cicli di programmi di comunicazione politica), assicurando imparzialità e confronto anche con la presenza di giornalisti (scelti dalla Testata giornalistica regionale) non dipendenti dalla società concessionaria, in rappresentanza delle diverse sensibilità sociali, culturali e politiche della regione interessata.

La RAI, dalla data di presentazione delle candidature, può trasmettere, a livello nazionale e regionale, messaggi politici autogestiti, così come disciplinato dall' art. 5 del regolamento approvato dalla Commissione parlamentare di vigilanza. I soggetti che ne possono usufruire sono individuati, come citato, dall' art. 3 (per le reti nazionali) e dall' art. 4 (per le reti regionali). La RAI comunica all' Autorità e alla Commissione il numero giornaliero dei contenitori destinati ai messaggi autogestiti<sup>71</sup> e la loro collocazione nel palinsesto. La richiesta di tali spazi è effettuata dai soggetti interessati, presentandola alla sede di Roma della RAI o alle sedi regionali, interessate alla consultazione elettorale, "entro i due giorni successivi allo scadere dell' ultimo termine per la presentazione delle candidature; indica la durata di ciascuno dei messaggi richiesti; specifica se ed in quale misura il richiedente intende avvalersi delle strutture tecniche della RAI o fare ricorso a filmati e registrazioni realizzati in proprio, purché con tecniche e standard equivalenti a quelli abituali della RAI"(art. 5, comma 4).

---

<sup>71</sup> Art. 4, comma 3, legge n. 28/2000

Motivo di aspre controversie, l'art. 6 del provvedimento riguarda i programmi di informazione (notiziari RAI e trasmissioni di approfondimento), i quali devono conformarsi con particolare rigore ai principi di "tutela del pluralismo, imparzialità, indipendenza, obiettività e apertura delle forze politiche". Notevoli vincoli sono previsti per l'attività di conduttori e registi, che devono assicurare parità di trattamento per tutti i soggetti politici coinvolti, al fine di consentire l'esposizione di opinioni e posizioni politiche, evitando tutte le possibili combinazioni di "vantaggio per determinate forze politiche o competitori elettorali" (art. 6, comma 2). Per garantire ciò, "i direttori responsabili dei notiziari sono tenuti settimanalmente ad acquisire i dati di monitoraggio relativi alla testata diretta, correggendo disparità se presenti"(art. 6, comma 3). La Commissione, tuttavia, all'art. 6, comma 4, afferma che "le trasmissioni di informazione, con l'eccezione dei notiziari, a partire dal decorrere del termine ultimo per la presentazione delle candidature, sono disciplinate dalle regole proprie della comunicazione politica", obbligando dunque qualsiasi talk show e programma giornalistico sulla RAI a seguire le norme vigenti di *par condicio*, offrendo, in maniera imparziale e con equa visibilità, gli spazi televisivi informativi ai soggetti politici in corsa per le elezioni<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Su proposta del radicale Marco Beltrandi, e con i voti di tutti i componenti di centrodestra, fu esteso ai programmi di approfondimento il rigido e inflessibile regolamento previsto per le Tribune elettorali. Dichiarò Beltrandi: "Le nuove disposizioni stabiliscono che i programmi di approfondimento possano scegliere: o devono ospitare nei loro spazi le tribune politiche, oppure possono andare in onda in orari e fasce diverse. Dipenderà dai responsabili delle trasmissioni. E, in ogni caso, se decideranno di andare in onda in altre fasce orarie e si occuperanno di politica, dovranno obbedire alle regole della comunicazione politica, cioè delle Tribune". Carlo Verna, dell' UsigRAI, definì la decisione della Commissione di vigilanza "un'assurdità legata al tentativo di imbavagliare l'informazione, minando le ragioni stesse del servizio pubblico". (Dall' articolo "*Vigilanza RAI: stop alla politica già un mese prima delle elezioni*", di C. GINOCCHI, "La Repubblica", 10 febbraio 2010)

Nascono, su questo punto, le polemiche dei giornalisti, i quali, contrari all'equiparazione delle trasmissioni informative con quelle di comunicazione politica, sarebbero costretti a invitare in tali programmi esponenti di tutti gli schieramenti politici, offrendo loro spazi di replica e discussione identici. Nonostante sul piano teorico sia corretta e giusta l'applicazione di tale principio, si rivela del tutto inapplicabile nella pratica: se la RAI, infatti, decidesse di intervistare un politico su un tema o un problema di attualità, lo stesso programma dovrebbe dare la possibilità a tutte le diverse voci politiche di replicare sul medesimo argomento, ingolfando di fatto ogni argomento. Il possibile rischio "tecnico" di violazione delle norme sulla *par condicio* indusse la RAI, per le elezioni in considerazione, a congelare alcuni programmi di informazione<sup>73</sup>, come "Porta a Porta", "Ballarò" e "Anno Zero"<sup>74</sup>. Eppure la Corte costituzionale, nella pronuncia 155/2002, si era così espressa relativamente ai programmi di informazione: " [...] l'art. 2, comma 2 della legge n. 28/2000, stabilendo espressamente che le disposizioni che regolano la comunicazione politica radiotelevisiva "non si applicano alla diffusione di notizie nei programmi di

---

<sup>73</sup> Sulla decisione "anomala", il giornalista Giovanni Floris, conduttore della trasmissione "Ballarò", sarcasticamente, commentò: "Cosa farò in quel mese di vacanza? Guarderò Canale 5", facendo riferimento al fatto che Mediaset difficilmente avrebbe rinunciato alle sue trasmissioni di approfondimento (a partire dal programma "Matrix") (Dall' articolo "*La vigilanza RAI blocca la politica in TV per un mese*", di G. CAPASSO," blog.it", 17 febbraio 2010)

<sup>74</sup> Secondo la FNSI (Federazione nazionale stampa italiana) e l' UsigRAI (l' organismo sindacale dei giornalisti RAI) , l' applicazione della *par condicio*, come intesa dalla Commissione di vigilanza, e la conseguente "messa al bando" di alcune trasmissioni in rispetto del provvedimento e delle relative disposizioni, costituirebbe una limitazione dell' informazione e del diritto di cronaca verso il pubblico dunque gli elettori. L' esperimento "Rai per una notte", programma in onda esclusivamente sul web, e condotto dal giornalista Michele Santoro, rappresenta una palese manifestazione di protesta, in nome della libertà di informazione di fatti e notizie sulle reti RAI, nei confronti delle disposizioni adottate ( Dall' articolo "*Elezioni regionali: conduttori RAI in rivolta sulle regole TV*", di M. MELE, "Il Sole 24 Ore", 11 febbraio 2010)

informazione”, preclude che in questi programmi, che certamente costituiscono un momento ordinario, anche se tra i più caratterizzanti dell’attività radiotelevisiva, all’emittente possano essere imposti limiti, che derivino da motivi connessi alla comunicazione politica. L’espressione “diffusione di notizie” va pertanto intesa, del resto secondo un dato di comune esperienza, nella sua portata più ampia, comprensiva quindi della possibilità di trasmettere notizie in un contesto narrativo – argomentativo ovviamente risalente alla esclusiva responsabilità della testata”<sup>75</sup>. Sulla questione, una delle critiche più importanti parte dal presupposto che la legge n. 28/2000, dopo aver disciplinato con l’art. 2 le trasmissioni di comunicazione politica, prevede, all’art. 5, che la Commissione parlamentare di vigilanza insieme all’Autorità garante, definiscano i “criteri specifici” a cui devono rifarsi i programmi di informazione, per l’emittente pubblica e privata, al fine di garantire imparzialità, completezza e obiettività. Ma tali regole, e su questo punto verte la critica, evidenziate dal legislatore con il termine “criteri specifici”, devono essere diverse da quelle applicabili alla comunicazione politica, che tengano conto delle diverse esigenze dell’informazione, profondamente diversa dalla comunicazione politica<sup>76</sup>. La scelta fatta in questo caso non ha

---

<sup>75</sup> La Corte costituzionale ha dunque riconosciuto che l’art. 2 della legge n. 28/2000 esclude dalla disciplina i programmi di informazione, sottolineando come il concetto della diffusione delle notizie debba essere considerato nella sua accezione più ampia, che annovera la possibilità di trasmettere e diffondere informazioni in un contesto argomentativo autonomamente delineato (ai sensi dell’art. 21 della Costituzione). Il regolamento, invece, approvato dalla Commissione in occasione delle elezioni regionali del 2010, sembra profilare quello che la legge n. 28/2000 tendeva a scongiurare, e cioè la “funzionalizzazione” dell’emittente televisiva, rendendo il mezzo televisivo funzionale all’interesse per il quale è stato posto il limite, espropriando di fatto l’identità politica dell’emittente (la quale non può costruire una propria linea editoriale) (Dall’articolo “Regolamento Commissione di vigilanza RAI, i profili di illegittimità”, in “Yes, political!”, 13 febbraio 2010)

obiettivamente precedenti ( infatti il Regolamento per le elezioni regionali del 2005 manteneva netta la distinzione tra informazione e comunicazione politica)<sup>77</sup>. In ogni caso, come previsto dall' art. 6, comma 5, il rispetto dei principi di *par condicio* e il ripristino di possibili squilibri televisivi, anche in base alle rilevazioni dell'Auditel, sono assicurati dall' AGCOM e dai Corecom, come previsto dalle norme vigenti. Per quanto riguarda i programmi dell' Accesso, nazionali e regionali, il regolamento prevede la loro sospensione "dalla data di convocazione dei comizi elettorali fino al giorno successivo e quello dello svolgimento della consultazione elettorale" (art. 7, comma 1). La RAI viene inoltre impegnata nel trasmettere una scheda televisiva e radiofonica che illustra "gli adempimenti previsti per la presentazione delle candidature e la sottoscrizione delle liste" nonché, nei trenta giorni precedenti il voto, un'altra "che illustra le principali caratteristiche delle consultazioni regionali, comunali e provinciali delle regioni interessate [...], con riferimento al sistema elettorale ed alle modalità di espressione del

---

<sup>76</sup> Dall' articolo "*La volontà del legislatore? Non è stata rispettata*", D. D' AMATI, in "Articolo 21", 2010.

<sup>77</sup> L' Autorità, su questo punto, si è conformata al regolamento della Commissione di vigilanza. Interessante caso, a tal proposito, è quello riguardante il ricorso di SKY Italia, presentato al TAR Lazio, contro le disposizioni dell' AGCOM, adottate per l' appunto nel 2010, nella parte in cui "avrebbero illegittimamente equiparato" i programmi di informazione e approfondimento informativo a quelli di comunicazione politica. Il TAR Lazio, con ordinanza 1180/2010, aveva accolto la sospensione delle delibere impugnate, ritenendo assistita di "*fumus boni iuris*" la censura contro la suddetta equiparazione, salvo poi rigettare nel merito il ricorso. Il Consiglio di Stato, confermando la sentenza del TAR Lazio, ha osservato che l' Autorità "ha posto disposizioni specifiche per i programmi di informazione e di approfondimento informativo distinte da quelle destinate ai programmi di comunicazione politica, per i quali vige, senza dubbio, la regola della *par condicio* delle forze politiche [...]. La disciplina posta dall' AGCOM non impone per i programmi di informazione né parità matematiche, né limiti quantitativi di presenze, né obblighi incondizionati di partecipazione di esponenti di forze politiche che siano scollegati dal tema della trasmissioni, sia esso argomento di rilevanza politica o meno, d' attualità o meno. D' altra parte la diversità della disciplina dei programmi di informazione, non esonera gli stessi da qualsivoglia regola".

voto”<sup>78</sup> (art. 8, comma 2). Nelle due settimane precedenti il voto, la RAI è tenuta a predisporre (art. 10), in aggiunta alle Tribune elettorali, una serie di conferenze stampa riservate ai rappresentanti di lista<sup>79</sup>.

I calendari delle Tribune, insieme alla programmazione di massima, sono preventivamente trasmessi dalla RAI alla Commissione di vigilanza RAI e all’Autorità garante, entro cinque giorni dalla pubblicazione del regolamento sulla Gazzetta Ufficiale. La Commissione riceve, inoltre, i dati del monitoraggio sul pluralismo, nonché il calendario settimanale delle trasmissioni, con indicazioni specifiche su “temi trattati, soggetti politici invitati, ripartizione dei tempi garantiti a ciascuna forza politica, i dati Auditel degli ascolti di ciascuna trasmissione” (art. 12, comma 3).

## **2. L’ ordinanza 1176/2010 del TAR Lazio: Federconsumatori contro il regolamento della Commissione bicamerale**

---

<sup>78</sup> “Comprese le speciali modalità di voto previste per gli elettori diversamente abili e per quelli intrasportabili” (art. 8, comma 2). Si prevede inoltre la “sottotitolazione e la traduzione nella lingua dei segni per le persone non udenti” (art. 8, comma 3)

<sup>79</sup> Conferenza che ha la durata di venti minuti ed è trasmessa tra le ore 21 e le ore 22:30, come specificato dall’ art. 10, comma 3. A ciascuna di esse partecipano tre giornalisti, individuati dalla RAI, eventualmente anche tra i non dipendenti., in rappresentanza delle diverse sensibilità socio – culturali del Paese, garantendo contraddittorio e pluralismo. Il Presidente della Commissione parlamentare di vigilanza può, su parere unanime dell’ Ufficio di Presidenza, disporre la sostituzione di uno o più giornalisti (art. 10, comma 3). La durata delle domande ai rappresentanti politici non deve superare i 30 secondi. Tali conferenze sono trasmesse, regolarmente, in diretta (art. 10, comma 5).

Il ricorso presentato al TAR Lazio dalla Federconsumatori, contro il Regolamento dalla Commissione di vigilanza RAI, richiedeva l' immediata sospensione delle disposizioni relative ai programmi di informazione e approfondimento informativo, in quanto palesemente in violazione della legge n.28/2000 sulla *par condicio*<sup>80</sup>. I "giochi" si riaprono ufficialmente in seguito allo stop del TAR Lazio, con l' ordinanza 1180/2010, al regolamento dell' Autorità garante per le comunicazioni, nella parte in cui si equiparavano i programmi di informazione a quelli di comunicazione politica, accogliendo di fatto i ricorsi presentati dalle emittenti private Sky e Telecom Italia Media (ovvero "La7"). L' articolo bloccato<sup>81</sup>, presente nella delibera 25/10/CSP dell' AGCOM, in conformità con l' art. 6, comma 4, del documento approvato dalla Commissione di vigilanza RAI, è il numero 6, comma 2: "Nel periodo di vigenza della presente delibera, tenuto conto del servizio di interesse generale dell'attività di informazione radiotelevisiva, i notiziari diffusi dalle emittenti televisive e radiofoniche nazionali e tutti gli altri programmi a contenuto informativo, riconducibili alla responsabilità di specifiche testate giornalistiche registrate ai sensi di legge, si conformano con particolare rigore ai principi di tutela del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza, dell'obiettività e

---

<sup>80</sup> "I limiti imposti ai programmi di informazione ledono non solo i principi di cui alla legge sulla par condicio, ma anche l'articolo 21 della Costituzione, che ha stabilito l'insopprimibile diritto da parte dei cittadini di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione", dichiarò Rosario Trefiletti, Presidente Federconsumatori.

<sup>81</sup> Soddisfatti della decisione del Tar furono sia il direttore di Sky TG24 Emilio Carelli ("Si tratta di una sentenza giusta che riconosce la validità della battaglia che vede di nuovo garantito al cittadino il diritto di essere informato in televisione non solo dai telegiornali, ma anche da dibattiti e confronti fra i più importanti candidati alle elezioni") sia, più in generale, tutto il mondo politico (Dall' articolo "*Par condicio: il TAR riabilita i talk show nelle tv private*", F. MAGGI, in "L' Occidentale", 12 marzo 2010)

dell'apertura alle diverse forze politiche, nonché al fine di garantire l'osservanza dei predetti principi, allo specifico criterio della parità di trattamento tra i soggetti e le diverse forze politiche individuate”<sup>82</sup>. In seguito alla sospensione da parte del TAR del regolamento AGCOM, nella parte in cui si accostavano, indirettamente ma erroneamente, le trasmissioni di informazione a quelle di comunicazione politica, Cittadinanzattiva (accodandosi all’iniziativa già avanzata da Federconsumatori) chiese una decisione urgente sull’inibitoria al Tar, presentata insieme ad Altroconsumo, contro le scelte adottate dai dirigenti Rai sui dibattiti in periodo pre-elettorale. Afferma Teresa Petrangolini, segretario generale di Cittadinanzattiva: "La decisione del Tar, che accoglie il ricorso presentato da Sky e TI Media, evidenzia come il regolamento varato sulla *par condicio* dall’ AGCOM sia contro gli interessi dei cittadini. Il dibattito televisivo, se ben condotto, è una forma indispensabile per permettere ai cittadini di scegliere autonomamente e consapevolmente per chi votare. Il nostro augurio è che il Tar discuta il ricorso che abbiamo presentato in tempo utile, così da evitare che la

---

<sup>82</sup> Il radicale Marco Beltrandi, relatore del regolamento sulla *par condicio* nella Commissione di Vigilanza Rai, a tal proposito dichiarò: “Il Tar Lazio avrebbe sospeso un solo comma, il 2, dell’articolo 6, della delibera dell’AGCOM che applica la *par condicio* alle televisioni private in occasione delle regionali del 27 - 28 marzo 2010”. Ma tale sospensione, secondo Beltrandi, non riguarderebbe i talk show che sono citati soltanto al comma 5 dell’art. 6 della delibera dell’AGCOM: “La delibera della Vigilanza sulla Rai tv è stata invece pienamente confermata dal Tar Lazio che ha rigettato la richiesta di sospensiva avanzata; anche qualora il Tar Lazio avesse sospeso il comma 5, dell’art. 6, la motivazione del Tar sarebbe smentita nel merito dal fatto che trasmissioni come Matrix e Terra hanno continuato ad essere messe in onda, anche prima di ogni sospensiva, dimostrando che non è il regolamento ad aver imposto un qualunque stop” (Dall’ articolo “*Par condicio: il TAR riabilita i talk show nelle tv private*”, F. MAGGI, in “L’ Occidentale”, 12 marzo 2010)



decisione venga presa a ridosso delle elezioni, rendendo di fatto inutile il pronunciamento, che ci auguriamo sia positivo".

Tuttavia il via libera ai talk show sulle emittenti private non modificò le posizioni relative alla concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico. Il Tar, infatti, nella sentenza n. 1176/2010, respinse la richiesta, contro le disposizioni della Commissione di vigilanza RAI relative ai programmi di informazione e approfondimento informativo, di Federconsumatori, in quanto, trattandosi di organismo parlamentare, "sussistono profili di inammissibilità del gravame per la parte in cui è impugnato il regolamento", poiché appunto "approvato dalla Commissione parlamentare di Vigilanza nella seduta del 9 febbraio 2010, in relazione alla natura parlamentare dell'organo che ha adottato l'atto impugnato in assolvimento della funzione precipuamente politica di indirizzo e vigilanza"<sup>83</sup>. Nel corso della discussione al TAR, Federconsumatori accusò sia la parte pubblica, sia la RAI, di essersi "abilmente celate" dietro le eccezioni di difetto di giurisdizione, senza realmente difendersi nel merito del provvedimento, effettivamente, illegittimo di equiparazione tra comunicazione politica e programmi di informazione. Omologazione che la stessa legge n. 28/2000 evita, esprimendo, al contrario, un concetto del tutto diverso di separatezza delle suddette manifestazioni di pensiero.

---

<sup>83</sup> Dura e molto critica la reazione di Federconsumatori: "Il provvedimento di rigetto della richiesta di sospensiva della Federconsumatori al TAR del Lazio del Regolamento della Commissione di vigilanza parlamentare per la par condicio, dimostra, al di là di ogni dubbio, che sia i cittadini utenti dei servizi di informazione pubblica, sia le associazioni degli stessi utenti non hanno alcuna possibilità di poter far valere i propri diritti costituzionalmente garantiti inerenti la libera e completa informazione, così come vuole l'Art. 21 sulla Costituzione". Così Federconsumatori commenta la decisione del TAR Lazio di rigettare il ricorso proposto dall'Associazione e da due utenti del servizio pubblico e privato (Dal sito web [www.helpconsumatori.it](http://www.helpconsumatori.it), "Stop ai talk show RAI: la Federconsumatori commenta sentenza TAR Lazio", 13 marzo 2010)

### **3. Il problema della insindacabilità delle delibere della Commissione di vigilanza sul servizio pubblico**

Sin dall'entrata in vigore della legge n. 103/1975, si è sempre posto il problema della ricorribilità in sede giurisdizionale dei provvedimenti amministrativi della Commissione parlamentare di vigilanza RAI: è, infatti, possibile sindacare la legittimità delle delibere dell'organo parlamentare, relative all'accesso, solo in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (nel quale si tratta delle rispettive attribuzioni costituzionali, e dunque, in caso, procedendo all'annullamento dell'atto che abbia "menomato" le attribuzioni del ricorrente). La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi due volte<sup>84</sup> sulla questione, ha in entrambi i casi espresso una decisione non di merito, ritenendo che non si rilevavano, almeno nei due casi, le norme legislative in oggetto<sup>85</sup>. In materia prese,

---

<sup>84</sup> Nel primo caso, il Partito radicale (non ancora rappresentato in Parlamento) chiedeva di essere ammesso alle Tribune relative ad un referendum (il giudice ordinario, cui era stato richiesto un provvedimento d'urgenza, dubitò della legittimità degli articoli 4 e 6 della legge n. 103/1975). Nel secondo caso, la "Lega per il disarmo unilaterale" contestò la mancata messa in onda di una trasmissione dell'Accesso, che la Commissione aveva ritenuto non conforme nei contenuti ai principi della stessa legge n. 103/1975 (P. CAPOTOSTI, *"L'accesso radiotelevisivo tra irrilevanza e illegittimità"*, in *Giur. Cost.*, 1987, p. 445)

<sup>85</sup> Da qui, la competenza della Corte costituzionale a giudicare, dei provvedimenti della Commissione, non sotto il profilo dei vizi di legittimità (anche costituzionale) che le inficino, ma sotto il profilo della menomazione delle attribuzioni costituzionali del soggetto ricorrente, non esistendo un "diritto al mezzo", pubblico o privato (sul tema, le sentenze n. 59/1960, n. 105/1972, n. 225/1974, n. 202/1976, n. 139/1977 della Corte costituzionale) (A. PACE, *"La discutibile insindacabilità delle delibere della Commissione parlamentare di vigilanza sul servizio pubblico"*, in *AIC*, n. 3, 2011)

invece, posizione la Corte di cassazione (con la sentenza n. 7072/1983): la controversia era sempre incentrata sia sulla sussistenza della giurisdizione amministrativa nei confronti dei provvedimenti della Commissione RAI (che il TAR Lazio aveva tuttavia negato<sup>86</sup>) sia sulla questione incidentale della legittimità costituzionale della legge n. 103/1975. Quest'ultima fu giudicata manifestamente infondata (in quanto la Corte di cassazione negò l'esistenza di una "riserva di amministrazione" nella Carta costituzionale, che i ricorrenti assumevano invece esistente e violata dalla legge n. 103/1975). Inoltre la sussistenza della giurisdizione in capo al giudice adito (la Corte era stata chiamata infatti ad esprimersi per regolamento di giurisdizione) fu negata, puntualizzando che, nonostante il contenuto sostanziale dei provvedimenti della Commissione parlamentare, la sua natura di organo parlamentare fosse sufficiente ad escludere la natura giuridica di "atto amministrativo" in capo ai suoi provvedimenti (e dunque non ricorribili)<sup>87</sup>.

Rilevanti sono stati i casi, invece, sollevati contro i provvedimenti della Commissione RAI, in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, dai Comitati promotori di alcuni referendum abrogativi<sup>88</sup> (definiti dalla

---

<sup>86</sup> "A fronte delle delibere della Commissione parlamentare di indirizzo, relative alla disciplina dell' Accesso, non è configurabile una situazione di interesse legittimo, trattandosi di un' autorità soggettivamente non amministrativa", sentenza n. 377/1979 del TAR Lazio

<sup>87</sup> Non sono mancati, tuttavia, ulteriori tentavi di ottenere dal giudice ordinario o amministrativo decisioni non allineate alla suddetta sentenza della Cassazione: ad esempio l' ordinanza n. 224/1999 del TAR della Sardegna, che dichiarò improcedibile il ricorso di una lista candidata al rinnovo del locale Consiglio regionale e dunque non ammessa alle relative Tribune; parimenti l' ordinanza del Tribunale di Milano dell' 11 giugno 1999, adito dal Partito umanista, che negò l' accesso alle Tribune elettorali, rigettando il ricorso ( Note di M. LUCIANI, *"Sentenze d' irrilevanza per l' accesso alle Tribune politiche ed elettorali"*, 2003)

<sup>88</sup> Due casi: nel primo, la Commissione, con provvedimento 20 maggio 1997, aveva applicato la norma della legge n. 103/1975 relativa alla sua potestà di disciplinare direttamente le Tribune,

Corte costituzionale con le sentenze n. 49/1998 e n. 502/2000). In entrambi i casi la disciplina approvata dalla Commissione era del tutto analoga a quella enunciata dall' Autorità e dal Garante per la radiodiffusione e l' editoria. I Comitati promotori, infatti, avevano interpellato anche il giudice amministrativo nei confronti delle disposizioni di AGCOM e Garante, nonché la Corte costituzionale (col ricorso per conflitto di attribuzioni) verso i provvedimenti dell'organo parlamentare, sostenendo fossero inficiate da vizi di legittimità. La Corte non si chiamò fuori da questa sostanziale valutazione della legittimità delle disposizioni della Commissione, *sub specie* di conflitto d'attribuzione, che i ricorsi richiedevano: esaminando nel merito i conflitti, la Corte ritenne che, nei casi di specie, la disciplina dettata dalla Commissione parlamentare di vigilanza fosse ragionevole (nonché conforme, nel secondo caso, sentenza n. 502/2000, alla *ratio* della legge n. 28/2000).

In generale, la via del conflitto innanzi la Corte costituzionale è difficilmente percorribile in quanto l'utilità del ricorso, fondamentalmente, è data dalla tempestività della tutela conseguibile, e ciò per due ragioni: la prima, la tempistica della trattazione del ricorso; la seconda, la consistenza dei provvedimenti d'urgenza della Corte contro la Commissione parlamentare di vigilanza (che dovrebbero poter imporre, a favore del ricorrente, misure compensative, sia delle manchevolezze subite quanto dei ritardi nell' adozione delle disposizioni relativamente a

---

nello specifico applicando quanto riportato nell' art. 52 della legge n. 352/1970. Nel secondo caso, con provvedimento 29 marzo 2000, la Commissione aveva applicato la legge n. 28/2000 che reca una disciplina differente da quella desumibile dalla legge n. 352/1970 (e cioè quanto al riparto degli spazi, quest' ultima considerava il Comitato promotore alla stregua di uno dei gruppi parlamentari, mentre la legge n. 28/2000 dispone il criterio della ripartizione paritaria tra i sostenitori del "Si" e del "No", e la prassi dell' organo parlamentare comprende negli spazi del "No" i sostenitori dell' astensione) (B. FILIPPO, *"Storia e funzioni della Commissione parlamentare di vigilanza RAI"*, p. 53-54, 2009)

quella data campagna elettorale, amministrativa o referendaria)<sup>89</sup>. Non è possibile dunque tutelare istanze individualistiche: questo in nome della superindividualità dell'obiettività dell'informazione che richiede, dunque, l'insindacabilità delle disposizioni enunciate in materia, con atti di un organo parlamentare, la cui sovranità (del Parlamento in generale) non può essere pregiudicata. E' anche vero tuttavia, secondo il costituzionalista Alessandro Pace, che "la sovranità parlamentare costituisce *a fortiori* un concetto ormai privo di sostanza, in un ordinamento caratterizzato da una pluralità di poteri dello Stato, giuridicamente equiparati tra loro in sede di conflitto [...]. L'istanza individualistica nel servizio pubblico, ritenuta non meritevole di tutela, dalla Corte di cassazione nel 1983, e assorbita dalla valorizzazione del "momento sociale dell'interesse della comunità a un'informazione completa", avrebbe oggi, anche con la presenza di più voci discordanti e smodatamente partigiane, le sue ragioni per il pieno riconoscimento legislativo della sindacabilità delle delibere della Commissione parlamentare d'indirizzo"<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> Ad esempio, la disquisizione sull'ammissibilità dei ricorsi presentati per conflitto di attribuzione dai Comitati promotori dei referendum sul nucleare e sul legittimo impedimento (promossi anche da esponenti del partito L'Italia dei Valori, in quanto, non facendo parte della maggioranza parlamentare, videro pregiudicarsi tempi e spazi di trasmissione), depositati il 10 maggio 2011, fu indetta dalla Corte costituzionale per la camera di consiglio del 7 giugno, cinque giorni prima, cioè, della data dello svolgimento del referendum; un'udienza, fondamentalmente, inutile per qualsiasi tipo di intervento di una certa importanza. (A. PACE, "La discutibile insindacabilità delle delibere della Commissione parlamentare di vigilanza sul servizio pubblico", in AIC, n. 3, 2011)

<sup>90</sup> A. PACE, "La discutibile insindacabilità delle delibere della Commissione parlamentare di vigilanza sul servizio pubblico", in AIC, n. 3, 2011

# CONCLUSIONI

Sommario: 1. I nodi “a monte” della normativa sulla *par condicio* – 2. Evoluzioni e prospettive dei programmi e delle forme della comunicazione

## **1. I nodi “a monte” della normativa sulla *par condicio***

Analizzate le ragioni di fondo alla base della regolamentazione del rapporto tra Commissione parlamentare di vigilanza e mezzo televisivo, tratteggiando le varie tappe dell’evoluzione storica della normativa in materia di *par condicio* e individuando le caratteristiche fondamentali delle forme della comunicazione politica, previste dalla legislazione vigente, si può giungere ad alcune considerazioni critiche conclusive, relative all’attuale sistema italiano.

L’inadeguatezza del pluralismo esterno, quest’ultimo realizzabile solo garantendo l’accesso al maggior numero possibile di emittenti e pianificando radiofrequenze e capacità di trasmissione, non è stata concretamente affrontata dalla normativa sulla *par condicio*, limitata dall’ormai consolidato duopolio RAI – Fininvest, il quale ha effettivamente fatto scemare la possibilità di considerare la *par condicio* come surrogato dell’antitrust.

Il maggiore onere di garanzia di una comunicazione ampia e completa converge, dall'esame della legge n. 28/2000 e dalle rilevazioni dell'Autorità, sulla concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico: tale onere, tuttavia, si traduce nel tentativo continuo di soggiogare la RAI, creando di fatto una situazione di dipendenza e soggezione strumentale, da parte della Commissione di vigilanza parlamentare. Le pervasive disposizioni della Commissione, volte a "neutralizzare" gli indirizzi della RAI nei suoi programmi di informazione politica, indirettamente, consentono un processo di lottizzazione partitica del sistema radiotelevisivo, dovuto, oltre che al malcostume politico, alla mancanza di regole giuridiche tali da correggere, e non dissimulare, pratiche e procedimenti scorretti all'interno della concessionaria pubblica. Discutibile è la permanenza, in capo alla Commissione RAI, di poteri diversi da quelli di vigilanza generale: la *sedes materiae* della disciplina degli oneri maggiori (in senso quantitativo) che si chiede alla RAI, è rappresentata dalla convenzione e dal contratto di servizio, il cui procedimento garantisce il confronto dialettico tra emittente e potere pubblico. L'esigenza, dunque, di meccanismi giuridici che permettano di contrastare e affrontare le palesi faziosità dell'informazione radiotelevisiva, di garantire alle forze politiche spazi di accesso e di discussione costruttiva, nei periodi elettorali e non, diventa imprescindibile anche qualora ci trovassimo in un mercato di emittenza concorrenziale e pluralista, con un servizio pubblico affrancato da atavici e gravosi vincoli di clientela politica. La Corte costituzionale, a tal proposito, ci indica, velatamente, con la sentenza n. 151/2002, la possibilità di scegliere tra *par condicio* e autodisciplina, condannando ogni tentativo possibile di un regresso a condizioni di sregolatezza, in campagna elettorale o in periodi "neutri". Le farraginose

fonti di disciplina, tuttavia, non fanno altro che sovrapporsi, con poca coerenza, alla normativa vigente: leggi, autoregolamentazioni, provvedimenti parlamentari, deliberazioni di autorità indipendenti, contribuiscono a una definizione tutt'altro che unitaria della materia radiotelevisiva. La possibilità di demandare i profili esecutivi dei principi e dei divieti, indicati dalle leggi, a codici di autoregolamentazione predisposti dalle emittenti, sembra un'interessante prospettiva di riequilibrio tra disciplina esterna e autodisciplina delle emittenti<sup>91</sup>. Una corretta applicazione delle regole necessita sicuramente un potenziamento delle strutture di supporto, a livello nazionale e regionale: le sanzioni, ben individuate dalla legge n. 28/2000 (privilegiando celerità, informalità, ricerca attiva della possibilità di conciliazione, attenzione per le misure di reintegra più che per quelle afflittive, etc.), devono essere uniformate e semplificate indipendentemente dalla natura pubblica, nazionale o locale dell'emittenza, correggendo le imperfezioni tecniche di una legislazione caratterizzata da non trascurabili disattenzioni. Il piano sanzionatorio inoltre non sfrutta adeguatamente le misure pecuniarie e le sospensioni/revoche delle concessioni, metodi drastici ma che, se proporzionati in maniera adeguata alla gravità dell'eventuale reato, possono contribuire a un corretto utilizzo del mezzo televisivo. Rilevante anche la questione relativa alla possibilità di assicurare al cittadino, fruitore del mezzo televisivo, la facoltà di denunciare eventuali abusi, che possono ledere il suo diritto all'informazione: la *par condicio* non può assolutamente risolversi in una discussione privata tra partiti, mediata dall'Autorità garante delle comunicazioni.

---

<sup>91</sup> G. SIRIANNI, "Par condicio: i complessi rapporti tra potere politico e potere televisivo", in *Politica del diritto*, n. 4, p. 157, 2005



## **2. Evoluzioni e prospettive dei programmi e delle forme della comunicazione**

Riguardo alle forme della comunicazione, le prime considerazioni da affrontare sono relative ai programmi di informazione. Le prescrizioni, per questo tipo di trasmissioni, devono limitarsi solo a temporanei vincoli o divieti (come in materia dei sondaggi di opinione), concentrati possibilmente solo in periodo elettorale (come il divieto di abusare della presenza di candidati e membri del governo o il divieto di esprimere indicazioni di voto). L'accesso all'informazione, inoltre, non può essere gestito in base alla titolarità o meno di una rappresentanza parlamentare, ma va esteso ai soggetti politici in maniera più certosa (ad esempio i comitati promotori dei referendum, prima del giudizio di ammissibilità delle richieste e non dopo, o i movimenti politici che si distaccano dalle forme partitiche tradizionali). Per quanto riguarda invece i programmi di informazione, cosiddetti di approfondimento (è il caso di "Ballarò", "Porta a porta", etc.), bisogna sottolineare la loro capacità di incidere particolarmente sugli orientamenti politici del pubblico, oggettivamente, dunque, percepiti come un vero e proprio teatro politico piuttosto che sede di informazione su argomenti di attualità. La giurisprudenza dell'Autorità e i provvedimenti, in materia, della Commissione di vigilanza RAI, hanno portato a una assimilazione di tali programmi informativi a

quelli di comunicazione politica<sup>92</sup>, anche se, generalmente, si è inquadrata l'informazione politica nella responsabilità di una testata giornalistica e, in quanto tale, tenuta al rispetto dei principi di obiettività e di equità nella messa in onda delle varie opinioni. La stessa linea giurisprudenziale, dell'Autorità e della Commissione RAI, ha negato la possibilità di programmi "ibridi", cioè di comunicazione politica a carattere informativo. Lo spostamento delle trasmissioni di informazione nella sfera di quelli di comunicazione (scenario condannato dalla legge n. 28/2000, come dimostra all' art. 2) comprime inevitabilmente l'area informativa, provocando un "ingessamento" dell' intero sistema. I distinguo delle finalità dei due tipi di programmazione, come quelli tra una conduzione "leggera" (e cioè quando si esaurisce nel passare il microfono da un politico a un altro) e una di tipo "pesante" (quando si integra in un tessuto giornalistico narrativo – espositivo), sono fondamentalmente lesivi di una discussione costruttiva per un miglior funzionamento della radiotelevisione in generale: l'auspicio, derivante dagli ultimi dibattiti in seno agli organi di indirizzo e vigilanza delle emittenti televisive, è quello di seguire un principio secondo cui tanto maggiore è l'audience di un programma televisivo di informazione politica, tanto più si può richiedere di evitare condotte discriminatorie al suo interno, riparando ai danni arrecati ai soggetti esclusi.

Il diritto all'informazione del pubblico viene, indubbiamente, tutelato anche assicurando ai partiti spazi rilevanti di emittenza, nei quali

---

<sup>92</sup> A tal proposito, la Del. 70/00, relativa al programma "Porta a porta", nella sua peculiare configurazione assunta nel corso della campagna elettorale per il rinnovo dei consigli regionali del 2000, nella quale l' Autorità ha esposto la sua dottrina in materia, in seguito sempre confermata (G. SIRIANNI, *"Par condicio: i complessi rapporti tra potere politico e potere televisivo"*, in *Politica del diritto*, n. 4, p. 159, 2005)

confrontarsi pubblicamente e concorrere alla formazione di una opinione politica più specifica. Il peso dei programmi di comunicazione politica, tuttavia, risulta particolarmente ridotto, dato l'indiscusso appeal e il successo dei programmi di approfondimento, dei "talk show", accentuando, di fatto, la mediatizzazione della politica. Il rilancio delle trasmissioni di comunicazione politica, non filtrate da ambigue mediazioni giornalistiche, passa per l'interesse effettivo dei soggetti politici, interessati a elaborare un nuovo formato televisivo appetibile per il grande pubblico: per favorire tale procedimento, la disciplina della materia dovrebbe adottare un approccio più liberale e burocraticamente meno rigido (per quanto riguarda accesso e partecipazione). Anche in questo caso l'eventuale autodisciplina delle emittenti, lasciando a queste ultime le decisioni relative a spazi e collocazione dei programmi di comunicazione politica, potrebbe risolvere il problema di una effettiva innovazione.

La cancellazione degli spot pubblicitari politici, pervasivi, troppo suggestivi e martellanti, resta un provvedimento più che valido, anche se sostituiti dai messaggi autogestiti, figure ibride e di dubbia utilità (che la legge tende a descrivere in chiave negativa, onde evitare spiacevoli ritorni al passato): non è avvenuto, per compensare l'eliminazione degli spot, un aumento delle trasmissioni di comunicazione di tipo dialogico. Il rispetto forzato della dignità di ogni forma di comunicazione, trattata, negli atti di indirizzo, come propaganda e mai come pubblicità, la scarsa consapevolezza di una disciplina che si evolve costantemente e mal interpretata dagli organi istituzionali preposti, comportano inevitabilmente un approccio sommario e poco specifico nella trattazione

della materia radiotelevisiva, nella quale a volte non è identificabile alcuna funzione comunicativa.

## BIBLIOGRAFIA

- BETTINELLI E. , *Par condicio: regole, opinioni, fatti*, Einaudi, I ed. , Roma, 1995
- BORRELLO R. , *I soggetti politici e le trasmissioni radiotelevisive: prime riflessioni comparatistiche sulla legge n. 28/2000*, in *Giur. Cost.* , I, 2000
- CAPASSO G. , *La vigilanza RAI blocca la politica per un mese*, in *Blog.it*, 17 febbraio 2010
- CAPOTOSTI P. , *L' accesso radiotelevisivo tra irrilevanza e illegittimità*, in *Giur. Cost.*, II, 1987
- CHIOLA C. , *Notazioni sulla propaganda elettorale televisiva*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, vol. I, Padova, 1995
- CORASANITI G. , *L' accesso alla radiotelevisione: problemi e prospettive*, in *Dir. radiodiffusioni*, Torino, 1980

- CRISAFULLI V. , *Problematica della libertà di informazione*, in *Il Politico*, 1964
  
- CUPERLO G. , *Par condicio? Storia e futuro della politica in TV*, Donzelli, Roma, 2004
  
- D' AMATI D. , *La volontà del legislatore? Non è stata rispettata*, in *Articolo 21*, 19 febbraio 2010
  
- DE MARTINI C. , (introduzione a) *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, Jovene, Milano, III ed. , 2005
  
- DE SIERVO U. , *Gli organi di governo del sistema radiotelevisivo*, in *Rapporto '93 sui problemi giuridici dell'informazione in Italia* (a cura di P. Barile e R. Zaccaria), Giappichelli, Torino, 1995
  
- DICKMANN R. , *Profili costituzionali dell' inchiesta parlamentare*, in *Diritto e Società*, Bruno Mondadori, Milano, 2007
  
- FILIPPO B. , *Storia e funzioni della Commissione parlamentare di vigilanza RAI*, Cedis, Roma, 2009

- GARDINI G. , *Le regole dell' informazione*, Bruno Mondadori, Milano, 2009
  
- GINOCCHI G. , *Vigilanza RAI: stop alla politica già un mese prima delle elezioni*, in *La Repubblica*, 10 febbraio 2010
  
- GRANDINETTI O. , *Par condicio e programmi di informazione*, in *Giornale di dir. amministrativo*, n. 10, 2008
  
- JACOBELLI J. , *Della qualità televisiva*, Centro studi comunicazioni sociali, Viterbo, 1999
  
- LANCHESTER F. , *Propaganda elettorale in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quad. Cost.* , n. 3, 1996
  
- LEPRI S. , *La televisione e la comunicazione politica in Italia*, in *Nuova Antologia*, Le Monnier, Firenze, 2004
  
- LUCIANI M. , (note di) *Sentenze di irrilevanza per l' accesso alle Tribune politiche ed elettorali*, di C. Chiola, in *Giur. Cost.* , IV, 2005

- MAGGI F. , *Par condicio: il TAR riabilita i talk show nelle TV private*, in *L' Occidentale*, 12 marzo 2010
  
- MALINCONICO G. , *La Commissione di vigilanza RAI a vent'anni dalla riforma radiotelevisiva pubblica*, in *Rivista trimestrale di dir. pubblico*, 1998
  
- MALINCONICO G. , *Il contratto di servizio 2000-2002: l' esame in Parlamento*, in *Dir. radiodiffusioni e telecomunicazioni*, RAI-ERI, III ed. , Roma, 2004
  
- MALINCONICO G. , *La vigilanza parlamentare sulla società concessionaria del servizio pubblico*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forme di governo (a cura di R. Dickmann e S. Staiano)*, Giuffrè Editore, Roma, 2008
  
- MELE M. , *Elezioni regionali: conduttori RAI in rivolta sulle regole TV*, in *Il Sole 24 Ore*, 11 febbraio 2010
  
- MODUGNO F. , *Par condicio e costituzione*, saggi di M. Ruotolo e T. Frosini, Giuffrè Editore, Milano, 1997



- PACE A. , *La radiotelevisione in Italia*, in Rivista trimestrale di dir. pubblico, 1987
  
- PACE A. , *La discutibile insindacabilità delle delibere della Commissione parlamentare di vigilanza sul servizio pubblico*, in Rivista Associazione Italiana Costituzionalisti, n. 3, 2011
  
- PALADIN L. , *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in Quad. Cost. , n. 7, 1987
  
- PALADIN L. , *Perché i costituzionalisti si occupano di radiotelevisione*, in Rapporto '93 sui problemi giuridici dell'informazione in Italia (a cura di P. Barile e R. Zaccaria), Giappichelli, Torino, 1995
  
- *Regolamento Commissione vigilanza RAI: profili di illegittimità*, in YesPolitical!, 13 febbraio 2010
  
- SICA S. , *Manuale di diritto dell'informazione*, CEDAM, II ed. , Milano, 2009

- SIRIANNI G. , *Par condicio: i complessi rapporti tra potere politico e potere televisivo*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2005
  
- *Stop ai talk show RAI: la Federconsumatori commenta sentenza TAR Lazio*, in [www.helpconsumatori.it](http://www.helpconsumatori.it), 13 marzo 2010
  
- VALASTRO V. , *Parità di accesso al mezzo televisivo in campagna elettorale*, in *Dir. dell'informazione*, Il Mulino, III ed. , Bologna, 2001
  
- VALASTRO V. , *Commento analitico alla legge 22 febbraio 2000, n. 28*, in *Il Dir. delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, CEDAM, III ed. , Milano, 2001
  
- ZACCARIA R. , *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, CEDAM, VII ed. , Padova, 2010

*Gianluigi Delle Cave*