

# **Sapienza**

**Commissario Agcom Dott. Antonio Martusciello e Dott. Giuliano De Vita**

**LA PAR CONDICIO**

**5 MAGGIO 2016**

## LA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA

La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi è una Commissione parlamentare bicamerale che esercita i propri poteri di controllo sul servizio pubblico radiotelevisivo.

La Commissione di vigilanza fu istituita con la legge 14 aprile 1975, n. 103. recante “Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva”, con cui vennero ridefinite le competenze della preesistente **Commissione parlamentare per la vigilanza sulle radiodiffusioni**, istituita e disciplinata dagli articoli 11 e seguenti del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 3 aprile 1947, n. 428, come modificato dalla legge 23 agosto 1949, n. 681.

La Commissione venne istituita per consentire al Parlamento di vigilare e di indirizzare l'attività radiotelevisiva. Infatti, all'articolo 1, comma primo, della **legge n. 103/1975**, si disponeva che la diffusione di programmi radiofonici e televisivi via etere o su scala nazionale costituiva, ai sensi dell'articolo 43 della Costituzione, un servizio pubblico essenziale ed a carattere di preminente interesse generale, in quanto volto ad ampliare la partecipazione dei cittadini e a concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese e che tale servizio era riservato allo Stato.

La Commissione parlamentare di vigilanza è composta di quaranta membri, venti deputati e venti senatori, nominati pariteticamente dai Presidenti delle due Camere del Parlamento, sulla base delle designazioni effettuate da tutti i Gruppi parlamentari e in maniera da assicurarne la rappresentanza proporzionale. Il controllo del servizio pubblico radiotelevisivo quindi veniva affidato all'intero Parlamento.

La costituzione della Commissione ha luogo mediante l'elezione del presidente, di due vice-presidenti e di due segretari che formano l'ufficio di presidenza. La prassi vuole che il ruolo di presidente sia rivestito da un esponente dei gruppi di opposizione.

La Commissione, che esercita i propri poteri sino alla prima riunione delle nuove Camere, è rinnovata totalmente all'inizio di ogni legislatura e, in caso di elezione di una sola Camera, si rinnovano i soli componenti appartenenti a tale Camera.

Alla nuova Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi veniva attribuito il compito di formulare gli indirizzi generali per l'attuazione dei dettami previsti dalla legge n. 103/1975:

- l'indipendenza del servizio pubblico;
- l'apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali nel rispetto delle

libertà garantite dalla Costituzione;

- il contratto di servizio.

Le menzionate competenze erano state precisate dapprima dalla legge 3 maggio 2004, n. 112 e successivamente ribadite dall'articolo 50 del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, approvato con il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177.

Ai sensi di tali disposizioni, competevano alla Commissione in particolare la formulazione degli indirizzi generali per l'attuazione dei principi cui si ispira il servizio pubblico radiotelevisivo e l'esercizio della vigilanza relativa alla loro attuazione; l'indicazione dei criteri generali per la formazione dei piani annuali e pluriennali di spesa e di investimento facendo riferimento alle prescrizioni dell'atto di concessione; l'approvazione dei piani di massima della programmazione annuale e pluriennale e la vigilanza sulla relativa attuazione.

Ancora, spettava sempre alla Commissione parlamentare di vigilanza l'accertamento della rispondenza dei programmi trasmessi agli indirizzi generali da essa adottati e la formulazione degli indirizzi generali relativi ai messaggi pubblicitari allo scopo 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.

La Commissione parlamentare di vigilanza esercitava la sua attività di indirizzo mediante l'approvazione di atti che prendono il nome di "risoluzioni" e che talvolta assumono carattere regolatorio.

La legge n. 249/97 prevede espressamente che spettava all'Agcom accertare la mancata osservanza, da parte della società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico, degli indirizzi formulati dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, e richiede alla concessionaria stessa l'attivazione dei procedimenti disciplinari previsti dai contratti di lavoro nei confronti dei dirigenti responsabili.

Tuttavia, il **22 dicembre 2015** è stato approvato il disegno di legge d'iniziativa governativa recante "**Riforma della Rai e del servizio pubblico radiotelevisivo**".

Il testo, che investe principalmente la disciplina della *governance* della Rai, contiene talune disposizioni che riguardano la Commissione parlamentare di vigilanza.

In particolare, ai sensi dell'art. 2 della riforma viene stabilito che il Consiglio di amministrazione della Rai sceglie il presidente tra i propri membri e la nomina diviene efficace dopo l'acquisizione del parere favorevole della Commissione parlamentare di vigilanza, espresso a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.

Sempre all'art. 2, sono soppresse le previsioni contenute nell'art. 4, comma 1, della legge 14 aprile 1975, n. 103, con le quali venivano assegnati poteri di indirizzo alla Commissione parlamentare di vigilanza.

L'art. 5 prevede poi che il Ministero dello sviluppo economico trasmette alla Commissione parlamentare di vigilanza lo schema del contratto entro sei mesi dall'affidamento della concessione successivo alla scadenza del cui al vigente testo dell'art. 49, comma 1, del testo unico vale a dire entro sei mesi decorrenti dal 6 maggio 2016.

Da ultimo, ai sensi dell'art. 4 della nuova legge viene abrogato l'art. 50 del Testo unico (relativo al ruolo della Commissione parlamentare di vigilanza).

Da tali modifiche ne consegue che la Commissione di vigilanza conserva il suo ruolo di garanzia nei confronti della concessionaria pubblica, tuttavia le sue **funzioni di indirizzo risultano circoscritte** dalla riforma che privilegia le **funzioni consultive**.

Inoltre, ai fini dello svolgimento delle proprie funzioni la Commissione si può avvalere delle alcune **facoltà**. Innanzitutto, la Commissione può invitare alle proprie sedute il presidente, gli amministratori, il direttore generale e i dirigenti

della società concessionaria e, nel rispetto dei principi regolatori delle indagini conoscitive della Camera e del Senato, quanti altri ritenga utile. Poi, può chiedere alla concessionaria l'effettuazione di indagini e studi e la comunicazione di documenti, dati e informazioni. Ancora, può delegare, per decisione del presidente, suoi rappresentanti, previa intesa con la presidenza della società concessionaria, ad accedere presso le sedi della società per l'acquisizione di elementi utili allo svolgimento dei propri compiti. Infine, i suoi componenti possono richiedere al presidente di disporre l'acquisizione di atti e documenti della società concessionaria (articoli 4, ultimo comma, della legge n. 103 del 1975 e 17 del regolamento interno).

La legge 10 dicembre 1993, n. 515, recante "Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica", e la legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica", hanno attribuito alla Commissione rilevanti funzioni in materia di **comunicazione politica** e di **parità di accesso** ai mezzi di informazione della società concessionaria, sia durante le campagne elettorali e referendarie, sia nei periodi non coincidenti con esse.

In particolare, la legge n. 28/2000 sulla par condicio ha previsto che la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi

radiotelevisivi e l'Autorità, previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito della propria competenza, stabiliscono le regole per l'applicazione della disciplina in materia di comunicazione politica.

In tale ambito la Commissione svolge diversi compiti. Tra questi, essa si occupa di disciplinare e gestire direttamente alcuni specifici programmi della RAI spa, quali le tribune politiche ed elettorali e i programmi dell'accesso, considerati particolarmente rilevanti per realizzare la parità di trattamento tra le varie forze politiche e sociali. Ancora, spetta alla Commissione la disciplina dei programmi che illustrano le fasi del procedimento elettorale (articolo 19, comma 1, della legge 21 marzo 1990, n. 53).

In materia, la Commissione svolge diverse funzioni. In primo luogo essa adotta prescrizioni per garantire la par condicio tra le forze politiche nell'accesso agli spazi radiotelevisivi di propaganda elettorale della RAI spa e disciplina direttamente le tribune e le rubriche e i programmi d'informazione elettorale della stessa azienda (articolo 1, comma 1, della legge 10 dicembre 1993, n. 515). In secondo luogo, la Commissione definisce modalità, criteri ed ambiti territoriali di diffusione della comunicazione politica della RAI spa e dei messaggi autogestiti durante le campagne elettorali e referendarie e i criteri specifici per i programmi di informazione durante le medesime campagne (articolo 4, commi 2, 3 e 11, e articolo 5, comma 1, della legge 22 febbraio 2000, n. 28).



L'attività dell'Agcom in materia di tutela del pluralismo nell'informazione è finalizzata ad accertare il rispetto dei principi fondamentali del sistema radiotelevisivo (articolo 3 del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici), tra cui, la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, la tutela della libertà di espressione – *“inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni o idee [...]”* – l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione.

Tali principi si giustificano in quanto l'attività di informazione radiotelevisiva costituisce, secondo il legislatore, un *“servizio di interesse generale”* che deve garantire *“[...] la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni [...]”* (articolo 7 del Testo unico).

L'Agcom a norma dell'articolo 1, comma 6, lett. b), n. 9 della legge 31 luglio 1997, n. 249, garantisce l'applicazione delle disposizioni vigenti sulla *“propaganda, sulla pubblicità e sull'informazione politica nonché l'osservanza delle norme in materia di equità di trattamento e di parità di accesso nelle pubblicazioni e nella trasmissione di informazione e di propaganda elettorale ed emana le norme di attuazione”*.

Nell'ambito di tale competenza generale, l'Autorità vigila sull'osservanza delle disposizioni contenute nella legge 10 dicembre 1993, n. 515 (recante la "*Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica*") – limitatamente alle fattispecie rimesse alla sua competenza - e soprattutto, per quanto concerne il pluralismo politico-istituzionale applica le disposizioni di cui alla legge 22 febbraio 2000, n. 28 (recante "*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*"), c.d. legge sulla **par condicio**.

La legge 22 febbraio 2000, n. 28, **si rivolge principalmente al mezzo radiotelevisivo**, in ragione della riconosciuta “pervasità” di tale mezzo di comunicazione riconducibile alla sua idoneità ad influire sulla formazione del consenso e della opinione degli utenti/telespettatori. Solo due disposizioni della predetta legge sono dedicate alla stampa quotidiana e periodica (artt. 7 e 8). E' assente dalla legge ogni esplicito riferimento **al mondo di internet**.

La legge disciplina diversamente i periodi interessati da campagne elettorali e referendarie e quelli cosiddetti “ordinari”, prevedendo, nel primo caso, che i principi in materia di pluralismo informativo siano osservati con particolare rigore dalle emittenti e che siano rispettate le specifiche modalità di volta in volta

stabilite, per ciascuna consultazione elettorale, da codesta Commissione e dall'Autorità, ciascuna nell'ambito della propria competenza.

Nei periodi ordinari, invece, la valutazione del rispetto del pluralismo avviene in lassi di tempo più lunghi e si tiene maggiormente conto delle caratteristiche editoriali dei programmi, posto che la funzione di garanzia svolta dall'Autorità deve, in ogni caso, rispettare il dettato dell'art. 21 della Costituzione che garantisce il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero *“con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione”*.

La legge n. 28/00 attribuisce a due organismi distinti il potere di dettare le disposizioni attuative della legge medesima: la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e l'Autorità.

La prima detta gli indirizzi vincolanti per la concessionaria pubblica, la seconda per l'emittenza radiotelevisiva privata e per l'editoria quotidiana e periodica. I due organismi, previa intesa, adottano provvedimenti distinti per disciplinare la comunicazione tanto nel periodo elettorale (sono adottate disposizioni specifiche per ciascuna consultazione) quanto in quello non elettorale.

Il potere di vigilare sul rispetto della legge e delle relative disposizioni attuative spetta esclusivamente all'Autorità la quale, ove accerti l'intervenuta violazione, applica le sanzioni previste dalla legge, **anche nei confronti della Rai.**

La legge n. 28/00, allo scopo di assicurare la parità di accesso ai mezzi di informazione, individua tre distinte modalità attraverso le quali può attuarsi la "comunicazione politica", intesa nella sua accezione più ampia:

- a) **la comunicazione politica vera e propria,**
- b) **i messaggi politici autogestiti**
- c) **i programmi di informazione.**

## LA COMUNICAZIONE POLITICA

L'articolo 2 definisce come "comunicazione politica radiotelevisiva" la diffusione di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche. Segnatamente, per **programma di comunicazione politica** si intende ogni programma in cui assume 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. 2,

comma 1, lett. c), del codice di autoregolamentazione di cui al decreto del Ministro delle comunicazioni dell'8 aprile 2004).

In particolare, dalla data di convocazione dei comizi elettorali la comunicazione politica radio-televisiva si svolge nelle seguenti forme: tribune politiche, dibattiti, tavole rotonde, presentazione in contraddittorio di candidati e di programmi politici, interviste e ogni altra forma che consenta il confronto tra le posizioni politiche e i candidati in competizione (art. 4, comma 1, l. n. 28/2000).

La legge stabilisce in quali casi l'offerta di programmi di comunicazione politica è obbligatoria, enunciando altresì i principi cui tale tipologia di programmi deve uniformarsi. In particolare:

- a) l'offerta di programmi di comunicazione politica è obbligatoria per le "concessionarie radiofoniche e televisive nazionali" (oggi soggetti autorizzati) che trasmettono in chiaro con obbligo di informazione;
- b) la partecipazione ai programmi medesimi "è in ogni caso gratuita";
- c) le disposizioni in materia di comunicazione politica non si applicano ai programmi di informazione;
- d) in tali programmi "è assicurata la parità di condizioni".

Il principio della parità di trattamento viene puntualmente declinato dal legislatore per il periodo elettorale - operando una distinzione tra il primo periodo della

campagna elettorale (che va dalla convocazione dei comizi alla presentazione delle candidature) e quello successivo (dalla presentazione delle candidature alla conclusione della campagna elettorale) – fissando i criteri cui devono attenersi l’Autorità e la Commissione di vigilanza, previa consultazione tra loro e ciascuna nell’ambito di rispettiva competenza, nel regolare il riparto degli spazi tra i soggetti politici (art. 4, comma 2, della legge).

La disciplina prevista per la comunicazione politica non si applica alla diffusione di **notizie nei programmi di informazione** (art. 2, comma 2, della l. n. 28/2000).

Alla comunicazione politica si applica il criterio, di matrice anglosassone, del cd. “*equal time rule*” il quale postula una distribuzione paritaria degli spazi tra i vari soggetti politici, anche con riferimento all’equilibrata presenza di genere, in particolare durante il periodo elettorale.

Con specifico riferimento al secondo periodo della campagna elettorale, il legislatore fa espresso riferimento al principio “delle pari opportunità tra le liste e tra le coalizioni in competizione che abbiano presentato candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione”.

Le modalità attuative del criterio sono specificate, in relazione a ciascuna consultazione elettorale, nei provvedimenti adottati dall’Autorità e dalla Commissione parlamentare di vigilanza.

Di regola, per il riparto degli spazi nel I periodo della campagna elettorale, si fa riferimento ai soggetti politici già presenti nelle assemblee da rinnovare, dando peso – quanto meno in ordine alla ripartizione del 70% degli spazi disponibili – in modo paritario e per il 30% in proporzione alla consistenza dei gruppi, al grado di rappresentatività (dunque un criterio di parità cd. ponderata).

La parità di trattamento può essere assicurata anche attraverso un ciclo di trasmissioni (la periodicità del ciclo è definita nel regolamento elettorale) purché ogni trasmissione abbia identiche opportunità di ascolto.

E’ altresì possibile realizzare trasmissioni con la partecipazione di giornalisti che rivolgono domande ai partecipanti. L’eventuale assenza di un soggetto politico non pregiudica l’intervento nelle trasmissioni degli altri soggetti, anche nella medesima trasmissione, ma non determina un aumento del tempo ad essi spettante. Nelle trasmissioni interessate è fatta menzione della rinuncia.

Durante il periodo elettorale la responsabilità delle trasmissioni di comunicazione politica deve essere ricondotta a quella di specifiche testate giornalistiche registrate

ai sensi dell'articolo 32- quinquies, comma 1, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici).

Le trasmissioni di comunicazione politica sono sospese dalla mezzanotte del penultimo giorno precedente le votazioni.

L'offerta di programmi di comunicazione politica è obbligatoria per le concessionarie radiofoniche nazionali e le concessionarie televisive nazionali con obbligo di informazione che trasmettono in chiaro (art. 2, comma 4, della legge n. 28/2000). Il riferimento alle “concessionarie con obbligo di informazione che trasmettono in chiaro” recato dalla norma appare poco fedele all'attuale assetto del sistema radiotelevisivo, come progressivamente delineatosi successivamente all'adozione della legge sulla par condicio (in relazione all'avvento delle nuove piattaforme trasmissive, prime fra tutte il digitale terrestre e il satellite).

Tuttavia, la legge n. 28/00 è una legge speciale, di stretta interpretazione e non è suscettibile di interpretazione **analogica o estensiva**. Ne consegue che, alla luce del dato letterale, risultano essere destinatarie dell'obbligo introdotto dal legislatore tutte le emittenti nazionali, originariamente legittimate sulla base di un titolo concessorio con obbligo di destinare una percentuale definita del tempo di trasmissione all'informazione, che utilizzavano il sistema analogico (le cd. ex analogiche. Accedendo a tale interpretazione, Sky non è obbligata a trasmettere



programmi di comunicazione politica, al pari di “Cielo” – canale di Sky sul digitale, ad accesso gratuito).

L'offerta di programmi di comunicazione politica è facoltativa per le emittenti radiofoniche e televisive locali anche nel periodo elettorale (art. 3, comma 1, del codice di autoregolamentazione di cui al decreto del Ministro delle comunicazioni 8 aprile 2004).

L'art. 2, comma 4, della legge 28/2000, nello stabilire che l'offerta di programmi di comunicazione politica è obbligatoria per le concessionarie televisive e radiofoniche nazionali, aggiunge che “La partecipazione ai programmi medesimi è in ogni caso gratuita”. Tale ultima previsione appare sintomatica della ratio sottesa alla legge in materia di par condicio volta a non consentire alcuna forma di comunicazione politica a pagamento, se non limitatamente alla fattispecie dei messaggi politici autogestiti a pagamento. Sebbene si faccia espressa menzione delle emittenti nazionali, non vi è dubbio che la previsione appena richiamata abbia portata generale dal momento che la norma in esame delinea i principi generali della comunicazione politica radiotelevisiva.

## MESSAGGI POLITICI AUTOGESTITI ED ALTRI FORMAT

I messaggi politici autogestiti possono essere gratuiti o a pagamento.

La trasmissione di messaggi autogestiti gratuiti è facoltativa per le emittenti private e obbligatoria per la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. La Rai deve inoltre mettere a disposizione dei richiedenti le strutture tecniche necessarie per la realizzazione dei messaggi.

I messaggi recano la motivata esposizione di un programma o di un'opinione politica. Solo le emittenti locali possono trasmettere messaggi politici autogestiti a pagamento. **Il messaggio deve essere sempre riconoscibile come tale<sup>1</sup> e deve recare altresì l'indicazione del committente.**

I messaggi autogestiti gratuiti (MAG) non sono computati nel calcolo dei limiti di affollamento pubblicitario previsti dalla legge. Durante il periodo elettorale i MAG possono essere trasmessi solo dalla data di presentazione delle candidature e fino al penultimo giorno precedente la data del voto (data di chiusura della campagna elettorale). In tale fase i soggetti politici committenti sono, in linea

---

<sup>1</sup> Il messaggio deve recare in sovrimpressione per tutta la sua durata la scritta "messaggio politico autogestito"; in radio il messaggio deve essere preceduto e seguito da un annuncio audio di identico contenuto.

generale, le coalizioni e le liste dei candidati presenti, con il medesimo simbolo, nell'ambito territoriale interessato dalla consultazione elettorale.

In dettaglio, i soggetti politici legittimati a chiedere la messa in onda di MAG durante il periodo elettorale sono individuati nei regolamenti elettorali adottati, ciascuna per l'ambito di propria competenza, dall'Autorità e dalla Commissione di vigilanza e nei quali sono altresì specificate le modalità di programmazione dei MAG, la loro collocazione nel palinsesto sulla base dei criteri generali individuati dall'art. 4, comma 3, della legge n. 28/2000.

Di regola l'Autorità nei propri regolamenti elettorali, privilegiando il profilo della rappresentatività, considera come soggetti politici legittimati a chiedere la trasmissione dei MAG quelli che dichiarano di presentare candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione. D'altra parte, è già la legge n. 28/00 a riconoscere la necessità di individuare, proprio con specifico riferimento alla ripartizione degli spazi di comunicazione politica, un criterio che, pur nel rispetto del principio delle pari opportunità di accesso ai mezzi di informazione, privilegi il profilo della rappresentatività (art. 4, comma 2, lett. b).

Ciò non esclude che anche i soggetti politici che non raggiungano con le loro candidature almeno un quarto degli elettori possano avanzare una richiesta di

trasmissione di MAG laddove le emittenti abbiano spazi da offrire tenuto conto del bacino coperto dall'emittente interessata e del numero delle richieste ricevute dalla stessa.

Ciascun soggetto politico, da intendersi come coalizione o lista con il medesimo simbolo, e non già come singola persona fisica, può diffondere su ciascuna emittente non più di due messaggi in ciascuna giornata di programmazione (art. 4, comma 3, lett. f), legge n. 28/2000).

Infine, la legge stabilisce la durata minima e massima dei MAG (tra 1 e 3 minuti per le emittenti televisive, e tra 30 e 90 secondi per le emittenti radiofoniche).

Il confronto tra candidati rappresenta un format di recente diffusione in Italia che è stato mutuato da modelli di comunicazione in uso nel mondo anglosassone. I confronti appartengono alla *species* "informazione" e, più esattamente, a quella dei programmi di approfondimento. Le emittenti televisive nazionali private hanno facoltà di dedicare una o più trasmissioni al confronto tra candidati *premier*. I suddetti confronti sono tali da catturare con decisione l'attenzione dei telespettatori, a maggior ragione se trasmessi negli ultimi giorni di campagna elettorale e richiedono, dunque, che sia attuata una effettiva parità di trattamento, al fine di non determinare situazioni di vantaggio per determinate forze politiche o determinati competitori elettorali.

L'Autorità ha in più occasioni sottolineato la peculiarità che connota questa tipologia di trasmissioni per la rilevanza, anche sotto il profilo propriamente politico, che rivestono in ragione della tecnica utilizzata e della pervasività del mezzo televisivo. Ne consegue che il rispetto delle regole sulla parità di accesso (e di condizioni) deve essere effettivo e non elusivo: sebbene le emittenti private abbiano la mera facoltà di trasmettere i confronti tra candidati *premier*, laddove intendano avvalersi di tale facoltà deve essere consentito a TUTTI i candidati *premier* di pronunciarsi in maniera omogenea e a parità di condizioni, anche nell'ambito di un ciclo di trasmissioni, che però dovranno tutte avere analoghe opportunità di ascolto.

Come già evidenziato, la legge 22 febbraio 2000, n. 28, è una legge speciale, di stretta interpretazione e non suscettibile di interpretazione analogica o estensiva. Tale legge si limita a disciplinare il sistema radiotelevisivo e la stampa, quest'ultima limitatamente ai messaggi politici elettorali a pagamento. **Internet e siti web restano fuori dall'ambito di applicazione delle citate disposizioni.** Solo le testate *on line* regolarmente registrate sono assimilate alle testate registrate cartacee ai fini dell'applicazione degli articoli 7 e 8 della legge.

Tuttavia, laddove le emittenti radiotelevisive, nazionali e locali, pubblica e private, intendano diffondere in televisione o in radio contenuti di carattere politico-

elettorale già trasmessi in rete, tali programmi ricadono nell'ambito di applicazione della legge n. 28/00 e sono dunque assoggettati alla disciplina propria della comunicazione politica (intesa in senso ampio, come riferimento ad una delle tre forme di comunicazione delineate dalla legge n. 28/00).

L'Agcom ha infine adottato una disciplina in materia di pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa attraverso la delibera n. 256/10/CSP. Con specifico riferimento ai sondaggi politico elettorali i punti qualificanti del regolamento sono due:

- Il primo metodologico riferito alle modalità di pubblicazione o diffusione: *I risultati dei sondaggi, integrali o parziali, possono essere pubblicati o diffusi sui mezzi di comunicazione di massa nell'ambito di un servizio di media audiovisivo o radiofonico ovvero di edizioni cartacee o elettroniche di quotidiani o periodici, unicamente se accompagnati dalla nota informativa*
- Il secondo relativo al divieto di pubblicazione: *Nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni e fino alla chiusura delle operazioni di voto è vietato rendere pubblici o comunque diffondere i risultati, anche parziali, di sondaggi sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori, anche se tali sondaggi sono stati realizzati in un periodo antecedente a quello del divieto. LA ratio di tale divieto è quella di evitare di influenzare l'elettore attraverso le previsioni di voto.*

## FOCUS SUI PROGRAMMI D'INFORMAZIONE

La “comunicazione politica”, genere sul quale il legislatore del 2000 aveva costruito il “baricentro” della legge sulla *par condicio*, rappresenta, ormai, uno strumento di informazione residuale: i dati di ascolto evidenziano una scarsa attenzione del pubblico verso questa tipologia di programmi. Di contro, è cresciuta l’attenzione del pubblico per i telegiornali e per i programmi di approfondimento che, prendendo le mosse da fatti di attualità, si esplicano attraverso *format* di vario tipo che attraggono l’interesse del pubblico per il tipo di confronto proposto. Tale circostanza ha determinato un forte aumento dell’offerta televisiva di spazi di informazione dedicati a temi ed ospiti politici e istituzionali.

I dati di ascolto danno conto di questa inversione di tendenza rispetto all’impostazione immaginata dal legislatore del 2000. Si consideri che programmi di informazione come “Ballarò”, trasmesso nella fascia oraria di prime time su Rai Tre, e “Servizio pubblico”, trasmesso su La7, hanno avuto un’audience media rispettivamente di circa 3.100.000 e 1.600.000 spettatori durante l’ultima campagna elettorale per le elezioni europee 2014. Al riguardo, si consideri che dall’esame dei dati del pluralismo politico relativi all’intera campagna elettorale

per le elezioni europee, è emerso che i quindici canali oggetto di monitoraggio dell'Autorità hanno "ospitato" circa 739 ore di tempo di parola di soggetti politici e istituzionali nei diversi programmi ricondotti alla responsabilità di una testata giornalistica e 835 ore di tempo di antenna (ossia tempo di notizia + tempo di parola) nei telegiornali ; nei programmi di comunicazione politica, invece, sono state rilevate solo 35 ore di tempo di parola di esponenti politici.

Si considerano programmi di informazione "*il telegiornale, il giornale radio e comunque il notiziario o altro programma di contenuto informativo a rilevante presentazione giornalistica, caratterizzato dalla correlazione ai temi dell'attualità e della cronaca*".<sup>2</sup>

Inoltre, ferme restando le disposizioni specifiche dettate in tema di informazione nei regolamenti adottati in relazione a ciascuna consultazione elettorale, permane per i programmi d'informazione l'obbligo di rispettare dei principi generali sanciti negli articoli 3 e 7 del Testo Unico<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Tale definizione è contenuta anche nell'art. 2 del codice di autoregolamentazione (DM 8 aprile 2004) relativamente all'emittenza locale (che riporta integralmente la definizione contenuta nell'art. 11-ter della legge n. 28/00 come modificata dalla legge n. 313/2003).

<sup>3</sup> Ai sensi dell'articolo 3 sono principi fondamentali del sistema radiotelevisivo la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione; ai sensi del successivo articolo 7, l'attività di informazione radiotelevisiva costituisce un servizio di interesse generale che deve garantire la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni, e l'accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione e di propaganda elettorale in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme e secondo le modalità indicate dalla legge



In particolare, l'articolo 7 del citato Testo unico qualifica l'attività di informazione mediante servizio di media audiovisivo o radiofonico come servizio di interesse generale, mettendo così in rilievo l'interesse pubblico sotteso a tale attività nella sua duplice accezione della garanzia della libertà di informare e del diritto del cittadino ad essere informato.

Nei periodi non elettorali, ciascuna emittente è dotata di due diverse strutture, la testata giornalistica e la rete. Dalla testata giornalistica, il cui direttore è un giornalista, dipendono i telegiornali e i programmi di approfondimento cd. "di testata"; dalla rete, dipendono i cd. "programmi di rete".

Ai sensi dell'art. 32 *quinquies* del T.U. le emittenti hanno l'obbligo di registrazione delle testate ai sensi degli artt. 5 e 6 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 e i direttori dei telegiornali e dei giornali radio sono direttori responsabili.

Durante il periodo elettorale i programmi di informazione devono essere ricondotti alla responsabilità di una specifica testata (ove già non lo siano). A norma dell'art. 1, comma 5, della legge n. 515/93, dalla data di convocazione dei comizi elettorali, nelle trasmissioni informative riconducibili alla responsabilità di una specifica testata giornalistica registrata, 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 alla esigenza di assicurare la

completezza e l'imparzialità dell'informazione. Tale presenza è vietata in tutte le altre trasmissioni. Ne deriva che, nel periodo elettorale, la presenza di esponenti politici è ammessa, oltre che nell'ambito della comunicazione politica e dei messaggi autogestiti, solo nei programmi di informazione ricondotti alla responsabilità di una testata e conformemente alle finalità espresse nella norma appena citata.

Nei programmi di informazione trasmessi in tv, ai candidati, indipendentemente dal ruolo istituzionale rivestito, non può essere dedicato un uso ingiustificato di riprese con presenza diretta; inoltre, fino alla chiusura delle operazioni di voto, il tempo dedicato agli esponenti di governo deve essere rapportato solo alle loro funzioni governative e nella misura strettamente indispensabile ad assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione.

Sulla scorta del divieto sancito dall'art. 1, comma 5, della legge n. 515/93, l'Autorità ha in più occasioni affermato che la partecipazione di un candidato ad un programma di informazione – ancorché ricondotto sotto la responsabilità di una testata – in qualità di conduttore costituisce *in re ipsa* un *vulnus* ai principi sanciti nella legge n. 28/00: la sua partecipazione, infatti, equivarrebbe ad una indiretta indicazione di voto, espressamente vietata dalla legge in tali programmi (art. 5, comma 2).

I **direttori responsabili** dei programmi, nonché i loro **conduttori** e **registi**, devono assicurare in maniera particolarmente rigorosa condizioni oggettive di parità di trattamento, riscontrabili sulla base dei dati del monitoraggio, e devono assicurare ogni cautela atta ad evitare che si determinino situazioni di vantaggio per determinate forze politiche o determinati competitori elettorali.

A **differenza della comunicazione politica**, la rappresentazione delle diverse posizioni politiche nei telegiornali non è regolata, dal criterio della ripartizione matematicamente paritaria degli spazi attribuiti (cd. *equal time rule*), ma deve conformarsi al criterio della **parità di trattamento**, il quale va inteso propriamente nel senso che situazioni analoghe devono essere trattate in maniera analoga, al fine di assicurare in tali programmi l'equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche ed il corretto svolgimento del confronto politico su cui si fonda il sistema democratico. E' la stessa legge 28 del 2000 a prevedere che il criterio matematico di ripartizione degli spazi proprio della comunicazione politica non si applica "*alla diffusione di notizie nei programmi di informazione*" e tale interpretazione è stata più volte ribadita dalla Corte costituzionale e dalla giurisprudenza amministrativa. Cionondimeno, durante il periodo elettorale, i notiziari e tutti gli altri programmi a contenuto informativo, riconducibili alla responsabilità di una specifica testata, devono conformarsi con particolare rigore ai principi di tutela del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza, della obiettività e dell'apertura alle diverse forze politiche.

## CRITERI DI MONITORAGGIO E RECENTI ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

Il criterio della ripartizione temporale degli spazi è il criterio principale su cui si fonda il monitoraggio dell'Agcom poiché tale criterio da un lato risulta sancito dalla legge sulla par condicio e dall'altro consente delle verifiche oggettive basate sul presenza effettiva degli esponenti politici in televisione.

Più in dettaglio, il monitoraggio delle trasmissioni televisive che è svolto da istituti specializzati, si fonda sulla rilevazione di tre indicatori principali:

- **Tempo di parola:** indica il tempo in cui il soggetto politico/istituzionale parla direttamente in voce. Per “soggetto” si intende in questo caso ogni singolo esponente politico/istituzionale. La somma dei tempi di parola dei singoli soggetti va a costituire il tempo di parola complessivo di ciascun partito/raggruppamento e delle istituzioni; nei casi in cui l'istituzione è rappresentata da una singola persona, e cioè Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio, Presidente del Senato, Presidente della Camera, il tempo di parola dell'istituzione corrisponde a quello della singola persona.

- **Tempo di notizia:** indica il tempo dedicato dal giornalista all'illustrazione di un argomento/evento in relazione ad un soggetto politico/istituzionale, intendendo per soggetto politico/istituzionale il singolo esponente o il partito/raggruppamento/istituzione.
- **Tempo di antenna:** indica il tempo complessivamente dedicato al soggetto politico-stituzionale ed è dato dalla somma del “tempo di notizia” e del “tempo di parola” del soggetto.

Circa la rilevanza di questi criteri di valutazione, Agcom effettua la valutazione del rispetto del pluralismo politico **prioritariamente** con riferimento al tempo di parola complessivamente fruito da ciascun soggetto politico e istituzionale.

L'Autorità ritiene infatti che il tempo di parola, in quanto tempo fruito direttamente dal soggetto politico senza alcuna intermediazione giornalistica, costituisca l'elemento più oggettivo per effettuare una corretta valutazione del pluralismo<sup>4</sup>, mentre il tempo di notizia rappresenta solo un criterio sussidiario di valutazione. Quest'ultimo, infatti, misurando il tempo dedicato a ciascun soggetto politico dal conduttore del tg o dai giornalisti, è espressione della linea editoriale del notiziario attraverso la quale si realizza l'autonomia editoriale dell'emittente. A tale

---

<sup>4</sup> Appare utile rilevare come in Francia, che rappresenta, nel panorama europeo il caso più simile al nostro per la disciplina della materia *de quo*, nei periodi non elettorali viene considerato, ai fini della valutazione del rispetto del pluralismo, il solo tempo di parola. Il sistema di monitoraggio francese è stato preso come riferimento ai fini dell'elaborazione del progetto di monitoraggio dell'Autorità.

autonomia, in quanto manifestazione della libertà di espressione di cui all'art. 21 della Costituzione, la Corte Costituzionale ha sempre riservato particolare attenzione.

Una recente giurisprudenza ha tuttavia affermato che l'adozione di parametri quantitativi non è sufficiente ad una valutazione esaustiva del rispetto dei principi del pluralismo soprattutto se si tratta di trasmissioni di informazione.

Tale giurisprudenza trae origine da una decisione del 2013 in cui l'Agcom aveva – in seguito ad un esposto – analizzato il ciclo del programma “Che tempo che fa” andato in onda dal mese di settembre 2012 al mese di maggio 2013. I dati del monitoraggio avevano evidenziato “rilevanti criticità in ragione degli squilibri registrati nei tempi di parola fruiti dai diversi soggetti politici e, in particolare, dai due principali partiti per rappresentanza parlamentare”, tali da configurare un'alterazione del principio della parità di trattamento tra forze politiche. La principale forza politica aveva registrato tempi di parola nel ciclo di programmazione superiori al 60%.

L'Agcom adottò dunque un ordine di riequilibrio finalizzato a *“ripristinare una effettiva parità di trattamento rispetto ai soggetti politici omologhi, nel rispetto dei principi di completezza e correttezza dell'informazione, pluralità dei punti di vista e parità di trattamento ed equilibrio delle presenze,”*

Il Consiglio di Stato, annulla la delibera Agcom, affermando che: *“non vi è una fonte legislativa che disciplini i programmi di informazione (e tanto meno i programmi di intrattenimento misto ad informazione) trasmessi in periodi non elettorali, prevedendo obblighi di proporzionale ripartizione numerica delle presenze degli esponenti politici. Vi sono, al riguardo, disposizioni che fissano principi generali da applicare sulla base di criteri qualitativi (e da esternare mediante giudizi motivati) e non meramente quantitativi (ossia consistenti nel mero riferimento a cifre o quote percentuali)”*

Il Giudice passa poi ad esemplificare i richiamati criteri qualitativi, la cui concreta declinazione si dovrebbe fondare sull'analisi *“del tipo di programma, delle modalità di confezionamento dell'informazione, della condotta del giornalista, dell'apertura della trasmissione alla discussione di diversi punti di vista e alla rappresentazione di plurali opinioni politiche, il carattere veritiero e completo delle informazioni fornite”*.

Nel giudizio di primo grado il Tar aveva rilevato che *“non si considera, ad esempio, quale trattamento sia stato riservato ai politici intervistati, ciò che è ben più importante dei minuti di presenza (l'intervistatore può assumere svariati atteggiamenti, e ciò evidentemente influisce sull'immagine che dell'intervistato, e del partito di appartenenza, avrà lo spettatore); e nemmeno si valuta se una*

*maggior presenza dei rappresentanti d'una certa forza politica possa trovare adeguata giustificazione, in tutto o almeno in parte, dalle vicende interne a questa stessa forza politica, in un determinato periodo”.*

Le sentenze citate evidenziano la carenza del dato normativo primario in ordine all'informazione nei periodi non elettorali, carenza che deve essere colmata in sede legislativa, pur tuttavia, nelle more di un intervento del legislatore l'Agcom è chiamata comunque a svolgere la propria attività di monitoraggio. Pertanto, in assenza di precise indicazioni a livello di legislazione primaria, la valutazione sul rispetto del pluralismo politico-istituzionale deve fondarsi su di un criterio di tipo quantitativo (rilevazione del tempo di parola fruito dal soggetto politico), mitigato dal ricorso a criteri di tipo qualitativo (attualità della cronaca, agenda politica, presenza di un contraddittorio, *format* del programma e cadenza temporale).

Se è vero infatti che il ricorso al solo criterio quantitativo non assicura una effettiva ed efficace tutela del pluralismo, esigenza che può essere soddisfatta solo tenendo conto di ulteriori parametri di valutazione di rango qualitativo, è altrettanto vero che il dato quantitativo (*id est*, tempo di parola) costituisce l'unico dato certo e verificabile e rappresenta un necessario punto di partenza per ogni valutazione sul rispetto del pluralismo.



Alla luce delle considerazioni svolte, per quel che concerne l'attività di monitoraggio, ferma restando la necessità di continuare ad utilizzare parametri quantitativi di rilevazione delle presenze, l'Agcom ha cominciato ad introdurre ulteriori elementi a supporto della valutazione qualitativa. Per quanto concerne i notiziari, tale esigenza ad esempio può essere soddisfatta attraverso un esame dell'andamento dei tempi di parola fruiti dai soggetti politici alla luce di una dettagliata agenda politica. Per esempio in alcune decisioni del 2016, l'Agcom ha analizzato esposti che lamentavano una rilevante presenza degli esponenti del Governo nell'ambito dei telegiornali nazionali. Tale presenza sia pur rilevante è stata letta alla luce di alcuni eventi di cronaca, come gli attentati terroristici di Parigi, che giustificavano una elevata presenza istituzionale in televisione. L'adozione di criteri misti quantitativi e qualitativi ha dunque portato l'Agcom a ritenere che nel caso di specie non vi fosse una lesione del pluralismo.