

La commissione parlamentare di vigilanza e La legge sulla *par condicio*

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

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**.
-

La commissione parlamentare di vigilanza

- 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.
 - La prassi vuole che il ruolo di presidente sia rivestito da un esponente dei gruppi di opposizione.
-

La commissione parlamentare di vigilanza

- 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.**
-

La commissione parlamentare di vigilanza

- 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 sono soppresse le previsioni contenute nell’art. 4, comma 1, della legge 14 aprile 1975, n. 103, con le quali venivano assegnati specifici poteri di indirizzo.
-

La 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**.
 - Pareri su:
 - Nomina presidente RAI
 - Contratto di Servizio
 - Revoca componenti CDA RAI
-

La commissione parlamentare di vigilanza

- 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, (c.d. Legge par condicio) hanno attribuito alla Commissione rilevanti funzioni in materia di:
 - **comunicazione politica;**
 - **parità di accesso** ai mezzi di informazione della società concessionaria;

Sia durante le campagne elettorali e referendarie, sia nei periodi non coincidenti con esse.

La legge sulla par condicio

- 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”*.
-

La legge sulla par condicio

- La legge 22 febbraio 2000, n. 28, **si rivolge principalmente al mezzo radiotelevisivo**, in ragione della riconosciuta “pervasività” 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 sulla par condicio

- 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.
 - 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.
-

La legge sulla par condicio

- 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
 - Il potere di vigilare sul rispetto della legge e delle relative disposizioni attuative spetta esclusivamente all'Autorità **anche nei confronti della Rai.**
-

La legge sulla par condicio

- 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:
 - **la comunicazione politica vera e propria;**
 - **i messaggi politici autogestiti;**
 - **i programmi di informazione.**
-

La comunicazione politica

- Per **programma di comunicazione politica** si intende ogni programma in cui assume carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche manifestate attraverso un confronto dialettico tra più opinioni anche se conseguito nel corso di più trasmissioni.
 - 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.
-

La comunicazione politica

- 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.
 - La partecipazione ai programmi medesimi “è in ogni caso gratuita”.
 - Le disposizioni in materia di comunicazione politica non si applicano ai programmi di informazione.
 - In tali programmi “è assicurata la parità di condizioni”.
-

La comunicazione politica

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

La comunicazione politica

- 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.
-

La comunicazione politica

- L'art. 2, comma 4, della legge 28/2000, stabilisce che “La partecipazione ai programmi medesimi è in ogni caso gratuita”.
 - Tale 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.
-

Messaggi politici autogestiti ed altri format

- La trasmissione di messaggi autogestiti gratuiti è facoltativa per le emittenti private e obbligatoria per la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.
 - **Il messaggio deve essere sempre riconoscibile come tale e deve recare altresì l'indicazione del committente.**
 - Il messaggio deve recare in sovrimpressionazione 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.
-

Messaggi politici autogestiti ed altri format

- I messaggi autogestiti gratuiti (MAG) non sono computati nel calcolo dei limiti di affollamento pubblicitario previsti dalla legge.
 - 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.
-

Messaggi politici autogestiti ed altri format

- 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).
-

Messaggi politici autogestiti ed altri format

- Le emittenti televisive nazionali private hanno facoltà di dedicare una o più trasmissioni al confronto tra candidati *premier*.
 - Questa tipologia di trasmissioni ha assunto rilevanza, sotto il profilo propriamente politico, anche in ragione della tecnica utilizzata e della pervasività del mezzo televisivo.
 - 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.
-

Messaggi politici autogestiti ed altri format

- **Internet e siti web restano fuori dall'ambito di applicazione della legge 28/2000.**
 - 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, diffondono 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.
-

Messaggi politici autogestiti ed altri format

- Regolamento sui sondaggi, due punti qualificanti:
 - *I risultati dei sondaggi possono essere pubblicati o diffusi sui mezzi di comunicazione di massa unicamente se accompagnati dalla nota informativa.*
 - *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.*
-

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.
 - 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.
-

Focus sui programmi d'informazione

- 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”*.
 - Inoltre, ferme restando le disposizioni specifiche dettate in tema di informazione nei regolamenti elettorali, permane per i programmi d'informazione l'obbligo di rispettare dei principi generali sanciti negli articoli 3 e 7 del Testo Unico.
-

Focus sui programmi d'informazione

- 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”.
 - Durante il periodo elettorale i programmi di informazione devono essere ricondotti alla responsabilità di una specifica testata.
-

Focus sui programmi d'informazione

- 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.
 - 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.
 - la partecipazione di un candidato in qualità di conduttore costituisce *in re ipsa* un *vulnus* ai principi sanciti nella legge n. 28/00.
-

Focus sui programmi d'informazione

- **A differenza della comunicazione politica**, la rappresentazione delle diverse posizioni politiche nei telegiornali non è regolata dal criterio del *equal time rule*, ma deve conformarsi al criterio della **parità di trattamento**.
 - 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.
-

Criteri di monitoraggio e recenti orientamenti giurisprudenziali

- Il monitoraggio delle trasmissioni televisive si fonda sulla rilevazione di tre indicatori principali:
 - **Tempo di parola:** indica il tempo in cui il soggetto politico/istituzionale parla direttamente in voce.
 - **Tempo di notizia:** indica il tempo dedicato dal giornalista all'illustrazione di un argomento/evento in relazione ad un soggetto politico/istituzionale.
 - **Tempo di antenna:** è dato dalla somma del “tempo di notizia” e del “tempo di parola” del soggetto politico.
-

Criteri di monitoraggio e recenti orientamenti giurisprudenziali

- 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.
 - Il tempo di notizia rappresenta solo un criterio **sussidiario** di valutazione poiché espressione dell'autonomia editoriale dell'emittente.
-

Criteri di monitoraggio e recenti orientamenti giurisprudenziali

- 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.
 - Il Giudice amministrativo afferma che la valutazione 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”*.
-

Criteri di monitoraggio e recenti orientamenti giurisprudenziali

- 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.
 - Nelle more, 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).
-

Criteri di monitoraggio e recenti orientamenti giurisprudenziali

- 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.
-

Criteri di monitoraggio e recenti orientamenti giurisprudenziali

- 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.
-

Grazie per l'attenzione!

PROF. ANTONIO MARTUSCIELLO
COMMISSARIO AGCOM
