

Note - Commento al Regolamento della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la Vigilanza dei servizi radiotelevisivi, approvato nella seduta del 9 febbraio 2010.

ooo

L' art. 2 del Regolamento in esame individua i tipi di programmazione come segue:

lett. a) **“comunicazione politica”**: viene identificata mediante rinvio all'art. 4 comma 1 legge 22.02.2000 n. 28 (legge sulla par condicio) che ne indica le *“forme: tribune politiche, dibattiti, tavole rotonde, presentazione in contraddittorio di candidati e programmi politici, interviste e ogni altra forma che consenta il confronto tra posizioni politiche e i candidati in competizione”*.

La comunicazione politica si realizza mediante le tribune elettorali e politiche (artt. 9 e 10, che disciplinano l'applicazione della par condicio e dei soggetti aventi diritto all'accesso);

lett. c) **“programmi di informazione”** sono individuati nei *“telegiornali, giornali radio, notiziari, i relativi approfondimenti o ogni altro programma di contenuto informativo a rilevante presentazione giornalistica, caratterizzati dalla correlazione ai temi di attualità e della cronaca, purché la loro responsabilità sia ricondotta a quella di specifiche testate giornalistiche registrate ai sensi della legge 90/223”*.

I **programmi di informazione** sono disciplinati dall'art. 6, che, al comma 4, dispone: *“le trasmissioni di informazione, con l'eccezione dei notiziari ... sono disciplinate dalle regole proprie della comunicazione politica”*.

L'analisi testuale è nel senso della equiparazione di disciplina tra programmi di informazione e comunicazione politica, cui consegue una inaudita estensione dell'applicazione pedissequa delle regole previste dalla legge sulla par condicio esclusivamente per le tribune politiche anche ai programmi di informazione.

**Quest'ultima disposizione viola la legge 22.02.2000 n. 28 sulla par condicio.**

Infatti, la legge citata prevede espressamente, all'art. 2, che i programmi di informazione **non** siano disciplinati come la comunicazione politica ma con *“criteri specifici”* che – ai sensi dell'art. 5 della legge – garantiscano pluralismo, imparzialità, completezza dell'informazione.

La *ratio* sottesa alla norma è intuitiva: mentre la comunicazione politica tende, per l'appunto, a *comunicare* un messaggio politico e quindi non può prescindere dalla qualità e appartenenza del soggetto che partecipa, l'informazione postula una ontologica inapplicabilità della par condicio ed è per tale ragione che occorre far ricorso a *“criteri specifici”* (elaborati, cioè, in ragione della specificità del tipo di programmazione) che assicurino parità di trattamento, pluralismo, obiettività, completezza e imparzialità.

Coerentemente, l'art. 1 della legge, che prevede una par condicio *“perenne”* e non limitata al solo periodo elettorale, impone alle comunicazioni politiche *“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”*.

Ma, contestualmente, specifica che la norma **non si applica** “alla diffusione di notizie nei programmi di informazione”.

Per i programmi di informazione, e per il solo periodo di campagna elettorale, l'art. 5 della Legge detta le seguenti regole: “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”.

La legge è quindi chiara nell'applicazione della par condicio solo alla **comunicazione politica**.

Benché la norma sia di chiarezza inequivocabile e tale da non prestarsi ad alcuna forzatura ermeneutica, la Commissione di Vigilanza stravolge i postulati della logica e della legge sulla par condicio e, in nome di un malinteso senso di pluralismo, ritiene di ricomprendere estensivamente i programmi di informazione e approfondimento nella “comunicazione politica”.

In questa prospettiva vengono artificiosamente travisati i concetti di imparzialità, obiettività e completezza e il corollario di siffatta forzatura, che conduce all'incredibile omologazione di tribune politiche e programmi di informazione, è che **non basta più l'osservanza e il rispetto del famoso “principio del contraddittorio” – ormai incombente anche nei periodi non preelettorali – ma si impone, anche ai programmi di informazione, l'applicazione del regime “contabile” di par condicio.**

Siffatta interpretazione non solo viola lo spirito e la lettera della legge sulla par condicio, ma si pone in contrasto con l'interpretazione della Corte Costituzionale, come risulta evidente dalla semplice lettura dei seguenti, fondamentali brani della Sentenza n. 155/2002:

“ Fin dalle prime decisioni di questa Corte emerge che è giustificato l'intervento del legislatore diretto a regolare, durante la campagna elettorale, la concomitante e più intensa partecipazione di partiti e cittadini alla propaganda politica (cfr. sentenza n. 48 del 1964). E nella successiva giurisprudenza costituzionale si è ripetutamente affermato che, fermo restando che i mezzi di informazione di massa sono tenuti alla parità di trattamento nei confronti dei soggetti politici (sentenza n. 161 del 1995), i principi fondanti del nostro Stato "esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale" (sentenza n. 112 del 1993).

Proprio da qui deriva "l'imperativo costituzionale" che "il diritto all'informazione", garantito dall'art. 21 della Costituzione, venga qualificato e caratterizzato, tra l'altro, sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie - così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti - sia dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti, sia infine dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata (sentenza n. 112 del 1993).

Il diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino appare dunque, alla luce delle ricordate pronunce, tutelato in via prioritaria soprattutto in riferimento a valori costituzionali primari, che non sono tanto quelli - come sostiene la difesa delle parti private - alla "pari visibilità dei partiti", quanto piuttosto quelli connessi al corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda, indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, il sistema democratico. È in questa prospettiva di necessaria democraticità del processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica, che occorre dunque valutare la congruità del bilanciamento tra principi ed interessi diversi attuato dalla disciplina censurata mediante la previsione di modalità e forme della "comunicazione politica". Attraverso di esse infatti, proprio al fine specifico di consentire - in ogni tempo e non solo nei periodi elettorali - la più ampia

informazione del cittadino per formare la sua consapevolezza politica, si esplica la libertà di espressione delle singole emittenti private.

(...)

2.2. (...) **l'art. 2, comma 2, della legge censurata** (la legge sulla par condicio –ndr), **stabilendo espressamente che le disposizioni che regolano la comunicazione politica radiotelevisiva "non si applicano alla diffusione di notizie nei programmi di 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.**

(...) Proprio a questo fine (garantire la possibilità di espressione delle opinioni politiche attraverso il mezzo televisivo - ndr) le norme censurate, imponendo un ragionevole bilanciamento dei contrapposti interessi, richiedono, nel caso di trasmissioni di comunicazione politica, modalità che assicurino il pluralismo sostanziale mediante la garanzia della parità di chances offerta ai soggetti intervenienti."

E' particolarmente sintomatico della illegittimità delle esaminate norme del Regolamento, l'orientamento della AGCOM (cui sono istituzionalmente conferiti i poteri sanzionatori delle infrazioni della legge sulla par condicio), che ha ritenuto di doversi conformare alla sentenza interpretativa della Consulta, come può rilevarsi dalle delibere di seguito illustrate:

- La delibera n. 195/09/CSP è stata emanata in occasione di un esposto per la asserita la violazione della legge 2000 n. 28 in periodi NON elettorali; ma la motivazione è tuttavia rilevante perché fa propria la lettura costituzionale dell'art. 2 (che, si ripete, attiene alla distinzione tra "comunicazione politica" e programmi di informazione") della legge 28 /2000 interpretandolo in modo del tutto **difforme dall'attuale Regolamento approvato della Commissione di Vigilanza :**

“CONSIDERATO che le trasmissioni di approfondimento ed i notiziari ricondotti alla responsabilità delle testate giornalistiche, essendo programmi identificabili per impostazione e realizzazione **sono suscettibili di autonoma valutazione sotto il profilo del rispetto delle norme in materia di pluralismo;**

CONSIDERATO che ai sensi degli articoli 3 e 7 del Testo Unico della radiotelevisione, i programmi di informazione **devono rispettare i principi di obiettività, completezza, lealtà, imparzialità e apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, consentendo l'accesso di tutti i soggetti politici in condizioni di parità di trattamento;**

**CONSIDERATO che ai sensi dell'articolo 2 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 “1. le emittenti radiotelevisive devono assicurare a tutti i soggetti politici con imparzialità ed equità l'accesso all'informazione e alla comunicazione politica. 2. S'intende per comunicazione politica radiotelevisiva ai fini della presente legge la diffusione sui mezzi radiotelevisivi di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche. Alla**

*comunicazione politica si applicano le disposizioni dei commi successivi. Esse non si applicano alla diffusione di notizie nei programmi di informazione*".

CONSIDERATO che **la delibera n. 22/06/CSP** recante "*Disposizioni applicative delle norme e dei principi vigenti in materia di comunicazione politica e parità di accesso ai mezzi di informazione nei periodi non elettorali*", prevede che "*1. Tutte le trasmissioni di informazione, compresi i telegiornali, le rubriche e le trasmissioni di approfondimento devono rispettare i principi di completezza e correttezza dell'informazione, obiettività, equità, lealtà, imparzialità, pluralità dei punti di vista e parità di trattamento. 2. Nei programmi di informazione e di approfondimento l'equilibrio delle presenze deve essere assicurato durante il ciclo della trasmissione....*" ;

**CONSIDERATO** che le disposizioni non del tutto univoche della legge e quelle attuative dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni debbano essere lette alla luce delle indicazioni date dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 155 del 24 aprile/7 maggio 2002).

Con tale sentenza **la Corte** (richiamando la propria precedente sentenza n. 112 del 1993) ha posto in rilievo come "il diritto all'informazione, garantito dall'art. 21 della Costituzione, venga qualificato e caratterizzato, tra l'altro, sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie – così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti – sia dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti, sia infine dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata". "Il diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino appare dunque" – prosegue la Corte "tutelato in via prioritaria soprattutto in riferimento a valori costituzionali primari, che non sono tanto quelli.....della pari visibilità dei partiti, quanto piuttosto quelli connessi al corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda...il sistema democratico".

**In base a tali criteri la Corte ha osservato come le regole più stringenti che valgono per la comunicazione politica non si attagliano "alla diffusione di notizie nei programmi di informazione"**.

**La Corte Costituzionale ha sottolineato in proposito che l'art. 2 della legge n. 28 del 2000 non comporta la trasposizione dei criteri dettati per la comunicazione politica nei programmi di informazione "che certamente costituiscono un momento ordinario, anche se tra i più caratterizzanti dell'attività radiotelevisiva," e ha soggiunto che "l'espressione diffusione di notizie" va...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"**;

**CONSIDERATO, pertanto, che la rappresentazione delle diverse posizioni politiche nei programmi appartenenti all'area dell'informazione non è regolata, a differenza della comunicazione politica, dal criterio della ripartizione matematicamente paritaria degli spazi attribuiti, ma deve conformarsi al criterio della parità di trattamento, il quale va inteso, secondo il consolidato orientamento dell'Autorità, nel senso che situazioni analoghe debbano 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.**"

- La Delibera 22/06/CSP - richiamata da quella sopra illustrata - individua criteri analoghi criteri, valevoli, **per i programmi di informazione, anche nel periodo preelettorale:**
  - << **art. 2 (Trasmissioni di informazione e approfondimento):** 1. Tutte le trasmissioni di informazione, compresi i telegiornali, le rubriche e le trasmissioni di approfondimento devono rispettare i principi di completezza e correttezza dell'informazione, obiettività, equità, lealtà, imparzialità, pluralità dei punti di vista e parità di trattamento.
  - 2. Nei programmi di informazione e di approfondimento l'equilibrio delle presenze deve essere assicurato durante il ciclo della trasmissione, dando, ove possibile, preventiva notizia degli interventi programmati.
  - 3. **Nel periodo pre-elettorale l'equilibrio delle presenze deve essere osservato con particolare cura in modo da assicurare, con imparzialità ed equità, l'accesso a tutti i soggetti politici nonché la parità di trattamento nell'esposizione delle proprie opinioni e posizioni politiche, realizzando l'equilibrio tra i diversi schieramenti. In caso di alterazione di quest'ultimo, il riequilibrio deve avvenire in una trasmissione omogenea, ove possibile della stessa serie e nella stessa fascia oraria, immediatamente successiva e, comunque, prima della convocazione dei comizi elettorali.** >>.

Alla luce di tali precedenti, è ragionevole chiedersi che cosa accadrebbe in caso di eventuale irrogazione di sanzioni da parte dell'AGCOM in ipotesi di violazione del Regolamento in esame.

L'atto sanzionatorio sarebbe senz'altro suscettibile di impugnazione per illegittimità dinanzi al Giudice amministrativo. Verrebbe in rilievo, in primo luogo, il vizio di violazione di legge. A fronte di siffatta contestazione, la AGCOM sarebbe costretta a fare i conti con il proprio, consolidato orientamento, adducendone un eventuale mutamento dovuto all'applicazione del Regolamento. Ed essendo le relative disposizioni richiamate quali disposizioni regolamentari presupposte, é ragionevole - oltre che auspicabile - ritenere che, in tale ipotesi, verrebbero sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale mediante questione sollevata dal giudice *a quo* d'ufficio o su impulso di parte.

Tenuto conto dei precedenti della Consulta – sentenze interpretative della legge 28/ 2000 sopra illustrate - ne conseguirebbe, quasi certamente, un epilogo di declaratoria di incostituzionalità.

La seconda, evidente, aberrazione si coglie nel comma 9 dell'art. 3 del Regolamento, che stabilisce: *“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”*.

Con tale disposizione, la Commissione di Vigilanza, esorbitando dai compiti e funzioni che le sono propri e dalle specifiche competenze attribuite dalla legge 28/2000, si sostituisce alla Concessionaria RAI nella funzione primaria di indirizzo sulla programmazione radiotelevisiva, prestabilendone i palinsesti.

Inoltre, come sopra si è detto, il legislatore della par condicio consente alla Commissione di Vigilanza unicamente la definizione, ai sensi dell'art. 5, dei **criteri specifici** ai quali deve conformarsi la Concessionaria pubblica nei programmi di informazione affinché siano garantite parità di trattamento, obiettività, completezza e imparzialità dell'informazione.

Non può, pertanto, non rilevarsi **un indebito sconfinamento della potestà regolamentare da parte della Commissione di Vigilanza, che dovrebbe essere esercitata in attuazione e non in sostituzione della volontà e dei poteri legislativi dell'intero Parlamento.**

Avvocato Paola Rizzo