

**LA DISCIPLINA DELL'INFORMAZIONE
RADIOTELEVISIVA QUALE FORMA DI
COMUNICAZIONE POLITICA IN ITALIA:
PROFILI GENERALI E CAMPAGNA ELETTORALE
PER LE ELEZIONI POLITICHE DEL 2022**

**A DISCIPLINA DA INFORMAÇÃO DE RÁDIO E
TELEVISÃO COMO FORMA DE COMUNICAÇÃO
POLÍTICA NA ITÁLIA: CONTORNOS GERAIS E
CAMPANHA ELEITORAL PARA AS ELEIÇÕES
POLÍTICAS DE 2022**

**THE DISCIPLINE OF RADIO AND TELEVISION
INFORMATION AS A FORM OF POLITICAL
COMMUNICATION IN ITALY: GENERAL PROFILES
AND ELECTION CAMPAIGN FOR THE 2022
POLITICAL ELECTIONS**

Roberto Borrello ¹

RIASSUNTO

La comunicazione politica radiotelevisiva, tra le varie forme di comunicazione politica, è quella che è stata, ad oggi, oggetto di maggiore attenzione sul piano della regolamentazione in Italia, nell'ambito del quadro dei principi costituzionali rappresentati principalmente dagli artt. 1, 3, 49 e 51 del testo della Costituzione del

¹ Professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze politiche ed internazionali- DISPI dell'Università di Siena. Insegna anche Diritto costituzionale ed in passato ha insegnato Diritto della Trasparenza democratica, Diritto della Comunicazione politica e Diritto dell'Economia. E' docente presso il Master in Istituzioni parlamentari "Mario Galizia" dell'Università La Sapienza di Roma. E' autore di numerose pubblicazioni in materia di diritti di libertà, con particolare riguardo al diritto dell'informazione e alla libertà di riunione, di diritto parlamentare (inchiesta parlamentare), di diritto elettorale, di disciplina del finanziamento della politica e di giustizia costituzionale. Nell'ambito del settore del diritto dell'informazione si è occupato soprattutto della disciplina della comunicazione politica in televisione, anche in prospettiva comparata, tema a cui ha dedicato anche due monografie: *La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive di rilievo politico in Italia* (coautore A. Frosini), Maggioli 2019 e *Par condicio e Radiotelevisione*, Giappichelli 2007.

1948. Il presente contributo vuole fornire un quadro di sintesi della normativa in esame e dello stato dell'arte, soffermandosi particolarmente sulle problematiche emerse nella disciplina delle trasmissioni che svolgono una specifica funzione informativa, anche alla luce di recenti sviluppi emersi in occasione della campagna elettorale relativa alle elezioni parlamentari italiane del 25 settembre 2022.

PAROLE CHIAVE: Italia; Disciplina della comunicazione politica; Radiotelevisione; Programmi televisivi di informazione; Elezioni parlamentari in Italia del 2022.

ABSTRACT

Political communication on Radio and Television, among the various forms of political communication, is the one that has been the object of the greatest attention in terms of regulation in Italy, within the framework of constitutional principles represented mainly by articles 1, 3 paragraphs 1 and 2, 48, 49 and 51 of the text of the 1948 Constitution. This essay aims to provide a summary framework of this legislation and the state of the art, focusing particularly on the problems that have emerged in the regulation of broadcastings that perform a specific information function, also in the light of recent developments that emerged during the electoral campaign related to parliamentary elections, held in Italy on 25 September 2022.

KEYWORDS: Italy; Legislation on political communication; Television; News and Information Broadcastings; Parliamentary elections in Italy in 2022.

RESUMO

A comunicação política radiofônica e televisiva, entre as várias formas de comunicação política, é a que tem sido, até à data, objeto de maior atenção em termos de regulamentação em Itália, no quadro dos princípios constitucionais representados principalmente pelos artigos 1º, 3º, 49º e 51º do texto da Constituição de 1948. Este contributo pretende dar um enquadramento sumário da legislação em causa e do estado da arte, focando-se particularmente nos problemas que têm surgido na regulação das emissões que desempenham uma função informativa específica, também à luz dos recentes desenvolvimentos surgidos durante a

campanha eleitoral relativa às eleições parlamentares italianas de 25 de setembro de 2022.

PALAVRAS-CHAVE: Itália; Disciplina da comunicação política; Rádio e televisão; noticiários televisivos; Eleições parlamentares na Itália em 2022.

1. PREMESSA

La comunicazione politica radiotelevisiva, tra le varie forme di comunicazione politica², è quella che è stata, ad oggi, oggetto di maggiore attenzione sul piano della regolamentazione in Italia.

Ciò è avvenuto sulla base di suggestioni presenti sin dalla sentenza della Corte costituzionale italiana n. 59 del 1960 (che, in via generale, giustificava il monopolio pubblico del mezzo radiotelevisivo, alla stregua degli artt. 21, 41 e 43 Cost.), che solo, tuttavia, tra il 1993 ed il 2000 hanno dato luogo all'adozione di vere e proprie leggi di sistema.

Il presente contributo, che si inserisce al culmine di un itinerario di pensiero iniziato ormai da lungo tempo da chi scrive³, vuole fornire un quadro di sintesi dell'evoluzione della normativa in esame e dello stato dell'arte, soffermandosi particolarmente sulle problematiche emerse nella disciplina delle trasmissioni che svolgono una specifica funzione informativa, anche alla luce di recenti sviluppi emersi in occasione delle recenti votazioni per le elezioni parlamentari svoltesi il 25 settembre 2022.

2. IL CONTESTO GENERALE

La disciplina vigente in Italia è nata in connessione ad un certo assetto sostanziale del sistema dei media, caratterizzato, da un lato, da alcuni profili problematici propri di tutte le democrazie mature

2 Nel presente contributo il termine “comunicazione politica” e “comunicazione politica radiotelevisiva” verrà inteso nell'ampia accezione sociologica che comprende ogni forma di flusso di pensiero espresso, intercorrente tra soggetti politici, cittadini e media, mentre con il termine “comunicazione politica in senso stretto”, si intende quella specifica tipologia di cui agli artt. 2 e 4 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, che come si vedrà meglio in prosieguo, consiste nell'espressione di opinioni e valutazioni politiche in contraddittorio sul mezzo radiotelevisivo.

3 Ci si permette di fare riferimento, da ultimo, a R. BORRELLO e A. FROSINI, *La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive di rilievo politico in Italia. I. Premesse generali e di diritto comparato-La disciplina dei periodi ordinari*, Maggioli, Rimini 2019, con indicazione anche delle opere anteriori sull'argomento e con al Cap. II anche una ricostruzione dell'evoluzione storica della normativa a cui si accennava nel testo.

ed emergenti mondiali e, dall'altro, da ulteriori profili problematici propri dello specifico contesto nazionale (il ben noto conflitto di interessi di un imprenditore, dominante nel mondo della comunicazione, che ha svolto e svolge nel contempo il ruolo di soggetto politico, di titolare sostanziale di importanti mezzi di comunicazione di massa e di soggetto istituzionale: caso Berlusconi). La sinergia tra tali fattori, con particolare riguardo al secondo ordine di criticità, ha prodotto una normativa alquanto farragginosa e con connotazioni emergenziali, connesse al tentativo di bilanciare adeguatamente e prima di ogni cosa, l'anomala lesione, in atto, del principio del pluralismo informativo⁴.

Prima della rivoluzione digitale, la possibilità che flussi comunicativi concernessero amplissime platee di indeterminati destinatari era ricollegata all'utilizzo di ingenti risorse economiche, connesse sia, nelle prime manifestazioni del fenomeno dei mass media, al profilo quantitativo del mezzo da utilizzare (la diffusione del pensiero inserito su carta stampata, che diventava costoso quando doveva raggiungere un alto numero di lettori dislocati su ampi territori), sia, nella successiva evoluzione, quando il mezzo era in sé scarso e presupponeva apparati tecnologici di alto costo⁵.

La facilità di accesso (al) e di utilizzo del mezzo era, quindi, inversamente proporzionale alla sua capacità comunicativa, sul piano quantitativo e qualitativo.

La televisione di tipo circolare o *free tv*, il mass medium dotato di maggiore incisività (la "forza suggestiva dell'immagine unita alla

4 Vedi per tutti. A.PACE, *Libertà di informare e diritto ad essere informati. Due prospettive a confronto nell'interpretazione e nelle prime applicazioni dell'art. 7, co. 1, t.u. della radiotelevisione*, in *Diritto pubblico*, 2007, p. 459 e ss (anche in *Studi in onore di Nicolò Lipari*, t. 2, Giuffrè, Milano 2008, p. 1995). Il dato della emergenza e quindi di un carattere "rebus sic stantibus" della normativa è stato evidenziato, altresì, da un lato dalla sentenza n. 155 del 2002 della Corte, su cui si tornerà più avanti, che ha cercato, tuttavia, di ricomporre, in un quadro più fisiologico il rapporto tra la normativa e i principi costituzionali coinvolti (al contrario di quanto fatto nei confronti dei c.d. decreti Berlusconi dei primi anni ottanta e della legge Maccanico, giustificati solo nel loro carattere di temporaneità: sentt. della Corte cost. italiana, nn. 826 del 1988 e 420 del 1994). Dall'altro lato, l'AGcom (l'autorità amministrativa indipendente preposta al settore delle comunicazioni) ed i giudici comuni, hanno dato una lettura ancora più forte della capacità regolativa della normativa, in sostanziale contrasto con la sent. della Corte cost. italiana n. 155 del 2002 (v. A. PACE, op. ult. cit., *passim* e *infra*, nel presente testo, par. 4.1.) accentuandone quindi il carattere contingente (v. ad es. la sent. TAR Lazio, sez. III ter, 22 giugno 2006, n. 5038, che affermava che «... in questo ambito [n.d.r.: e cioè nell'ambito dell'informazione politica] ed in un dato contesto storico della vita del Paese, il limite modale alla trasmissione può ritenersi compatibile con la prospettiva della necessaria democraticità del processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica, e con lo speciale statuto del diritto all'informazione in campo politico, che sembra emergere nella giurisprudenza costituzionale»).

5 Vedi in tal senso anche G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *Media Laws* fasc. 1/2018, p. 20 e ss.

parola”⁶) ha rappresentato il paradigma estremo di tale situazione e sul punto non mi sembra sia necessario soffermarsi

Basta solo ricordare⁷ che, per tentare di rendere conforme ai principi costituzionali in tema di pluralismo tale mezzo, si sono rivelate insufficienti le tradizionali norme antitrust, anche se integrate dal divieto di posizione dominante, in sostituzione di quello di mero abuso di posizione dominante. Accanto alla quantità delle voci (pluralismo esterno), si è introdotto il criterio della “qualità” delle medesime, come necessità di rispecchiamento quanto più ampio possibile di tutte opinioni presenti nei vari livelli della società e delle istituzioni democratiche, comprese quelle che un libero mercato delle idee tenderebbe ad espungere (pluralismo interno). Ecco, quindi, che si è pervenuti all’attuazione di moduli organizzativi in grado di portare a contenuti espressivi oggettivamente pluralistici (affidando il mezzo radiotelevisivo a servizi pubblici monopolisti od in funzione di riequilibrio di oligopoli privati) e si sono imposti obblighi modali e contenutistici anche agli operatori privati.

Venendo all’oggetto della nostra riflessione, va ricordato che la comunicazione politica è rappresentata in Italia, sul piano costituzionale, da quel flusso di manifestazioni di pensiero ex art. 21 Cost. che in varia forma viene ad attivarsi nell’ambito di quel complesso momento del circolo virtuoso della democrazia, collocato nel basso, che è circostante e strumentale all’esercizio dei diritti fondamentali, quali diritto di voto (art. 48 Cost.), diritto di petizione (art. 50 Cost.), diritto di accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive (art. 51 Cost.), diritto di iniziativa legislativa (art. 71, co. 2, Cost.), diritto di richiedere referendum popolari e di partecipare agli stessi (artt. 75, commi 1 e 3, 123, co. 1, 132, commi 1 e 2, 133, co. 2 e 138, co. 2, Cost.).

Come tale, la comunicazione politica -partendo dalla garanzia della parità di condizioni nella competizione democratica (che si è

6 Secondo le testuali parole della Corte cost. italiana, sent. n. 148 del 1981, n.1 del *Considerato in Diritto*, reperibile sul sito www.cortecostituzionale.it

7 Si rinvia, come testi di base fondamentali, a A. PACE e M. MANETTI, *sub Art.21*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (cur.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna –Roma 2006, p. 575 e ss.; A. FRIGNANI, E. PODDIGHE, V. ZENO-ZENCOVICH, *La televisione digitale: temi e problemi*, Giuffrè, Milano, 2006 e, tra i contributi più recenti, G. E. VIGEVANI, O. POLLICINO, C. MELZI D’ERIL, *Diritto dell’informazione e dei media*, II ed., Giappichelli, Torino, 2022; R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI, *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, XI ed., Cedam- Wolters Kluwer, Padova, 2021; P. CARETTI e A. CARDONE, *Diritto dell’informazione e della comunicazione nell’era della convergenza tecnologica.*, Il Mulino, Bologna, 2019, cap. III; G. AVANZINI, G. MATUCCI, L. MUSSELLI (cur.), *Informazione e media nell’era digitale*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2019.

evoluto nella realtà contemporanea, secondo il modello shumpeteriano del mercato politico, in cui si combatte per governare e non solo per rappresentare), in relazione al principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche pubbliche (di cui agli art. 49 e 51 Cost.)- si connette virtuosamente alla garanzia, per i cittadini, titolari della sovranità ex art. 1 Cost., di un idoneo grado di conoscenza delle posizioni in campo che sia in grado di portare ad un esercizio di tale sovranità, nelle varie declinazioni, sopra ricordate, previste in costituzione, in modo efficacemente ed uniformemente consapevolmente, per realizzare l'eguaglianza sostanziale (art. 3 comma 2 Cost.).

I protagonisti di tale complessa rete di rapporti comunicativi radicati nel tessuto sociale sono stati finora, essenzialmente, nell'ambito della democrazia rappresentativa pluralista, i partiti politici.

Questi ultimi, in particolare, hanno filtrato, razionalizzato, elaborato la domanda politica proveniente dalla società civile e, conseguentemente, la hanno tradotta in alternative programmatiche, nella selezione delle persone nel momento elettorale nonché, grazie alla loro presenza-influenza all'interno degli organi costituzionali rappresentativi, nella preformazione delle politiche pubbliche⁸. Ciò non toglie che, da sempre, accanto alla figura partitica ve ne sono sempre state altre che acquistano rilievo, specie nella fase strettamente elettorale: dai candidati (con particolare riguardo alle forme di governo di tipo presidenziale e semipresidenziale e/o in presenza di sistemi elettorali di tipo maggioritario) alle forme associative di tipo politico a carattere non permanente, come ad esempio i comitati elettorali, fino ad altri organismi collettivi di agile struttura, come i movimenti politici.

Tali figure, nel loro complesso, costituiscono, quindi, i c.d. soggetti politici che manifestano, sia come singoli, sia come formazioni collettive, la loro volontà di concorrere a conquistare, attraverso soggetti ad essi riconducibili, posizioni comportanti la titolarità di funzioni di governo in senso lato della comunità e comunque di influire su di esse, secondo le procedure formali previste nella forma di Stato democratico rappresentativo.

8 P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione* (Atti del XXIII Convegno annuale AIC), Napoli, Jovene, 2009, p. 32.

I flussi comunicativi concernenti i soggetti politici assumono ontologicamente una duplice caratterizzazione: a) vi sono flussi provenienti dai soggetti politici (comunicazione politica in senso soggettivo) e aventi come destinatari i cittadini, che si connotano per l'interesse a sensibilizzare sulle proprie idee, orientare l'opinione pubblica e costruire, così, consenso; b) vi sono flussi che hanno ad oggetto i soggetti politici (comunicazione politica in senso oggettivo) e sono intesi a rappresentarli a fini informativi o di manifestazione del pensiero in genere, nei confronti sempre dei cittadini.

Tali processi hanno assunto peculiari caratterizzazioni in parallelo all'evoluzione del fenomeno dei media.

Si è passati, così, dal modello originario "orizzontale", focalizzato sulla preminenza di una comunicazione politica di tipo soggettivo operante nella forma di un rapporto diretto tra cittadini e soggetti politici, secondo un modello di comunicazione "leggera" (agorà, comizi, volantaggio), al c.d. modello "verticale", pre-Internet, nel quale si è assistito allo sbilanciamento, nei rapporti tra gli attori, a favore dei media, i quali provvedono essi a creare lo spazio pubblico di discussione nel quale interagiscono in forma non paritaria, ma in modo privilegiato, con gli attori politici e in modo schiacciante-unilaterale con i cittadini-spettatori, imponendo comunque, in entrambi i casi, la logica comunicativa che è propria dei mezzi di comunicazione di massa stessi e controllando entrambe le tipologie di comunicazione politica in senso soggettivo ed oggettivo⁹.

La logica mediatico-verticale sussiste al massimo grado per la televisione, visti i connotati sopra descritti e, rispetto ad essa, i soggetti politici si sono trovati in una situazione di totale dipendenza rispetto al mezzo, sia per la comunicazione soggettiva che per quella oggettiva.

Diversa appare, invece, la posizione che assume la stampa¹⁰, improntata, contrariamente al mezzo radiotelevisivo, alla logica liberale del "mercato delle idee", nel quale la posizione di chi informa e di chi viene informato si compongono secondo logiche spontanee, nella quali la "qualità" del messaggio è un risultato liberamente

9 Vedi per tutti, A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo. Lineamenti di filosofia del diritto costituzionale*, Bari 1997, rist.2005, p.35 e ss.

10 Su tale tematica ci si consenta di rinviare a R. BORRELLO, *Stampa e Par condicio. Riflessioni critiche sulla vigente disciplina*, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 2768 e ss.

conseguibile ed apprezzabile, non imposto dall'esterno e l'accesso avviene secondo la massima libertà, senza previ provvedimenti autorizzatori. La legge interviene, pertanto, solo ad assicurare il pluralismo esterno, quando l'attività di diffusione del pensiero, mediante la carta stampata, viene svolta secondo le grandi dimensioni dei mass media e, utilizzando la struttura organizzativa dell'impresa.

Sotto tale profilo un elemento differenziale, rispetto al regime della comunicazione politica nella radiotelevisione, è rappresentato dalla circostanza che i soggetti politici possono essere direttamente titolari di una testata editoriale. La stampa di "partito" -come espressione, appunto, di una voce, di "parte", che non da conto delle posizioni delle altre "voci" del dibattito politico democratico o ne espone in modo non obiettivo il contenuto- è ritenuta, in ogni momento del funzionamento del circuito democratico, compatibile con la garanzia del pluralismo, essendo ovvio che il soggetto politico che controlla un'impresa editoriale, si assoggetta alle sole norme anticoncentrazionistiche, che non incidono sui contenuti diffusi.

L'impossibilità tendenziale, invece, per il soggetto politico di essere titolare del mezzo radiotelevisivo, fa sì che la possibilità da parte sua di utilizzo diretto (in via di accesso) di tale mezzo, dipenda dalla volontà del soggetto terzo che abbia la giuridica disponibilità del mezzo stesso.

Su tale base, considerando quanto sopra delineato in ordine al rapporto tra politica e mezzo, nel senso dei due diversi profili dell'utilizzo diretto e dell'essere presi in considerazione, sulla base di scelte esclusive del titolare del mezzo stesso, possiamo fare questa distinzione rispetto alla televisione¹¹: a) la politica "parla" utilizzando il mezzo radiotelevisivo, previo consenso dei titolari, nell'ambito delle c.d. trasmissioni **dei** soggetti politici (in cui sono questi ultimi a determinare in varia forma il contenuto comunicativo: in via unilaterale, mediante spazi autogestiti o messaggi propagandistici o in contraddittorio, mediante le tribune politiche, le tavole rotonde, le conferenze stampa ecc.); b) la politica è oggetto di ricostruzione delle sue complesse dinamiche da parte del mezzo radiotelevisivo, nell'ambito delle c.d. trasmissioni **sui** soggetti politici (nelle quali si

11 Ci si permette ancora di rinviare, per una prospettiva più completa e sistematica, a R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione. Introduzione alla tematica*, Giappichelli, Torino 2007, p. 17 e ss.; IDEM, *Interrogativi sulla disciplina della par condicio nel nuovo assetto del sistema radiotelevisivo italiano*, in M. MANETTI (a cura di), *Europa e informazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2004, p. 105 e ss..

discute di essi sulla base di moduli narrativi imputabili ad altri soggetti: telegiornali, programmi di approfondimento informativo ecc.).

Il perno centrale è rappresentato, dunque, nell'ambito dei rapporti tra televisione e politica, dalla posizione dei soggetti politici rispetto alla costruzione dei contenuti della trasmissione.

La legislazione vigente è stata costruita sulla base di tale caratterizzazione del fenomeno. Se i contenuti della trasmissione sono essenzialmente imputabili ai soggetti politici, e dunque assume rilievo chi parla, viene effettuata una regolamentazione dell'accesso fondata sulla logica dell'eguaglianza o, quantomeno, dell'equità. Tale disciplina interessa sia i titolari delle emittenti sia gli stessi soggetti politici, intervenendo, in senso limitativo, sulle situazioni giuridiche soggettive che riguardano, rispettivamente, la cessione e l'acquisizione di spazi riservati a confronti o a messaggi unilaterali. Se i contenuti, invece, sono imputabili essenzialmente a terzi, e quindi assume rilievo cosa si dice, saranno garantiti l'obiettività, la completezza e l'indipendenza, dal momento che le opinioni e comunque i comportamenti dei soggetti politici vengono divulgati attraverso la ricostruzione che altri ne fanno. In questo caso, pertanto, l'azione di regolazione si incentra esclusivamente sui titolari delle emittenti e sul loro diritto di predisposizione e diffusione dei programmi, dovendosi imporre l'adozione di un certo standard qualitativo nell'esposizione.

La Corte costituzionale italiana ha avuto modo di precisare, nell'unica sentenza, che sino ad oggi ha trattato il tema della comunicazione politica radiotelevisiva in modo organico, che "Il diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino appare ... tutelato in via prioritaria soprattutto in riferimento a valori costituzionali primari, che non sono tanto quelli 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"¹². In tal modo appare indubitabile come, nella visione della Corte, la tutela dei soggetti politici sia strumentale al valore fondante della formazione dell'opinione pubblica, che culmina (anche giuridicamente) nel momento del voto, assumendo la posizione dei candidati e dei partiti (in particolare la loro pari visibilità) un ruolo secondario ed indiretto.

12 Sent. n. 155 del 2002 (per il resto solo aspetti settoriali: ad es. sent. n. 79 del 2016 o la più risalente n. 161 del 1995) Su tale decisione vedi l'analisi di A. PACE, *Libertà di informare e diritto ad essere informati...*, cit., p. 487 ss.

In tale prospettiva, anche se riferite al tema del sistema elettorale, le sentenze n 1 del 2014 e n. 35 del 2017 della stessa Corte¹³, rappresentano un richiamo di tale visione sovranocentrica (intesa non in senso plebiscitario, ma sempre nella logica di una democrazia rappresentativa totalmente giuridificata), nel riferimento in esse contenuto alla “compressione della funzione rappresentativa dell’assemblea, nonché dell’eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un’alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l’intera architettura dell’ordinamento costituzionale vigente” e alla “rappresentanza politica nazionale, centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione” creata dalla “volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare secondo l’art. 1 della Costituzione”.

In tale contesto, nella menzionata sentenza del 2002, è stata giustificata la disciplina stringente delle trasmissioni di comunicazione politica, come limitazione permanente al potere di scegliere a chi conferire l’utilizzo, sia pure in contraddittorio, del mezzo ed è stato prefigurato, sempre dalla Corte, invece un regime più leggero dell’informazione.

Alla stregua di tali elementi, si può anche affermare che i valori-principi in gioco ora richiamati (libertà di manifestazione del pensiero in generale e nel settore politico, eguaglianza nella competizione politica ed espressione libera e consapevole delle scelte elettorali o comunque connesse all’esercizio costituzionalmente legittimato della sovranità da parte dei soggetti attivi del popolo), devono essere sempre sottoposti ad un adeguato bilanciamento, mediante una normativa attuativa, la cui adozione sul piano dell’*an* appare ineludibile, configurandosi l’ipotesi di una legislazione, che, per utilizzare una tipologia elaborata dalla nostra Corte, appare costituzionalmente necessaria, in quanto intesa ad assicurare agli interessi costituzionalmente rilevanti coinvolti “un livello minimo di tutela”¹⁴.

13 Sui tali sentenze e sui profili messi in luce di seguito, v. G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, (2 maggio 2014), in Rivista AIC n. 2/2014, relazione al II SEMINARIO A.I.C. – “I costituzionalisti e le riforme”, Università di Milano, 28 aprile 2014 ed A.RUGGIERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un’autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull’Italicum*, 25 febbraio 2017, in *Forum Quaderni costituzionali* on line.

14 Si rinvia sul punto a R.BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione...cit.*, p. 25 e ss.

Ciò dovrebbe portare a ritenere che la legge intesa a bilanciare e tutelare i valori fondamentali sovrastanti i rapporti tra politica e radiotelevisione, non possa essere oggetto di una richiesta di abrogazione totale ex art.75 cost., in quanto, in tale ipotesi, l'equo esercizio della competizione politica e del diritto di voto sarebbero seriamente vulnerati od addirittura resi inoperanti anche nelle loro condizioni operative minime¹⁵.

3. CONNOTATI FONDAMENTALI DELLA DISCIPLINA ITALIANA SULLA COMUNICAZIONE POLITICA (C.D. PAR CONDICIO)

Ricostruito il quadro generale, si può ora passare a delineare i connotati fondamentali della disciplina italiana vigente della comunicazione politica radiotelevisiva, comprensiva dell'accesso diretto al mezzo da parte della politica e dell'informazione sulla politica. Sarà poi su tale ultimo aspetto su cui la presente analisi si soffermerà, come sopra si anticipava, per esaminare alcuni aspetti problematici che sono emersi nella prassi applicativa della normativa.

3.1 PANORAMICA GENERALE

La legge 22 febbraio 2000 n.28 si è proposta come normativa di sistema, intesa a regolamentare i rapporti tra media e comunicazione politica in generale (non solo con riferimento al mezzo radiotelevisivo) ed in forma permanente.

Appare infatti già significativa la sua intitolazione: "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica".

Il riferimento ai "mezzi di informazione" senza alcuna aggettivazione è subito contenuto nell'art. 1 comma 1, che ribadisce, come finalità della legge, la promozione e disciplina dell'"accesso". In tale comma l'accesso viene considerato come mirato all'effettuazione di "comunicazione politica" e come inteso a garantire la "parità di trattamento e l'imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici". Il comma 2 dell'art. 1, aggiunge che, allo stesso fine della parità di trattamento e di imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici, la legge promuove e disciplina il già menzionato "accesso" ai mezzi di informazione

¹⁵ Lc. ult. cit.

(senza questa volta riferimento alla comunicazione politica) durante le campagne per l'elezione al Parlamento europeo, per le elezioni politiche, regionali e amministrative e per ogni referendum.

I mezzi di informazione che nelle successive disposizioni sono presi in considerazione, sono la radiotelevisione (artt. 2, 3, 4, 5 e 6) e la stampa (art.7).

Nel testo originario del disegno di legge governativo si faceva anche riferimento ad Internet, attraverso la locuzione "servizi in rete", menzionati nell'art. 1, in distinzione dai mezzi di informazione. Nelle successive disposizioni i servizi in rete venivano equiparati al mezzo radiotelevisivo ai fini dell'assoggettamento ad una serie di regole in tema di propaganda e pubblicità elettorale. Tale assimilazione, vista la peculiare, differente, natura dei due mezzi di diffusione del pensiero, sollevava numerose perplessità nella stessa maggioranza e la menzione dei servizi in rete veniva eliminata dal testo sin dagli inizi dell'iter parlamentare.

Le altre disposizioni della legge n. 28 del 2000 hanno carattere comune rispetto alla radiotelevisione ed alla stampa, quali quelle in materia di diffusione di sondaggi (art. 8), di comunicazione istituzionale (art.9), di provvedimenti ripristinatori e sanzionatori rispetto alle violazioni della legge (art. 10) e di obblighi di comunicazione per il raccordo con la disciplina finanziaria delle campagne elettorali (art.11).

L'omogeneità della legge in esame ha tuttavia ricevuto una sostanziale rottura, attraverso l'approvazione della legge 6 novembre 2003 n.313, che ha inteso sottrarre l'emittenza privata locale (ad eccezione di due commi di una disposizione della legge originaria) al disegno coerente ed omogeneo della disciplina più sopra sintetizzata.

La modifica intervenuta nel 2003 ha introdotto una suddivisione della legge n. 28 del 2000 in tre Capi, collocando il corpus originario (fino all'art.11) in un Capo I, denominato "Disposizioni generali in tema di parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica», creando ex novo una disciplina speciale, nel Capo II, per l'emittenza televisiva e radiofonica locale e inserendo le due ultime disposizioni del corpus originario (artt. 12 e 13, aventi rispettivamente carattere finanziario e di abrogazione espressa di norme) in un Capo III denominato "Disposizioni finali" .

L'art. 11 septies introdotto dalla legge n. 313 del 2003, ha stabilito che a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Ministro delle comunicazioni inteso a rendere operativo il Codice di Autoregolamentazione¹⁶, cessano di applicarsi alle emittenti radiofoniche e televisive locali le disposizioni di cui al Capo I della legge, ad eccezione degli articoli 4, commi 3 e 5, e 8. Il complesso delle norme contenute nel Capo II è stato quindi sottratto anche ai principi contenuti nell'art. 1, in quanto tale ultima disposizione è racchiusa nel Capo I e la loro portata è ora circoscritta alla stampa ed all'emittenza radiotelevisiva nazionale, pubblica e privata.

3.2 TIPOLOGIA DEI PROGRAMMI DI RILIEVO POLITICO

Si può, comunque, evidenziare come, sia nel Capo I, sia nel Capo II della legge n. 28 del 2000, emerge la distinzione tra: a) programmi di comunicazione politica; b) messaggi politici autogestiti; c) programmi di informazione.

Nel Capo I è poi ricavabile, sulla base della interpretazione sistematica di alcune norme, una ulteriore tipologia, costituita da: d) programmi di comunicazione istituzionale; e) programmi di informazione sulle modalità di effettuazione del voto; f) programmi radiotelevisivi in genere.

3.2.1 LA COMUNICAZIONE POLITICA IN SENSO STRETTO

Per quanto riguarda le trasmissioni di comunicazione politica in senso stretto, esiste una sostanziale omogeneità di definizioni tra ambito nazionale e locale.

In base all'art. 2 della legge n.28 del 2000, esse sono considerate quelle nelle quali avviene "la diffusione di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche" ed in base all'art. 11 quater, "l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche".

La legge stabilisce, come si ricordava più sopra, che è sempre "assicurata parità di condizioni nell'esposizione di opinioni e posizioni politiche nelle tribune politiche, nei dibattiti, nelle tavole rotonde, nelle presentazioni in contraddittorio di programmi politici, nei con-

¹⁶ Tale codice è stato adottato con decreto del Ministro delle comunicazioni 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'articolo 11-quater, comma 2, della legge 22 febbraio 2000, n. 28, come introdotto dalla legge 6 novembre 2003, n. 313.*

fronti, nelle interviste e in ogni altra trasmissione nella quale assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche”.

In base al comma 5 dell'art.2 è disposto che “La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, di seguito denominata “Commissione”, e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di seguito denominata “Autorità”, previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito della propria competenza, stabiliscono le regole per l'applicazione della disciplina prevista dal presente articolo”

Pertanto esiste per l'ambito nazionale una normativa di dettaglio, adottata dalla Commissione parlamentare di vigilanza e dall'Agcom, distinta secondo il periodo ordinario e quello elettorale.

Nell'ambito della normativa a carattere permanente per il periodo ordinario (Rai e ed emittenti private nazionali), le fonti sono costituite dalle delibere dell'Agcom n.200/00/CSP del 22 giugno 2000 e n. dalla delibera n. 22/06/CSP del 1 febbraio 2006¹⁷ e dalla delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 18 dicembre 2002, modificata il 29 ottobre 2003¹⁸.

Per il periodo elettorale sono emanati volta per volta singoli regolamenti speciali e temporanei. Tali regolamenti, ai sensi dell'art. 4 comma1, devono rispettare i seguenti principi: a) per il tempo intercorrente tra la data di convocazione dei comizi elettorali e la data di presentazione delle candidature, gli spazi sono ripartiti tra i soggetti politici presenti nelle assemblee da rinnovare, nonché' tra quelli in esse non rappresentati purché' presenti nel Parlamento europeo o in uno dei due rami del Parlamento; b) per il tempo intercorrente tra la data di presentazione delle candidature e la data di chiusura della campagna elettorale, gli spazi sono ripartiti secondo il principio della pari opportunità tra le coalizioni e tra le liste in competizione che abbiano presentato candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione, fatta salva l'eventuale presenza di soggetti politici rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute, tenendo conto del sistema elettorale da applicare e dell'ambito territoriale di riferimento; c) per il tempo intercorrente

17 Reperibili sul sito www.agcom.it

18 Reperibile sul sito www.parlamento.it, commissioni bicamerali. I vari regolamenti elettorali adottati dalla Commissione sono collocati per legislatura.

tra la prima e la seconda votazione nel caso di ballottaggio, gli spazi sono ripartiti in modo uguale tra i due candidati ammessi; d) per il referendum, gli spazi sono ripartiti in misura uguale fra i favorevoli e i contrari al quesito referendario.

3.2.2 I MESSAGGI POLITICI AUTOGESTITI

Per quanto riguarda i messaggi politici autogestiti essi trovano una definizione a livello primario solo nel Capo I, dove sono menzionati come “i messaggi [che] recano la motivata esposizione di un programma o di un’opinione politica e hanno una durata compresa tra uno e tre minuti per le emittenti televisive e da trenta a novanta secondi per le emittenti radiofoniche, a scelta del richiedente” . Per quanto riguarda invece le emittenti locali, una definizione è contenuta nell’art. 5 del Codice di Autoregolamentazione del 2004 che stabilisce che per “messaggio politico autogestito a pagamento”, si intende “ogni messaggio recante l’esposizione di un programma o di una opinione politica, realizzato ai sensi dei successivi articoli 6 e 7”. La normativa anteriore al 2003, dettava una disciplina comune per la Rai e le emittenti private, nazionali e locali.

Nel periodo ordinario i messaggi erano per tutti gli operatori radiotelevisivi subordinati ad una serie di condizioni: a) la possibilità (per le emittenti private locali) di trasmissione solo in caso di concomitante offerta di spazi di comunicazione politica a titolo gratuito; b) una strutturazione contenutistica incentrata sulla “motivata esposizione di un programma o di un’opinione politica”¹⁹; c) una durata predeterminata²⁰; d) una specifica collocazione nella programmazione ed il rispetto di determinate proporzioni rispetto ad essa ²¹; e) modalità predeterminate di assegnazione ai soggetti

19 art.3 comma 3.

20 ...compresa tra uno e tre minuti per le emittenti televisive e da trenta a novanta secondi per le emittenti radiofoniche, a scelta del richiedente (comma 3 cit.).

21 I messaggi non possono interrompere altri programmi, hanno un’autonoma collocazione nella programmazione e sono trasmessi in appositi contenitori, di cui ogni emittente comunica alla Commissione o all’Autorità, con almeno quindici giorni di anticipo, la collocazione nel palinsesto. I messaggi non sono computati nel calcolo dei limiti di affollamento pubblicitario previsti dalla legge (comma 3 cit.). Inoltre, ai sensi del comma 4, per ciascuna emittente radiofonica e televisiva nazionale gli spazi per i messaggi non possono superare il 25 per cento della effettiva durata totale dei programmi di comunicazione politica trasmessi ai sensi dell’art. 2, comma 3, dalla medesima emittente o sulla medesima rete nell’ambito della stessa settimana e nelle stesse fasce orarie. Possono essere previsti fino a un massimo di due contenitori per ogni giornata di programmazione. Infine, in base al comma 5, le emittenti radiofoniche e televisive locali che intendono trasmettere messaggi politici autogestiti a pagamento devono offrire spazi di comunicazione politica gratuiti di cui all’art. 2 per un tempo pari a quello dei messaggi effettivamente diffusi nell’ambito di contenitori, che possono essere

politici richiedenti²²; f) prescrizioni sulla possibilità di avere o meno un corrispettivo per i messaggi²³.

Tale regime non è più operante per le emittenti locali, essendo stato interamente affidato alla summenzionata fonte di autoregolamentazione, sulla base del diretto rinvio dell'art.11 quater della legge n. 28 del 2000 novellata.

Nel periodo elettorale, in primo luogo, dalla data di presentazione delle candidature, i messaggi politici autogestiti possono essere trasmessi solo secondo le modalità stabilite dalla Commissione e dall'Autorità, sulla base di una serie di criteri, tra i quali spiccano, tra gli altri: a) la ripartizione intesa a realizzare una parità di condizioni, anche con riferimento alle fasce orarie di trasmissione; b) la sussistenza di una durata sufficiente alla motivata esposizione di un programma o di un'opinione politica; c) la fissazione di un numero massimo di quattro contenitori (emittenti nazionali) per ogni giornata di programmazione, nonché di un solo messaggio sulla stessa emittente in ciascuna giornata di programmazione per ciascun soggetto politico; d) il carattere obbligatorio per la concessionaria pubblica della predisposizione (attraverso la messa a disposizione degli idonei supporti tecnici) e messa in onda di messaggi politici autogestiti.

Per l'emittenza locale, l'art.5 del Codice di Autoregolamentazione differenzia la disciplina dei messaggi politici autogestiti delle emittenti locali secondo le seguenti modalità. I primi sono soggetti: a) al principio della garanzia di condizioni economiche uniformi a tutti i soggetti politici; b) all'obbligo di comunicazione dell'offerta praticata dalle emittenti (condizioni e modalità di prenotazione, le tariffe, autonomamente determinate da ogni singola emittente ed

al massimo in numero di quattro. Nessun soggetto politico può diffondere più di due messaggi in ciascuna giornata di programmazione sulla medesima emittente

22 Ai sensi del comma 6 della più volte citata disposizione, gli spazi per i messaggi sono offerti in condizioni di parità di trattamento ai soggetti politici rappresentati negli organi la cui elezione è richiamata all'art. 1, comma 2. L'assegnazione degli spazi in ciascun contenitore è effettuata mediante sorteggio. Gli spazi spettanti a un soggetto politico e non utilizzati non possono essere offerti ad altro soggetto politico. Ciascun messaggio può essere trasmesso una sola volta in ciascun contenitore. Nessuno può diffondere più di un messaggio nel medesimo contenitore. Inoltre, in base al comma 8, l'Autorità e la Commissione, ciascuna nell'ambito delle rispettive competenze, fissano i criteri di rotazione per l'utilizzo, nel corso di ogni periodo mensile, degli spazi per i messaggi autogestiti di cui ai commi precedenti e adottano le eventuali ulteriori disposizioni necessarie per l'applicazione della disciplina prevista dall' articolo in esame.

23 Ai sensi del comma 7 dell'art. 3 cit., le emittenti nazionali possono trasmettere esclusivamente messaggi politici autogestiti gratuiti. Le emittenti locali praticano uno sconto del 50 per cento sulle tariffe normalmente in vigore per i messaggi pubblicitari nelle stesse fasce orarie.

ulteriore circostanza od elemento tecnico rilevante per la fruizione degli spazi); c) all'obbligo di dare seguito alle prenotazioni secondo l'ordine temporale; d) all'obbligo di riconoscere ai soggetti politici richiedenti le condizioni di miglior favore praticate ad uno di essi per gli spazi acquistati; d) all'obbligo di praticare una tariffa massima non superiore al 70% del listino di pubblicità tabellare; e) all'obbligo, in caso di diffusione di spazi differenziati per diverse aree territoriali, di indicare anche le tariffe praticate per ogni area territoriale; f) dell'obbligo di contrassegnare in modo adeguato i messaggi per evidenziarne la loro natura nel contesto della programmazione dell'emittente.

In tal modo, i messaggi in questione non devono più contenere un'esposizione "motivata" di un programma politico, non vi sono più limiti temporali, non devono essere ripartiti in modo paritario tra i soggetti politici, possono interrompere altri programmi, non devono più avere un'autonoma collocazione ed essere trasmessi in appositi contenitori, non sono sottoposti a limitazioni nel numero di passaggi e possono provenire, in assenza di altre richieste, anche da un unico soggetto politico; inoltre, rientrano nel calcolo dell'affollamento pubblicitario, ma le loro tariffe non devono superare il 70% dei normali listini di pubblicità gabellare; rispetto ai MAG, non è previsto un criterio di rotazione, per cui l'emittente locale dovrà tener conto delle prenotazioni in base alla loro progressione temporale.

I messaggi a pagamento diventano, quindi, nella dimensione locale, una forma di espressione unilaterale dei soggetti politici, deprivata delle cautele di cui era stata circondata nella originaria formulazione della legge n. 28 del 2000.

La trasparenza dell'offerta dell'emittente in tema di messaggi politici autogestiti a pagamento costituisce condizione essenziale per la possibilità della loro diffusione nel periodo elettorale o referendario.

Per quanto riguarda i messaggi politici autogestiti gratuiti, si applica l'art. 4, commi 3 e 5, della legge n. 28 del 2000.

Al di fuori del periodo elettorale o referendario le emittenti radiofoniche e televisive locali possono trasmettere messaggi politici autogestiti a pagamento, osservando solo alcune delle modalità stabilite per il periodo elettorale e, cioè, le condizioni economiche uniformi, le condizioni di miglior favore, il massimo tariffario applicabile, l'indicazione, in ipotesi, delle tariffe differenziate per aree di diffusione e la evidenziazione in video od in audio della natura della trasmissione.

3.2.3 I PROGRAMMI DI INFORMAZIONE

I programmi di informazione nell'ambito del Capo I non sono definiti in positivo, ma sono il presupposto di una serie di prescrizioni intese a garantire i già indicati principi chiave della legge.

Si stabilisce infatti che "la Commissione e l'Autorità, previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito della propria competenza, definiscono, non oltre il quinto giorno successivo all'indizione dei comizi elettorali, i criteri specifici ai quali, fino alla chiusura delle operazioni di voto, debbono conformarsi la concessionaria pubblica e le emittenti radiotelevisive private nei programmi di informazione, al fine di garantire la parità di trattamento, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione".

Un'altra regola stabilita per le trasmissioni informative "ri-conducibili alla responsabilità di una specifica testata giornalistica registrata nei modi previsti dal comma 1 dell'art. 10 della legge 6 agosto 1990, n. 223" è che in esse, dalla data di convocazione dei comizi per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e fino alla chiusura delle operazioni di voto, la presenza di candidati, esponenti di partiti e movimenti politici, membri del Governo, delle giunte e consigli regionali e degli enti locali doveva essere limitata esclusivamente alla esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione. Una indiretta definizione, sia pure parziale, di trasmissione informativa è tuttavia ricavabile dal comma 2 dell'art.2, dove viene esclusa l'applicabilità delle norme in tema di comunicazione politica alla "diffusione di notizie nei programmi di informazione", sottintendendo come le notizie siano uno degli oggetti tipici dell'attività televisiva di natura informativa.

Nell'ambito del Capo II, l'art. 11 quater tenta di operare una diretta definizione, evidenziando, nel comma 1 lett. b), che per "programma di informazione", si intende "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".

3.2.4 LE TIPOLOGIE RESIDUE

Le trasmissioni di comunicazione istituzionale sono prese in considerazione solo nel Capo I della legge, nel contesto di un più generale divieto che concerne ogni mezzo di diffusione mediante il quale si effettua tale forma comunicazione, dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto “ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l’efficace assolvimento delle proprie funzioni”

Lo stesso può affermarsi per le trasmissioni di informazione sulle elezioni che sono invece dei moduli trasmissivi obbligatori nei quali le “emittenti radiotelesive pubbliche e private [solo nazionali: n.d.r.], su indicazione delle istituzioni competenti, informano i cittadini delle modalità di voto e degli orari di apertura e di chiusura dei seggi elettorali”.

Le trasmissioni radiotelesive in genere, sono infine, quelle individuabili in base, evidentemente, ad un criterio residuale (e cioè non rientranti tra quelle sopra indicate), per le quali la legge n. 28 del 2000 ed una disposizione ancora in vigore della legge n. 515 del 1993 (come emendata dalla stessa legge n. 28 cit.) stabiliscono, ai fini della prevenzione della propaganda occulta, che “dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto in qualunque trasmissione radiotelesiva è vietato fornire, anche in forma indiretta, indicazioni di voto o manifestare le proprie preferenze di voto”, che “i registi ed i conduttori sono altresì tenuti ad un comportamento corretto ed imparziale nella gestione del programma, così da non esercitare, anche in forma surrettizia, influenza sulle libere scelte degli elettori” e che, infine, dalla data di convocazione dei comizi per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e fino alla chiusura delle operazioni di voto, la presenza di candidati, esponenti di partiti e movimenti politici, membri del Governo, delle giunte e consigli regionali e degli enti locali è vietata in ogni tipo di trasmissione diverse da quelle informative”. La categoria in esame, come già accennato sopra, non esiste per le emittenti locali, ai sensi dell’art. 11 septies della legge n. 28 del 2000 e dell’art. 3 della legge n.313 del 2003.

4. LADISCIPLINADELL'INFORMAZIONE RADIOTELEVISIVA: PROFILI GENERALI E CAMPAGNA ELETTORALE RELATIVA ALLE ELEZIONI POLITICHE DEL 2022

Nonostante vi sia stata una rilevante evoluzione tecnologica nel settore radiotelevisivo in questi anni (aumento dei canali grazie al digitale, tv a pagamento, *on demand*, ecc.), la televisione generalista o come la si è menzionata più sopra, *free Tv*, collocata nella logica della comunicazione verticale, occupa ancora nel contesto italiano, un posto importante nelle dinamiche dei processi di comunicazione politica, come attestato in vari report ufficiali recenti²⁴, da ultimo, su un piano generale, nella Relazione annuale dell'AGcom presentata al Parlamento nel 2022²⁵, nella quale si afferma che “[q]uesti andamenti non hanno tuttavia alterato la rilevanza della televisione nel sistema dell'informazione, sia nella numerosità della platea che vi accede per finalità informative, sia nel valore dei ricavi realizzati, che, come abbiamo visto (Grafico 2.1.2), mantengono il primato”.

Quindi, a fronte della presenza di un costante dibattito sulla pretesa obsolescenza della normativa sulla par condicio per il mezzo radiotelevisivo, tale da legittimare, secondo alcune posizioni, il suo totale smantellamento²⁶, l'approccio dovrebbe essere ispirato ad una certa prudenza, che consiglierebbe, da un lato, una riflessione sulle criticità sussistenti, ma, dall'altro, di lasciare l'impianto fondamentale della normativa vigente, sul quale operare, tuttavia, eventuali aggiornamenti, modifiche, integrazioni ed anche modalità applicative diverse²⁷.

Fatta questa premessa, si può rilevare che la regolamentazione della campagna elettorale 2022 ha riproposto, in primo luogo, su un piano più ampio, un tema cruciale: il conseguimento della

24 Vedi la Relazione annuale per il 2018, p. 105 e s.; il Rapporto sul consumo di informazione (febbraio 2018) a cura del Servizio Economico-Statistico dell'Agcom, il Rapporto «Comunicazione e media» del 55° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese/2021.

25 Reperibile sul sito www.agcom.it, p. 45 e ss.

26 Vedi R. BORRELLO, *La comunicazione politica in transizione e la persistente centralità della par condicio radiotelevisiva*, in *Lo Stato* 2020, n. 15,, p. 12 e ss.

27 Cfr. in tal senso il discorso tenuto dal Presidente Agcom Lasorella, in occasione della presentazione della Relazione annuale al Parlamento 2022, cit., il cui testo è riportato alla pagina web <https://www.agcom.it/documents/10179/27251843/Documento+generico+29-07-2022+1659104951729/001bb242-891b-44b8-b103-60291620e785?version=1.0>, p. 14, nel quale si afferma che “È oramai opinione comune che la legge del 2000 sia da aggiornare e da adeguare, ma, ovviamente, fino alla sua modifica, l'Autorità continuerà a garantirne l'attuazione”.

effettiva distinzione tra comunicazione politica in senso stretto e informazione, soprattutto sotto il profilo della valorizzazione della specificità della seconda. Rispetto a tale tema verranno esaminati sia i regolamenti elettorali adottati dall'Agcom e dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (d'ora in poi CIVS), sia alcuni atti, a carattere generale, che hanno disposto il riequilibrio dell'informazione nei notiziari durante la campagna elettorale, sia infine, un caso coinvolgente l'applicazione concreta della normativa in esame in sede sanzionatoria-ripristinatoria.

4.1 LA PROBLEMATICHE DELLA DISTINZIONE TRA INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE POLITICA IN SENSO STRETTO

Per quanto riguarda la problematica informazione/comunicazione politica radiotelevisiva, non si può fare a meno, preliminarmente, di ricostruire, sia pure per somme linee, l'intricato contesto in cui essa si iscrive.

Si tratta di un quadro reso complesso da una serie di stratificazioni normative, che non hanno proceduto sulla linea di una piena coerenza. Rispetto a tale quadro, si assiste ad una singolare situazione di sostanziale difformità tra l'orientamento ricostruttivo generale delineato dalla Corte costituzionale e l'attività di implementazione-attuazione della normativa attuata dall'AGcom (legittimata, per altro, entro una certa misura, dalla giurisprudenza del giudice amministrativo).

La Corte costituzionale, come si è ricostruito più sopra, con la sentenza n. 155 del 2002 ha avuto modo di porre in risalto la necessità di differenziare la regolazione di tali due fondamentali moduli comunicativi.

Per la comunicazione politica, in senso stretto, come si è visto, vi è un problema di trattamento equo nell'accesso al mezzo, mentre, per l'altra tipologia, l'informazione, un problema di obiettività e completezza nel trattamento della politica da parte dei titolari del mezzo. Quindi, da un lato, far conoscere ai cittadini-elettori le voci della politica nella loro genuina espressione di "parte", dall'altro fornire agli stessi una ricomposizione di tali voci in un quadro ragionato, costruito da soggetti qualificati sul piano professionale.

Sulla base della disciplina vigente nell'ordinamento italiano,

tale secondo profilo della comunicazione politica in senso lato, rappresenta, per quanto riguarda i soggetti privati, la sede di espansione, a carattere, occorre dire, residuale, della libertà di manifestazione del pensiero nel settore politico, a fronte del “sacrificio” imposto a tali soggetti, della facoltà (compresa nella libera determinazione editoriale, riconducibile sempre all’art. 21 Cost. ed anche all’art. 41 Cost. riguardo i risvolti economici di tale scelta) di scegliere a quali voci della politica dare risalto, dandogli accesso al mezzo (tale aspetto è diventato, grazie alla legge n. 28 del 2000, oggetto di una preventiva ripartizione matematica dei tempi, delineata, secondo i criteri generali fissati dalla legge, dall’Agcom e dalla CIVS, come già rilevato, mediante appositi regolamenti, dando appunto luogo a quelli che sono diventati distinti moduli comunicativi: la comunicazione politica in senso stretto e i messaggi politici autogestitici senza contraddittorio).

La Corte, nella citata sentenza, ha fatto riferimento, per tale residua parte della libertà in questione, alla tutela dell’ “identità politica delle singole emittenti private” e della possibilità data ad esse “...di fare emergere, anche attraverso le proprie analisi e considerazioni di ordine politico, l’immagine propria di un’impresa di tendenza”²⁸. Tale impostazione appare coerente con quella pluridecennale giurisprudenza della stessa Corte costituzionale in materia di sistema radiotelevisivo misto²⁹, sulla base della quale per la Rai dovrebbero valere permanentemente i vincoli funzionali (ora connessi a un “servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale generale”, come si esprime la vigente normativa del c.d. TUSMA³⁰), in materia di obiettività, completezza ed indipendenza dell’informazione, mentre i soggetti privati sarebbero condizionati, nella forma sopra specificata, solo nel periodo elettorale, restando, nel periodo ordinario, vincolati

28 Corte Cost., sent. n. 155 del 2002, par. 2.2 del Considerato in Diritto.

29 V., fondamentalmente, le sentenze n. 112 del 1993, n. 420 del 1994, n. 284 del 2002 e, ovviamente la n. 155 del 2002. V. in dottrina la pregevole ricostruzione di M. MANETTI M., *La libertà di manifestazione del pensiero*, in R. NANIA e P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, II ed., Giappichelli, Torino 2006, p.582. Ci si consenta anche di rinviare su tali aspetti, con riferimenti, a R.BORRELLO, *Il canone radiotelevisivo ancora dinanzi alla Corte: l’ennesimo capitolo della storia di un tributo controverso*, in *Giur.cost.*, 2002, p.2049 e ss..

30 Vedi il Titolo VIII (Servizio pubblico generale radiotelevisivo e disciplina della concessionaria), artt. 59 e ss. del TUSMA-Testo Unico Servizi Media Audiovisivi, d.lgs. 8 novembre 2021, n. 208 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell’evoluzione delle realtà del mercato).

all'osservanza dei meri limiti attinenti alla libertà di informazione, intesa come cronaca e critica (buon costume, onore, reputazione, riservatezza, identità personale ecc.³¹).

Per garantire lo statuto costituzionale dell'informazione radio-televisiva nel settore politico, così come ora delineato, la Corte ha individuato due punti fermi, da ritenere entrambi necessari e non alternativi tra loro: a) sulla base dell'art. 2, comma 2, della legge n. 28 del 2000³², ai programmi di informazione occorre evitare che “possano essere imposti limiti, che derivino da motivi connessi alla comunicazione politica”³³; b) le limitazioni riguardanti le trasmissioni di informazione (per altro circoscritte, come detto, al c.d. periodo elettorale per i soggetti privati: art. 5 comma 1 della legge n. 28 del 2000³⁴) devono essere finalizzate a “prevenire in ogni modo qualsiasi influenza, anche ‘in forma surrettizia’, sulle libere e consapevoli scelte degli elettori, in momenti particolarmente delicati della vita democratica del Paese”, sottintendendo, al di fuori di tale profilo specifico, la massima espansione della libertà di manifestazione del pensiero per le emittenti private (oggi prestatori di servizi di media audiovisivi).

Ebbene, rispetto al quadro qui delineato, l'AGcom ha assunto un diverso orientamento, sia per quanto riguarda il profilo della necessaria distinzione del ruolo del pubblico e del privato nell'attuazione del pluralismo informativo, sia per quanto riguarda quello, collocato all'interno della normativa sulla par condicio, della distinzione tra informazione e comunicazione.

Quanto al primo profilo, si è assistito a quello che potremmo definire un processo di sostanziale funzionalizzazione dell'attività radiotelevisiva, da chiunque svolta, iniziato dall'Agcom con due decisioni, in sede sanzionatoria, risalenti al 2003³⁵.

31 Ci si riferisce, ovviamente, al filone inaugurato dalla sentenza del “decalogo” (Cass. I civ., sent. 18 ottobre 1984, n.5259) e più volte confermato con ulteriori specificazioni.

32 Che stabilisce espressamente che le disposizioni che regolano la comunicazione politica radiotelevisiva “non si applicano alla diffusione di notizie nei programmi di informazione”.

33 Sent. n. 155 del 2002, *loc. cit.*

34 “La Commissione e l'Autorità, previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito della propria competenza, definiscono, non oltre il quinto giorno successivo all'indizione dei comizi elettorali, i criteri specifici ai quali, fino alla chiusura delle operazioni di voto, debbono conformarsi la concessionaria pubblica e le emittenti radiotelevisive private nei programmi di informazione, al fine di garantire la parità di trattamento, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione”.

35 Vedi le delibere n.90/03/CSP e n. 91/03/CSP del 15 maggio 2003. Vedi anche, a ridosso, la decisione n.215/04/CSP del 22 luglio 2004

Tali decisioni contenevano una operazione esegetica basata su due passaggi fondamentali: 1) la normativa della legge n.28 del 2000 va integrata con i principi delle leggi di sistema in materia radiotelevisiva; 2) tali principi esprimerebbero, a partire dalla legge Mammì, la n. 223 del 1990³⁶, una considerazione unitaria dell'attività radiotelevisiva, come servizio pubblico, connotata da vincoli permanenti in tema di indipendenza, obiettività e completezza, sia per i soggetti pubblici che per quelli privati³⁷.

Quanto al secondo profilo, la valutazione dell'attività informativa è stata condotta e continua ad essere condotta dalla Autorità, specie a partire dalla fine del primo decennio del nuovo secolo, attraverso l'utilizzo di criteri che non sembrano valorizzare la necessaria distinzione con la comunicazione politica, ma tendono, anzi ad una loro assimilazione.

Al riguardo va ricordato che l'emersione di tali criteri costituisce il precipitato di un processo complesso ed articolato, anche sul piano temporale, che coinvolge, sulla base di un quadro legislativo fondamentalmente vago, le più volte menzionate fonti normative attuative, alla cui definizione concorre anche il Parlamento, tramite la più volte menzionata Commissione e tutta una serie di atti implementativi, riferiti sia al periodo ordinario che al periodo elettorale.

Tale processo si è originato nell'ambito della delineazione della disciplina del c.d. periodo ordinario (intercorrente nei periodi non interessati da procedimenti elettorali), effettuata da parte dell'Autorità mediante la delibera 1 febbraio 2006, n. 22/06/CSP, con la quale è stata realizzata la sopra rilevata, permanente estensione della normativa prevista per il servizio pubblico radiotelevisivo all'emit-

36 La successiva entrata in vigore della legge 3 maggio 2004, n.112 (c.d. legge Gasparri) e, a seguire, del Testo Unico della Radiotelevisione, approvato con d. lgs. n. 177 del 2005 (in particolare l'art. 7 comma 1) che affermava che “ (l)'attività di informazione radiotelevisiva, da qualsiasi emittente o fornitore di contenuti esercitata, costituisce un servizio di interesse generale”: vedi ora l'art. 4 e l'art. 6 comma 1, lett. c del TUSMA del 2021, cit.), venivano considerate dall'AGcom come la definitiva coonestazione della propria impostazione intesa a considerare sotto una specie unitaria l'informazione privata in materia politica, rispetto a quella pubblica, con la conseguenziale necessità di dovere applicare ai privati, anche in periodo non elettorale, l'art. 5 comma 1 della legge n. 28 del 2000, in termini di “ parità di trattamento” “obiettività” “completezza” e “imparzialità” dell'informazione. Ciò ha portato all'adozione della delibera, ancora in vigore (1 febbraio 2006, n. 22/06/CSP, in materia di “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”, subito implementata con la delibera 22 febbraio 2007 n.22/07/CSP “Richiamo all'osservanza dei principi vigenti in materia di parità di accesso ai mezzi d'informazione nei periodi non elettorali”, entrambe giudicate legittime dal giudice amministrativo (sentt. TAR Lazio, sez. III ter, sent. n. 5038 del 2006, cit. e ID, 2 agosto 2006, n. 6832).

37 Su tali profili si consenta il rinvio ancora a R. BORRELLO e A. FROSINI, *La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive di rilievo politico in Italia*, cit., p. 141 e ss.

tenza privata. In tale delibera, pur richiamando, sul piano generale ed astratto, una ampia declinazione dei principi che riguardano l'informazione³⁸, si è poi fatto riferimento, a livello concreto, ad un unico criterio, sostanzialmente disallineato dai principi evocati: l'“equilibrio delle presenze” assicurato alla platea dei soggetti politici più rappresentativi³⁹.

Tale disallineamento sembra sussistere, in ragione delle sopra rilevate diversità strutturali dell'informazione rispetto alla comunicazione politica.

Come si accennava più sopra, tali trasmissioni non sono destinate a consentire il diretto contatto, via radiotelevisione, tra soggetti politici e cittadini, ma a fornire notizie sulla politica come scenario complessivo da ricostruire nelle sue varie articolazioni (chi fa e dice cosa), non solo riferendo fatti, ma anche effettuando analisi, valutazioni e commenti (soddisfacendo quella finalità dell'informazione che è insita nella sua stessa etimologia, quale traslato di dare “forma”, nel senso di arricchire, istruire il destinatario, attraverso la conoscenza trasferita).

Per realizzare tale obiettivo, si possono adottare diverse tecniche comunicative sul piano narrativo, da quelle più semplici, come la lettura da parte di uno *speaker* di un testo scritto contenente le informazioni, a quelle più complesse, che prevedono la riproduzione delle opinioni dei soggetti politici protagonisti delle vicende che vengono riferite e commentate nel contesto informativo (interviste -in diretta o registrate-, spezzoni di comizi o eventi in cui sono state fatte dichiarazioni ecc.), realizzando quella che è una “presenza” in immagine e voce del soggetto politico stesso.

38 Art. 2 comma 1 delibera 22/06/CSP: “[t]utte 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”.

39 Il comma 2 dell'art. 2 cit. dispone che “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”. Il comma 3 introduce la nozione di periodo pre-elettorale (compreso, nell'ultima fase del periodo ordinario, tra il trentesimo giorno precedente la data prevista per la convocazione dei comizi elettorali fino a quest'ultima: vedi comma 5 dell'art. 2 cit.), stabilendo che nel suo ambito 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. I soggetti politici ai quali deve essere assicurata una equa presenza sono, ai sensi del comma 4:a) le forze politiche che costituiscono un autonomo gruppo in almeno un ramo del Parlamento nazionale; b) le forze politiche che, pur non costituendo un autonomo gruppo in uno dei due rami del Parlamento nazionale, siano rappresentate nel Parlamento europeo. Il successivo regolamento n.29/06/CSP riguardante le elezioni politiche.

E' in tale ultimo contesto che si svela il passaggio piú delicato, rispetto alla questione in esame, in quanto non si può valutare l' idoneità della trasmissione informativa a conseguire le finalità che le sono proprie, avendo riguardo al profilo della presenza in sé del soggetto politico. Ciò che occorre effettuare è la verifica della proporzionalità e della congruità di tale presenza rispetto allo scopo informativo. Occorre tenere conto al riguardo del chiaro disposto dell'art. 1, comma 5 della legge 10 dicembre 1993 n. 515⁴⁰, che stabilisce⁴¹ che, nelle trasmissioni informative, la presenza di soggetti politici ed istituzionali deve essere limitata "esclusivamente alla esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione".

Ciò significa che, ad esempio in un telegiornale, il coinvolgimento di soggetti politici o istituzionali, attraverso la loro *viva vox* e la loro immagine, è consentito per realizzare una idonea informazione, in quanto tali soggetti sono implicati in una notizia da trattare in modo completo ed obiettivo.

La valutazione di tale necessità appare in linea con quanto disposto dall'art. 5 della legge n. 28 del 2000, in ordine all'obiettivo di evitare una possibile "influenza, anche 'in forma surrettizia', sulle libere e consapevoli scelte degli elettori", che si realizzerebbe ove la presenza fosse disancorata dallo scopo informativo, traducendosi, in buona sostanza, nel fornire una anomala possibilità di propaganda.

La considerazione della presenza in sé introduce invece la logica che presiede, per come già accennato, alla regolazione delle ben differenti trasmissioni di comunicazione politica in senso stretto, nelle quali la finalità è quella della diretta espressione delle opinioni e valutazioni da parte dei soggetti politici⁴².

La non condivisibile impostazione in esame è stata, poi, confermata dall'Agcom nel 2008, in sede di adozione dei regolamenti relativi alle elezioni politiche⁴³, laddove nel 2010, la sostanziale assi-

40 Come modificato dall'art. 5 comma 4 della legge n. 28 del 2000.

41 A partire dalla data di convocazione dei comizi per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e fino alla chiusura delle operazioni di voto.

42 Appaiono piú coerenti, in questa prospettiva, i regolamenti adottati dalla CIVS e dall'Agcom per le elezioni del 2006, i quali avevano stabilito il rilievo della "presenza" per i programmi di approfondimento informativo, "qualora in essi assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche". Ma ciò equivaleva ad affermare che tali trasmissioni, formalmente informative, erano sostanzialmente di comunicazione politica, dovendosi applicare, di conseguenza, i relativi criteri.

43 Vedi l'art. 5, c. 2, delibera n. 33/08/CP (per la fase anteriore alla presentazione delle candidature) e l'art. 7, c. 2, delibera n. 42/08/CSP, che individuava nelle liste, i soggetti destinatari della garanzia di equa "presenza",

milazione tra comunicazione politica in senso stretto ed informazione è stata addirittura formalizzata, dopo l'adozione, da parte della CVIS del Regolamento 9 febbraio 2010 sulle elezioni regionali, che all'art. 6 comma 4 aveva stabilito che alle trasmissioni di informazione si applicano le regole sulla comunicazione politica nel periodo elettorale. Tale stessa logica era stata seguita dall'AGcom con la delibera n. 25/10/CSP, poi annullata dal giudice amministrativo⁴⁴.

Nello stesso anno 2010, l'attenzione espressa dall'Agcom sul profilo della garanzia di equa visibilità in sé dei soggetti politici, come punto focale delle trasmissioni di informazione, ha trovato un ulteriore momento di sottolineatura, attraverso la consacrazione della centralità del parametro del "tempo di parola" e cioè "il tempo in cui il soggetto politico/istituzionale parla direttamente in voce" nei notiziari e nei programmi extra TG⁴⁵.

La rilevanza di tale criterio è stata fissata, per i telegiornali diffusi dalla reti televisive nazionali, nella delibera n.243/10/CSP⁴⁶ nella quale è stato specificato che, la rappresentazione delle diverse posizioni politiche, pur non essendo regolata, a differenza della comunicazione politica, dal criterio della ripartizione matematicamente paritaria degli spazi attribuiti, deve conformarsi al criterio della parità di trattamento⁴⁷. L'obiettivo, secondo l'Agcom, è quello

dopo la presentazione delle candidature. Tali delibere sono state per altro oggetto di impugnazione, ma la loro legittimità è stata confermata (vedi le ordinanze cautelari del TAR Lazio n. 01179/2010 e n. 01180/2010 del 12 marzo 2010, pronunciate sui ricorsi proposti dalla società Telecom Italia Media Spa e dalla società Sky Italia Srl). Su tali profili vedi R. BORRELLO e A. FROSINI, *La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive di rilievo politico*, cit., p. 151 e ss. ed O. GRANDINETTI, *La par condicio al tempo dei social...*, cit., p. 100 e ss. Disposizioni analoghe erano state dettate, nel contempo, dalla CIVS nei regolamenti riguardanti le elezioni politiche del 2008, nei quali si stabiliva che "Nel periodo di vigenza della presente delibera, i notiziari diffusi dalla Rai, e tutti gli altri programmi a contenuto informativo, debbono garantire la presenza dei soggetti politici di cui all'art. 3, comma 2" (art. 4, comma 2 del regolamento del 20 febbraio 2008, richiamato anche dall'art. 6 del Regolamento del 28 febbraio 2008).

44 L'art. 6 comma 5 addirittura stabiliva, tout court, 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". A seguito di ricorsi in sede giurisdizionale amministrativa, la norma è stata, per altro, eliminata, con l'adozione della delibera correttiva n. 31/10/CSP.

45 Per programmi extra-tg si intendono i programmi riconducibili alla responsabilità di una testata giornalistica, come indicato, da ultimo, a p. 7 delle Tabelle relative al pluralismo politico-istituzionale in televisione-Elezioni politiche 2022-18-23 settembre 2022.

46 La definizione risale fin dai primi documenti che hanno pubblicato i dati di monitoraggio delle trasmissioni ai fini della verifica del pluralismo politico e sociale, comparsi sul sito www.agcom.it a partire dal 2007 (dati 1-31 dicembre 2007) nei quali si sono anche specificate le nozioni, ora sussidiarie, di "tempo di notizia" (il tempo dedicato dal giornalista all'illustrazione di un argomento/evento in relazione ad un soggetto politico/istituzionale) e "tempo di antenna" (il tempo complessivamente dedicato al soggetto politico-istituzionale ed è dato dalla somma del "tempo di notizia" e del "tempo di parola" del soggetto).

47 Il quale va inteso "nel senso che situazioni analoghe debbano essere trattate in maniera analoga," (Delibera n. 243/10/CSP, cit., p.3).

di “far conoscere le posizioni politiche espresse da tutti i soggetti politici e istituzionali e favorire la libera formazione delle opinioni”⁴⁸. A tale riguardo, secondo l’Autorità, appare opportuno attribuire, appunto, peso prevalente⁴⁹ al parametro costituito dal “tempo di parola”, al fine della valutazione del rispetto del pluralismo politico e istituzionale nei telegiornali, quale “indicatore più sintomatico del grado di pluralismo”⁵⁰.

Tale peso prevalente è stato poi definitivamente consacrato dal regolamento elettorale Agcom, relativo alle elezioni politiche del 2018⁵¹, nel quale è stata sottolineata altresì l’importanza della sinergia con l’attività di monitoraggio delle trasmissioni televisive che l’Agcom effettua, tramite soggetti esterni, ai sensi dell’articolo 1, comma 6, lettera b, n. 13, della legge 31 luglio del 1997, n. 249. Tale monitoraggio, in origine rilevante per i direttori responsabili dei programmi di informazione, chiamati sulla base di esso, a tarare il trattamento dei soggetti politici presenti nelle trasmissioni⁵², è stato fatto oggetto di una disposizione specifica del regolamento in oggetto, divenendo il fulcro, specie nei dati relativi al tempo di parola, della valutazione complessiva del pluralismo nelle trasmissioni informative⁵³.

Per completare il quadro, occorre tenere anche conto che l’orientamento ora ricostruito è stato oggetto di una revisione critica, da parte del giudice amministrativo di primo e secondo grado, in alcune sentenze del 2014, che hanno sostanzialmente messo in luce la rilevata necessità di valutare la presenza del soggetto politico non in sé, ma collegandola alla finalità informativa in concreto

48 Ivi.

49 Va precisato che si utilizza il termine “prevalente”, in quanto l’Agcom, specie in passato, ha utilizzato in alcune occasioni criteri di valutazione più aderenti alla natura delle trasmissioni di informazione, ma il tempo di parola, appare è quello ormai nettamente dominante: sul punto vedi O. GRANDINETTI, *La par condicio nei programmi di informazione: alcuni sviluppi più recenti*, in *Il Diritto dell’Informazione. Temi e problemi* (a cura di M. MANETTI e R. BORRELLO), Mucchi Editore, Modena, p. 218.

50 Ivi. Vedi anche l’art. 2, nel quale, pur facendosi riferimento al comma 1 all’uso del tempo di parola per i periodi ordinari, nel comma 2 si richiama indirettamente lo stesso criterio anche per i periodi elettorali, attraverso il riferimento alla parità di trattamento dei soggetti politici sul piano della conoscibilità delle loro posizioni.

51 Vedi delibera n. 1/18/CONS

52 Vedi ad esempio i commi 3 e 4 dell’art. 7 della delibera n. 666/12/CONS.

53 Vedi in particolare l’art. 8, specificamente intitolato “Attività di monitoraggio e criteri di valutazione”, nel quale al comma 2 si stabilisce che “al fine di accertare il rispetto dei principi a tutela del pluralismo l’Autorità effettua la vigilanza sulle reti televisive nazionali attraverso il monitoraggio di ciascuna testata, anche in relazione alla collocazione delle trasmissioni nelle diverse fasce orarie del palinsesto”. Ai sensi del comma 7 “I dati di monitoraggio sono resi pubblici ogni settimana sul sito internet dell’Autorità unitamente alla metodologia di rilevazione utilizzata”.

perseguita⁵⁴. Una “sovrarappresentazione” del maggior partito della coalizione di centro-sinistra in due programmi di approfondimento informativo, è stata giustificata attraverso il richiamo alla necessità di utilizzare un criterio diverso da quello numerico-quantitativo presente nelle decisioni dell’Agcom oggetto di impugnazione, proprio in relazione alla connotazione delle trasmissioni incriminate, come correlate ai “temi dell’attualità della cronaca”. Nelle sentenze in esame viene sottolineato proprio il, più volte qui paventato, pericolo di far coincidere la disciplina delle trasmissioni di informazione con quella dettata dalla legge 28/2000 per le trasmissioni di comunicazione politica. Il criterio corretto, definito dal giudice amministrativo “qualitativo”, consiste nella valutazione, caso per caso, del “tipo di programma”, delle “modalità di confezionamento dell’informazione”, della “condotta dei giornalisti”, dell’ “apertura della trasmissione alla discussione dei diversi punti di vista e alla rappresentazione di plurali opinioni politiche”, del “carattere veritiero e completo delle informazioni fornite”⁵⁵.

Va precisato che tali importanti statuizioni sono state formulate nelle sentenze in esame con riferimento alle trasmissioni informative relative al periodo ordinario, laddove il Consiglio di Stato, in un passaggio della motivazione, ha affermato che le trasmissioni informative, comprese tra l’indizione dei comizi elettorali e la fine delle operazioni di voto (quindi, nel c.d. periodo elettorale), sarebbero “in parte assimilabili, ex art. 5 della legge” alle trasmissioni di comunicazione politica⁵⁶. In realtà, al di là del carattere di *obiter dictum* di tale passaggio, una lettura coerente e sistematica delle sentenze sopra menzionate, porta a far ritenere che la problematicità del criterio del tempo di parola, come parametro dominante per valutare le trasmissioni informative, sussista anche per il periodo elettorale⁵⁷.

54 Tar Lazio, sez. I, 4 febbraio 2014, sentt. nn. 1392 e 1394 e Cons. Stato, sez. III, 10 dicembre 2014, nn. 6066 e 6067. Vedi su tale profilo, ancora, l’attenta ricostruzione di O. GRANDINETTI, *La par condicio nei programmi di informazione: alcuni sviluppi più recenti*, cit., p. 216 e ss.

55 Vedi per tutte la citata sentenza n. 6067 del 2014 del Consiglio di Stato, par. 7.3.

56 Ivi, par. 7.1., p. 6 del testo disponibile su www.giustiziaamministrativa.it

57 Cfr. in tal senso O. GRANDINETTI, *La par condicio nei programmi di informazione: alcuni sviluppi più recenti*, cit., p.218.

4.2. LA PRASSI APPLICATIVA RISPETTO ALLA PROBLEMATICA IN ESAME, NELL'AMBITO DELLA CAMPAGNA ELETTORALE DELLE ELEZIONI POLITICHE DEL 2022

Sulla base del contesto generale ora tracciato, si può passare ad esaminare quanto accaduto nell'ambito della campagna elettorale delle Politiche del 2022.

Va rilevato, preliminarmente, che, a dimostrazione della problematicità della materia sopra esaminata, l'Agcom, subito dopo l'adozione, ai primi di agosto, del regolamento elettorale riguardante i soggetti privati⁵⁸ (contestuale a quello adottato dalla CIVS per la RAI⁵⁹), ha emanato provvedimenti (sia di carattere generale, quali atti di richiamo a tutti gli operatori, sia di carattere specifico, quali richiami ed ordini nei confronti di singoli soggetti) che hanno riguardato esclusivamente il settore dell'informazione radiotelevisiva e non quello della comunicazione politica⁶⁰.

Tali provvedimenti sono stati adottati, sia in relazione all'esito del monitoraggio periodico, ormai previsto, come sopra anticipato, con maggiore intensità nel periodo elettorale, sia sulla base di esposti presentati da esponenti di forze politiche.

Il dato che emerge è che risulta confermato l'utilizzo, in sede di implementazione della normativa, dei parametri che attribuiscono rilievo, come si è visto, prevalentemente al criterio del c.d. tempo di parola, quale parametro fondamentale che pone al centro dell'attenzione, nella sua tendenziale absolutezza, la preoccupazione di assicurare visibilità alle posizioni dei soggetti politici, direttamente da essi espresse, anche nelle trasmissioni di informazione.

Da un lato, si può rilevare, infatti, a livello regolamentare, nella delibera n. 299/22/CSP dell'Agcom, una declinazione ampia ed articolata dei principi che presiedono all'attività di informazione⁶¹,

58 Delibera n. 299/22/CONS in data 3 agosto 2022 (Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica indette per il 25 settembre 2022).

59 "Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale in relazione alla campagna per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica indette per il giorno 25 settembre 2022" (Documento n. 18), approvato dalla Commissione nella seduta del 2 agosto 2022.

60 A livello di mero rilievo statistico va annotato che l'altra tipologia di provvedimenti in materia sanzionatoria adottati dall'Autorità hanno riguardato l'area del divieto di comunicazione istituzionale non indispensabile ex art 9 della legge n. 28 del 2000.

61 Ai sensi dell'art. 7 comma 1 "sono programmi di informazione i telegiornali, i giornali radio, i notiziari, le rassegne stampa e ogni altro programma di contenuto informativo, a rilevante presentazione giornalistica, caratterizzato dalla correlazione ai temi dell'attualità e della cronaca". In base al comma 2, tali programmi

quale “servizio di interesse generale”, ma, dall’altro, nella medesima delibera, una estrema semplificazione nella individuazione dei criteri preposti alla valutazione dell’attività stessa, focalizzati, in ordine ai “notiziari” (i telegiornali), sulla visibilità attribuita ai vari soggetti politici (misurata in via principale, appunto, con il tempo di parola rilevato mediante monitoraggio⁶²), sulla base di una forma di equo trattamento ancorato ai criteri tipici della comunicazione politica, dovendo esso essere assicurato ad una platea di soggetti politici (aventi una certa consistenza parlamentare, in voti e in candidature ed addirittura in proporzione agli stessi), presi in considerazione a prescindere dalla loro collocazione in un contesto notiziale⁶³. Tale orientamento appare seguito anche nel regolamento elettorale assunto dalla CIVS con la delibera n. 18 del 2 agosto 2022, che fa riferimento alla rilevanza delle “presenze” tout court dei soggetti politici, da valutare, nella loro distribuzione (stabilita in forma questa volta paritaria), ancorché “coerentemente con quanto previsto nell’art. 5 della legge n. 28 del 2000”⁶⁴.

devono conformarsi ai principi di tutela del pluralismo, dell’imparzialità, dell’indipendenza, dell’obiettività, dell’equilibrata rappresentanza di genere e dell’apertura alle diverse forze politiche assicurando all’elettorato la più ampia informazione sui temi e sulle modalità di svolgimento della campagna elettorale, evitando di determinare, anche indirettamente, situazioni di vantaggio o svantaggio per determinate forze politiche (ulteriori indicazioni sono rivolte agli operatori dell’informazione, nel comma 3.

62 Art. 8 comma 4: “Al fine di accertare il rispetto dei principi a tutela del pluralismo come declinati all’art. 7 e, in particolare, della parità di trattamento tra soggetti politici e dell’equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche, l’Autorità verifica, ogni quattordici giorni il tempo di parola complessivamente fruito da ogni soggetto politico nei notiziari diffusi da ciascuna testata”. Vedi i commi 2 e 3 per il monitoraggio. Il tempo di notizia, sempre ai sensi del comma 4, è invece un “criterio sussidiario”, da integrare tenendo anche conto dell’agenda politica del periodo oggetto di analisi e del dettaglio degli argomenti trattati nei notiziari anche in relazione alle effettive iniziative di rilevanza politico-istituzionale assunte dai soggetti politici. Per i programmi di approfondimento informativo, ai sensi del comma 5, i criteri, sempre finalizzati alla parità di trattamento tra soggetti politici, appaiono meno rigidi e più sensibili alla verifica delle finalità informative perseguite, dovendosi tenere conto del format (dibattito o intervista singola), del tipo di intervento a seconda se la partecipazione del soggetto politico avviene in diretta o in registrata, della periodicità di ciascun programma, dell’argomento trattato ecc.

63 L’entità del corretto tempo di parola da attribuire a ciascun soggetto politico è commisurata, ai sensi del comma 4 del cit. art.8, tenendo conto del numero dei voti conseguiti alle ultime elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati, nonché del numero dei seggi di cui dispone, alla data di indizione delle elezioni di cui al presente provvedimento presso il Parlamento europeo o presso il Parlamento nazionale, e, nel periodo successivo alla presentazione delle candidature, anche in considerazione del numero complessivo di circoscrizioni in cui il soggetto politico ha presentato candidature. Tali parametri non coincidono con quelli indicati nell’art. 2 della delibera in esame ai fini della individuazione dei soggetti politici destinatari della comunicazione politica, ma sono ispirati alla stessa logica connessa alla visibilità del soggetto in sé e non alla connessione con la finalità informativa.

64 Vedi l’art. 4 comma 2 che stabilisce che “i notiziari e le rassegne stampa diffuse dalla RAI e tutti gli altri programmi a contenuto informativo debbono garantire la presenza paritaria, coerentemente con quanto previsto dall’articolo 5 della legge n. 28 del 2000, dei soggetti politici di cui all’articolo 3 della presente delibera (in materia di comunicazione politica).”.

Lo stesso è avvenuto, a livello applicativo, negli atti di richiamo, sia a carattere generale⁶⁵, sia rivolti a specifiche emittenti⁶⁶, che sono stati emanati sulla base della normativa regolamentare in esame, nei quali assoluta priorità è stata data sempre al criterio del tempo di parola, esteso in pratica a tutti i programmi informativi, con un riferimento, sia pure sussidiario, al criterio del tempo di notizia.

In ordine a tale quadro, non si può che ribadire che, utilizzare il tempo di parola per verificare l'obiettività dell'informazione appare un criterio semplice, comprensibile e oggettivo, ma vi è il rischio di appiattare sul modello della comunicazione politica un modulo comunicativo che invece dovrebbe consentire di fornire una visione della politica, diversa da quella che danno i suoi protagonisti. L'approccio prevalente, seguito dall'Agcom, consiste, invece, a ben vedere, in una valutazione del pluralismo attraverso un conteggio delle presenze dei soggetti politici "decontestualizzate" (criterio quantitativo), venendole a rapportare all'accertamento di una parità od equità di trattamento, rispetto alla platea dei soggetti politici ed istituzionali esistenti nell'ordinamento, nella possibilità di rendere conoscibili le loro posizioni.

Invece, il concetto di "parità di trattamento", valevole per le trasmissioni di informazione, così come richiamato nell'art. 5 comma 1 della legge n. 28 del 2000, dovrebbe essere inteso nel senso che non si può discriminare un soggetto politico, non coinvolgendolo nella esposizione di una notizia che lo riguarda, quando invece tale coinvolgimento venga effettuato per gli altri soggetti politici parimenti implicati nella notizia o si possa rilevare un differente trattamento rispetto a situazioni analoghe. Nello stesso modo potrebbe ipotizzarsi il divieto di un trattamento manifestamente irragionevole di un soggetto politico sul piano della sua collocazione nel contesto informativo.

65 In tal senso vedi già la delibera 300/22/Cons, rivolta a tutte le emittenti nazionali, nella quale, a p.6, si fa riferimento al "puntuale rispetto della parità di trattamento tra soggetti politici, sia in relazione al tempo di parola fruito nei programmi di informazione, ma anche al tempo di notizia, avuto riguardo agli argomenti trattati e alla rappresentazione delle diverse opinioni". Sulla stessa linea la delibera 302/22/CSP, riferita alla fase successiva alla presentazione delle candidature, nella quale si richiamano le emittenti nazionali a dare visibilità alle liste ed alle coalizioni (liste riconducibili alle coalizioni in competizione e a quelle liste espressione di soggetti non presenti nella prima fase di campagna elettorale) al "fine di garantire all'elettorato una rappresentazione proporzionale, completa ed imparziale delle diverse proposte politiche in vista del voto del 25 settembre 2022".

66 Vedi in particolare, in ordine ai notiziari, la delibera n. 311/22/CONS (reiterata con delibera 331/22/CONS) rivolta alla RAI, la delibera n. 312/22/CONS (reiterata con delibera 332/22/CSP), rivolta a RTI-Mediaset, la delibera n. 313/22/CONS, rivolta a LA7, la delibera n. 314/22/CONS (reiterata con le delibere n.323 e 334/22/CONS), rivolta a SKY, la delibera n. 336/22, rivolta a RTL 102,5.

L'informazione non può essere trattata, insomma, come una comunicazione politica alleggerita (ma non privata) dal tipico compito matematico.

Sotto tale punto di vista, occorre rilevare come la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), in una recente sentenza⁶⁷, nell'evidenziare, in linea di principio ed in coerenza con la sent. n. 155 del 2002 della Corte più sopra citata, la specificità dell'informazione rispetto alla comunicazione politica nell'ordinamento italiano, ha osservato che, "rispetto al regime applicabile alle trasmissioni di comunicazione politica, la legislazione interna riconosce una maggiore autonomia editoriale alle reti televisive per i programmi di approfondimento politico, per quanto riguarda la scelta dei temi trattati, degli invitati e del tempo di parola accordato a ciascuno⁶⁸", ponendo in risalto come la presenza del soggetto politico non sia il fine, ma un mezzo per il fine. Tuttavia, la decisione finisce per seguire, in sede di valutazione della fattispecie concreta⁶⁹, la logica qui criticata, ragionando in termini di squilibrio delle presenze, svincolate dal fine informativo perseguito in concreto.

Va poi ulteriormente osservato che l'approccio basato sulla verifica della "sottorappresentazione" o della "sovrarappresentazione" di soggetti politici, intesa nella absolutezza di una mera visibilità di posizione, rischia di dare luogo, come è stato notato, a discutibili comportamenti da parte delle emittenti, consistenti in quello che è stato definito il "giochino dell'elastico"⁷⁰. Tale escamotage consentirebbe di favorire determinate forze politiche, dando nei notiziari alta visibilità alle forze politiche non gradite, nella prima parte della campagna elettorale, per poi, sulla base dell'inevitabile ordine di riequilibrio da parte dell'Agcom, poter dare visibilità "compensativa" più elevata ai propri favoriti, nella più "pregiata" fase di campagna, più vicina al momento del voto⁷¹.

67 Sentenza 31 agosto 2021 (n. 66984/14) Associazione politica nazionale lista Marco Pannella c. Italia.

68 Ivi, par. 75 e ss.

69 Ivi, par. 82 e ss.

70 Tale termine è utilizzato da A. FONTANAROSA, nell'intervista al Presidente Agcom Lasorella, apparsa su *La Repubblica* del 24 settembre 2022, *La par condicio va estesa anche a web e social*, reperibile alla pagina https://www.repubblica.it/economia/2022/09/24/news/lasorella_agcom_la_par_condicio_va_estesa_anche_a_web_e_social-367123539/.

71 Il Presidente Lasorella ha replicato, nell'intervista sopra citata, che "Se l'AgCom è vigile e tempestiva nelle sue azioni può scongiurare ogni comportamento opportunistico", ma certamente i rischi sono molteplici e difficili da gestire con efficacia.

Un'ultima considerazione sulla tematica qui affrontata ci viene dall'osservazione di tipo comparatistico.

Appare interessante confrontare, con riferimento all'impostazione in esame, l'esperienza francese.

In tale ordinamento la distinzione fondamentale, nell'ambito delle trasmissioni di rilievo politico, è tra emissioni dirette (equivalenti ai messaggi politici autogestiti) e trasmissioni di informazione⁷². Queste ultime, ritenute soggette all'osservanza dei principi della completezza ed obiettività dell'informazione e del pluralismo informativo, sono valutate prevalentemente (alla stregua di un monitoraggio dei tempi di parola, presenza e antenna), sulla base della verifica della sussistenza di un'equa ripartizione delle presenze nei notiziari delle varie forze politiche, secondo un rapporto di proporzionalità. Tale ripartizione è stata parametrata all'inizio mediante la c.d. regola dei tre terzi (1969-2000), sviluppata nel c.d. *principe de référence* (2000-2009) e giunta ora al c.d. principio del pluralismo politico (dal 2009 ad oggi). In origine la logica era quella di considerare la realtà del mondo politico-istituzionale in tre blocchi, la cui proporzionale ed adeguata rappresentazione doveva essere attuata rapportandosi ad un ragionevole arco temporale. Tali blocchi (i tre terzi, appunto) erano composti, rispettivamente, dai "représentants des pouvoirs publics" (l'esecutivo rappresentato dal Primo Ministro e dai Ministri), da "ceux qui les approuvent" (i deputati appartenenti alla maggioranza dell'assemblea nazionale) e da "ceux qui les critiquent" (i deputati dell'opposizione rappresentata nell'assemblea nazionale). Erano invece esclusi dal computo, da un lato, il Presidente della Repubblica e, dall'altro, gli esponenti dei partiti non rappresentati in parlamento.

Il passaggio successivo, consistito nell'elaborazione del principio di *référence*, ha visto, da un lato, un affinamento in senso qualitativo dei criteri di rilevazione della distribuzione dei tempi radiotelevisivi tra i soggetti coinvolti, mediante l'elaborazione della nozione di tempo di parola e tempo di antenna e, dall'altro, riba-

⁷² Si consenta il rinvio, per la ricostruzione che si farà avanti nel testo, a R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione...*, cit., p. 48 e ss. e Id., *L'attività di comunicazione del Presidente del Consiglio nell'emergenza pandemica*, in *Giur. Cost.* 2021, p. 1099 e ss. Per la dottrina francese vedi Q. EPRON *Le temps de parole audiovisuel des personnalités politiques*, in *Jus Politicum* fasc. 4 del 2010, [tj;6http://juspoliticum.com/article/Le-temps-de-parole-audiovisuel-des-personnalites-politiques-218.html](http://juspoliticum.com/article/Le-temps-de-parole-audiovisuel-des-personnalites-politiques-218.html) e P. DE MONTALIVET, *La Constitution et l'audiovisuel*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012, 5 ss., <https://www.cairn.info/revue-nouveaux-cahiers-conseil-constitutionnel-2012-3-page-5.htm>.

dendosi la centralità dei tre blocchi coinvolti nella regola dei tre terzi, l'introduzione della necessità anche di un'equa rappresentazione (non basata su criteri matematici rigidi): a) delle forze politiche prive di rappresentanza parlamentare, ma soggetti attivi del dibattito politico-democratico; b) delle forze politiche presenti in parlamento, ma non appartenenti, né alla maggioranza, né all'opposizione .

L'ultima evoluzione ha invece riguardato la figura presidenziale, attraverso la inclusione nella valutazione della ripartizione, di quegli interventi radiotelevisivi del Capo dello Stato e dei suoi collaboratori che "in raison de leur contenu et de leur contexte, relèvent du débat politique national".

La centralità del criterio della verifica di un'equa visibilità del soggetto politico, operata, per come detto, attraverso una semplificazione per "blocchi", in realtà appare necessaria in quanto nell'ordinamento francese, come in altri ordinamenti, è sconosciuta la categoria autonoma delle trasmissioni di comunicazione politica in senso stretto, presenti, invece, nell'ordinamento italiano⁷³. Pertanto, in Francia, quel momento dell'informazione rappresentato dalla organizzazione di dibattiti, con la scelta dei soggetti politici da invitare -che in Italia è stato enucleato, come si osservava più sopra, per farne un distinto modulo comunicativo, soggetto a norme imperative- resta esposto alle problematiche di pari (od equo) trattamento dei soggetti politici stessi, che vengono risolte con criteri basati sulle presenze.

Per altro, occorre anche considerare che l'attività informativa è sottoposta, nell'ordinamento francese, anche ad un puntuale controllo dei delle sue espressioni più legate all'autonomia editoriale, attraverso l'utilizzo dei parametri oggettivi a cui sopra si è fatto riferimento (imparzialità, obiettività ... ecc.), svincolati dalla verifica della visibilità dei soggetti politici e meglio dettagliati attraverso raccomandazioni e linee guida formulate dalle varie autorità preposte al settore⁷⁴.

Il problema di assicurare una diretta espressione delle opinioni e valutazioni politiche in televisione è estraneo, in altri termini, alla regolazione dell'informazione in un ordinamento come quello italiano che tale problema ha ritenuto di risolvere creando una distinta categoria di trasmissioni di rilievo politico, rispetto sia a quelle

73 Su tali profili si veda, se si vuole, ancora vedi R. BORRELLO e A. FROSINI, *La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive di rilievo politico*, cit., p.70 e ss.

74 Vedi ancora R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione ...*, cit., lc. ult. cit.

informative che a quelle autogestite senza contraddittorio. Su tale base, sembrerebbe confermata la non divisibilità dell'approccio seguito dall'Agcom, in quanto, tra l'altro, anche tarata su una modellistica estranea all'esperienza italiana.

5. UN CASO EMBLEMATICO PER LA PROBLEMATICHE IN ESAME: IL MANCATO CONFRONTO RADIOTELEVISIVO LETTA-MELONI

Interessante appare, al fine di una esemplificazione della problematica in esame, la vicenda della mancata effettuazione del confronto Enrico Letta- Giorgia Meloni (leader, rispettivamente, del Partito Democratico-PD e di Fratelli d'Italia- FDI), nell'ambito della trasmissione Porta a Porta. Il caso, come ora si vedrà, appare interessante perché, per una eterogeneità dei fini, l'applicazione dell'approccio seguito dall'Agcom sopra ricostruito e criticato, appare, nella specie, corretto.

La fattispecie era rappresentata dall'organizzazione, nell'ambito della nota trasmissione condotta da Bruno Vespa, di una puntata in prima serata a ridosso del giorno delle elezioni (22 settembre), nell'ambito della quale era previsto un confronto, della durata di un'ora, tra il segretario del PD e quello di FDI, quali esponenti dei due partiti segnalati come di maggiore consistenza sul piano dei sondaggi. Alla stessa trasmissione sarebbero stati invitati a partecipare Matteo Salvini, Giuseppe Conte, Silvio Berlusconi, Luigi Di Maio e Carlo Calenda, i quali sarebbero stati intervistati per mezz'ora con modalità da stabilire. L'intervento dell'AGcom veniva sollecitato sia da esposti da parte di Europa+ e dell'Alleanza Verdi-Sinistra, sia da una nota inviata dal Presidente della CIVS.

L'Agcom, nella delibera con cui ha deciso la questione⁷⁵, pur richiamando gli articolati parametri indicati nei regolamenti elettorali con riguardo alle trasmissioni di approfondimento informativo, ha ragionato, nella sostanza, come se Porta a Porta, nella configurazione prospettata dalla redazione per quella puntata, fosse un modulo di comunicazione politica in senso stretto. Ed invero ha fatto applicazione di quanto contenuto nell'art. 4, comma 2, lett. b), della legge n. 28 del 2000, disposizione riguardante i criteri per il riparto degli

⁷⁵ Delibera n. 304/22/CSP.

spazi tra i soggetti politici proprio nell'ambito della comunicazione politica radiotelevisiva. Tale disposizione impone di tener conto "del sistema elettorale da applicare e dell'ambito territoriale di riferimento". A tale stregua, l'Agcom ha rilevato come l'attuale sistema elettorale per le elezioni parlamentari (legge n. 165 del 2017) abbia fatto venir meno quel *favor* che la precedente normativa delineava per le coalizioni⁷⁶, concludendo che -configurandosi nella normativa regolamentare sulla par condicio, in adesione a tale connotazione del sistema elettorale, il principio della parità di trattamento, tanto in riferimento alle coalizioni quanto alle liste- la programmazione di un unico confronto televisivo tra due soli soggetti politici sarebbe risultata "non conforme ai principi di parità di trattamento e di imparzialità dell'informazione, essendo suscettibile di determinare, in capo ai soggetti partecipanti al confronto, un indebito vantaggio elettorale rispetto agli altri"⁷⁷. Pur facendo menzione, in più parti del provvedimento, dell' "autonomia editoriale" dell'emittente pubblica⁷⁸, l'Autorità ha effettuato un richiamo a tutte le emittenti (non adottando alcun richiamo specifico alla RAI) al rigoroso rispetto della parità di trattamento nell'organizzazione, promozione e valorizzazione dei programmi di approfondimento informativo che ospitano confronti tra esponenti politici.

Questa volta, tuttavia, l'utilizzo di parametri sostanzialmente connessi alla comunicazione politica, sia pure non in una forma di rigoroso criterio matematico, aveva un senso, nella misura in cui, per come si è visto, una trasmissione la cui finalità essenziale è quella di offrire ai cittadini-elettori un momento di confronto tra opinioni e valutazioni politiche, non può certamente definirsi come una trasmissione di informazione. In realtà, tale ingarbugliata situazione sembra scaturire ancora una volta dalla volontà di ispirarsi a modelli stranieri di trasmissioni (i famosi duelli tra candidati della tradizione USA), ivi annoverati nell'informazione, ma unicamente perché in quegli ordinamenti non si conoscono le trasmissioni di

76 Rilevando, tra l'altro, che la legge n. 165 del 2017 non prevede l'individuazione di un capo della coalizione (laddove impone invece alle liste di indicare il relativo capo politico), né postula necessariamente che l'esito delle elezioni venga determinato dal confronto tra due liste o tra due coalizioni (Ic. cit., secondo Considerato a p. 7).

77 Ivi, terz'ultimo "Rilevato".

78 Affermando anche che "alla luce del quadro normativo e regolamentare sopra richiamato, la definizione delle modalità di eventuali confronti fra esponenti politici non può essere rimessa agli esponenti politici medesimi, rientrando, tale definizione, nella responsabilità editoriale dei direttori responsabili dei programmi" (ivi, penultimo "Rilevato").

comunicazione politica in senso stretto. Nell'ordinamento italiano, si ribadisce, il momento del confronto dovrebbe essere ascritto alla comunicazione politica⁷⁹ e inserirlo nell'involucro della trasmissione di informazione equivale, come si rilevava più sopra, a sottrarre i confronti, in realtà più appetibili sul piano mediatico, al rigore dei parametri propri di tale tipologia di trasmissione (sia pure con il più moderato criterio della "parità di trattamento").

In realtà, va ricordato che la trasmissione "Porta a Porta" è stata oggetto di disputa sul piano della sua qualificazione ed in passato è stata annoverata, utilizzando criteri di tipo sostanziale, tra le trasmissioni di comunicazione politica, nel suo assetto elettorale di "passerella" di soggetti politici⁸⁰. In tal senso è stato rilevato come i contenuti fossero ampiamente gestiti dai soggetti politici, presenti in diretta nella trasmissione, le cui "opinioni e valutazioni" non erano collocabili in una autonoma e prevalente linea narrativa del conduttore della trasmissione⁸¹.

5. CONCLUSIONI

Lo snodo comunicazione politica in senso stretto/informazione, per quanto riguarda il settore radiotelevisivo e l'elaborazione di una normativa in grado di affrontare gli innumerevoli problemi che presenta la par condicio in Internet, dovranno quindi essere affrontati da un auspicabile ed ampio intervento legislativo.

Al di là della rilevata problematicità degli innumerevoli temi presenti sul tappeto, non si può non concludere ricordando, ancora una volta, che ogni intervento regolativo dovrà, al di là dei suoi con-

79 Appare incongruo, in tale prospettiva, il comma 10 dell'art. 7 della delibera n. 299/22/CSP cit., che stabilisce che "Qualora le emittenti nazionali private intendano trasmettere trasmissioni dedicate al confronto tra i capi delle forze politiche devono assicurare una effettiva parità di trattamento tra tutti i predetti esponenti". "dedicate al confronto" descrive il fenomeno della comunicazione politica e non quello dell'informazione nel nostro ordinamento.

80 V. la delibera 70/00 del 6 aprile 2000, adottata a seguito di un ricorso della Lista Bonino, attualmente reperibile in un Massimario dei procedimenti sanzionatori predisposto dall'Agcom, pagina web <https://www.agcom.it/documents/10179/538673/Documento+generico+08-01-2004/f081f78b-fecf-4f62-b8f4-d1dbe5ef-d583?version=1.0>, p.17 e ss.

81 Vedi, invece, la delibera n.187/02 del 25 settembre 2002 dell'Agcom, che ha escluso la natura di trasmissione di comunicazione politica di un programma ("Onorevole Vee J.-Fuori Camera"), nel quale uomini politici erano intervistati sulla loro vita nel contesto della trattazione di temi sulla condizione giovanile. Nel 2001 (delibera n.255/01/CSP del 27 marzo), la stessa Autorità aveva precisato che la struttura del programma di informazione politica, incentrato sull'attività e sulla cronaca politica, si articola con "l'intervento esclusivo degli operatori della comunicazione", nel senso che le opinioni politiche sono riportate nell'esercizio del diritto di cronaca, rilevando, altresì, la riconducibilità del programma alla responsabilità di una specifica testata giornalistica.

tenuti, innanzitutto essere, sul piano del metodo, oggetto di un'ampia condivisione tra le forze politiche, stante il suo già sottolineato carattere costituzionalmente necessario per la tipologia di principi fondamentali che è chiamata a bilanciare e dovrà raccordarsi, alla stregua di un circolo virtuoso, con interventi sovranazionali ed anche di portata mondiale⁸².

RIFERIMENTI

A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo. Lineamenti di filosofia del diritto costituzionale*, Bari 1997, rist.2005.

A. FONTANAROSA, nell'intervista al Presidente Agcom Lasorella, apparsa su *La Repubblica* del 24 settembre 2022, *La par condicio va estesa anche a web e social*, reperibile alla pagina https://www.repubblica.it/economia/2022/09/24/news/lasorella_agcom_la_par_condicio_va_estesa_anche_a_web_e_social-367123539/.

A. FRIGNANI, E. PODDIGHE, V. ZENO-ZENCOVICH. *La televisione digitale: temi e problemi*, Giuffrè, Milano, 2006.

A. PACE. *Libertà di informare e diritto ad essere informati. Due prospettive a confronto nell'interpretazione e nelle prime applicazioni dell'art. 7, co. 1, t.u. della radiotelevisione*, in *Diritto pubblico*, 2007.

A. PACE; M. MANETTI, *sub Art.21*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (cur.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna –Roma 2006.

A. PACE. *Studi in onore di Nicolò Lipari*, t. 2, Giuffrè, Milano 2008.

A. RUGGIERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà*,

⁸² Richiamo al riguardo la posizione di un giovane internazionalista dell'Università di Leiden in Olanda, Barrie Sander, che invoca come extrema ratio l'applicazione delle convenzioni internazionali sui diritti umani nei confronti di tali soggetti transnazionali, dinanzi alle difficoltà palesate dallo strumentario messo in campo dai singoli ordinamenti statali. I grandi attori del web, titolari di posizioni dominanti di natura economica (poteri privati), dovrebbero essere tenuti a rispettare, quali soggetti a dimensione internazionale-globale, quantomeno quelle regole che nel tempo hanno stabilizzato un nucleo inderogabile di tutela della persona umana, altrettanto globale rispetto all'area di azione delle piattaforme digitali (vedi indicazioni in R. BORRELLO, *Arte e rete digitale: i social networks e le policies sulla "nudità"*, in *NomosLeattualitaneldiritto.it*, n. 3 del 2020, p. 25 e ss.).

nella pronunzia sull'Italicum, 25 febbraio 2017, in *Forum Quaderni costituzionali* on line.

Corte cost. italiana, sent. n. 148 del 1981, n.1. *Considerato in Diritto*.
www.cortecostituzionale.it.

Corte Cost.. Sent. n. 155 del 2002, par. 2.2. *Considerato in Diritto*.

Decisione n. 215/04/CSP del 22 luglio 2004

Decreto del Ministro delle comunicazioni 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'articolo 11-quater, comma 2, della legge 22 febbraio 2000, n. 28, come introdotto dalla legge 6 novembre 2003, n. 313*.

Delibera n. 1/18/CONS

Delibera 22/06/CSP.

Delibera n. 33/08/CSP.

Delibera n. 42/08/CSP.

Delibera 70/00 del 6 aprile 2000, adottata a seguito di un ricorso della Lista Bonino, attualmente reperibile in un Massimario dei procedimenti sanzionatori predisposto dall'Agcom, pagina web <https://www.agcom.it/documents/10179/538673/Documento+generico+08-01-2004/f081f78b-fecf-4f62-b8f4-d1dbe5efd583?version=1.0>.

Delibera n.187/02 del 25 settembre 2002 dell'Agcom.

Delibera n. 243/10/CSP.

Delibera n. 299/22/CONS in data 3 agosto 2022 (Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica indette per il 25 settembre 2022).

Delibera n. 311/22/CONS (reiterata con delibera 331/22/CONS) rivolta alla RAI

Delibera n. 312/22/CONS (reiterata con delibera 332/22/CSP), rivolta a RTI-Mediaset

Delibera n. 313/22/CONS, rivolta a LA7

Delibera n. 314/22/CONS (reiterata con le delibere n.323 e 334/22/CONS), rivolta a SKY

Delibera n. 336/22, rivolta a RTL 102,5.

Delibere n. 90/03/CSP del 15 maggio 2003.

Delibere n. 91/03/CSP del 15 maggio 2003.

Documento n. 18, approvato dalla Commissione nella seduta del 2 agosto 2022.

G. AZZARITI. *La riforma elettorale* (2 maggio 2014), in Rivista AIC n. 2/2014, relazione al II SEMINARIO A.I.C. – “I costituzionalisti e le riforme”. Università di Milano, 28 aprile 2014.

G. AVANZINI, G. MATUCCI, L. MUSSELLI (cur.), *Informazione e media nell’era digitale*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2019.

G. E. VIGEVANI, O. POLLICINO, C. MELZI D’ERIL, *Diritto dell’informazione e dei media*, II ed., Giappichelli, Torino, 2022.

G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell’era di Internet*, in *Media Laws* fasc. 1/2018.

L’attività di comunicazione del Presidente del Consiglio nell’emergenza pandemica, in *Giur. Cost.* 2021.

Legge 3 maggio 2004. N.112 (c.d. legge Gasparri)

Legge n. 28 del 2000.

Legge n. 165 del 2017.

M. MANETTI M., *La libertà di manifestazione del pensiero*, in R. NANIA e P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, II ed., Giappichelli, Torino 2006.

O. GRANDINETTI, *La par condicio nei programmi di informazione: alcuni sviluppi più recenti*, in *Il Diritto dell'Informazione. Temi e problemi* (a cura di M. MANETTI e R. BORRELLO), Mucchi Editore, Modena.

P. CARETTI e A. CARDONE, *Diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era della convergenza tecnologica.*, Il Mulino, Bologna, 2019.

P. DE MONTALIVET, *La Constitution et l'audiovisuel*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012. <https://www.cairn.info/revue-nouveaux-cahiers-conseil-constitutionnel-2012-3-page-5.htm>.

P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione* (Atti del XXIII Convegno annuale AIC), Napoli, Jovene, 2009.

Q. EPRON *Le temps de parole audiovisuel des personnalités politiques*, in *Jus Politicum* fasc. 4 del 2010, <http://juspoliticum.com/article/Le-temps-de-parole-audiovisuel-des-personnalites-politiques-218.html>

Rapporto «Comunicazione e media» del 55° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese/2021.

Rapporto sul consumo di informazione (febbraio 2018) a cura del Servizio Economico-Statistico dell'Agcom.

Relazione annuale 2018.

R. BORRELLO, *Arte e rete digitale: i social networks e le policies sulla "nudità"*, in *NomosLeattualitaneldiritto.it*, n. 3 del 2020.

R. BORRELLO. *Il canone radiotelevisivo ancora dinanzi alla Corte: l'ennesimo capitolo della storia di un tributo controverso*, in *Giur. cost.*, 2002.

R. BORRELLO, *La comunicazione politica in transizione e la persistente centralità della par condicio radiotelevisiva*, in *Lo Stato* 2020, n. 15.

R. BORRELLO, *Interrogativi sulla disciplina della par condicio nel nuovo assetto del sistema radiotelevisivo italiano*, in M. MANETTI (a cura di), *Europa e informazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2004.

R. BORRELLO; A. FROSINI. *La disciplina delle trasmissioni radio-televisive di rilievo politico in Italia*, I, *Premesse generali e di diritto comparato. La disciplina dei periodi ordinari*, Maggioli, Rimini 2019.

R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione. Introduzione alla tematica*, Giappichelli, Torino 2007.

R. BORRELLO, *Stampa e Par condicio. Riflessioni critiche sulla vigente disciplina*, in *Giur. Cost.*, 2008.

R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, XI ed., Cedam- Wolters Kluwer, Padova, 2021.

Sentenza del “decalogo” (Cass. I civ., sent. 18 ottobre 1984, n.5259).

Sentenza n. 6067 del 2014 del Consiglio di Stato, par. 7.3.

Sentenza 31 agosto 2021 (n. 66984/14) Associazione politica nazionale lista Marco Pannella c. Italia.

Sentenze n. 112 del 1993, n. 420 del 1994, n. 284 del 2002.

Sentenze n. 155 del 2002 (per il resto solo aspetti settoriali: ad es. sent. n. 79 del 2016 o la più risalente n. 161 del 1995)

Testo Unico della Radiotelevisione, approvato con d. lgs. n. 177 del 2005.

TUSMA-Testo Unico Servizi Media Audiovisivi, d.lgs. 8 novembre 2021, n. 208 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato).