

# Osservatorio sulle fonti

## A.G.COM. E *PAR CONDICIO* AL TEMPO DI INTERNET

di *Marana Avvisati*\*

SOMMARIO: 1. Premessa. Lo scenario di riferimento. - 2. Tecnica e *par condicio*. - 3. Le regole dell'“*equal time*”: il riparto degli spazi della comunicazione politica. - 4. Segue. I programmi di informazione e il “bilanciamento del contraddittorio”. - 5. La sentenza del Tar Lazio e il monitoraggio della *par condicio*: da criteri quantitativi a valutazioni discrezionali? Conclusioni.

### 1. *Premessa. Lo scenario di riferimento*

Nel periodo di riferimento considerato, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha adottato un rilevante provvedimento di natura regolamentare, ossia la delibera 138/14/CONS del 2 aprile 2014, recante le “Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alla campagna per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia fissata per il giorno 25 maggio 2014”<sup>1</sup>.

La delibera in oggetto detta la regolamentazione della *par condicio* in periodo elettorale, ovverosia delinea gli obblighi comportamentali cui sono soggetti gli operatori dei servizi media e gli esponenti dei partiti durante la competizione elettorale per la formazione del Parlamento europeo, in coerenza e attuazione delle disposizioni dettate dalla legge 28/2000.

In primo luogo, si soffermerà l'attenzione sul regolamento citato in ragione del fatto che l'Autorità ha esercitato le sue funzioni in un clima politico reso particolarmente concitato dalla complessità delle questioni coinvolte.

Partiamo dall'osservazione di un dato di fatto.

A livello europeo, giova ricordare che si tratta delle prime consultazioni svolte dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona del 2009. Il Parlamento europeo, istituzione eletta a suffragio diretto e composta dai rappresentanti dei singoli paesi membri, contribuisce al disegno della legislazione europea in settori chiave per la crescita inclusiva dell'Unione e in una fase storica caratterizzata da eccezionale crisi economica. Quanto invece al suo contributo per la formazione di altri soggetti istituzionali dell'Unione, esso consiste principalmente nell'elezione del Presidente della Commissione, come designato dal Consiglio e tenuto conto degli esiti della consultazione elettorale<sup>2</sup>. Infine, anche

---

\* Università Federico II di Napoli.

<sup>1</sup> Reperibile in: <http://www.agcom.it/documents/10179/1260291/Delibera+138-14-CONS/8bc14963-1d36-4655-816c-78d1a859432c?version=1.0>.

<sup>2</sup> L'art. 17, paragrafo 7 TUE disciplina il procedimento di nomina del Presidente della Commissione. Sul tema, e sulla variabilità degli equilibri che si instaurano tra Parlamento e Consiglio durante il procedimento di nomina del Presidente della Commissione, cfr. M.I. Papa, *Elezioni europee e nomina del Presidente della Commissione europea: “questa volta è (veramente) diverso”?*, in *Osservatorio*

# Osservatorio sulle fonti

l'attività legislativa dei singoli parlamenti nazionali risente, a sua volta, degli orientamenti espressi in sede europea. Da quanto brevemente detto risulta pertanto che le consultazioni del corpo elettorale "allargato" non interessano soltanto il procedimento di formazione del Parlamento e di alcune principali istituzioni europee, ma influiscono sulle linee di indirizzo politico pro futuro, nonché sul contributo che i singoli Paesi membri, attraverso i loro rappresentanti, imprimono al faticoso processo di integrazione europea.

Le stesse consultazioni hanno assunto inoltre un inedito significato per i loro effetti riflessi sulla politica interna. Anche in tal caso, tuttavia, occorre partire dall'osservazione dei fatti. L'attuale Governo italiano, come è noto, non nacque a seguito dell'indizione di elezioni politiche nazionali, bensì in luogo del dimissionario Governo Letta. In ragione di questa sua genesi "non elettorale", una certa corrente di pensiero ha ritenuto che un certo esito delle elezioni europee avrebbe conferito *ex post* all'attuale Presidente del Consiglio quella legittimazione politica necessaria a instaurare un rapporto di consonanza politica diretta tra elettori ed eletto, di cui non disponeva *ab initio*. "Si è sostenuto che essendosi realizzata con le leggi maggioritarie una sorta di elezione, o quantomeno di indicazione, diretta del capo dell'esecutivo nella persona del leader della coalizione vincente, le sue dimissioni dovessero provocare necessariamente lo scioglimento per mantenere la consonanza tra volontà del corpo elettorale e guida del governo<sup>3</sup>".

Giova però ricordare che tale opinione non è condivisa da altri costituzionalisti, che ritengono tale lettura dei fatti lontana dalla forma di governo parlamentare come consegnata negli artt. 92 e 94 Cost. È stato autorevolmente sostenuto, infatti, che questa interpretazione ingessa i poteri del Presidente della Repubblica sino a configurare un "esproprio permanente"; gli impedisce di gestire la crisi tramite l'individuazione di una nuova maggioranza in grado di ottenere la fiducia parlamentare; il prezzo della sfiducia al governo consiste in uno scioglimento anticipato del Parlamento a carattere obbligato, risolvendosi in una "subalternità" del secondo rispetto al primo; non riflette i mutamenti di opinione del corpo elettorale in corso di mandato<sup>4</sup>, ma giustifica scioglimenti forzati del Parlamento in nome di un presunto tradimento del corpo elettorale.

Quanto detto ha il solo fine di chiarire il contesto politico entro cui è intervenuto il regolamento dell'Autorità, chiamato a regolare la parità d'accesso ai mezzi di informazione nei confronti di una compagine politica caratterizzata dal tramonto del bipolarismo, e i cui principali esponenti hanno dibattuto per ottenere visibilità e opportunità di replica in ambito radiotelevisivo, al fine di ottenere un consenso che, seppur riferito al

---

costituzionale, Maggio 2014, reperibile in: <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Papa%202014.pdf>.

<sup>3</sup> V. Lippolis, G.M. Salerno, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013, p. 57.

<sup>4</sup> M. Villone, *Il tempo della Costituzione*, Roma, ult. ed., *passim*, specialmente Cap. III; N. Lupo, G. Piccirilli, *Le recenti evoluzioni della forma di governo italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, in *Dem. Dir.*, 2012, p. 85 ss.

# Osservatorio sulle fonti

contesto europeo, finiva per riflettersi anche sul piano politico interno<sup>5</sup>. Il regolamento, pertanto, ha dettato le regole del gioco di un'anomala tornata elettorale europea, "intesa dalle forze politiche riduttivamente, quale surrogato della mancata consultazione nazionale"<sup>6</sup>. Si è però ben consapevoli della contraddittorietà di questa valutazione con la lettura, fatta propria dal Capo dello Stato e dai suoi predecessori, secondo la quale "in corso di legislatura è pienamente legittima la costituzione di un nuovo gabinetto che si fonda su di una maggioranza politica diversa da quella consegnata dalle elezioni. Quel che è essenziale infatti è la fiducia delle camere"<sup>7</sup>.

## 2. *Tecnica e par condicio*

Le difficoltà oggettive consistenti nel dettare le regole di condotta in capo ai numerosi *competitors* del quadro politico italiano appaiono accentuate da un'altra constatazione: l'avvento dell'era digitale e di internet ha ampliato il palcoscenico virtuale entro cui si muovono gli attori della politica. Il processo di osmosi fra mezzi televisivi tradizionali e nuovi, racchiuso nella etichetta di derivazione europea di "servizi media audiovisivi", oggi si ripete nella tv ibrida, geneticamente disposta alla navigazione in internet; oggetto, durante la messa in onda della programmazione, di commenti simultanei sui vari *social network*; oppure fagocitata dalla rete, che trasmette senza sosta ciò che un tempo era relegato ai confini temporali di un palinsesto predefinito.

Sicché, l'individuazione delle regole di condotta tradizionalmente previste per la tv tradizionale – fra cui rientrano la tutela dei minori, i limiti pubblicitari, gli obblighi di servizio pubblico e così via – appare configurarsi piuttosto come una corsa affannosa del regolatore rispetto a uno scenario tecnologico sfuggente e mutevole.

Quanto appena suggerito appare tanto più vero con riferimento alla regolazione della *par condicio*: in altri termini, se da un lato sussistono limiti stringenti atti a garantire la parità di *chances* sul mezzo radiotelevisivo tradizionale, d'altro canto esiste un vuoto normativo in riferimento alla rete, mezzo di promozione del consenso popolare, grazie al quale gli attori politici assumono quella veste che inglesi e i sociologici definiscono "influencer", riuscendo a spostare e indirizzare l'opinione degli utenti dei *social media* attorno al tema più gradito al candidato politico di turno.

Ne consegue che, se è vero che la nozione di servizi media audiovisivi necessita di essere rivista e corretta in ragione dei repentini mutamenti della tecnica, è altrettanto vero che le regole un tempo rivolte ai mezzi tradizionali non trovano più un contesto di riferimento dai confini certi e definiti; né le leggi istitutive della *par condicio*, la l. n. 28/2000 e la l. 313/2003 sono state adattate ai mutamenti tecnica, pur registrati dagli ul-

---

<sup>5</sup> Sul punto, cfr. A. Panebianco, *La diga utile del premier*, in *Il corriere della sera*, 27 maggio 2014, reperibile in: [http://www.corriere.it/editoriali/14\\_maggio\\_27/diga-utile-premier-68ec180c-e55c-11e3-8e3e-8f5de4ddd12f.shtml](http://www.corriere.it/editoriali/14_maggio_27/diga-utile-premier-68ec180c-e55c-11e3-8e3e-8f5de4ddd12f.shtml).

<sup>6</sup> V. Tondi della Mura, *Dal «compromesso» alla «soggezione» costituzionale?*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu) – 9 Giugno 2014.

<sup>7</sup> V. Lippolis, G.M. Salerno, *op. cit.*, pp. 59 ss., con specifico riferimento alle esternazioni del Presidente della Repubblica.

# Osservatorio sulle fonti

timi orientamenti europei<sup>8</sup>, e dunque a oggi tali leggi non hanno esteso il loro perimetro di applicazione anche alla rete.

Il rischio connesso alla mancanza di un quadro regolatorio essenziale, ma certo ed uniforme, tale da assicurare uno spazio condiviso, anche sui nuovi media, al pubblico dibattito, evitando che i gruppi di potere possano sfruttare il pregresso vantaggio politico ed economico al fine di escludere le voci dissidenti, è stato sottolineato molto di recente in un rapporto in cui si legge che il “*right to freedom of expression during electoral processes depends on the promotion of the independence and diversity of media and of the pluralism of political candidates and groups by which political ideas can be tested, analyzed and communicated to the voters*”. Sicché, la disponibilità di una piattaforma aperta, neutrale rispetto alla tecnologia impiegata, e rispetto al contenuto e alla provenienza delle informazioni, costituisce la condizione essenziale per l’effettivo concretizzarsi del pluralismo informativo, strumentale all’esercizio consapevole del diritto di voto<sup>9</sup>. Il noto principio della convergenza tecnologica soccorre proprio in tal senso, poichè “*the EU norms require the application of a similar discipline in the presence of similar or equal services, no matter what the platform providing them may be, in compliance with the principle of convergence and of fair competition, themselves cornerstone concepts of the EU normative framework*”<sup>10</sup>. Convergenza della tecnica e convergenza delle regole appaiono, pertanto, procedere di pari passo.

Al contrario, la scarsa attitudine a recepire i cambiamenti dettati dalla tecnica appare mancanza da attribuirsi al decisore politico di turno, ma che finisce per imbrigliare altresì l’esercizio del potere normativo secondario: difatti, secondo la risalente, ma sempre attuale ricostruzione della dottrina, il comando politico è chiamato a orientare in via originaria e iniziale l’esercizio del potere regolamentare, fungendo da parametro di raffrontabilità, pena altrimenti la lesione del principio di legalità sostanziale<sup>11</sup>. Sicché, ciò che non contraddistingue il comando politico di livello primario, come potrebbe invece caratterizzare il potere normativo secondario, che del primo è derivazione?

Quest’ultima ricostruzione appare da alcuni studiosi criticata: in questione non è il

---

<sup>8</sup> Per le riflessioni legate al tema della evoluzione dei servizi media, e degli indirizzi di livello europeo, cfr. Agcom, *Relazione annuale 2014*, special., parag. 1.2.2. *I servizi media*, in corso di pubblicazione sul sito web dell’Autorità.

Per analoghe considerazioni riguardanti la necessità di ammodernamento della vetusta legge istitutiva dell’Autorità, l. n. 249/1997, cfr. F. Vatalaro, *Telecomunicazioni, cambiare la Legge Maccanico per rilanciare il settore*, in *IlFattoQuotidiano.it* del 27 giugno 2014.

<sup>9</sup> Frank La Rue, *Report on "Freedom of Expression and Communication during Electoral Periods"*, in <http://cmpf.eui.eu/News/All/140613LaRue.aspx>. Il rapporto suggerisce alcune misure minime per promuovere la libertà d’espressione sui media durante il periodo elettorale: promuovere una regolamentazione soft; enfatizzare gli strumenti di trasparenza delle forme di finanziamento e degli incroci proprietari; prevedere forme di responsabilità corredate da meccanismi sanzionatori.

<sup>10</sup> In questi termini, G. De Minico, *Internet and new broadcasting services. Rules or anarchy? Relazione al Word Congress of Constitutional Law – Congrès mondial de droit constitutionnel*, Oslo, Giugno 2014, reperibile in *Astrid Rassegna*, n. 12/2014, <http://www.astrid-online.it/TLC---NGN/Studi--ric/De-Minico--Definitive-vertion-OSLO-June--2014.pdf>.

<sup>11</sup> L. Carlassare, *Regolamenti dell’esecutivo e principio di legalità*, Padova, 1966.

# Osservatorio sulle fonti

rapporto di accessorietà che lega il potere regolamentare rispetto all'esercizio del potere normativo primario, ma il fatto che la legge del 2000 sia suscettibile di interpretazione evolutiva, in ragione delle espressioni elastiche di cui essa si compone, lì dove circoscrive il suo perimetro d'intervento ai «mezzi di informazione»; mentre la direttiva SMAV e il suo atto di recepimento, d. lgs. n. 177/2005 e successive mod., «equiparano nella disciplina i servizi audiovisivi a prescindere dal mezzo o dalla piattaforma trasmissiva impiegata stante l'identico vantaggio procurato all'utente finale»<sup>12</sup>. Pertanto, l'operatività del principio di eguaglianza sostanziale reclama l'applicazione, ancorché in sede di interpretazione legata all'evolversi dei tempi, di regole omogenee, rivolte tanto alla tv tradizionale che ai nuovi mezzi, come web tv e Iptv, pena il rischio di un vuoto regolatorio in grado, come tale, di arrecare un *vulnus* all'art. 3 Cost.

In conclusione, si può ritenere che il noto principio della neutralità della rete<sup>13</sup>, secondo cui ogni informazione che su di essa transita necessita di ricevere lo stesso trattamento, indipendente dal contenuto, dal mittente e dal destinatario, si concretizza lì dove diviene strumentale alla garanzia della *par condicio* in rete. La parità di armi fra i *competitors* della rete rappresenta quindi un principio universale, sia esso rivolto a garantire la concorrenza degli attori economici nel libero mercato, oppure lo svolgersi della ciclica competizione elettorale. Comune sarà il destinatario ultimo, ovvero l'utente finale: nel primo caso questi sarà avvantaggiato dalla pluralità di offerta di contenuti e servizi offerti in assenza di restrizioni a monte, derivanti dall'impiego di pratiche discriminatorie e irragionevoli; nel secondo caso, il vantaggio scaturito dalla parità di accesso alla rete e dal libero svolgersi del dibattito politico si tradurrà nella formazione di una opinione più aggiornata e consapevole dell'elettore connesso.

### 3. Le regole dell'«equal time»: il riparto degli spazi della comunicazione politica

Delineato, in chiave sintetica, lo scenario entro cui si colloca il nuovo regolamento, passeremo ora all'esame delle principali regole di condotta da questo previste.

L'apertura alle diverse tendenze politiche – accezione riconducibile al più ampio principio del pluralismo interno, valore ripetutamente sottolineato dalla Corte Costituzionale – è disciplinata dalla legge n. 28 del 2000, che distingue tra la normativa prevista per il periodo elettorale<sup>14</sup> e il periodo non elettorale, ovvero il tempo residuo<sup>15</sup>.

Con particolare riferimento al periodo elettorale, si evidenzia che le regole riferite al-

---

<sup>12</sup> G. De Minico, *Par condicio anche su Internet*, in *L'Unità*, 3 febbraio 2013.

<sup>13</sup> Non è possibile, in questa sede, ripercorrere l'ampio dibattito dottrinale succedutosi negli ultimi anni sul principio della neutralità della rete. Si segnala, tuttavia, che in ambito europeo il principio è stato ricompreso nel pacchetto di riforme 'Connected Continent', adottato l'11 settembre 2013 dalla Commissione europea. Cfr., sul punto, il sito <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connected-continent-legislative-package>.

<sup>14</sup> Il periodo elettorale intercorre dalla data di convocazione dei comizi elettorali, o di indizione del referendum, sino al giorno delle consultazioni.

<sup>15</sup> F. Bassan – S. Venturini, *Pluralismo e par condicio*, in F. Bassan – E. Tosi (a cura di), *Diritto degli audiovisivi*, Milano, 2012.

# Osservatorio sulle fonti

la comunicazione politica – come le tribune elettorali, i messaggi politici autogestiti, le conferenze stampa – sono soggette a stringenti limiti quantitativi e sono a loro volta ripartite fra due archi temporali. Il primo scatta con la data di convocazione dei comizi elettorali e sino alla data della presentazione delle candidature, e riguarda le forze politiche che vantano già una propria rappresentanza, ovverosia: che abbiano almeno due rappresentanti al Parlamento europeo, quelle con almeno un gruppo alla Camera o al Senato, o almeno tre rappresentanti al Parlamento nazionale, o riferibile a minoranze linguistiche, oltre ai due Gruppi Misti delle Camere. In tal caso, lo spazio della comunicazione politica è suddiviso al 70% in modo paritario, e al 30% in proporzione alla forza parlamentare delle stesse forze. Dopo la presentazione delle candidature, gli spazi saranno ripartiti alla pari tra le liste dei candidati che interessano almeno un quarto degli elettori.

Pertanto, la divisione degli spazi in contraddittorio fra le diverse forze politiche cui garantire l'accesso nel periodo elettorale avviene secondo due diversi principi: nella prima fase gli spazi sono ripartiti in favore dei soggetti politici già presenti nelle assemblee da rinnovare, perpetuando un vantaggio in favore di schieramenti politici che già in passato abbiano ottenuti voti convertiti in seggi; nella seconda fase, gli spazi sono equamente divisi secondo il principio della pari opportunità tra partiti che abbiano presentato candidature in ambiti territoriali che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione.

#### *4. Segue. I programmi di informazione e il “bilanciamento del contraddittorio”*

La legge 28 del 2000, e i rispettivi regolamenti attuativi, a loro volta distinguono la comunicazione politica radiotelevisiva dai programmi di informazione (ovvero i notiziari, i programmi di approfondimento riconducibili a una testata giornalistica, ovverosia i programmi di approfondimento informativo che ospitano esponenti politici e trattano tematiche connesse ai temi dell'attualità e della cronaca), e vieta di applicare a questi ultimi le disposizioni previste per la comunicazione politica (art. 2 l. 28/2000).

I programmi di informazione, infatti, devono rispettare i più elastici principi della parità di trattamento, obiettività, completezza e imparzialità dell'informazione, assicurando l'equilibrio delle presenze durante il ciclo della trasmissione, dando, ove possibile, preventiva notizia degli interventi programmati; dal loro canto, i programmi di comunicazione politica sono soggetti ai più stringenti limiti di parità di accesso sul piano quantitativo. Distinzione, questa, avallata dalla Corte Costituzionale, che nella nota sentenza n. 155 del 2002 ribadì che l'art. 21 della Costituzione garantisce all'emittente privata, in quanto “impresa di opinione”, la titolarità di una posizione giuridica soggettiva costituzionalmente tutelata, consistente nel diritto a manifestare la propria identità politica, mantenendo la responsabilità editoriale del programma.

L'Autorità, nella delibera n. 22/06/CSP, ha fatto proprio tale indirizzo interpretativo, prevedendo un criterio di carattere qualitativo per il monitoraggio della *par condicio* nei programmi di informazione: tutte le trasmissioni di informazione, compresi i telegiornali, le rubriche e le trasmissioni di approfondimento debbono rispettare i principi di com-

# Osservatorio sulle fonti

pletezza e correttezza dell'informazione, obiettività, equità, lealtà, imparzialità, pluralità dei punti di vista e parità di trattamento. In particolare, l'Autorità ha ritenuto che la rappresentazione delle diverse posizioni politiche nei programmi di informazione non debba essere regolata, a differenza della comunicazione politica, dal rigido criterio della ripartizione matematicamente paritaria degli spazi attribuiti, ma piuttosto debba orientarsi al criterio della "parità di trattamento"; pertanto, situazioni analoghe devono essere trattate in maniera analoga, nel senso che nei programmi di informazione occorre assicurare l'equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche e il corretto svolgimento del confronto politico, necessari alla formazione della coscienza pubblica e al controllo democratico<sup>16</sup>.

L'equilibrio delle presenze deve essere assicurato adottando tutte le cautele tese a evitare che si creino situazioni di vantaggio o di svantaggio per alcune forze politiche, anche in relazione alla composizione del pubblico in studio e all'atteggiamento del conduttore.

A sua volta, l'articolo 7 comma 3 del nuovo Regolamento<sup>17</sup> si segnala per l'introduzione di specifiche regole<sup>18</sup> rivolte ai conduttori e ai soggetti ospitati: quanto ai primi, si stabilisce che i direttori responsabili, i conduttori e i registi dei programmi di informazione "sono tenuti ad un comportamento corretto ed imparziale nella gestione del programma così da non esercitare, neanche in forma surrettizia, influenze sulle libere scelte degli elettori".

Quanto ai secondi, ai sensi del medesimo comma, occorre considerare "non solo le presenze e le posizioni dei candidati o comunque di persone chiaramente riconducibili

---

<sup>16</sup> Sull'estensione delle regole in tema di comunicazione politica alle trasmissioni a contenuto informativo durante la campagna del 2010, e alla conseguente declaratoria di illegittimità della Delibera 25/10/CSP – che replicò quanto stabilito dal coevo Regolamento della commissione vigilanza Rai - v. ord. Tar Lazio n. 1179/2010 e 1180/2010, confermate dal Consiglio di Stato, con ord. nn. 10270/10, 11187/10, 11188/10. In tema, v. G. De Minico, *Silenzi elettorale e Costituzione*, in *Diritto e Società*, n. 2, 2010, pp. 16, dove l'Autrice critica l'arbitrarietà di tali atti perché lesivi della legge 28/2000, nonché incoerenti con la giurisprudenza della Corte costituzionale, che invece distingue chiaramente l'informazione dalla comunicazione.

<sup>17</sup> "I direttori responsabili dei programmi di cui al presente articolo, nonché i loro conduttori e registi sono tenuti ad un comportamento corretto ed imparziale nella gestione del programma così da non esercitare, neanche in forma surrettizia, influenze sulle libere scelte degli elettori. Essi devono assicurare in maniera particolarmente rigorosa condizioni oggettive di parità di trattamento, riscontrabili dai dati del monitoraggio del pluralismo, ed osservano ogni cautela volta ad evitare che si determinino, anche indirettamente, situazioni di vantaggio o svantaggio per determinate forze politiche, considerando non solo le presenze e le posizioni dei candidati o comunque di persone chiaramente riconducibili ai partiti e alle liste concorrenti per il ruolo che ricoprono o hanno ricoperto nelle istituzioni nell'ultimo anno, ma anche le posizioni di contenuto politico espresse da soggetti e persone non direttamente partecipanti alla competizione elettorale".

<sup>18</sup> Per altro, già riconducibili al precedente Regolamento Agcom, Delibera n. 666/12/CONS, in materia di par condicio, rubricata "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 fissate per i giorni 24 e 25 febbraio 2013". Per un commento, sia consentito il rinvio a M. Avvisati, Rubrica *Autorità Indipendenti – Sez. Agcom*, in *Questa Rivista*, n. 1/2013.

# Osservatorio sulle fonti

ai partiti e alle liste concorrenti per il ruolo che ricoprono o hanno ricoperto nelle istituzioni nell'ultimo anno, ma anche le posizioni di contenuto politico espresse da soggetti e persone non direttamente partecipanti alla competizione elettorale”. Pertanto, alla luce della nuova delibera adottata dall’Autorità, anche i *leader* di una forza politica, ancorché non direttamente candidati, hanno diritto a ottenere la parità di *chances* durante la competizione elettorale nei programmi di informazione. Sicché, le presenze di soggetti non candidati nei programmi di informazione sono equiparate a quelle dei candidati ufficiali, e la *par condicio* in periodo elettorale si applica anche ai casi di personalità non direttamente partecipanti alla competizione.

Il problema delle esternazioni espresse, in periodo elettorale, da parte di soggetti non direttamente candidati, si è posto anche in riferimento alle posizioni manifestate da alcuni personaggi di pubblico dominio che, pur non partecipando alla competizione politica, abbiano espresso opinioni durante un programma contenitore, ovvero sia uno spazio di intrattenimento inframmezzato da uno spacco riservato all’informazione al pubblico su fatti di attualità e di cronaca: l’eventuale applicazione di limiti qualitativi e quantitativi sarebbe coerente con il regolamento sulla *par condicio*? Quale modalità attuativa sarebbe necessaria ed efficace per assicurare la parità delle armi, in tal caso?

Il problema si ripropone anche per le opinioni espresse da personaggi estranei all’agone politico, ma molto vicini, ad esempio, al mondo dei giovani, come nel caso di un cantante che esprima le sue posizioni durante un pubblico concerto, e le riproponga, dopo un breve intervallo temporale, sul proprio profilo presente su di un *social network*; oppure per le posizioni espresse da soggetti non direttamente partecipanti alle elezioni, ma capaci di affermazioni particolarmente penetranti per la sagacia e la capacità di riflessione che inducono nell’ascoltatore, come avviene, ad esempio, per le battute dei comici, durante i *talk show*.

## 5. La sentenza del Tar Lazio e il monitoraggio della *par condicio*: da criteri quantitativi a valutazioni discrezionali? Conclusioni.

L’Autorità ancora l’attività di monitoraggio al rilevamento del dato quantitativo: con specifico riferimento ai programmi di informazione e ai notiziari, nel Regolamento si legge che “Qualora la verifica effettuata ai sensi dei commi 4 e 5 evidenzia uno squilibrio tra i tempi fruiti dai soggetti politici concorrenti in violazione del principio della parità di trattamento, l’Autorità ordina all’emittente di procedere al riequilibrio in favore del soggetto politico che risulti pretermesso, nei termini e con le modalità specificate nel provvedimento medesimo” (art. 8. Co. 6).

D’altro canto, anche durante il periodo non elettorale, l’Autorità monitora il rispetto dei limiti previsti in materia di *par condicio* durante i programmi di informazione utilizzando il dato quantitativo. In proposito, si segnala che alcune recentissime sentenze del Tar Lazio<sup>19</sup> hanno annullato la delibera A.G.Com. 25 luglio 2013, n. 477/13/CONS. Tale delibera imponeva un ordine di riequilibrio alla Rai, a seguito di un esposto che la-

---

<sup>19</sup> Tar Lazio, Sez. I, n. 1392/2014.

# Osservatorio sulle fonti

mentava la netta prevalenza, durante il ciclo di alcune trasmissioni radiotelevisive, nella rappresentazione di alcuni schieramenti politici rispetto ad altri, nonché la pretesa violazione dei principi di completezza e correttezza dell'informazione, obiettività, imparzialità, pluralità dei punti di vista, parità di trattamento ed equilibrio.

La misura imposta dal regolatore, nello specifico, è consistita in un ordine di riequilibrio da assicurare da parte della emittente Rai nel corso del ciclo della stessa trasmissione, al fine di bilanciare la presenza, rilevata tramite l'utilizzo di criteri quantitativi, dello schieramento politico sovradimensionato.

Le sentenze hanno in particolare messo in discussione le modalità – per l'appunto, quantitative – con le quali finora si valutavano le violazioni della parità di condizioni tra le forze politiche, anche se in periodo non elettorale. L'Autorità – si legge nella sentenza “...ha qui applicato ad un programma d'informazione ed intrattenimento le regole e i canoni, di tipo quantitativo, stabiliti dall'ordinamento per i programmi di comunicazione politica nel periodo elettorale, e per cui esiste una disciplina speciale nella l. L. 22 febbraio 2000, n. 28 (...). [È] stato cioè predisposto un semplice calcolo statistico sulle presenze (a prescindere se, in specie, le appartenenze degli intervistati siano state correttamente individuate), e su tale fondamento si è pervenuti al provvedimento gravato”.

La sentenza, tuttavia, non si limita a censurare il criterio quantitativo adottato per rilevare la sovraesposizione lamentata. Piuttosto, pare inaugurare nuove modalità di valutazione dell'equa rappresentazione delle diverse posizioni, basata su criteri di valutazione soggettivi, quali: l'atteggiamento assunto dal conduttore; il trattamento riservato allo schieramento politico rappresentato; l'indirizzo imposto ai contenuti della programmazione, quest'ultimi rimessa alle scelte editoriali dell'emittente; le vicende interne che riguardano una forza politica, e dunque l'attualità del dibattito in un determinato momento storico.

*“Il provvedimento impugnato non contiene alcuna osservazione critica, relativa alle modalità di conduzione del programma e quanto a “violazioni del pluralismo con riferimento a criteri qualitativi”. “Non si considera, ad esempio, quale trattamento sia stato riservato ai politici intervistati, ciò che è ben più importante dei minuti di presenza (l'intervistatore può assumere svariati atteggiamenti, e ciò evidentemente influisce sull'immagine che dell'intervistato, e del partito di appartenenza, avrà lo spettatore); e nemmeno si valuta se una maggiore presenza dei rappresentanti d'una certa forza politica possa trovare adeguata giustificazione, in tutto o almeno in parte, dalle vicende interne a questa stessa forza politica, in un determinato periodo.*

*Invero, per chi legittimamente dispone ed è responsabile del medium, la libertà d'informare include anche quella di stabilire, secondo esperienza ed a proprio rischio professionali, a quali informazioni politico-sociali l'opinione pubblica sia maggiormente interessata in un determinato momento, scegliendo egli per conseguenza quale prodotto informativo offrire, secondo il format impiegato.*

*Ben si comprende allora come il meccanismo quantitativo qui usato da A.G.Com. non si possa applicare, se non del tutto marginalmente, a programmi informativi, com'è quello in questione, dovendo invece l'Autorità precipuamente valutare se la condotta*

# Osservatorio sulle fonti

*del responsabile non violi qualitativamente le regole d'imparzialità prima considerate*".

La sentenza, pertanto, presenta un elemento di discontinuità rispetto alle modalità pratiche utilizzate per valutare il rispetto dei principi della parità di *chances*: non più mero calcolo quantitativo, ma ancoraggio a parametri di elastici, valutabili volta per volta, di ordine qualitativo. In altri termini – pare leggersi nelle pieghe della sentenza – che nell'impianto motivazionale a corredo del provvedimento finale, ripristinatorio o meno, l'Autorità debba dar specifico conto di valutazioni concernenti l'analisi del caso concreto: motivazione, pertanto, non esauribile nel riscontro del dato statistico-quantitativo, ma da articolare in via approfondita secondo argomentazioni logiche a corredo del corretto esercizio della discrezionalità tecnica.

Né dalla lettura della sentenza appare esservi cenno, ancorché sotto forma di *obiter dictum*, del problema relativo alle modalità di rilevamento, secondo criteri qualitativi, riguardo ai programmi informativi trasmessi sui nuovi media: alla difficoltà consistente nel riempire di contenuto precetti per loro natura elastici si unisce il vuoto normativo poc'anzi evidenziato. Un limbo giuridico, si abbatte, ad esempio, su di una web tv che trasmetta un programma di informazione. Oppure, come ripristinare l'equilibrio violato qualora un programma informativo trasmesso su di una tv tradizionale venga parimenti replicato sulla rete? E se un partito acquistasse un canale web a fini di propaganda politica? Quali le risposte a questi interrogativi, e a chi spetta trovarle?

A conclusione di questa breve nota, pertanto, non può rilevarsi come l'esercizio del potere regolamentare dell'Autorità in materia di *par condicio* appaia quanto mai un percorso a ostacoli: leggi di riferimento obsolete, complessità nella interpretazione di concetti elastici, condivisione del momento regolatorio con la Commissione parlamentare di vigilanza ma solitario svolgimento dell'attività di monitoraggio e sanzione e, non ultimo, un quadro politico aspro e combattuto, complicano oltremodo le funzioni del *policy maker*. Al Legislatore, quindi, l'ultima parola sulla *par condicio* al tempo di internet.