



ROBERTO BORRELLO*

L'ORIENTAMENTO REGOLATIVO DELL'AGCOM IN MATERIA DI COMUNICAZIONE ED INFORMAZIONE POLITICA, TRA PASSATO E PRESENTE: NUOVE RIFLESSIONI CRITICHE, PARTENDO DA UN RECENTE CONTRIBUTO DI GIACOMO LASORELLA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La problematica della distinzione tra informazione e comunicazione politica in senso stretto: profili di sintesi della mia posizione. – 3. Il contributo di G. Lasorella sulla tematica tra passato e presente. – 3.1. Lo sguardo sul passato: profili generali. – 3.2. segue: il ruolo della sent. n. 155 del 2002 della Corte. – 3.3. segue: il ruolo della giurisprudenza del giudice amministrativo. – 3.4. Lo sguardo sul futuro. – 4. Conclusioni.

1. Premessa

Nella prospettiva di un tema estremamente problematico, quale quello della c.d. *par condicio*¹, appare stimolante svolgere qualche riflessione, partendo dal contributo, pubblicato recentemente su questa Rivista², dal Presidente dell'Autorità garante nelle Comunicazioni- AGcom, che coniuga la visione istituzionale con l'apporto personale e la sensibilità di un attento studioso, quale Giacomo Lasorella.

Tale contributo affronta gli svariati snodi che caratterizzano la materia, proiettandosi anche sul delicato tema della comunicazione politica in Rete, fattispecie la cui organica regolazione appare, per ora, lontana, specie nel nostro contesto ordinamentale³.

La mia riflessione, pur in presenza di molti altri spunti interessanti presenti nell'articolo del Presidente Lasorella, intende soffermarsi sullo specifico profilo della distinzione tra informazione e comunicazione politica, anche perché sono prese in esame, in tale articolo, alcune mie tesi in argomento, sulla base delle quali ho, in varie occasioni, manifestata la mia

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Università degli studi di Siena.

¹ Vedi sulla tematica, da ultimo, con riferimenti, G. E. VIGEVANI, M. CAZZANIGA, *Comunicazione politica e Costituzione tra televisione e piattaforme digitali*, in *MediaLaws.eu*, n. 1/2024, 14 e ss. e G. SICHERA, *Brevi riflessioni sulla disciplina della par condicio: tra la "necessarietà costituzionale" dei principi ispiratori e l'urgenza di un aggiornamento*, ivi, n. 3/2024, 117 e ss.

² G. LASORELLA, *La «par condicio» televisiva revisited: affinamenti ed innovazioni in un contesto in trasformazione*, in *Nomos*, anticipazione al n. 2/2025.

³ Vedi da ultimo, con riferimenti, A. PAPA, *Disintermediazione dell'informazione e della comunicazione politica nelle democrazie digitali*, in *Federalismi.it*, n. 15/2025, 19 e ss.

perplexità rispetto ad alcune scelte effettuate dall'AgCom in materia. E' quindi l'occasione per tornare su alcuni snodi problematici, anche alla luce di alcuni nuovi sviluppi regolativi e giurisprudenziali emersi dopo le elezioni politiche del 2022, di cui non avevo potuto tenere conto nelle mie precedenti analisi, datate a quell'evento.

2. La problematica della distinzione tra informazione e comunicazione politica in senso stretto: profili di sintesi della mia posizione

Per comodità del lettore richiamo sinteticamente quanto da me, sostenuto, alla data da ultimo indicata alla fine del paragrafo che precede, ormai da svariati lustri, sulla problematica informazione/comunicazione politica radiotelevisiva, quale scaturente dal dettato normativo della legge 22 febbraio 2000, n. 28, legge di sistema in materia di "par condicio"⁴.

A mio avviso sussiste una situazione di sostanziale difformità tra l'orientamento ricostruttivo delineato dalla Corte costituzionale su tale profilo e l'attività di implementazione-attuazione della normativa svolta dall'AGcom.

Il punto focale è rappresentato dalla sentenza n. 155 del 2002, che ha avuto modo di valorizzare al massimo la differenziazione, sul piano regolativo, di tali due fondamentali moduli comunicativi (artt. 2, 4 e 5 della legge n. 28 del 2000).

Essi hanno distinte caratterizzazioni ontologiche: a) la politica accede al mezzo, venendo data ad essa la possibilità di parlare in contraddittorio (trasmissioni di comunicazione politica in senso stretto, differente dai messaggi politici autogestiti, nei quali parla senza contraddittorio); b) la politica viene narrata dal mezzo radiotelevisivo per il tramite di chi opera nelle varie tipologie di servizi di media audiovisivi ora esistenti, sulla base di un certo indirizzo editoriale (trasmissioni di informazione).

Per la comunicazione politica, in senso stretto, vi è, quindi, un problema di trattamento equo nell'accesso al mezzo, mentre, per l'altra tipologia, 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, nel modo più completo possibile, le voci della politica nella loro diretta e genuina espressione di "parte", dall'altro fornire agli stessi una ricomposizione di tali voci in un quadro ragionato, contestualizzato ai fatti circostanti, costruito da soggetti qualificati sul piano professionale.

Sulla base della disciplina vigente nell'ordinamento italiano, l'informazione 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

⁴ Si consenta il rinvio, da ultimo, a R. BORRELLO, *La par condicio nella campagna elettorale delle elezioni politiche del 25 settembre 2022: profili generali e alcuni casi specifici*, in *Nomos*, n. 3/2022.

ripartizione matematica dei tempi, delineata, secondo i criteri generali fissati dalla legge, dall'AGCom e dalla Commissione parlamentare per l'Indirizzo generale e la Vigilanza sui Servizi Radiotelevisivi (d'ora in poi CIVS), mediante appositi regolamenti, dando appunto luogo a quelli che sono diventati distinti moduli comunicativi: la comunicazione politica in senso stretto e i messaggi politici autogestiti senza contraddittorio.

La Corte, nella citata sentenza n. 155 del 2002, 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»⁵. Tale impostazione appare coerente con quella pluridecennale giurisprudenza della stessa Corte costituzionale in materia di sistema radiotelevisivo misto⁶, sulla base della quale per la Rai dovrebbero valere permanentemente i vincoli funzionali (ora connessi a un «servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale», come si esprime la vigente normativa del c.d. TUSMA⁷), 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 all'osservanza dei meri limiti attinenti alla libertà di informazione, intesa come cronaca e critica (buon costume, onore, reputazione, riservatezza, identità personale ecc.)⁸.

Per garantire lo statuto costituzionale dell'informazione radiotelevisiva 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 2000⁹, ai programmi di informazione occorre evitare che «possano essere imposti limiti, che derivino da motivi connessi alla comunicazione politica»¹⁰; 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 2000¹¹) 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

⁵ Corte Cost., sent. n. 155 del 2002, par. 2.2 del *Considerato in Diritto*.

⁶V., 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, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in R. NANIA e P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, II ed., Giappichelli, Torino 2006, 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, 2049 e ss..

⁷ 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, da ultimo modificato con d.lgs 25 marzo 2024, n. 50.

⁸Ci 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 (v. ad es. Cass. civ. Sez. III, 17 marzo 2010, n. 6490 e Cass. civ. Sez. III, 19 gennaio 2007, n. 1205).

⁹ Che stabilisce espressamente che le disposizioni che regolano la comunicazione politica radiotelevisiva «non si applicano alla diffusione di notizie nei programmi di informazione».

¹⁰ Sent. n. 155 del 2002, *lc. cit.*

¹¹ «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».

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, ad avviso di chi scrive, 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 criptofunzionalizzazione dell'attività radiotelevisiva, da chiunque svolta, iniziato dall'AGcom con due decisioni, in sede sanzionatoria, risalenti al 2003¹².

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 1990¹³, 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 privati¹⁴.

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.

¹² 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

¹³ 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, 22 giugno 2006, n. 5038 e 2 agosto 2006, n. 6832).

¹⁴ Su tali profili si consenta il rinvio a R. BORRELLO e A. FROSINI, *La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive di rilievo politico in Italia*, volume I, *Premesse generali e di diritto comparato-La disciplina dei periodi ordinari*, Maggioli, Rimini, 2019, 141 e ss.

Tale processo si è originato nell'ambito della delimitazione 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'emittenza privata. In tale delibera, pur richiamando, sul piano generale ed astratto, una ampia declinazione dei principi che riguardano l'informazione¹⁵, 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 rappresentativi¹⁶.

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.

E' in ordine a tale ultimo profilo che si evidenzia il passaggio più 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. 515¹⁷, che

¹⁵ 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».

¹⁶ 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.

¹⁷ Come modificato dall'art. 5 comma 4 della legge n. 28 del 2000.

stabilisce¹⁸ 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 politici¹⁹.

La non condivisibile impostazione in esame è stata, poi, confermata dall'AGCom nel 2008, in sede di adozione dei regolamenti relativi alle elezioni politiche²⁰, laddove nel 2010, la sostanziale assimilazione tra comunicazione politica in senso stretto ed informazione è stata addirittura formalizzata, dopo l'adozione, da parte della CIVS 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 amministrativo²¹.

¹⁸ 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.

¹⁹ Appaiono più 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.

²⁰ 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", 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., 151 e ss. ed O. GRANDINETTI, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora, tutti attuali*, in *MediaLaws.eu*, n. 3/2019, 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).

²¹ 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 31/10/CSP.

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 TG²².

La rilevanza di tale criterio è stata fissata, per i telegiornali diffusi dalle reti televisive nazionali, nella delibera n. 243/10/CSP²³ 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 trattamento²⁴. L'obiettivo, secondo l'AGcom, è quello di «far conoscere le posizioni politiche espresse da tutti i soggetti politici e istituzionali e favorire la libera formazione delle opinioni»²⁵. A tale riguardo, secondo l'Autorità, appare opportuno attribuire, appunto, peso prevalente²⁶ 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»²⁷.

Tale peso prevalente è stato poi definitivamente consacrato dal regolamento elettorale AGcom, relativo alle elezioni politiche del 2018²⁸, 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 trasmissioni²⁹, è stato fatto oggetto di una disposizione specifica del regolamento in oggetto, divenendo il fulcro, specie nei dati relativi

²² 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.

²³ 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).

²⁴ Il quale va inteso «nel senso che situazioni analoghe debbano essere trattate in maniera analoga» (Delibera n. 243/10/CSP, cit., 3).

²⁵ Ivi.

²⁶ 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, 218.

²⁷ 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.

²⁸ Vedi delibera n. 1/18/CONS.

²⁹ Vedi ad esempio i commi 3 e 4 dell'art. 7 della delibera n. 666/12/CONS.

al tempo di parola, della valutazione complessiva del pluralismo nelle trasmissioni informative³⁰

Anche in ordine alla campagna elettorale delle Politiche del 2022, l'AGcom, nell'ambito del regolamento elettorale riguardante i soggetti privati³¹ (contestuale a quello adottato dalla CIVS per la RAI)³², ha confermato l'utilizzo, in sede di implementazione della normativa, in via prevalente, del criterio del c.d. tempo di parola.

Da un lato, si può, infatti, rilevare nel regolamento dell'AGcom, una declinazione ampia ed articolata dei principi che presiedono all'attività di informazione³³, 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 monitoraggio)³⁴, sulla base di una forma di equo trattamento ancorato ai criteri tipici della comunicazione politica, dovendo questa volta 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 notiziale³⁵. Tale orientamento è stato seguito anche nel regolamento elettorale assunto dalla

³⁰ 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».

³¹ 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).

³² 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.

³³ 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 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).

³⁴ 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.

³⁵ 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

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»³⁶.

Lo stesso è avvenuto, a livello applicativo, negli atti di richiamo, sia a carattere generale³⁷, sia rivolti a specifiche emittenti³⁸, 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.

3. Il contributo di G. Lasorella sulla tematica tra passato e presente

Lo scritto di Giacomo Lasorella si basa, come si anticipava più sopra, da un lato, su una ricostruzione delle posizioni elaborate nel tempo dall’AGCOM, come qui sopra ricordate, con la ricerca di una loro giustificazione e riaffermazione, anche alla luce delle critiche a cui sono state sottoposte in sede dottrina e giurisprudenziale e, dall’altro, sull’annuncio e l’esposizione di un nuovo corso che, in una certa misura, cerca di recepire quelle critiche, ma in una auspicata, non semplice, linea di continuità con il passato.

3.1. Lo sguardo sul passato: profili generali. – 3.2 segue: il ruolo della sent. n. 155 del 2002 della Corte

Sotto il primo profilo l’articolo riconosce che «la distinzione tra comunicazione politica e informazione» è «certamente fondata sul dato normativo e certamente più che plausibile

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 sembrano ispirati alla stessa logica connessa alla visibilità del soggetto in sé e non alla connessione con la finalità informativa.

³⁶ 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». L’art. 3 richiamato, riguarda i soggetti politici rilevanti per la comunicazione politica.

³⁷ 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».

³⁸ 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.

astrattamente sul piano logico...»³⁹. Nello stesso tempo, tuttavia, in esso, si evidenzia che la distinzione sarebbe «in concreto, al di là di quali fossero le effettive intenzioni del legislatore del 2000, sempre più sbiadita», a causa soprattutto della evoluzione dei *format* e dei palinsesti dell'informazione televisiva, caratterizzati dall'inserimento della presenza di soggetti politici chiamati ad esprimersi direttamente ed a confrontarsi in contesti “spettacolarizzati” attraverso ospiti “neutrali” o di parte (esperti, esponenti del mondo culturale ecc.) e conduttori carismatici⁴⁰. Rispetto al modello divisato dalla legge (scaturente dall'art. 1 comma 5 della legge n. 515 del 1993, confermato dalla legge n. 28 del 2000) che era «probabilmente quello di una comunicazione politica pienamente regolamentata e, parallelamente, di una informazione sostanzialmente autonoma, quasi del tutto priva, se non per l'essenziale, della presenza di soggetti politici»⁴¹, si è sviluppata una prassi, attraverso tale evoluzione dei *format* delle trasmissioni televisive di informazione, che, di fatto, avrebbe inglobato, anche all'interno di tali trasmissioni, la comunicazione politica⁴². A tale situazione si sarebbero adeguati i regolamenti AGcom, prendendo atto di una informazione fatta ormai, per come detto, prevalentemente con soggetti politici, che esprimono «opinioni e valutazioni politiche» in forma diretta e non quali «oggetto» dell'informazione stessa⁴³.

La visione così espressa, se la si è ben compresa, lascia perplessi, in quanto l'Agcom rischia di porre in essere una azione implementativa della normativa non pienamente efficace rispetto alla indiscussa volontà di differenziazione, risalente alla norma primaria, tra informazione e comunicazione, avendo riguardo ai principi costituzionali coinvolti.

In realtà, a nostro avviso, l'AGcom dovrebbe, di volta in volta, come ha fatto qualche volta in passato, valutare se una trasmissione informativa sia sostanzialmente di comunicazione politica, applicando i parametri di cui agli artt. 2 e 4 della legge n. 28 del 2000⁴⁴. Dinanzi a trasmissioni in cui non vi è questa particolare situazione, l'Autorità dovrebbe, invece, applicare i criteri qualitativi elaborati dalla giurisprudenza. Un conto è trattare una trasmissione, formalmente d'informazione, che contiene, in un modo da ritenersi anomalo e per scelta dell'emittente, forme di comunicazione politica, utilizzando, in un'ottica sostanziale i criteri previsti per quest'ultima, un conto è considerare normale per le emittenti fare informazione, come se fosse comunicazione politica, utilizzando un sistema di monitoraggio basato sul tempo di parola.

³⁹ G. LASORELLA, *La «par condicio» televisiva revisited...*, cit., 9.

⁴⁰ Lc. ult. cit.

⁴¹ Lc. ult. cit.

⁴² Lc. ult. cit.: «In altre parole, nella prassi interpretativa dei vari regolamenti, non è stata data rilevanza al contenuto oggettivo della trasmissione, ma alle sue caratteristiche per così dire “esteriori” (in sintesi: il formato si è imposto sul contenuto)».

⁴³ G. LASORELLA, *La «par condicio» televisiva revisited...*, cit., 10.

⁴⁴ V. già la delibera 70/00 del 6 aprile 2000, sulla natura giuridica di Porta a Porta, valutata sostanzialmente di comunicazione politica. Vedi in tale prospettiva anche la delibera n.187/02 del 25 settembre 2002 e la delibera n.92/03/CSP del 16 maggio 2003. Di questo approccio oggettivo-sostanzialistica ne è consapevole lo stesso G. LASORELLA, *La «par condicio» televisiva revisited...*, cit., 10, nota 28, che cita un'ulteriore delibera, la n. 132/11 CPS.

⁴⁴ La decisione delle emittenti di abolire la distinzione legislativa.

In realtà, 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.

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.

L'informazione non dovrebbe essere trattata, insomma, come una comunicazione politica alleggerita, ma non privata, del tipico computo matematico.

3.2. segue: il ruolo della sent. n. 155 del 2002 della Corte

Un accenno va anche fatto, in tale prospettiva, alla lettura che, nel suo contributo, Giacomo Lasorella fa della sentenza n. 155 del 2002, in ordine alla problematica della possibilità per l'AGcom di prendere in considerazione la mera presenza dei soggetti politici, quale fattore su cui costruire regole applicative del principio legislativo dell'imparzialità dell'informazione radiotelevisiva.

Secondo il Presidente AGcom, gran parte della dottrina evincerebbe l'illegittimità di apporre vincoli connessi a tale fattore, dal richiamo effettuato dalla Corte, nella citata sentenza, all'art. 2, comma 2, della legge n. 28 del 2000, che, come più volte ribadito, stabilisce espressamente che le disposizioni sulla comunicazione politica radiotelevisiva «non si applicano alla diffusione di notizie nei programmi di informazione», con ciò, precludendo che «in questi programmi (...) all'emittente possano essere imposti limiti, che derivino da motivi connessi alla comunicazione politica»⁴⁵. Tale richiamo, ad avviso di Lasorella (se si è ben compreso il suo pensiero), non sarebbe, invece, rilevante nel senso prospettato dalla dottrina, in quanto «la Corte, molto correttamente, non si riferisce, genericamente, ai programmi di informazione ma, conformemente al dato testuale della legge, alla «diffusione di notizie nei programmi di informazione»»⁴⁶. In tale prospettiva, continua Lasorella, la Corte vorrebbe semplicemente dire che «le emittenti non sono chiamate a “bilanciare” le notizie, a seconda del fatto che riguardino l'una o l'altra forza politica»⁴⁷. In tale ottica, per garantire l'ampiezza della garanzia della «diffusione di notizie»,

⁴⁵ G. LASORELLA, *La «par condicio» televisiva revisited...*, cit., 8, nota 21.

⁴⁶ Lc. ult. cit.

⁴⁷ Lc. ult. cit.

sempre secondo il Presidente AGcom, la Corte, nella sent. n. 155 del 2002 ha sentito «la necessità di precisare la portata di tale nozione, precisando che essa vada intesa [cit. testuale della sent. della Corte - n.d.r.] “secondo un dato di comune esperienza, nella sua portata più ampia, comprensiva quindi della possibilità di trasmettere notizie in un contesto narrativo-argomentativo ovviamente risalente alla esclusiva responsabilità della testata”»⁴⁸. Tale conclamata «piena libertà nella diffusione di notizie» non impedirebbe, tuttavia, sempre secondo Lasorella, «l'esistenza di vincoli e di limitazioni, ai sensi dell'art. 5, anche per l'informazione politica, al fine di «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»⁴⁹. Alla luce di tali elementi, conclude Lasorella, non sembra possa dedursi dalla sentenza n. 155 del 2002 una sorta di impossibilità in radice di una regolamentazione dell'informazione politica durante le campagne elettorali⁵⁰.

Se si è ben compreso, quindi, la tutela ex art. 2 comma 2 della l. n. 28 del 2000, che riguarderebbe la sola «diffusione di notizie» (tutela che sarebbe consistente, come detto, nella non necessaria “pesatura” delle notizie stesse in relazione ai vari soggetti politici coinvolti), non impedirebbe all'AGcom, alla stregua della sent. n. 155 del 2002 così intesa, di prendere in considerazione, ai fini della salvaguardia del diritto ad essere informato del cittadino, qualsiasi criterio limitativo, incluso il profilo della mera presenza del soggetto politico nella trasmissione informativa.

In realtà ci si permette di dissentire con tale impostazione, in quanto, la dottrina a cui si fa riferimento nel saggio in esame, comprensiva della posizione di chi scrive, non si è mai sognata di affermare che non sia possibile regolare l'informazione durante la campagna elettorale, anche a mente del chiaro disposto dell'art. 5, comma 1 della legge n. 28 del 2000. Il problema, alla luce di quanto più sopra si evidenziava, è quello della tipologia di regolazione che può essere imposta all'informazione, quale processo comunicativo che parla della politica e non dà voce alla politica e che, come tale, non può essere valutato, alla stregua della comunicazione politica, avendo riguardo allo spazio attribuito ai soggetti politici, distaccati dal contesto notiziale. Quindi, la portata riduttiva che viene prospettata nel suo contributo da Giacomo Lasorella per l'art. 2 comma 2 della legge n. 28 del 2000, che discenderebbe dal fatto che essa testualmente si riferisce alla «diffusione di notizie», non sembra sussistere, nella misura in cui tale disposizione va intesa come obbligo di regolare l'informazione conformemente alla sua natura. Non ci sembra che la sentenza n. 155 del 2002 possa essere letta come indicato da Lasorella, come se attribuisse una particolare pregnanza all'utilizzo del termine «diffusione di notizie». In realtà, a mio avviso, la Corte non fa altro che riportare il contenuto della disposizione, non enfatizzando in essa la presenza del termine «diffusione di notizie nei programmi di informazione», ma ponendo invece l'accento, subito dopo, sulla circostanza che la disposizione «preclude che in questi

⁴⁸ Lc. ult. cit.

⁴⁹ Lc. ult. cit.

⁵⁰ Lc. ult.cit.

programmi, che certamente costituiscono un momento ordinario, anche se tra i più caratterizzanti dell'attività radiotelevisiva, all'emittente possano essere imposti limiti, che derivino da motivi connessi alla comunicazione politica»⁵¹. Viene fatto riferimento, quindi, a “questi programmi” intesi nella loro integralità e non limitatamente alla diffusione di notizie. E non è casuale che la Corte affermi, subito dopo, che «[l]'espressione “diffusione di notizie” va pertanto intesa, del resto secondo un dato di comune esperienza, nella sua portata più ampia», sottintendendo con ciò la ricomprensione di ogni possibile espressione dell'attività comunicativa radiotelevisiva in cui la politica è oggetto di narrazione e non diretta protagonista.

La sent. n. 155 del 2002, ribadisco, ha voluto esprimere un *favor libertatis* per l'attività di espressione di identità politica mediante il mezzo radiotelevisivo da parte di soggetti privati: l'eccezionalità delle limitazioni connesse alla comunicazione politica comporta la non estensibilità, fuori da quel contesto, di questo tipo di limite (parità di trattamento nell'accesso per l'espressione diretta della propria visione di “parte”). La sentenza ricorda alla politica che lo spazio che le viene attribuito sulla televisione non è fine a sé stesso, ma è per realizzare la sovranità informata del popolo. Se un partito non fa nulla di significativo, per quale motivo bisognerebbe dargli la parola in un contesto informativo, solo per “par condicio” con un altro partito che invece ha fatto qualcosa che merita di essere conosciuto, anche riportando la sua viva voce, ma contestualizzata e commentata in modo distaccato ed imparziale?

Sotto tale profilo, la ricostruzione da me ribadita, che è comunque il frutto di un'interpretazione logico-sistematica, è confermata anche dai lavori preparatori dell'art. 2 comma 2 della legge n. 28 del 2000.

La disposizione in esame non era compresa nel testo originale, ma fu introdotta, in prima lettura presso il Senato, nell'ambito di una serie di emendamenti presentati in assemblea dalla maggioranza, intesi a sostituire i primi quattro articoli del testo originario⁵². L'opposizione aveva in realtà proposto una disciplina dell'informazione radiotelevisiva basata sul modello francese, più volte espressamente evocato in quella sede⁵³. 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 informazione⁵⁴. Queste ultime, ritenute soggette all'osservanza dei principi della completezza ed obiettività dell'informazione e del pluralismo informativo, sono valutate,

⁵¹ V. sent. n. 155 del 2002, cit., 2.2, primo capoverso, *Considerato n Diritto*.

⁵² Emendamenti 1.1000, 2.1000, 3.1000 e 4.1000, presentati dal sen. Villone e da lui illustrati nella seduta pom. n. 693 del 14 ottobre 1999 e nella seduta ant. n.696 del 20 ottobre 1999, approvati dall'aula in tale stessa seconda seduta.

⁵³ Vedi in particolare già il ddl S 4225 (La Loggia ed altri), artt. 1 e 2 ed i successivi emendamenti presentati in assemblea dinanzi al Senato, illustrati dai senatori La Loggia, Schifani, Lauro e Pastore., sempre nella seduta pom. n. 693 del 14 ottobre 1999,

⁵⁴ Si consenta il rinvio, per la ricostruzione che si farà avanti nel testo, a R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione*, I, *Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Torino 2007, 48 e ss. e Id., *L'attività di comunicazione del Presidente del Consiglio nell'emergenza pandemica*, in *Giur. Cost.* 2021, 1099 e ss.. Per la dottrina francese vedi Q. EPRON, *Le temps de parole audiovisuel des personnalités politiques*, in *Jus Politicum*, n. 4/2010, <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>.

prevalentemente (alla stregua di un monitoraggio dei tempi di parola, presenza e antenna), proprio sulla base della verifica della sussistenza di un'equa ripartizione delle presenze nei notiziari delle varie forze politiche, secondo un rapporto di proporzionalità⁵⁵.

La scelta della maggioranza, trasfusa nel nuovo testo delle prime disposizioni della legge n. 28 del 2000, ha rifiutato tale impostazione, negando la centralità di tale criterio della verifica, per l'attività di informazione radiotelevisiva, di un'equa visibilità del soggetto politico, operata attraverso una semplificazione per "blocchi". Ciò è avvenuto in quanto la legislazione italiana, appunto, ha introdotto la categoria, sconosciuta nell'ordinamento francese ed in altri ordinamenti, delle trasmissioni di comunicazione politica in senso stretto, differenziandole dall'informazione, all'interno della quale ultima deve, strutturalmente e funzionalmente, ritenersi compresa in via ordinaria⁵⁶. In Francia, invece, 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 ragionevolmente risolte con criteri basati sulle presenze⁵⁷.

In tal modo, attraverso il combinato disposto dell'art. 2 comma 2 e dell'art. 5 della legge n. 28 del 2000, è evidente la volontà del legislatore di differenziare adeguatamente il fenomeno della diretta espressione di opinioni e valutazioni politiche (ingabbiate nei moduli in contraddittorio della comunicazione politica e unilaterale dei messaggi autogestiti) dalla

⁵⁵ Tale ripartizione è stata parametrata all'inizio mediante la c.d. regola dei tre terzi (1969-2000), sviluppatasi 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, ribadendosi 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 partizione, 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*».

⁵⁶ Su tali profili si veda, se si vuole, ancora vedi R. BORRELLO e A. FROSINI, *La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive di rilievo politico*, cit., 70 e ss.

⁵⁷ Per altro, occorre 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 settore (vedi ancora R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione, I, Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, cit., lc. ult. cit.).

narrazione della politica in cui, come più volte si è evidenziato, la presenza del soggetto politico è strumentale e conformata alle esigenze di tale narrazione⁵⁸.

3.3. segue: il ruolo della giurisprudenza del giudice amministrativo

Un aspetto molto importante, esaminato nel contributo del Presidente AGcom, è quello dell'orientamento giurisprudenziale espresso dal giudice amministrativo, principalmente dal Consiglio di Stato, in ordine all'utilizzo del tempo di parola del soggetto politico, per valutare le trasmissioni informative.

Viene, innanzitutto, ricordata la svolta espressa dai giudici di Palazzo Spada, mediante le note decisioni 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 perseguita⁵⁹. Una “sovra rappresentazione” del maggior partito della coalizione di centro-sinistra in due programmi di approfondimento informativo, è stata giustificata dalla sentenza, 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 è stato 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”, è stato specificato 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”⁶⁰.

Afferma Giacomo Lasorella che, in realtà, le decisioni «implicitamente sembrano ammettere la legittimità di un monitoraggio di natura quantitativa almeno durante i period[i] elettorali». Va osservato, al riguardo, che, in verità, le fattispecie concrete esaminate erano 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 politica⁶¹. In realtà, al di là del carattere di *obiter dictum* di tale passaggio, fin da subito è stato

⁵⁸ In tale angolazione lo stesso G. Lasorella, richiama nel suo articolo (*op. cit.*, 12) l'esperienza francese, ammettendo nella sostanza l'assenza in quell'ordinamento della distinzione comunicazione/informazione, senza tuttavia convenire sulle deduzioni consequenziali che da ciò dovrebbero scaturire, sul piano dell'utilizzabilità in Italia del tempo di parola.

⁵⁹ Tar Lazio, sez. I, 4 febbraio 2014, 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., 216 e ss.

⁶⁰ Vedi per tutte la citata sentenza n. 6067 del 2014 del Consiglio di Stato, par. 7.3.

⁶¹ Ivi, par. 7.1., 6 del testo disponibile su www.giustiziaamministrativa.it.

rilevato come una lettura coerente e sistematica delle sentenze sopra menzionate, deve far ritenere che la problematicità del criterio del tempo di parola, come parametro dominante per valutare le trasmissioni informative, sussista anche per il periodo elettorale⁶².

Ciò è stato poi confermato da ulteriori pronunce dello stesso Consesso, in una serie di decisioni, esaminate nell'articolo di Lasorella, adottate tra il 2022 ed il 2023, nell'ambito di una persistente e più generale critica nei confronti delle scelte regolatorie dell'AGcom⁶³.

Tali decisioni, in buona sostanza, riferendosi a fattispecie collocate nel periodo elettorale, hanno implicitamente confermato, nel censurare il criterio quantitativo utilizzato come prevalente, che l'art. 2 comma 2 della legge n. 28 del 2000 si applica anche in detto periodo.

Lasorella, dal canto suo, non disconosce, rispetto ad esse, «i limiti di un approccio meramente quantitativo», ma ritiene che l'orientamento del giudice amministrativo sembri implicare «per molti aspetti una apparente inappellabile svalutazione complessiva di tale approccio (in verità non in tutte le pronunce citate), che non viene considerato nemmeno idoneo a configurare un indice sintomatico di una possibile anomalia, meritevole di una eventuale integrazione o approfondimento⁶⁴». La seconda critica mossa nei confronti del Consiglio di Stato concerne la presunta sottovalutazione della «... inevitabile discrezionalità di un giudizio di merito fondato su criteri solo qualitativi»⁶⁵, discrezionalità che, sempre ad avviso di Lasorella, potrebbe portare ad una «indebita compressione proprio di quella libertà di espressione (e della corrispondente libertà editoriale) che costituisce il cardine stesso del processo informativo, e che, come tale, difficilmente si presta al vaglio, non solo del giudice, ma anche di una autorità amministrativa indipendente»⁶⁶.

In realtà, potrebbe obiettarsi che la criticità dell'approccio quantitativo, evidenziato dal Consiglio di Stato, deriva dalle gravi ragioni sostanziali ampiamente messe in luce più sopra, che mettono in gioco la ratio stessa della regolazione della c.d. *par condicio*.

In tale prospettiva, l'inosservanza del criterio del tempo di parola, inteso in senso assoluto, non sembra possa essere considerata indice sintomatico di una possibile anomalia, in quanto non è idoneo, in radice, il suo utilizzo secondo tale modalità acritica. In secondo luogo, l'utilizzo di criteri qualitativi non appare lesivo della libertà di informazione, in quanto, innanzitutto, la discrezionalità dell'AGcom è comunque verificata dal giudice amministrativo sotto il profilo della ragionevolezza, nella logica dell'eccesso di potere e, inoltre, ciò che appare realmente lesivo della libertà di informazione è costringere l'emittente a informare, preoccupandosi essenzialmente di dare visibilità ai soggetti politici dell'arena, a prescindere dalla loro esposizione nei fatti della politica.

Nell'articolo di Lasorella non si fa riferimento, a quello che, per quanto ci consta, è l'ultimo pronunciamento del Consiglio di Stato in materia, risalente al 2024⁶⁷.

⁶² Cfr. in tal senso O. GRANDINETTI, *La par condicio nei programmi di informazione: alcuni sviluppi più recenti*, cit., 218.

⁶³ G. LASORELLA, *La «par condicio» televisiva revisited...*, cit., 14 e ss. Si tratta di C.S., VI, 1 dicembre 2022, n. 10569; Id, 17 gennaio 2023, nn. 545, 547, 549 e 551

⁶⁴ G. LASORELLA, *La «par condicio» televisiva revisited...*, cit., 15.

⁶⁵ Lc. ult. cit.

⁶⁶ Lc. ult. cit.

⁶⁷ Cons. St., VI, sent. 4 dicembre 2024, n. 9726.

Tale decisione ha esaminato un ordine di riequilibrio, adottato nei confronti dell'emittente Sky, sulla base della delibera n. 299/22 Cons. dell'Autorità, relativa alle elezioni politiche del 2022, a cui si è fatto cenno più sopra⁶⁸.

La sentenza ha confermato l'orientamento critico nei confronti dell'utilizzo prevalente del criterio del tempo di parola rispetto alle trasmissioni informative, ma appare di estremo interesse anche perché ha collocato la problematica della regolazione ai sensi della legge n. 28 del 2000 delle trasmissioni informative, nel nuovo "ecosistema" dell'informazione a carattere digital-centrico. Tale evoluzione di contesto, a connotazione tecnologica, determina, secondo il Consiglio di Stato, la necessità di interpretare in modo meno restrittivo possibile i limiti posti all'esercizio della libertà di diffusione radiotelevisiva privata, a fronte della posizione concorrente (ed ormai prevalente) di attività svolte utilizzando la rete digitale, che non hanno limitazioni analoghe⁶⁹.

Più in dettaglio, secondo i giudici amministrativi⁷⁰, la legge n. 28 del 2000 «risente del clima storico in cui ha visto la luce, quando si trattava di contrastare gli effetti impattanti, sui principi costituzionali dello Stato di democrazia pluralista, di un modello di radiotelevisione connotato da un consolidato status di medium "forte" per antonomasia caratterizzata dalla trasmissione di contenuti irradiati in modo unilaterale, con ricezione passiva da parte del destinatario». Tale situazione è, notoriamente, profondamente mutata e l'AGcom, afferma il Consiglio di Stato, ne è ormai consapevole, visto che proprio nella delibera n. 299/22/CONS richiama *The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022* e, implicitamente tutti gli altri provvedimenti legislativi adottati a livello UE nei confronti della posizione dominante, nei processi comunicative delle grandi piattaforme digitali (*Digital service Act* del 2022 ecc.)⁷¹.

Considerato che la legge 28/2000 disciplina l'informazione radiotelevisiva, ma ormai meno del 50% degli italiani si informa attraverso i telegiornali, laddove un ruolo crescente hanno gli strumenti di informazione reperibili tramite Internet, secondo il Consiglio di Stato, la disciplina sulla par condicio non può ignorare l'esistenza di questi nuovi scenari. Questo non significa necessariamente concludere che una disciplina della par condicio televisiva non è più necessaria. Ma certamente significa che la stessa deve essere concepita e applicata in un contesto ben più ampio e complesso, generato dal mutamento tecnologico.

La ricaduta di tale prospettazione opera, sempre secondo il Consiglio di Stato, sulla valutazione di quale ruolo debba essere attribuito all'elemento quantitativo costituito dai "tempi di presenza" dei diversi soggetti politici.

⁶⁸ Vedi *supra*, par. 3.2.

⁶⁹ In tale prospettiva si è collocata la Corte cost. con la sent. n. 44 del 2025, che ha prospettato la necessità di ripensare in senso qualitativo il pluralismo radiotelevisivo, quale fattore di riequilibrio del sistema dell'informazione, caratterizzato dalla dominanza della rete internet con le sue luci ed ombre: su tale profilo si consenta il rinvio a R. BORRELLO, *La corte ripensa il pluralismo nel nuovo ecosistema digital-centrico dell'informazione*, in *Giur. cost.* n. 2/2025, 97 e ss. Vedi anche, sulla stessa sentenza, S. CALZOLAIO, *Il principio del pluralismo rovesciato. Alla riscoperta dell'ordinamento costituzionale della politica*, in *Riv. it. Di Inf. e Dir.*, 11 luglio 2025, <https://www.rivistaitalianadiinformaticadiritto.it/index.php/RIID/article/view/338/272>, 104 e ss.

⁷⁰ Vedi par. 6 della parte in *Diritto* della sent. n. 9726 del 2024 cit.

⁷¹ Vedi in particolare gli ampi riferimenti nel sottopar. 6.2 della sent. ult. cit.

Il supremo giudice amministrativo, tenendo saldi i principi fondamentali espressi dalla normativa, anche alla luce della sent. n. 155 del 2002, sulla base dell'art. 2, comma 2, della legge n. 28/2000, ha ribadito che occorre evitare che ai programmi di informazione «possano essere imposti limiti, che derivino da motivi connessi alla comunicazione politica» e che le limitazioni riguardanti le trasmissioni di informazione (circoscritte al periodo elettorale per i soggetti privati) 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». Al di fuori di ciò occorre ritenere che rimane garantita la massima espansione della libertà di manifestazione del pensiero per le emittenti private (fornitori di servizi di media), ai sensi degli artt. 21 e 41 Cost.

Sulla base di tale criterio ermeneutico, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la delibera n. 299/22/CONS fosse stata strutturata in modo da prevedere in astratto uno strumentario di valutazione sufficientemente tarato sulle particolarità dell'informazione politica radiotelevisiva, senza operare «una assimilazione tra comunicazione politica e programmi di informazione», «prevedendo per questi ultimi anche criteri di tipo qualitativo»⁷².

Dove il supremo giudice amministrativo ha individuato l'illegittimità dell'azione dell'AGCom, confermando la decisione del TAR, è stato, quindi, in sede di applicazione di tale regolamento elettorale, nel momento in cui l'Autorità ha dato priorità, tra i vari criteri cogenti previsti, al tempo di parola fruito dai soggetti politici (pur temperato dal c.d. margine di scostamento⁷³), senza considerare gli altri parametri, più latamente qualitativi, previsti dall'art. 8, comma 4, della delibera n. 299/22/CONS e senza operare una valutazione complessiva sia dei notiziari sia degli altri programmi di informazione politica⁷⁴.

Secondo il supremo giudice amministrativo il contemperamento degli interessi costituzionali, coinvolti dalla c.d. *par condicio*, deve utilizzare una pluralità di criteri, che certo non possono ridursi, in maniera pressoché esclusiva, a fattori meramente quantitativi.

⁷² Vedi n. 9 del *Diritto*. Il Consiglio di Stato parte dal richiamo contenuto nella delibera, dall'art. 7, comma 2, «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, sia per i notiziari, che per tutti gli altri programmi a contenuto informativo. Su tale base è stato ritenuto rilevante il successivo comma 3 dell'art. 7 che afferma che il parametro di riferimento non deve essere solo quello delle "presenze" e le posizioni di candidati, di esponenti politici o comunque di persone chiaramente riconducibili ai partiti e alle liste concorrenti, ma anche le posizioni di contenuto politico espresse da soggetti e persone non direttamente partecipanti alla competizione elettorale». Tali parametri anche qualitativi vengono valutati sulla base delle norme dell'art. 8 che fa riferimento al «tempo di parola» e al «tempo di notizia», ma considera anche, con riferimento ai programmi di approfondimento informativo, anche altri parametri (comma 5): *format*, modalità di realizzazione del contraddittorio, a seconda che il programma preveda un dibattito, con la presenza di esponenti di forze politiche distinte, oppure un'intervista singola; del tipo di intervento a seconda se la partecipazione del soggetto politico avviene in diretta (studio o collegamento esterno) o si tratta di un intervento registrato che non consente un confronto dialettico; periodicità di ciascun programma; argomento trattato, tenendo anche conto dell'agenda politica del periodo oggetto di analisi e del dettaglio degli argomenti trattati nei programmi anche in relazione alle effettive iniziative di rilevanza politico-istituzionale assunte dai soggetti politici. Infine, in base al comma 7 dell'art. 8, la verifica tesa a verificare un eventuale squilibrio va compiuta unitariamente con riferimento tanto ai notiziari quanto agli altri programmi di informazione, non potendo essere l'indagine limitata ad una sola di queste categorie.

⁷³ Pari nel 2022 al 20%.

⁷⁴ Sent. cit., n. 9.1.1 del *Diritto*.

Ma ecco allora, come si anticipava più sopra, che il Consiglio di Stato introduce, in tale angolazione, un elemento di novità, affermando che il progresso tecnologico, con le nuove forme di comunicazione politica possibili sulla Rete, non gravate degli stessi oneri delle emittenti televisive, rende il criterio del tempo di parola, già di per sé incongruo nella forma dominante, ancora più pregiudizievole in quanto discriminatorio nell'esercizio della libertà editoriale, rispetto agli operatori della Rete.

3.4. Lo sguardo sul futuro

Il criterio del tempo di parola, come confermato più volte dal Consiglio di Stato, ha delle indubbie criticità, sia ove sia previsto in astratto come criterio esclusivo, sia ove, previsto in astratto assieme ad altri criteri non quantitativi, sia applicato in concreto in forma esclusiva.

Come ci narra Giacomo Lasorella, già dopo le elezioni politiche del 2022, l'Agcom ha avviato un processo di riflessione e di possibile revisione del criterio⁷⁵.

Tale processo è avvenuto, fundamentalmente, attraverso due strade: a) la Segnalazione al Governo del 2023, che ha prospettato, tra l'altro, la necessità di un intervento legislativo proprio sul delicato snodo informazione/comunicazione politica⁷⁶; b) l'adozione di correttivi, formali e sostanziali, al tempo di parola in sede di adozione dei regolamenti elettorali per le Europee del 2024 e dei referendum e delle elezioni regionali in Liguria del 2025.

Per quanto riguarda il primo profilo, nella Segnalazione si è messa in luce l'esigenza di un intervento legislativo inteso a determinare «principi e parametri oggettivamente riscontrabili anche attraverso controlli sistematici e tecnologicamente sostenibili, che consentano di valutare il caso concreto al fine di verificare se la presenza dei soggetti politici nei programmi informativi sia o meno funzionale a garantire la completezza e l'imparzialità dell'informazione, ovvero se vi sia stato un ingiustificato trattamento differenziato tra i vari schieramenti politici»⁷⁷. Tale esigenza è stata legata proprio alla «... mancanza di parametri quantitativi predefiniti dalla legge, che allo stato sussistono solo per i programmi di comunicazione politica» che avrebbe costretto l'Autorità ad estendere «l'applicazione del criterio di tipo quantitativo (rilevazione del tempo di parola fruito dal soggetto politico), quale unico criterio oggettivo adottabile, mitigandolo con il ricorso a criteri di tipo qualitativo ...al fine di effettuare valutazioni sul pluralismo dell'informazione»⁷⁸.

⁷⁵ G. LASORELLA *La «par condicio» televisiva revisited...*, cit., 6.

⁷⁶ *Segnalazione al Governo del 28 luglio 2023 ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 per la revisione della normativa in materia di comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione*, <https://www.Agcom.it/pubblicazioni/segnalazioni-al-governo/segnalazione-al-governo-28-luglio-2023>, spec. 23 e ss.

⁷⁷ *Segnalazione ...*, cit., 46. Nello stesso punto si fa presente che «La dicotomia programmi di comunicazione politica/programmi di informazione, recata dalla legge n. 28/2000, appare ormai anacronistica in ragione della commistione di generi e format che caratterizza i palinsesti televisivi, soprattutto in considerazione del ruolo assunto dalle piattaforme digitali anche ai fini della fruizione di informazione».

⁷⁸ Vedi sulla *Segnalazione* cit., G. E. Vigevani e M. Cazzaniga, *Comunicazione politica e Costituzione tra televisione e piattaforme digitali...*, cit., 22 e ss.

Sotto il secondo profilo, in relazione al mancato intervento del legislatore rispetto alla menzionata Segnalazione, l’Autorità, in sede di Regolamento per le Europee⁷⁹, ha, in realtà, mantenuto, a normativa primaria immutata, la centralità del criterio del tempo di parola dei soggetti politici nel monitoraggio delle trasmissioni di informazione, con alcuni correttivi. Ciò è avvenuto, da un lato, allargando la rilevazione dai soli telegiornali ai programmi di informazione nelle loro varie espressioni (sia pure con una rilevazione separata degli uni e degli altri e, all’interno dei programmi, con una distinzione tra quelli a cadenza giornaliera e quelli a cadenza settimanale) e, dall’altro, attuando una forma di ponderazione del tempo di parola, attraverso la connessione con gli indici di ascolto relativi a specifiche fasce orarie predeterminate⁸⁰.

Il cuore della regolazione, sotto il profilo dello scopo del monitoraggio, ha continuato ad essere, quindi, quello di «verificare che il tempo fruito dalle varie forze politiche fosse proporzionale alla loro rispettiva consistenza parlamentare, con riferimento all’intera programmazione informativa»⁸¹. Non si cerca la valutazione della qualità della narrazione della politica (mediante criteri logico-estrinseci), ma la garanzia di distribuzione equitativa di spazi alle opinioni e valutazioni dei soggetti politici, non valorizzate rispetto ai contesti informativi a cui esse dovrebbero essere strumentali, ma considerati come un valore in sé.

In tale prospettiva il carattere “correttivo” del collegamento all’*audience* del tempo di parola (pesato in relazione alla consistenza della platea a cui le opinioni e valutazioni sono dirette) serve a realizzare in modo più effettivo la parità di trattamento dei soggetti politici, ma avendo riguardo alla loro diretta capacità di espressione e non come oggetto di informazione.

Giacomo Lasorella afferma, poi, che sarebbe avvenuta l’introduzione da parte dell’AGCom di un perfezionamento sul piano procedimentale consistente nella trasmissione su base prima quattordicinale, poi settimanale, e poi giornaliera, in relazione alle diverse fasi della campagna elettorale, dei dati relativi ai tempi, ponderati con gli indici di ascolto⁸². A questo punto le emittenti possono controdedurre nelle successive ventiquattr’ore, rispetto agli eventuali scostamenti rilevati e l’Autorità interviene sui casi concreti, utilizzando in via sussidiaria i criteri qualitativi⁸³. In sostanza l’Autorità, pur mantenendo fermo, in prima battuta, un approccio quantitativo (con la ponderazione dei dati d’ascolto), avrebbe svolto *ex post*, attraverso il contraddittorio con le emittenti, una valutazione motivata degli eventuali elementi “qualitativi” idonei a giustificare possibili scostamenti dai predetti criteri quantitativi, con ciò intendendo recepire le indicazioni della giurisprudenza (e della dottrina), ma nel contempo minimizzare il rischio di valutazioni soggettive o arbitrarie.

⁷⁹ Delibera n. 90/24/CONS del 12 aprile 2024 *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 i giorni 8 e 9 giugno 2024*, in www.agcom.it.

⁸⁰ Delibera n. 90/24 CONS cit., artt. da 7 a 10. In particolare vedi gli artt. 8, commi 3 e 4 e 9. Sul punto vedi G. LASORELLA *La «par condicio» televisiva revisited...*, cit., 17 e ss.

⁸¹ G. LASORELLA *La «par condicio» televisiva revisited...*, cit., 18.

⁸² G. LASORELLA *La «par condicio» televisiva revisited...*, cit., 19.

⁸³ Lc. ult. cit.

Nella visione dell'AGcom i parametri quantitativi, corretti attraverso gli indici di ascolto, sarebbero una sorta di sonda di rilevazione intesa a snidare “anomalie”, per poi approfondire, anche mediante i criteri qualitativi, i casi di specie, alla luce delle controdeduzioni delle emittenti interessate⁸⁴.

Certamente tale prassi applicativa bilancia gli effetti non virtuosi del criterio quantitativo, ma non sembra neutralizzarne la problematicità di partenza. Sotto tale profilo, la riferita acquiescenza delle emittenti e dei soggetti politici⁸⁵ non si traduce in sé nella certificazione della correttezza sul piano ordinamentale del criterio del tempo di parola.

4. Conclusioni

Questa della distinzione tra informazione e comunicazione politica è, abbiamo visto, una scelta legislativa avente un alto valore strategico nella filosofia di un modello regolativo severo, ma proporzionato, sul piano della ragionevolezza, rispetto alle peculiarità del sistema radiotelevisivo italiano.

Si è voluto evitare, come si è visto, che l'ambiguità insita nell'informazione fatta “con” i soggetti politici, attraverso un prodotto comunicativo in cui è incorporata la voce in diretta o registrata del soggetto politico stesso, si traduca in una forma di criptopropaganda, nella quale tale soggetto è posto nella condizione di esprimere opinioni e valutazioni politiche, in un contesto che dovrebbe essere informativo e rispetto al quale il focus è quello di offrire al cittadino fatti narrati e commentati dall'angolazione di soggetti esterni e non dei diretti protagonisti. L'utente è portato a fidarsi del prodotto professionale del notiziario o dell'approfondimento informativo e gli deve essere assicurata una trasparente chiave di lettura della politica e non il dato grezzo di posizioni di parte, calate in un contesto formalmente informativo.

In questo quadro si possono trarre utili indicazioni dalle due sentenze a cui abbiamo fatto riferimento più sopra, in relazione al nuovo assetto dell'ecosistema informativo.

La Corte costituzionale con la sentenza numero 44 del 2025⁸⁶ ha evidenziato la necessità di un'informazione di qualità che deve essere assicurata dal mezzo radiotelevisivo, caratterizzato dalla consolidata strutturazione editoriale-professionale., in via di riequilibrio rispetto alle disfunzioni della Rete. Il Consiglio di Stato con la sentenza del 2024⁸⁷ ha fornito una chiave interpretativa della vigente normativa, ponendo in rilievo come le restrizioni previste per l'informazione radiotelevisiva vadano opportunamente interpretate in modo ragionevole, per evitare che siano discriminatorie, rispetto agli operatori della rete Internet, privi di altrettanti limiti stringenti.

⁸⁴ Lc.ult. cit.

⁸⁵ G. LASORELLA *La «par condicio» televisiva revisited...*, cit., 20, che cita come *best practice* la delibera n. 156/2024/CONS, con la quale è stato archiviato un procedimento avviato nei confronti della società La7 Spa per presunta violazione dell'art. 5 della l. 28 del 2000.

⁸⁶ Vedi *supra* 22, nota 70.

⁸⁷ Vedi *supra*, 21 e ss..

L'utilizzo del tempo di parola, anche se ponderato e temperato, non convince, a maggior ragione, per l'impatto negativo che potrebbe determinare in ordine ai due profili messi in luce.

In conclusione, non posso non apprezzare lo sforzo dell'Autorità garante di trovare la quadratura del cerchio rispetto all'esigenza di criteri oggettivi e certi rispetto alla valutazione dell'attività informativa, ma sembra che la strada seguita rischi di non conseguire pienamente l'obiettivo, costituzionalmente qualificato, delineato in modo inequivoco dalla sentenza n. 155 del 2002, che ha affermato che «[i]l 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 - come sostiene la difesa delle parti private - [della] "pari visibilità dei partiti", quanto piuttosto ... [quello del] corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda, indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, il sistema democratico»⁸⁸.

⁸⁸ Sent. n. 155 del 2002 cit., n. 2 del *Considerato in Diritto*.