

ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITA' DI BOLOGNA

SCUOLA DI LETTERE E BENI CULTURALI

**Corso di laurea magistrale in
SCIENZE DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA E SOCIALE**

**Diritto di accesso, pluralismo e *par condicio*
nel sistema radiotelevisivo italiano**

**Tesi di laurea in
Diritto delle amministrazioni pubbliche**

Relatore Prof. Daniele Donati Correlatore Prof.ssa Marina Caporale

Presentata da Francesca Casamassima

Sessione

terza

Anno accademico

2013-2014

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO 1

Il principio del pluralismo: come nasce e si evolve nell'ambito radiotelevisivo italiano

1. Il sistema radiotelevisivo italiano dal 1954 ai giorni d'oggi
 - 1.1.1 Dalla radio alla nascita della Rai
 - 1.1.2 Gli anni '60 del sistema radiotelevisivo italiano
 - 1.1.3 Le sentenze nn. 225 e 226 del 9 e 10 luglio 1974 Corte costituzionale e la legge n. 103 del 1975
 - 1.1.4 Dagli anni '80 alla fine del monopolio pubblico
 - 1.1.5 Dalla legge Mammi, una "legge-fotografia" alla legge Maccanico, una "legge di sistema"
 - 1.1.6 Dal Testo Unico del 2005 ai giorni d'oggi
2. Un pluralismo non delle idee ma dei soli programmi trasmessi
 - 1.2.1 Pluralismo dell'informazione: obiettivo raggiunto?
 - 1.2.2 Il servizio pubblico radiotelevisivo: dal monopolio ai giorni nostri
 - 1.2.3 Il servizio pubblico generale radiotelevisivo in Europa

CAPITOLO 2

La legge 7 agosto 1990, n. 241 e il diritto di accesso

2. Il diritto all'informazione e all'accesso nei principali Paesi europei

2.1.1 Unione Europea: quali le norme che regolano il diritto di accesso?

2. Diritto di accesso all'informazione e Pubblica Amministrazione

2.2.1 Necessità di trasparenza: dalla legge 150/2000 al “decreto trasparenza” del 2013

2.2.2 Gli strumenti di accesso all'informazione e *Legalleaks*

3. La radiotelevisione italiana tra servizio pubblico generale ed autorità garanti

2.3.1 Il contratto nazionale di servizio

2.3.2 L'AgCom come garante del principio pluralistico

2.3.3 La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi: identità e compiti

2.3.4 Comunicazione politica e programmi di accesso

CAPITOLO 3

Comunicazione politica, *par condicio* e televisione: trinomio perfetto?

1. Comunicazione e politica: tecniche e strumenti

3.1.1 Brevi cenni della comunicazione politica

3.1.2 Comunicazione politica e comunicazione elettorale in tv

2. La *par condicio* in televisione: com'è regolamentata

3.2.1 Le leggi 81-515/1993: la solita Italia ritardataria

3.2.2 Nuovo millennio, nuova legge: la *par condicio* nella legge n. 28/2000

3.2.3 La *par condicio* nelle emittenti radiotelevisive locali

3. AgCom, TAR Lazio e pluralismo in televisione: il caso

CONCLUSIONI

APPENDICE

BIBLIOGRAFIA

RINGRAZIAMENTI

Il diritto di accesso, la *par condicio* ed il pluralismo dell'informazione si intersecano, in questo lavoro, in quello che è l'ambito del diritto delle pubbliche amministrazioni e il diritto dei media e dell'informazione.

L'interesse nei confronti delle suddette discipline nasce dall'esperienza del laboratorio di sussidiarietà orizzontale frequentato durante l'anno accademico in corso nel quale ho potuto maturare e toccare con mano le sfaccettature di entrambi gli ambiti sopra citati.

Da una parte, il diritto delle amministrazioni pubbliche in cui incontriamo il diritto di accesso – trattato, come si vedrà, nel 2 capitolo – da connettersi al diritto dell'informazione in cui la “patata bollente” del sistema radiotelevisivo italiano, trova la propria dimora.

Nel primo capitolo, verrà affrontato l'*iter* legislativo riguardante il sistema radiotelevisivo italiano, dal 1954 ad oggi, per permettere di comprendere, attraverso le difficoltà di natura burocratica con cui la televisione italiana e di conseguenza anche l'informazione, sia entrata continuamente a contatto. Questo *excursus* risulta necessario poiché ha il compito di chiarire ed “inquadrare” l'ambito normativo italiano ed europeo in cui i *mass media*, oggi, operano.

Nel secondo capitolo, si delinea l'ambito del diritto di accesso all'informazione. Con una introduzione riguardante il suddetto, disciplinato nella legge n. 241/1990, si andrà poi ad analizzare il connubio diritto dell'informazione (nella sua triplice caratterizzazione) – diritto di accesso.

Il terzo ed ultimo capitolo, incontra la comunicazione politica e il principio della *par condicio* nel sistema radiotelevisivo italiano. Si guarderanno i programmi di informazione, di comunicazione politica e i messaggi autogestiti ed il diritto di accesso al mezzo radiotelevisivo in periodo di campagna elettorale. Si prenderà, infine, in esame la sentenza del TAR Lazio, emanata il 4 febbraio 2014, n. 1392 come esempio di presunta *par condicio* lesa nei confronti degli esponenti del Partito della Libertà.

Questo lavoro vuole dare uno sguardo di insieme al mutamento che diritto dell'informazione, diritto delle pubbliche amministrazioni e comunicazione stanno vivendo anche in risposta all'avvento dei nuovi *media*.

Avendo sottoposto ad esame il faticoso *iter* legislativo in materia di radiotelevisione in Italia e analizzato il principio pluralistico e la *par condicio*, ho potuto constatare quanto la legislazione italiana sia stata da sempre abbastanza scarna oppure lenta, nei confronti delle principali realtà europee.

A riguardo, cercando di trarre una conclusione e, in linea di massima, una probabile spiegazione in merito, mi sento di dover “spendere” qualche parola in riferimento anche alla realtà politica che, credo fermamente, influisca in ogni aspetto della vita specialmente poi, in un ambito “caldo” come quello dell'informazione da incrociarsi col diritto e con i *mass media*. Un Paese in cui un cittadino, per rinnovare la propria carta di identità, ha il dovere di ritornare nella propria cittadella di nascita e quindi, di residenza, e non poter usufruire quindi della massiccia tecnologia che ormai ci circonda, non potrà essere di certo il massimo negli altri campi, soprattutto quello riguardante l'informazione e l'accesso ad essa.

Si dovrebbe scavare a fondo per cercare di eliminare le numerose barriere che ancora ostacolano la comunicazione, dapprima interna e poi, esterna. Eliminare la troppa burocrazia che da sempre va a braccetto con il nome Italia e cominciare, innanzitutto, ad insegnare l'utilizzo delle principali tecnologie a chi riveste ruoli negli uffici della Pubblica Amministrazione. Il cittadino dovrebbe avere la possibilità di diventare maggiormente partecipe, soprattutto attraverso i *social media*, dell'attualità politica affinché sia egli stesso in grado di permettere a sé stesso la garanzia di avere di fronte un pluralismo dell'informazione, quello che davvero fa di un Paese, un Paese democratico. Si correrà il rischio, altrimenti, di “*essere corrotti con le loro menzogne, abituandoci a diventare conigli*”, per utilizzare, parafrasando, un passo di *Venuto al mondo*, di Margaret Mazzantini.

BIBLIOGRAFIA

Volumi

- Ardigò A. (a cura di), *La partecipazione negata – Soggetti e programmi dell'accesso*, Roma, Rai – VPT, 1987
- Barile P., Zaccaria R. (a cura di), *Rapporto '93 sui problemi giuridici della radiotelevisione in Italia*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1994
- Bassan F., Tosi E. (a cura di), *Diritto degli audiovisivi – Commento al nuovo Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi e Radiofonici come modificato dal D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 44*, Milano, Giuffrè Editore, 2012
- Benedetti A., *Il programma dell'accesso*, Genova, Erga Edizione, 1999
- Bettinelli E., *Par condicio – Regole, opinioni, fatti*, Torino, Einaudi Editore, 1995
- Bonomo A., *Informazione e pubbliche amministrazioni – Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, Cacucci Editore, 2012
- Cammelli M., Dugato M. (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2008
- Caniglia E., *Forme della comunicazione politica*, Novara, UTET Università, 2013
- Caporale M., *Il pluralismo delle intenzioni. Il sistema radiotelevisivo nazionale e la gestione delle frequenze* in Merloni F. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè Editore, 2008
- Caretti P., *Diritto dell'informazione e della comunicazione – Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, Bologna, Il Mulino, 2013
- Castells M., *Comunicazione e potere*, Milano, Università Bocconi, 2009
- Chimenti A., *L'ordinamento radiotelevisivo italiano*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007
- Di San Luca G. C., *Diritto di accesso e interesse pubblico*, Napoli, Jovene Editore, 2006

- Diana G. A., *Il diritto di accesso e la tutela dell'interesse qualificato del cittadino verso la Pubblica Amministrazione*, Padova, CEDAM, 2000
- Frosini T. E., *Il decreto-legge sulla par condicio nella forma di governo in transizione*, in Modugno F. (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, Giuffrè Editore, 1997
- Gardini G., *La televisione e il tostapane: il ruolo dei media nella trasparenza dei processi democratici* in Merloni F. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè Editore, 2008
- Gardini G., *Le regole dell'informazione – Dal cartaceo al bit*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013
- Gianniti L., *In margine dell'iter parlamentare della disciplina sulla par condicio*, in Modugno F. (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, Giuffrè Editore, 1997
- Grandi R., *La comunicazione pubblica – Teorie, casi, profili normativi*, Roma, Carocci Editore, 2013
- Magnani C., *Pluralismo, informazione e radiotelevisione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014
- Manetti M. (a cura di), *Europa e informazione*, in *Quaderni della rassegna di diritto pubblico europeo*, 3, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004
- Manganaro F., Tassone A. R. (a cura di), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto d'informazione*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2000
- Mazarolli L. A., *L'accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione*, Padova, CEDAM, 1998
- Mazzoleni G., *La comunicazione politica*, Bologna, Il Mulino, 2012
- Niccolai S., *Una critica sulla par condicio*, in Modugno F. (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, Giuffrè Editore, 1997
- Nicita A., Ramello G. B., Silva F. (a cura di), *La nuova televisione – Economia, mercato, regole*, Bologna, Il Mulino, 2008

- Oliveri L., *Il decreto trasparenza negli enti locali – Guida all'applicazione del d. lgs. 33/2013*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2013
- Perrucci A., Richeri G., *Il mercato televisivo italiano nel contesto europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003
- Razzante R., *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione – Privacy, diffamazione e tutela della persona. Libertà e regole nella rete*, Padova, CEDAM, 2011
- Saltari L., *Diritto e processo amministrativo*, Assago, IPSOA, 2008
- Sica S., Zeno – Zencovich V., *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, CEDAM, 2012
- Zaccaria R., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, CEDAM, 2007
- Zaccaria R., *Leggi in materia di informazione e di comunicazione*, Padova, CEDAM, 1996
- Zaccaria R., *Materiali per un corso sulla libertà di informazione e di comunicazione*, Padova, CEDAM, 1996

Articoli

- Anselmi G., *L'informazione taroccata*, in *Il Mulino*, 52(406), 2003, pp. 334 – 341
- Borrello R., *Alcune notazioni sull'attuale assetto del servizio pubblico radiotelevisivo in Italia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, 4, pp. 3635 – 3656
- Borrello R., *Profili problematici dell'accesso al mezzo radiotelevisivo*
- Borrello R., *Soggetti politici e trasmissioni radiotelevisive: prime riflessioni comparatistiche sulla legge n. 28 del 2000*
- Cassese S., *Il servizio televisivo pubblico in un sistema maggioritario*, in *Economia della Cultura*, n. 2, vol. 13, 2003, pp. 219 – 222
- De Vescovi F., *TV: omologazione o diversificazione? Pubblico, commerciale o a pagamento: tre modelli in un sistema unico*, in *Problemi dell'Informazione*, n. 3, Il Mulino, 2002, pp. 379 – 388
- Fabiani M., *La concessione del servizio pubblico radiotelevisivo*
- Felsiani F. M., *In tema di riforma della governante della Rai*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011, 1, pp. 1 – 18
- Gardini G., *Televisione, libero mercato e interesse pubblico*, in *Diritto pubblico*, 3, Il Mulino, 2005, pp. 826 e ss.
- Gardini G., *Dal "servizio pubblico" al "sistema" radiotelevisivo: la breve storia di un grande fallimento*, in *Diritto pubblico*, 2, 2008
- Guazzaloca G., *Storia e storie della televisione in Italia – Il primato della politica*, vol. 3, pp. 559 – 566
- Manacorda P. M., *Le regole europee per l'intervento pubblico*, in *Economia della cultura*, 3, Il Mulino, 2005, pp. 335 – 346
- Pace A., *Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?*, in Manetti M. (a cura di), *Europa e informazione*, in *Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo*, 3, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004, pp. 9 – 29

- Padovani C., Tracey M., *I servizi pubblici radiotelevisivi*, in *Problemi dell'Informazione*, n. 3, Il Mulino, 2002, pp. 359 – 378
- Sirianni G., *Par conditio: i complessi rapporti tra potere politico e potere televisivo*
- Vigevani G. E., *Appunti per uno studio sull'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Quaderni Costituzionali*, Anno XXXII n. 3, 2012

Sitografia

- http://www.corrierecomunicazioni.it/media/23527_rai-ecco-le-novita-del-nuovo-contratto-di-servizio.htm