

## TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Lazio - III Sezione, 1 giugno 2006, n. 4176.

*La R.A.I. è sottoposta ad un duplice controllo, a differenza dei gestori privati del servizio radiotelevisivo che sono soggetti solo al controllo dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, quello politico da parte della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e quello di "vigilanza" dell'Agcom a garanzia dell'osservanza delle norme in materia di equità e parità di accesso alle trasmissioni di informazione.*

*Omissis.*

Sostiene la ricorrente che l'Autorità difetterebbe del potere di accertare direttamente il mancato rispetto dei principi di cui agli artt. 3 e 7 del D.Lgs. 177/05 – ed in particolare, del rispetto del principio della parità di accesso tra le forze politiche, e quindi del rispetto della completezza dell'informazione – restando salve in materia le competenze della Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

L'art. 1, comma 6, lett. c) n. 10 segnerebbe il punto di raccordo tra le competenze della Commissione Parlamentare e quelle dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: spetterebbe, infatti, al Consiglio dell'Autorità ai sensi della lett. c) dell'art. 1 comma 6, di accertare la mancata osservanza, da parte della società concessionaria del servizio pubblico, degli indirizzi formulati dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ai sensi degli artt. 1 e 4 della legge 14 aprile 1975 n. 103, e richiedere alla concessionaria stessa l'attivazione dei procedimenti disciplinari previsti dai contratti di lavoro nei confronti dei dirigenti responsabili.

Pertanto, l'Autorità difetterebbe di un potere di accertamento diretto sui comportamenti della RAI, ma potrebbe intervenire solo attraverso la previa mediazione della Commissione parlamentare per accertare – e poi sanzionare se ne ricorrono i presupposti – i comportamenti assunti in violazione delle direttive fornite dalla Commissione parlamentare stessa, con la conseguenza che, in mancanza di una specifica direttiva da parte della Commissione parlamentare, l'Autorità non potrebbe adottare alcun provvedimento volto ad introdurre misure ripristinatorie quali quelle adottate con il provvedimento impugnato.

Detta ricostruzione sarebbe conforme al dettato normativo perché il Testo Unico sulla radiotelevisione (D.Lgs. 177/05) farebbe salve le competenze della Commissione Parlamentare di Vigilanza (cfr. artt. 11 e 50), e comunque il ricorso alla previa determinazione di criteri di indirizzo sarebbe ancor più necessaria perché la norma dell'art. 3 del D.Lgs. 177/05 sarebbe di per sé abbastanza generica, contenendo soltanto norme di principio non direttamente intelligibili, e necessiterebbe quindi della previa individuazione di criteri di comportamento da seguire.

La tesi della ricorrente non può essere condivisa perché non trova riscontro nell'attuale normativa letta in combinato disposto (L. 103/75, L. 247/97 e D.Lgs. 177/05), che delinea in modo diverso il potere dell'AGCOM ed il sistema dei suoi rapporti con la Commissione Parlamentare di Vigilanza.

La disamina della questione presuppone un rapido excursus storico sulla disciplina italiana relativa al settore della radiotelevisione.

La Corte Costituzionale nella sentenza 26/3/1993 n. 112, ha delineato quale era lo scenario del settore radiotelevisivo prima dell'introduzione della L. 223/00 che ha introdotto in Italia il sistema del "duopolio".

Prima della Legge 223/90, il Legislatore, tenendo conto dei condizionamenti di fatto riferibili all'uso del mezzo televisivo (quali la limitata disponibilità dell'etere, gli elevati costi di gestione, le ristrette possibilità di accesso alle risorse tecnologiche, ecc.) e dell'importanza del mezzo stesso in quanto incidente su diritti di rango costituzionale (art. 21 Cost.), ha prescelto per lungo tempo la strada della riserva statale sull'intero settore radiotelevisivo.

Ciò ha comportato la qualificazione dell'attività come servizio pubblico essenziale e l'attribuzione ad una società concessionaria a prevalente partecipazione statale l'erogazione del servizio, la sottoposizione della stessa società a controlli e a direttive del Parlamento al fine di assicurare la realizzazione dei valori costituzionali posti a tutela del "diritto all'informazione", inteso come diritto ad informare e ad essere informati.

Ed infatti, la legge 14 aprile 1975 n. 103 contenente "Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva" qualifica la diffusione di programmi radiofonici o televisivi – ai sensi dell'art. 43 Cost. – come "un servizio pubblico di interesse essenziale ed a carattere di preminente interesse generale" riservato allo Stato (art. 1), basato su "principi di indipendenza, obiettività, apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali, nel rispetto delle libertà garantite dalla Costituzione" (art. 2).

La stessa legge (art. 4) disciplina le competenze della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi, assegnandole, quindi, sia poteri di intervento preventivo attraverso il potere di indirizzo, sia poteri di intervento successivo da estrinsecarsi attraverso il potere di vigilanza; il conferimento del potere di controllo sul gestore del servizio pubblico è stato quindi assegnato dal Legislatore ad un soggetto espressione del Parlamento, trattandosi di attività incidente su un settore particolarmente delicato, qual è quello dell'informazione, coperto da garanzia costituzionale.

La giurisprudenza si è occupata anche della sindacabilità in sede giurisdizionale degli atti assunti dalla Commissione Parlamentare di vigilanza, ma trattandosi – per l'appunto, di atti assunti da un organo politico ed espressione del potere politico e non amministrativo – è arrivata alla logica conseguenza della loro assoluta insindacabilità in qualunque sede giurisdizionale (Cass. SS.UU 25/11/83 n. 7072).

Al sistema del monopolio, è subentrato a seguito della Legge Mammì, il sistema misto che vedeva accanto alla RAI anche la presenza di soggetti privati, anch'essi concessionari per quanto concerne l'assegnazione delle radiofrequenze, ma la cui attività non è più annoverabile nell'ambito dell'art. 43 Cost., ma che rientra nell'ambito dell'art. 41 Cost. oltre che – ovviamente – dello stesso art. 21 Cost.

Nel sistema delineato dalla legge Mammì e dalla normativa successiva, nel settore radiotelevisivo coesistono più operatori, l'uno pubblico, la RAI, e gli altri privati, tutti sottoposti al potere di intervento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni istituita con L. 31/7/97 n. 249.

L'art. 1 comma 6 della Legge nello stabilire le competenze dell'Autorità, prevede, infatti, alla lett. b) n. 1), che la Commissione per i servizi e i prodotti "vigila sulla conformità alle prescrizioni della legge dei servizi e dei prodotti che sono forniti da ciascun operatore destinatario di concessione...": il suo potere di vigilanza si estende, dunque, a qualunque soggetto che operi sul mercato, sia che abbia natura pubblica che privata.

Il potere di vigilanza riguarda poi la "diretta conformità a legge" dei servizi e dei prodotti, con la conseguenza che il potere di vigilanza dell'Autorità può essere svolto non soltanto nei confronti di qualunque operatore del settore, ma che inoltre può essere esercitato in via diretta, senza alcuna intermediazione nei confronti di ciascun operatore di mercato, e quindi anche nei confronti della concessionaria pubblica.

Peraltro, il n. 9) dello stesso art. 1 comma 6 lett. b) stabilisce che l'Autorità garantisce l'applicazione delle disposizioni vigenti sull'informazione politica, nonché sull'osservanza delle norme in materia di equità e di parità di accesso nelle trasmissioni di informazione.

Detto principio è poi confermato dallo stesso art. 7 del Testo Unico sulla radiotelevisione (D.Lgs. 177/05), che nel disciplinare più compiutamente quali sono i principi cardine al quale deve essere informata l'attività di informazione dei gestori del settore radiotelevisivo, si riferisce espressamente a "qualsiasi emittente", e stabilisce peraltro che l'Autorità può stabilire ulteriori regole per le emittenti radiotelevisive ed i fornitori di contenuti per rendere effettiva l'osservanza dei principi relativi ai programmi di informazione e di propaganda.

Nell'attuale sistema, quindi, tutti i gestori del servizio di radiodiffusione sono sottoposti al medesimo regime nei confronti dell'AGCOM, in quanto esercitano lo stesso servizio di interesse generale.

La RAI, però, presenta rispetto agli altri gestori la particolarità che le deriva dallo svolgimento del pubblico servizio, che le comporta l'attribuzione di quei particolari compiti individuati dall'art. 45 dello stesso D.Lgs. 177/05, (e che le attribuisce anche il diritto ad usufruire del finanziamento pubblico), e che per tali motivi, la sottopone all'ulteriore potere direttivo e successivo controllo da parte della Commissione Parlamentare di Vigilanza.

Non a caso, infatti, il Legislatore ha abrogato la normativa generale recata dalla L. 103/75 lasciando in vigore – in quanto compatibili – i soli artt. 1 commi 3, 4, 5, e 4 che riguardano propriamente l'attività della Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI.

La perdurante esistenza del potere di indirizzo e di vigilanza della Commissione parlamentare si rinviene poi nelle stesse norme del Testo Unico (artt. 11 e 50) che espressamente fanno salve le competenze di detto organo.

Appare quindi evidente che, mentre i gestori privati del servizio radiotelevisivo sono soggetti al solo controllo dell'AGCOM, la RAI è sottoposta ad un duplice controllo, quello comune a tutti gli altri operatori, e quello specifico di tipo "politico", derivante dalla sua natura di concessionario pubblico destinatario di atti di indirizzo da parte della Commissione di vigilanza.

L'esistenza di due soggetti entrambi competenti a svolgere attività di vigilanza sulla RAI, comporta la necessità di delineare l'ambito delle rispettive competenze.

Secondo la ricorrente il punto di snodo delle competenze si desumerebbe dall'art. 1 comma 6 lett. c) n. 10) che assegna al Consiglio dell'Autorità il potere di accertare la mancata osservanza, da parte della società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico, degli indirizzi formulati dalla Commissione Parlamentare ai

sensi degli artt. 1 e 4 della L. 103/75, chiedendo alla concessionaria l'attivazione dei procedimenti disciplinari nei confronti dei dirigenti responsabili.

Da detta norma desume la ricorrente che l'unico potere che potrebbe avere l'Autorità sarebbe quello di intervenire in caso di violazione delle direttive della Commissione parlamentare, dimenticando però che – come già chiarito – l'AGCOM dispone di un potere di intervento diretto sulla RAI ai sensi dell'art. 1 comma 6 lett. b) n. 1). E' quindi evidente che la norma dell'art. 1 comma 6 lett. c) n. 10), non può essere letta secondo la prospettazione avanzata dalla ricorrente.

In realtà la norma assegna all'autorità un compito ulteriore rispetto a quello comune, le consente infatti di svolgere accertamenti sulla violazione degli indirizzi formulati alla Commissione Parlamentare di vigilanza, estendendo quindi il suo campo di azione anche a quei comportamenti che altrimenti non potrebbero rientrare nelle sue comuni competenze, essendo il controllo dell'AGCOM di sola legalità, e consentendo quindi – in pratica – di superare anche l'ostacolo della giustiziabilità dei comportamenti assunti in violazione delle direttive parlamentari.

Quest'ulteriore competenza dell'Autorità, non implica però che ogni comportamento tenuto dalla RAI anche in violazione di legge, sia esente da sindacato diretto da parte dell'Autorità, perché il concessionario pubblico quando opera sul mercato è comunque tenuto al rispetto delle comuni prescrizioni di legge, vevoli – evidentemente – per qualunque operatore del settore.

Le prescrizioni recate dall'art. 3 del testo unico, in materia di obiettività, completezza, lealtà ed imparzialità nell'informazione, nonché i principi recati dall'art. 7 dello stesso testo unico in tema di accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, non possono che applicarsi direttamente a tutti gli operatori del settore e dunque anche alla RAI.

*Omissis.*