

CLASSIFICAZIONE

Art. 10 CEDU – Libertà di espressione – Servizio pubblico radiotelevisivo - Obbligo legale di assicurare una rappresentazione equilibrata delle differenti opinioni politiche - Presenza non equilibrata di un soggetto politico all'interno delle trasmissioni televisivo "d'informazione" - Sussistenza della violazione - Soppressione di una trasmissione di informazione politica - Insussistenza della violazione.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Convenzione E.D.U., art. 10

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

Corte E.D.U.: *Corte EDU, Grande Camera, 7/6/2012, Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Italia; Corte EDU, 21/9/2000, Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH c. Austria; Corte EDU, 24/11/1983, Informationsverein Lentia e altri c. Austria.*

PRONUNCE SEGNALATE

- Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Prima Sezione, 31 agosto 2021, Associazione politica nazionale Lista Marco Pannella e Radicali italiani c. Italia (ricorso n. 20002/13).
- Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Prima Sezione, 31 agosto 2021, Associazione politica nazionale Lista Marco Pannella c. Italia (ricorso n. 66984/14).

Abstract

*Con il primo arresto la Corte EDU ha ritenuto **insussistente la violazione dell'art. 10 CEDU**, sotto il profilo della libertà di un soggetto politico di comunicare le proprie opinioni, in relazione alla soppressione, in periodo non elettorale, da parte della RAI, della trasmissione del programma di informazione politica denominato "Tribuna politica".*

*Con il secondo arresto la Corte EDU ha ritenuto **sussistente la violazione dell'art. 10 CEDU**, sotto il profilo della libertà di comunicare al pubblico radiotelevisivo le proprie opinioni politiche, in conseguenza della mancata partecipazione del soggetto politico ricorrente a programmi televisivi d'informazione trasmessi dalla RAI.*

IL CASO

I due arresti in commento si pronunciano, rispettivamente, sui ricorsi presentati dalla lista Marco Pannella (nel primo caso unitamente ai Radicali Italiani) aventi ad oggetto la dedotta lesione della libertà di diffondere le proprie opinioni politiche quale effetto della programmazione del servizio pubblico radiotelevisivo e, in particolare, nel primo caso, della soppressione del programma "tribuna politica" in periodo non elettorale nonché, nel secondo caso, della esclusione dalla partecipazione a programmi di informazione a diffusione nazionale

(Porta a porta, Ballarò e Annozero).

In particolare, con riferimento a tale **seconda questione**, la ricorrente deduceva che l'Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato (di seguito AGCOM) aveva archiviato il ricorso presentato contro le tre reti del servizio pubblico radiotelevisivo per violazione dei principi di imparzialità e pluralismo dell'informazione in conseguenza sia della mancata divulgazione delle sue iniziative nei telegiornali nazionali che del mancato invito dei propri esponenti alle tre trasmissioni televisive sopra indicate; il provvedimento di archiviazione adottato dall'AGCOM era stato annullato dal TAR Lazio, che aveva riconosciuto la natura di "soggetto politico" all'associazione ricorrente e rilevato, tra l'altro, l'omessa motivazione nel provvedimento dell'AGCOM in merito alla assimilazione della ricorrente alle forze politiche prive di rappresentanti eletti in Parlamento (che, peraltro, erano state, comunque, invitate alle trasmissioni in questione); a seguito di un successivo provvedimento di archiviazione da parte dell'AGCOM, il TAR Lazio, adito nuovamente dalla ricorrente, aveva ordinato all'AGCOM di eseguire la propria precedente decisione; successivamente l'AGCOM aveva ordinato alla Rai di programmare la partecipazione della ricorrente alle trasmissioni in questione, partecipazione, di fatto, avvenuta solo per la trasmissione "Porta a porta".

LA DECISIONE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

In entrambe le decisioni in commento la Corte EDU ha affrontato il tema della legittimità dell'ingerenza dello Stato nell'ambito della libertà di informazione attraverso la programmazione del servizio radiotelevisivo pubblico, riconoscendone sia la **base legale** che la **legittimità dello scopo**, ovvero la garanzia dell'imparzialità e del pluralismo dell'informazione (ricondotte dalla Corte EDU nell'ambito della più generale finalità di "protezione dei diritti altrui" contemplata dall'art. 10, par. 2, della Convenzione).

In entrambi i casi, l'analisi della Corte si è incentrata soprattutto sulla valutazione della sussistenza del requisito della **necessità** e, dunque, della proporzionalità di tale ingerenza rispetto allo scopo perseguito.

In linea generale, la Corte EDU, nel richiamare i principi generali derivanti dalla sua giurisprudenza in materia di pluralismo nei media audiovisivi, e, in particolare, il principio secondo cui non vi è democrazia senza pluralismo, ha affermato che la libertà della stampa e degli altri mezzi di informazione fornisce all'opinione pubblica uno dei migliori mezzi per conoscere e giudicare le idee e le attitudini dei governanti. In particolare, la libertà del dibattito politico rappresenta l'essenza stessa della nozione di "società democratica" che domina l'intera Convenzione. Ad avviso della Corte, infatti, una situazione in cui una parte economica o politica della società può ottenere una posizione dominante rispetto ai media audiovisivi ed esercitare in tal modo una pressione sulle emittenti per limitare alla fine la libertà editoriale di queste ultime, pregiudica il ruolo fondamentale della libertà di espressione, in una società

democratica, sancita dall'articolo 10 della Convenzione, in particolare quando essa serve a comunicare informazioni e idee di interesse generale.

La Corte ha, pertanto, sottolineato che, in un settore delicato come quello dei media audiovisivi, anche in presenza di un servizio pubblico di radiotelevisione, questi principi impongono allo Stato di garantire un **pluralismo effettivo**, godendo, quanto alla scelta dei mezzi con cui raggiungere detto scopo, di un **marginale di apprezzamento** che, tuttavia, si **riduce** allorché si tratti di assicurare la libertà di espressione in **periodo elettorale** (§ 93 della sentenza relativa al caso *Lista Pannella e radicali Italiani c. Italia*).

Nell'applicare tali principi al primo caso (soppressione del programma "tribuna politica"), la Corte ha, in via preliminare, **escluso la legittimazione** dei Radicali Italiani, trattandosi, sostanzialmente, di un movimento politico: i) privo di propri rappresentanti eletti in Parlamento ed all'epoca dei fatti non coinvolto in alcuna campagna referendaria; ii) non qualificabile, come già affermato dal Tar Lazio, come "soggetto politico"; iii) non ricompreso nella categoria delle forze politiche, portatrici di stabili interessi politici, che possono accedere alle trasmissioni di comunicazione politica [potendo, invece, veicolare il proprio pensiero attraverso gli altri programmi di informazione ("programmi dell'accesso")].

Nel merito, la Corte EDU ha rilevato che l'ingerenza lamentata dall'associazione politica ricorrente concerne l'inerzia della Commissione Parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nel dettare le linee di indirizzo del programma "Tribuna Elettorale", che ne ha comportato, di fatto, la soppressione.

Ciò premesso la Corte ha **escluso** la sussistenza di una **violazione** dell'art. 10 della Convenzione rilevando che tale ingerenza, oltre ad avere una base legale e uno scopo legittimo, non ha violato il principio di proporzionalità in quanto, tenuto conto che non si trattava di un periodo pre-elettorale nonché della natura politica della Commissione di vigilanza, la scelta di non organizzare più il programma in questione risponde ad una **scelta politica che rientra nel margine di apprezzamento** riservato allo Stato, alla quale ha fatto seguito, nell'ambito della conseguente maggiore libertà editoriale delle reti e delle redazioni dei programmi televisivi, la progressiva introduzione di programmi di approfondimento politico ai quali la stessa associazione ricorrente ha avuto la concreta possibilità di accedere per diffondere le proprie idee ed opinioni.

Quanto al secondo caso, la Corte ha osservato che, **fuori dal periodo elettorale** (in cui la legislazione prevede la *par condicio* di accesso per tutti i soggetti politici interessati), sia le trasmissioni di comunicazione politica che quelle, più in generale, di informazione, contribuiscono al **dibattito politico** nazionale ed al pluralismo dell'informazione. Ha, inoltre, rilevato che, rispetto alla disciplina dei **programmi di comunicazione politica**, la legge riconosce una maggiore autonomia editoriale alle reti televisive nella scelta dei temi e dei

soggetti da invitare nei **programmi di approfondimento politico**, i quali, dunque, a differenza dei primi non sono obbligati ad un rigoroso rispetto del principio di **proporzionalità** nella rappresentazione delle opinioni delle diverse forze politiche, ma solo al dovere di assicurare una rappresentazione **equilibrata** delle differenti opinioni politiche.

La Corte ha, inoltre, rilevato che la prassi adottata dall'AGCOM assicura una "protezione rinforzata" ai soggetti politici nell'accesso ai programmi di informazione politica, tra cui i programmi Porta a porta, Annozero e Ballarò, caratterizzati da una stagionalità della programmazione e dalla riconoscibilità da parte del pubblico.

Ciò premesso la Corte EDU ha rilevato che l'AGCOM, senza alcuna motivazione, ha archiviato il ricorso della ricorrente valutandone la presenza complessiva nei programmi di informazione, senza considerare l'orario in cui tali programmi andavano in onda né la loro popolarità.

Ha, inoltre, rilevato che, nonostante l'associazione ricorrente abbia ottenuto che si ingiungesse alla RAI di assicurare la sua presenza all'interno delle tre trasmissioni televisive, l'esecuzione è stata parziale e limitata al programma Porta a Porta.

Sulla base di tali considerazioni la Corte ha, pertanto, riconosciuto la sussistenza della violazione dell'art. 10 della Convenzione rilevando che le misure adottate dalle autorità interne sono state **insufficienti** a riequilibrare la sostanziale **esclusione** dell'associazione ricorrente dal **dibattito politico**.