

INFORMAZIONE E ORGANI DI GOVERNO STATALI

Sommario: 1. Organi di governo e controllo: generalità. - 2. Il Parlamento. - 3. Il Governo.

1. ORGANI DI GOVERNO E CONTROLLO: GENERALITÀ

Il tema degli *organi di controllo* e di *garanzia* del sistema di informazione è particolarmente rilevante, atteso che la loro funzione è quella di «**garantire**» il **rispetto dei principi fondamentali** stabiliti dalle leggi in materia.

È possibile individuare sia organi preposti alla tutela di un *settore particolare*, sia organi che sono *comuni* a tutti i settori (come l'*Autorità per le garanzie nella comunicazione*) che, nei capitoli seguenti, saranno esaminati.

Inoltre, è possibile distinguere tra:

- organi *statali*, come il Parlamento ed il Governo;
- organi *non statali*, come l'**Autorità per le garanzie nella comunicazione (AGCOM)**, i **Co.re.com**, il **Consiglio nazionale degli utenti**.

A tal proposito, la dottrina (GARDINI, ZACCARIA) evidenzia come l'istituzione di tale Autorità, avvenuta con **legge n. 249/97**, in sostituzione del *Garante per l'editoria e la radiodiffusione*, fosse stata finalizzata ai fini dell'«**accorpamento**» in capo ad un **unico soggetto** di **tutte le funzioni** svolte dai numerosi e non sempre coordinati organi competenti in materia.

Tuttavia, questo intento è in parte fallito, in quanto ancora oggi esistono diversi organi con competenza in materia di governo e garanzia del sistema di informazione e comunicazione.

2. IL PARLAMENTO

Il Parlamento, nel sistema costituzionale italiano, è l'organo che svolge la funzione legislativa, nel senso che ad esso spetta il potere di esprimere la volontà politica del Paese, trasfondendola in norme giuridiche che prendono il nome di leggi; svolge inoltre il controllo politico sul Governo (attraverso la *fiducia* che deve esprimere alla Camere).

Nel **settore della comunicazione**, il Parlamento svolge una funzione fondamentale, soprattutto in relazione al *servizio pubblico radiotelevisivo*. In particolare, nell'ambito del Parlamento hanno competenza in materia radiotelevisiva sia i **Presidenti delle Camere** che la **Commissione parlamentare**.

A) I Presidenti delle Camere

Il ruolo dei Presidenti delle Camere è cambiato negli anni: inizialmente, avevano competenza per la *nomina dei componenti del Consiglio di amministrazione (CDA) della RAI*, la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.

Tale potere, esistente in parte ancora oggi, era in linea con i principi espressi dalla Corte Costituzionale nella nota **sentenza n. 225/1974**, nella quale la Consulta ritenne che, ai fini della *tutela dell'indipendenza del sistema televisivo pubblico*, *gli organi direttivi della RAI non dovessero essere eletti dal Governo (ZACCARIA, GARDINI)*.

Occorre osservare come, prima dei Presidenti delle Camere, il potere di nomina del CDA della RAI fosse attribuito alla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Tuttavia, si era ritenuto che tale formula favorisse la cd. *lottizzazione* (1) e, quindi, il potere di nomina in esame fu attribuito ai Presidenti delle Camere.

Con la legge n. **112/2004** (cd. **legge Gasparri**) e il **T.U. della radiotelevisione (D.Lgs. n. 177/2005)**, si è ritornati al sistema originario: *ex art. 49, commi 5 e 9 del T.U. citato*, la commissione ha il **potere di indicare sette dei membri del Consiglio di amministrazione** della RAI (anche se la nomina degli stessi spetta al Governo).

Inoltre, importante è il potere della Commissione di esprimere il parere, a **maggioranza dei due terzi**, per la scelta del Presidente della RAI: **se manca il parere favorevole della Commissione** sulla nomina del Presidente, la **designazione** dello stesso da parte del Consiglio di amministrazione è **inefficace**.

Questi sono i poteri della Commissione a cui tradizionalmente si attribuisce **natura politico-amministrativa**.

(1) In ambito politico in generale ed in questo contesto in particolare, per lottizzazione si intende la *rappresentazione dei partiti* nell'attribuzione delle cariche.

B) La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (CPIV): struttura e poteri

È stata **istituita** con **legge n. 103/75** ed è richiamata nell'art. 1, comma 4, legge n. 249/97, in attuazione del principio espresso nel 1974 dalla Consulta, secondo cui il sistema televisivo deve essere *indipendente* dal Governo. Infatti, prima del 1975 vigeva una forte ingerenza del Governo in materia.

La Commissione parlamentare è composta da **20 deputati** e da **20 senatori** nominati dai presidenti delle Camere.

Occorre rilevare come già nel 1947, con D.Lgs. n. 428, fosse stata istituita la prima *Commissione parlamentare*, composta da 30 parlamentari «*avente il compito dell'alta vigilanza per assicurare l'indipendenza politica e l'obiettività informativa delle radiodiffusioni*».

L'istituzione di una Commissione parlamentare fu molto importante perché segnò il tentativo di coinvolgere il Parlamento nella disciplina di una materia che, sino ad allora, come detto, era stata di competenza dell'esecutivo.

Tuttavia, si osserva, questo tentativo fallì, dal momento che, comunque, la «gestione effettiva del servizio radiotelevisivo rimase *appannaggio* del Governo» (NAVA, ZACCARIA). Significativa in tal senso era la disposizione normativa che prevedeva la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri delle deliberazioni della Commissione, ai fini della effettiva esecuzione delle stesse.

La dottrina (GARDINI, ZACCARIA) indica come **poteri principali** della Commissione quelli di *indirizzo e di controllo, nonché quelli normativi, consultivi, di informazione* (da non dimenticare sono poi i poteri *politico-amministrativi* di cui sopra).

1. Poteri di indirizzo

Il più importante potere di indirizzo della Commissione è quello relativo alla **tutela dei principi fondamentali** in *materia radiotelevisiva*, previsti dalla legge 103/75 art. 1 e dal T.U. radiotelevisione artt. 3, 6 e 7.

La Commissione ha il compito di garantire l'applicazione di tali principi ed è per questo che la **legge n. 103/75** all'**art. 4** le attribuisce il potere di:

- a) formulare gli indirizzi generali per l'**attuazione dei principi** di cui all'art. 1 (della legge in esame) per la **predisposizione dei programmi** e per la loro **equilibrata distribuzione**;

- b) indicare i criteri generali per la formazione dei **piani annuali e pluriennali di spesa e di investimento** della RAI;
- c) formulare gli indirizzi generali relativi ai **messaggi pubblicitari** per tutelare il consumatore.

2. Poteri di controllo

I poteri di controllo della Commissione sono complementari a quelli di indirizzo e consistono nel:

- a) potere di **verificare il rispetto degli indirizzi** da parte della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo;
- b) potere di adottare le deliberazioni necessarie per **l'attuazione degli indirizzi**.

Parte della dottrina (GARDINI) osserva come, relativamente ai poteri di controllo della Commissione, vi sia stato scarso «*coordinamento*» legislativo, perché se da un lato la legge n. 249/97 prevede in capo alla Commissione i poteri in esame, dall'altro, prevede che in materia sia competente anche l'AGCOM, laddove riconosce a quest'ultima il potere di accertare la mancata osservanza degli indirizzi della Commissione RAI, nonché il potere di chiedere alla concessionaria pubblica di avviare i procedimenti disciplinari nei confronti dei dirigenti responsabili.

Altra parte della dottrina (NAVA), dunque, ha osservato come molte delle competenze in materia di controlli siano stati «spostate» dalla Commissione all'Autorità, tanto che la prima, definita tradizionalmente «di vigilanza», oggi come oggi, può definirsi piuttosto «di indirizzo», proprio in virtù delle funzioni di indirizzo, prevalenti rispetto a quelle di controllo.

3. Poteri normativi

Parte della dottrina parla di *potere regolamentare in senso lato* della Commissione (ZACCARIA):

- a) potere di emanare un **regolamento interno**: si ricordi il primo regolamento interno è stato emanato nel 1975, con successive modifiche, fino all'ultima avvenuta nel 1994;
- b) potere di **emanare** norme per garantire l'**accesso** alla programmazione radiotelevisiva da parte di enti e formazioni sociali (*art. 6, L. n. 103/75*);
- c) potere di **disciplinare le rubriche di tribuna politica, tribuna elettorale, tribuna sindacale e tribuna stampa** e di **adottare le deliberazioni** per assicurare la **par condicio** in periodo elettorale (questo potere

oggi è di competenza dell'AGCOM); l'art. 2 comma 5, legge 28/2000 prevede che la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito della sua competenza, stabiliscano le regole per l'applicazione della disciplina contenuta nel medesimo articolo 2 della legge, in materia di comunicazione politica radiotelevisiva, alla concessionaria pubblica.

4. **Poteri consultivi**

ZACCARIA annovera come più significativi, tra i poteri consultivi:

- a) quello dell'**individuazione della società concessionaria** (art. 3, legge n. 103/75);
- b) quello relativo allo **Statuto della Concessionaria del servizio pubblico**;
- c) quello relativo al **contenuto sulla Convenzione Stato-RAI**;
- d) quello relativo al **contratto di servizio**;
- e) quello relativo alla **predisposizione dei programmi televisivi** (art. 19, lett. b), legge n. 103/75).

Questi poteri sono stati attribuiti, in parte, dalla legge del 1975 più volte citata, in parte, dalla legge n. 249/97, ma sono stati per lo più abrogati dalla riforma in materia.

5. **Poteri di informazione**

La dottrina (ZACCARIA, GARDINI) parla di poteri di informazione relativamente ai poteri:

- a) di **invitare** il Presidente, gli amministratori, il direttore generale, i dirigenti della RAI e tutti quelli che ritenga utile sentire per le informazioni che possono dare (art. 4, legge n. 103/75);
- b) di **chiedere** alla concessionaria l'effettuazione di *indagini* e studi e la comunicazione di documenti in suo possesso;
- c) di ricevere trimestralmente dal Consiglio di amministrazione **informazioni** sull'attuazione degli indirizzi (art. 2, D.L. n. 76/96);
- d) di ricevere una **relazione annuale** sull'attività della RAI.

C) **Le commissioni permanenti e l'assemblea**

Accanto alla Commissione parlamentare, un ruolo importante è svolto sia dalla Commissioni permanenti della Camera e del Senato, sia dall'Assemblea direttamente.

Da un lato, infatti, le Commissioni permanenti, spiega la dottrina (ZACCARIA), sono competenti in materia legislativa e consultiva e, quindi, partecipano all'«elaborazione» dei provvedimenti legislativi, dall'altro lato, l'assemblea esercita poteri *ispettivi*.

3. IL GOVERNO

Nel sistema costituzionale italiano, per «Governo» si intende il *complesso di organi cui è affidata la funzione di individuare e tradurre in concreti programmi d'azione l'indirizzo politico espresso dal corpo elettorale e dal Parlamento e di curare l'attuazione di tali programmi in tutti i modi in cui essa sia configurabile* (PIZZORUSSO).

Nella gestione del sistema radiotelevisivo, nonostante la legge abbia tentato di rivendicare il ruolo del Parlamento, tuttavia, rimane fondamentale il ruolo del Governo, sia in funzione *collegiale* che *monocratica*.

In funzione *collegiale*, rileva il **Consiglio dei Ministri** (formato da tutti i Ministri, anche da quelli *senza portafoglio*; dal Presidente del Consiglio; dal vice Presidente del Consiglio e dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio), in funzione *monocratica* il **Presidente del Consiglio dei Ministri** e il **Ministro delle Comunicazioni**.

Prima di analizzare le funzioni del Ministero delle Comunicazioni, occorre fare alcune precisazioni relative al ruolo del Consiglio dei Ministri e del Presidente del Consiglio.

A) Il Consiglio dei Ministri

L'importanza della funzione svolta dal **Consiglio dei Ministri** è di facile intuizione, laddove si considerino i poteri di natura *normativa* (2) e quelli di natura *amministrativa* di cui è titolare.

In particolare, la dottrina (ZACCARIA, GARDINI) spiega che rilevanti in materia sono soprattutto i poteri *normativi*, mentre quelli *amministrativi* sono stati notevolmente ridotti dalle leggi n. 249/97 prima, n. 112/04 (Gasparri) in seguito, in forza della loro attribuzione all'Autorità (per le garanzie nelle comunicazioni).

Nello specifico, poi, alcuni poteri sono stati completamente annullati come, ad esempio, quello in materia di *pianificazione delle frequenze*, o

(2) Il potere normativo del Governo si estrinseca nell'approvazione degli *atti aventi forza di legge* (decreti legge e decreti legislativi) e dei *regolamenti governativi*.

quello relativo alla scelta della concessionaria del servizio pubblico e quello relativo alla dichiarazione di *decadenza* della concessione.

B) Il Presidente del Consiglio dei Ministri

Il **Presidente** del Consiglio dei Ministri si ricorda per la competenza in materia di *programmi radiotelevisivi e radiofonici destinati a stazioni radiofoniche e televisive di altri paesi*, cioè il potere di stipulare le cd. *convenzioni aggiuntive* per le trasmissioni verso l'estero ai fini della **diffusione della conoscenza della lingua italiana** e per i programmi destinati alle *minoranze linguistiche* (art. 19, legge n. 103/75, modificato nel 2004 dall'art. 25, comma 3, della legge Gasparri).

Rilevante, inoltre, è la competenza in materia di **determinazione dei messaggi radiotelevisivi di utilità sociale** o di **pubblico interesse** e di comunicati e dichiarazioni ufficiali che la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo può trasmettere gratuitamente (art. 3, legge n. 150/2000).

Inoltre, è da ricordare il potere che l'art. 18, ultimo comma, legge n. 223/90 attribuisce al presidente del Consiglio dei Ministri di disporre, in caso di **pubblica emergenza**, che le **frequenze assegnate ai concessionari privati** siano **temporaneamente utilizzate dai competenti organi dello Stato**.

C) Il Ministero delle Comunicazioni (Ministro delle Comunicazioni)

Il **Ministero delle Comunicazioni** (3), soppresso nel 1999 con **D.Lgs. n. 300** («*Riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'art. 11 legge 15 marzo 1997, n. 59*»), è stato **istituito ex novo nel 2001, dal D.L. n. 217, convertito con legge n. 317/2000**.

Sono numerose le funzioni attribuite al Ministero delle Comunicazioni: il T.U. sulla radiotelevisione (*D.Lgs. n. 177/05*) precisa che le competenze sono affidate sia dal testo unico stesso, che da quelle che spettano allo Stato, indicate dal D.Lgs. 300/99, così come modificato dal D.Lgs. n. 366/2003.

Dal punto di vista *organizzativo*, disposizioni rilevanti sono quelle di cui al **D.P.R. n. 176/2004** («*Regolamento di organizzazione del Ministero delle Comunicazioni*») e quella del **decreto ministeriale del 2004** recante «*riorganizzazione del Ministero delle Comunicazioni*».

(3) La denominazione di «Ministero delle Comunicazioni» è dovuta alla legge 249/97, che ha eliminato la vecchia «ragione sociale» di «Ministero delle poste e delle telecomunicazioni» (NAVA).

D) I poteri del Ministero delle comunicazioni

Il Ministero delle Comunicazioni è titolare di una serie di poteri di natura *regolamentare*, *amministrativa*, *sanzionatoria* (ZACCARIA).

a) Poteri regolamentari

- potere regolamentare che il Ministero esercita *in via autonoma*;
- potere di **iniziativa** che il Ministero vanta nei confronti del Governo relativamente ad atti *normativi* e *regolamentari*, come per esempio il potere di iniziativa di accordi internazionali sulle emissioni radiotelevisive *da e per l'estero*;
- potere di **approvazione** di convenzioni con la concessionaria del servizio pubblico e con concessionari privati;
- **potere normativo** in materia di **tutela dei minori** nella programmazione televisiva (art. 10 legge Gasparri). Molto importante in proposito è il cd. *Codice di autoregolamentazione per la tutela dei minori in TV*, approvato nel 2002 dalla Commissione per l'assetto radiotelevisivo (istituita nel 1993 come organo consultivo, poi divenuta «*organo tecnico del Ministero*») e sottoscritto dalle emittenti nazionali pubbliche e private. Il codice ha un ruolo molto importante, dal momento che si preoccupa di tutelare il minore prevedendo «*una serie di previsioni di natura comportamentale e di promozione della qualità dei programmi destinati ai minori*» (NAVA); nello stesso senso rileva *Il codice di autoregolamentazione Internet e minori*.

b) Poteri amministrativi

- potere di **approvazione** del *piano di ripartizione delle frequenze* (4), previo parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Se il Ministero delle Comunicazioni ha il compito di approvare il piano di ripartizione menzionato, è all'AGCOM che spetta, invece, il potere di elaborare e approvare il piano di *assegnazione* delle frequenze.

Il piano di assegnazione delle frequenze è *il piano con il quale il territorio nazionale viene suddiviso in bacini di utenza, con cui si individuano la localizzazione degli impianti, le reti televisive o radiofoniche e il numero dei programmi (televisivi e radiofonici) per la radiodiffusione* (GARDINI);

(4) Il piano di ripartizione delle frequenze è quello che indica le bande di frequenza utilizzabili dai vari servizi di telecomunicazioni, ai fini dei diversi possibili utilizzi (diffusione radiotelevisiva, traffico aereo etc.) (ZACCARIA, GARDINI).

- potere di **rilasciare** le **concessioni** e le **autorizzazioni** alle emittenti radiofoniche e televisive;
- potere di **stipulare il contratto nazionale di servizio pubblico** radiotelevisivo;
- potere di stabilire, d'intesa con l'AGCOM, le linee guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio radiotelevisivo.

c) **Poteri sanzionatori**

Il Ministero delle Comunicazioni è titolare di una serie di competenze in materia di *vigilanza* e *controllo*, nell'ambito delle quali rilevano poteri di natura *sanzionatoria*, come ad esempio il potere di revoca della concessione o della autorizzazione.

Occorre rilevare come parte della dottrina (ZACCARIA) annoveri tra gli organi governativi di rilievo, relativamente alla funzione di controllo del settore delle comunicazioni, anche il Ministero dell'economia e delle Finanze, soprattutto nella procedura di privatizzazione della RAI e sulla gestione economica della stessa.

Glossario

Decreto legge: (art. 77 Cost.): provvedimento provvisorio con forza di legge adottato dal Governo, di sua iniziativa e sotto la sua responsabilità, in casi straordinari di *necessità e urgenza*.

Tali provvedimenti diventano definitivi solo dopo la conversione in legge, che deve essere effettuata dal Parlamento: il decreto deve essere presentato alle Camere per l'approvazione nel giorno stesso della pubblicazione; entro 5 g. dalla pubblicazione, le Camere, anche se sciolte, si devono riunire per l'esame del decreto che deve essere convertito entro 60 giorni, pena la decadenza *ex tunc* (retroattiva).

Il potere di emanare un decreto legge spetta solo al Governo come *organo collegiale* (Consiglio dei Ministri) e non anche ai singoli Ministri o ad altri organi.

Inoltre, oltre al limite della necessità e dell'urgenza, altro limite alla decretazione d'urgenza riguarda l'impossibilità per il Governo di decretare in quelle materie per le quali è previsto un controllo politico del Parlamento sul Governo (approvazione del bilancio o del suo esercizio provvisorio, autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, delegazione legislativa).

Decreto legislativo: (art. 76 Cost.) atto con efficacia di legge formale emanato dal Governo in base ad una *delega legislativa* (e nei limiti di questa) del Parlamento.

La delega è conferita dal Parlamento con legge formale ordinaria; destinatario della delegazione legislativa può essere soltanto il Governo: più precisamente è l'organo collegiale o Consiglio dei Ministri, mentre non è consentita delega ai singoli ministri o ad organi diversi

dal Governo. Allo stesso modo è vietata la sub-delegazione, per cui il Governo non può, a sua volta, delegare altro organo.

La delega legislativa è normalmente conferita dal Parlamento nei casi di particolare complessità della materia sulla quale legiferare ovvero dell'iter formativo della legge. La legge delega può definire gli oggetti su cui il Governo potrà esercitare la delega: ovviamente si tratterà di materie su cui il Parlamento può intervenire (sono escluse, ad esempio, deleghe in materie riservate ai regolamenti parlamentari) e che non sono coperte da riserva formale di legge.

La delega deve essere esercitata, inoltre, in un termine prefissato e nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati nella legge. Accanto a tali limiti, fissati dalla Costituzione, la legge di delega può introdurne altri, ad esempio, imponendo al Governo di ascoltare il parere di commissioni parlamentari.

Regolamenti governativi: sono i regolamenti che promanano dall'esecutivo (il Governo nel suo complesso o le sue articolazioni interne e le autorità ad esso soggette) e si collocano al di sotto della legge nel sistema delle fonti ed è per questo che sono considerati «*fonti secondarie*». Infatti, essi sono atti *solo formalmente amministrativi, sostanzialmente*, però, si configurano come atti *normativi*, che innovano l'ordinamento giuridico nei limiti previsti dalla legge.

Quanto al loro regime giuridico: non possono derogare alla Costituzione, alla legge ordinaria, non possono regolare materie coperte da riserva di legge; non possono derogare il principio di irretroattività della legge; non possono contenere sanzioni penali.

I regolamenti si distinguono in interni e esterni: i primi sono espressione del potere riconosciuto al Governo e si dirigono verso i terzi che sono estranei all'Amministrazione; i secondi sono interni all'apparato amministrativo e obbligano solo coloro che fanno parte di un determinato ufficio o organo, la cui attività il regolamento mira a disciplinare.