

# La parità di genere nel servizio pubblico televisivo, tra limiti in negativo e funzione promozionale

di Enrico Guarnieri

SOMMARIO: 1. Il problema della parità di genere fuori e dentro l'offerta televisiva: cenni introduttivi. – 2. Pubblico e privato nel sistema televisivo: una differenziazione teleologica? – 3. La parità di genere nei principi generali del d.lgs. n. 208/2021. – 3.1. La (promozione della) parità di genere nell'erogazione del servizio pubblico generale. – 3.2. Parità di genere ed emittenti private nelle delibere dell'AGCOM. – 4. Alcune osservazioni conclusive: il servizio pubblico generale televisivo attraverso la lente della parità di genere.

## 1. *Il problema della parità di genere fuori e dentro l'offerta televisiva: cenni introduttivi*

Se la parità di genere<sup>1</sup> costituisce un obiettivo a cui tendere, non v'è dubbio che un qualche deficit nel complessivo panorama ordinamentale vi sia. A partire dagli artt. 3, 29, 30, 31, 37, 48 e 51 Cost.<sup>2</sup>, la parità di genere dovrebbe peraltro

---

<sup>1</sup> Oltre a quanto richiamato nel corso dell'intero contributo, per alcune prime ed autorevoli coordinate sulla parità di genere si v. l'ampia ed approfondita lettura dedicata al tema da A. SIMONATI, tra i cui articoli e contributi si segnala, *inter alia*, *L'adozione del bilancio di genere: una sfida reale (e realistica) per banche e assicurazioni? Riflessioni sparse di un giurista*, in *Ist. fed.*, 2012, 461 ss.; *La parità di genere in Italia: la giuridificazione dell'uguaglianza sostanziale, fra tutela di diritti individuali e interesse della collettività*, in *www.nuoveautonomie.it*, 2015, 361 ss.; *La 'cittadinanza di genere': una possibile chiave di lettura dell'evoluzione normativa*, in *Diritto e genere: temi e questioni*, a cura di S. SCARPONI, Napoli, 2020; *La Costituzione "dimenticata". La parità di genere*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 9 ss. La bibliografia in tema è comunque amplissima, pertanto, senza pretesa di esaustività si v., per una ampia visione d'insieme, S. SCARPONI (a cura di), *Diritto e genere: temi e questioni*, cit., *passim*; F. SPITALERI (a cura di), *L'uguaglianza alla prova delle azioni positive*, Torino, 2013; sulla parità di genere anche in una dimensione amministrativistica si v., oltre a quanto già sopra segnalato, F. MANGANARO, *L'uguaglianza di genere nelle pubbliche amministrazioni e nelle Università*, in *www.nuoveautonomie.it*, 2019, 179 ss.; M. DE BENEDETTO, *Uguaglianza di genere, lingue e linguaggio: un punto di vista di diritto pubblico*, in *Dir. amm.*, 2019, 83 ss.; C. INGENITO, *La corporate governance delle società pubbliche*, in *Un nuovo diritto delle società pubbliche? Processi di razionalizzazione tra spinte all'efficienza e ambiti di specialità*, a cura di R. MICCÙ, Napoli, 2019, 431 ss., spec. 449 ss.; M. BENEDETTI, G. BERTEZZOLO, H. CAROLI CASAVOLA, M. DE BELLIS, E. MORLINO e S. PELLIZZARI, *La parità di genere nella pubblica amministrazione*, Napoli, 2013; per le dinamiche inerenti al diritto costituzionale, cfr. di recente, tra i tanti, S. CECCHINI, *La Corte costituzionale paladina dell'uguaglianza di genere*, Napoli, 2020; B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza: una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, 2019.

<sup>2</sup> Per una approfondita analisi delle dinamiche e delle ragioni sottese ai ritardi nella realizzazione dei precetti costituzionali nel campo della parità di genere si v. A. SIMONATI, *La Costituzione "dimenticata". La parità di genere*, cit., 9 ss., spec. 26, in particolare laddove si afferma che una delle ragioni «risiede, pare di poter dire, nello scarso rigore con cui alcuni precetti costituzionali sono stati percepiti, a fronte della loro frequente configurazione come norme meramente programma-

costituire un apriori, un dato fisiologico a fronte del quale biasimare condotte, delegittimare disposizioni normative e scardinare prassi applicative a quello contrarie; non di certo un dato patologico attorno al quale costruire un complesso e articolato sistema di garanzie e tutele. Tutto questo nella teoria: solo nella teoria. Ed infatti, dal settore privato a quello pubblico, la disparità di genere rappresenta una costante<sup>3</sup>, sebbene siano trascorsi quasi trent'anni dall'adozione della Dichiarazione di Pechino – volta a «[r]ealizzare la uguaglianza dei diritti e la intrinseca dignità umana di donne e uomini» – e benché a supporto dell'obiettivo della parità di genere siano stati finanche creati organismi internazionali, quali l'Ente delle Nazioni Unite per l'Uguaglianza di genere e l'emancipazione femminile<sup>4</sup>.

D'altronde, che la parità di genere sia ancora un obiettivo in cerca di piena affermazione è un fatto comprovato, più o meno direttamente, dalle misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)<sup>5</sup>. Si pensi, tra le misure “dirette”, alla Missione 5 (*Inclusione e coesione*), che ha «un ruolo di grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, di sostegno all'*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere», e la cui Componente 1 (*Politiche per il lavoro*) prevede «un progetto di sostegno all'imprenditoria femminile e un intervento specifico di definizione di un Sistema nazionale di certificazione della parità di genere». Oppure si pensi, tra le misure “indirette”, alla Missione 4 (*Istruzione e ricerca*), la cui Componente 1.1. (*Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia*), prevedendo il potenziamento degli asili nido, mira ad incoraggiare «la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la conciliazione tra vita familiare e professionale».

---

tiche. Sul fronte della tecnica giuridica, deve registrarsi l'influenza del mancato utilizzo in sede interpretativa del metodo sistematico: precisamente, non si è sufficientemente valorizzato il legame con il riferimento, nel combinato disposto degli artt. 2 e 4, comma 2, Cost., ai doveri di solidarietà, in particolare se preordinati al progresso della società».

<sup>3</sup> Per una panoramica “in dati” ed “in progetti” delle misure assunte a livello europeo si v. Commissione europea, *2021 report on gender equality in the EU*, Lussemburgo, 2021, nonché il monitoraggio Ue, *Come ridurre il divario retributivo di genere nell'UE*, accessibile dall'indirizzo web [www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20200227STO73521/come-ridurre-il-divario-retributivo-di-generenell-ue](http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20200227STO73521/come-ridurre-il-divario-retributivo-di-generenell-ue). Per uno studio comparato della materia cfr. P. PROFETA, *Parità di genere e politiche pubbliche: misurare il progresso in Europa*, Milano, 2021. A livello internazionale, cfr. il report *Progress made on the Strategic Plan 2018–2021* del Comitato esecutivo dell'Ente delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne, reperibile all'indirizzo web «<https://annualreport.unwomen.org/en/2021>».

<sup>4</sup> Su cui si v. C. CARLETTI e M. PAGLIUCA, *Parità ed empowerment di genere: strumenti giuridici, programmi e politiche internazionali, regionali e nazionali*, Roma, 2020, 51 ss.

<sup>5</sup> Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria di Stato, *Studi e pubblicazioni: la disuguaglianza di genere in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza per ridurla*, 2021. In tema, si v. le osservazioni di C. TRIPODINA, *I perduranti ostacoli all'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne: dal Caso Oliva al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, 2021, n. 5, 121 ss.

Ma è forse nel settore oggetto del presente studio – ossia il settore della offerta televisiva<sup>6</sup> – che è dato scorgere un ulteriore indice sintomatico del perdurante ritardo rispetto al conseguimento dell’obiettivo della parità di genere.

Secondo quanto ricavabile dalle statistiche elaborate dall’Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni (AGCOM) nell’ambito dei report sul pluralismo politico-istituzionale in televisione, la presenza femminile è infatti piuttosto contenuta tanto nell’offerta pubblica quanto in quella privata. Considerando uno degli ultimi report trimestrali a disposizione<sup>7</sup>, ed avendo riguardo ai dati concernenti il tempo di parola per genere nei telegiornali RAI, Mediaset, La7 e Sky, si rileva che le donne coprono rispettivamente (ed in media) il 15,75%, 15%, 12% e 19% del tempo complessivamente messo a disposizione dei soggetti politici e istituzionali. I dati migliorano – ma di pochissimo – quando si ha invece riguardo al tempo di parola per genere dei soggetti politici e istituzionali negli extra-tg: sempre in media, i dati si attestano attorno al 22% (RAI), al 21,75% (Mediaset), al 21% (La7) ed al 18% (Sky).

A livello locale – prendendo qui a riferimento il caso emiliano-romagnolo – secondo quanto rilevato dal Corecom Emilia-Romagna, il tempo di parola assorbito dalla presenza femminile nei telegiornali rimane nelle medie poc’anzi evidenziate: per i soggetti istituzionali, 17% (TGR) e 23% (emittenti locali); per i soggetti politici, 21% (TGR) e 27% (emittenti locali); per gli amministratori locali, 16% (TGR ed emittenti locali)<sup>8</sup>.

Se non v’è dubbio che il parametro dei soggetti politico-istituzionali risulti a tratti fuorviante – come di recente osservato dal Servizio studi della Camera dei Deputati, i ruoli considerati vedono infatti la componente maschile ancora maggioritaria<sup>9</sup> –, la percezione negativa poc’anzi ricavata rimane comunque

---

<sup>6</sup> Si evidenzia che il presente contributo, anche in ragione dei dati statistici e delle pronunce poc’anzi e di seguito richiamati, assume come campo di indagine esclusivo quello del settore televisivo: non già anche quello radiofonico e multimediale. È per questa ragione che i riferimenti all’ambito del servizio pubblico non contempleranno né la formula «servizio pubblico generale radiotelevisivo» né quella più ampia di «servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale» (di cui al d.lgs. 8 novembre 2021, n. 208), ma soltanto quella (evidentemente “parziale”) di servizio pubblico generale televisivo.

<sup>7</sup> AGCOM, *Il pluralismo politico-istituzionale in televisione. Trimestre: 3 ottobre – 31 dicembre 2021*, accessibile dall’indirizzo web [www.agcom.it/documents/10179/25952154/Dati+monitoraggio+16-02-2022/f49c1daf-5f88-42e8-af2b-a3d300b1b280?version=1.0](http://www.agcom.it/documents/10179/25952154/Dati+monitoraggio+16-02-2022/f49c1daf-5f88-42e8-af2b-a3d300b1b280?version=1.0). Sebbene l’ampiezza della finestra trimestrale lì considerata (ottobre-dicembre 2021) abbia suggerito di far esclusivo riferimento al citato studio, si segnala che l’AGCOM pubblica mensilmente i propri report sul pluralismo politico-istituzionale all’indirizzo web «[www.agcom.it/pluralismo-politico-sociale-in-televisione](http://www.agcom.it/pluralismo-politico-sociale-in-televisione)»

<sup>8</sup> Corecom Emilia-Romagna, *Relazione consuntiva sull’attività svolta dal Corecom Emilia-Romagna nell’anno 2021*.

<sup>9</sup> Servizio Studi della Camera dei Deputati, *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale. Dossier n° 104*, 7 marzo 2022. In tema, cfr. A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria: modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, 2011; S. LEONE, *L’equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano, 2013.

avvalorata dal più ampio monitoraggio sulla presenza e sulla raffigurazione della figura femminile nella complessiva programmazione Rai<sup>10</sup>.

Tra i molti ed interessanti dati che possono essere tratti, se ne riportano di seguito solo alcuni. Così, sebbene il monitoraggio attesti una apprezzabile attenzione da parte della Rai rispetto al tema in oggetto (una media di più di otto punti su dieci<sup>11</sup>), il report evidenzia pur sempre certune criticità: la *presenza* femminile vede una partecipazione elevata nei programmi di intrattenimento e nelle fiction (rispettivamente 41,1% e 41,9%), di poco inferiore nell'informazione (39,8% nelle rubriche dei telegiornali; 36,3% nei telegiornali; 35,3% nell'approfondimento informativo), per poi scendere drasticamente nei programmi culturali (31,8%) e sportivi (19,9%)<sup>12</sup>. Ma è forse soprattutto il dato concernente il *ruolo* rivestito nei programmi televisivi a marcare un certo scollamento rispetto alla esatta rappresentazione<sup>13</sup> della donna nella società<sup>14</sup>: le donne ospitate o intervistate in qualità di esperte sono solo il 22,3%, permanendo per converso un certo retaggio che implica una presenza femminile maggioritaria soltanto nei ruoli familiari (68,3%)<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Rai, *Monitoraggio rappresentazione della figura femminile, pluralismo di temi, soggetti e linguaggi e contributo alla creazione di coesione sociale nella programmazione Rai 2020*. Trattasi del monitoraggio adottato in ottemperanza dell'art. 9, comma 2, lett. c), del Contratto di servizio 2018-2022 (su cui v. *infra* par. 3.1.).

<sup>11</sup> Ivi, 17.

<sup>12</sup> Ivi, 19.

<sup>13</sup> Concetto, questo, evidentemente sbagliato, se ed in quanto assunto con l'intenzione (qui insussistente) di predicare la possibilità di fornire una univoca rappresentazione della donna nella società: sul punto, per una riflessione più estesa, si v. *infra* nt. 51.

<sup>14</sup> In tema cfr. F. BARCA, *Le disuguaglianze di genere nella società dello spettacolo*, in *Econ. cult.*, 2018, 163 ss.: in sintesi, con le parole dell'A., «come si evince dai dati raccolti in questo articolo [...], il quadro che emerge dall'osservazione delle disparità di genere in questi settori non è affatto rassicurante: le donne sono escluse dai ruoli apicali dell'audiovisivo, e la loro immagine riprodotta nella società dello spettacolo è ancora fortemente stereotipata o emarginata» (164).

<sup>15</sup> Rai, *Monitoraggio rappresentazione della figura femminile*, cit., 20. Si consideri però quanto segue: «[i]l dato di gran lunga più basso» – si osserva a p. 24 del citato monitoraggio Rai – «si registra nella fascia del mattino, caratterizzata dalla presenza di ampi contenitori. Il dato può essere connesso al persistere dell'idea di un pubblico più maturo, e spesso femminile, alla ricerca di contenuti convenzionali» (ivi, 24.). Ebbene, questa precisazione manifesta l'importanza di un fattore di cui non è possibile non tener conto: per quanto il principio di parità di genere, come si avrà modo di vedere a breve, informi di sé ampie fasce della programmazione (pubblica e privata), è comunque necessario considerare che le preferenze dello spettatore devono pur sempre essere attenzionate nella definizione dei palinsesti, anche in virtù del principio di attrattività (e di economicità) del servizio. D'altronde, come osservato da S. FOIS, *Rai-Tr: «governo» del monopolio pubblico, o «governo» di un servizio pubblico?*, in AA.VV., *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, Napoli, 1983, 15 ss., spec. 38, il servizio pubblico radiotelevisivo, «in quanto conforme soltanto ad opportunità e specialmente in quanto intrinsecamente finalizzato a concorrere con quella libertà dei privati che normalmente si traduce in impresa economica, deve tradursi in un tipo di organismo destinato a, e capace di, operare nel mercato e secondo le regole del mercato». Più in generale, sul principio di economicità

Fin qui i dati (evidentemente, solo alcuni dati) di contesto, funzionali a comprendere la gravità del tema e l'urgenza di un intervento finalmente risolutivo; di qui in poi l'analisi giuridica settoriale finalizzata a inquadrare gli strumenti e le azioni poste a presidio della parità di genere nel sistema televisivo.

Doverosa è però una nota metodologica preliminare. La scelta di indagare le criticità della parità di genere nel settore televisivo – si avverte: secondo una prospettiva prevalentemente amministrativistica – è infatti motivata da una precisa ragione logica, prima ancora che giuridica: il sistema televisivo costituisce un cruciale vettore di informazioni e contenuti (un c.d. «quarto potere»<sup>16</sup>), capace di raggiungere una moltitudine di utenti, seppur in misura sempre più decrescente, considerata la progressiva affermazione delle piattaforme digitali<sup>17</sup>. Appare quindi evidente che il servizio televisivo rappresenta un banco di prova cruciale per le politiche della parità di genere, quelle potendo essere rafforzate o, ed al contrario, compromesse dai modi e dalla quantità della (dis)informazione su larga scala<sup>18</sup>. Eppure, si badi: altro è il fotografare una percezione di senso, ossia

---

nell'organizzazione e nell'erogazione dei servizi pubblici si v. G. CAIA, *Criterio di economicità e servizi pubblici locali nella prospettiva della XVIII legislatura repubblicana*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile*, vol. I, *Studi introduttivi*, Bologna, 2018, 327 ss. Sulle dinamiche nella formazione dei palinsesti cfr. l'ampio e recentissimo lavoro di L. BARRA, *La programmazione televisiva: palinsesto e on demand*, Roma-Bari, 2022. Molto interessante e suggestiva è l'affermazione resa dall'A. alle pp. 45-46: «[l]a televisione, mezzo quotidiano, domestico e (grazie alla diretta, vera o presunta) immediato, si inserisce infatti con forza nelle vite degli spettatori, si adatta ai loro ritmi – in un processo imitativo, dipinti dei comportamenti del pubblico – e al tempo stesso influenza lo svolgersi degli stessi comportamenti, si inserisce nella routine e la modifica [...]. Il risultato è uno “specchio deformato del tempo sociale” [...] in cui è piuttosto difficile distinguere ciò che il mezzo televisivo “copia” e ciò che invece “crea”». In termini non dissimili, si v. A. GRASSO, *Storia critica della televisione italiana*, Milano, 2019, 20, e G. GRIGNAFFINI, *Regimi temporali nella televisione generalista*, in *Comunicazioni sociali*, 2003, 109 ss., spec. 114.

<sup>16</sup> Così la risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2018 sulla *Parità di genere nel settore dei media nell'Unione europea* (2017/2210(INI)), laddove si afferma, tra i considerando, che «i media agiscono come un quarto potere», quelli avendo «la capacità di influenzare e in definitiva plasmare l'opinione pubblica».

<sup>17</sup> Sulle tendenze che interessano il settore si v. di recente C. MELZI D'ERIL, G.E. VIGEVANI, M. BASSINI, M. CUNIBERTI e O. POLLICINO, *Diritto dell'informazione e dei media*, Torino, 2022, nonché G.E. VIGEVANI, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale tra autonomia e pluralismo*, Torino, 2018.

<sup>18</sup> Non a caso l'art. 17, comma 1, della Convenzione di Istanbul del 2011, recante i principi «sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica», individua proprio nei media un settore strategico per influenzare e guidare le opinioni sulle donne e sul loro ruolo nella società: «[l]e Parti incoraggiano [...] i mass media, nel rispetto della loro indipendenza e libertà di espressione, a partecipare all'elaborazione e all'attuazione di politiche e alla definizione di linee guida e di norme di autoregolazione per prevenire la violenza contro le donne e rafforzare il rispetto della loro dignità». A livello domestico cfr. Corte costituzionale 21 luglio 1981, n. 148, secondo cui il mezzo radiotelevisivo «per la sua notoria capacità di immediata e capillare penetrazione nell'ambito sociale attraverso la diffusione nell'interno delle abitazioni e per

l'immagine del sistema televisivo (globalmente inteso) quale vettore privilegiato per la *promozione* della parità di genere; altro è la rappresentazione della cornice giuridica di riferimento, non essendo affatto certo che l'*an* ed il *quomodo* delle politiche sulla parità di genere si atteggino allo stesso modo nell'ambito di una pur sempre presente divaricazione tra "pubblico" e "privato".

## 2. *Pubblico e privato nel sistema televisivo: una differenziazione teleologica?*

È allora da questa divaricazione che conviene prendere le mosse. Operazione ai limiti della storiografia, se non fosse che nella struttura, anche evolutiva, della cornice normativa di settore è possibile scorgere il presupposto attorno al quale elaborare il pensiero: si fa evidentemente riferimento alla possibilità di qualificare le attività televisive delle emittenti pubbliche e private quali attività di servizio pubblico. Un dubbio, questo, che assume un certo interesse nella misura in cui è funzionale a comprendere *i)* se, una volta inclusa anche l'emittenza privata nel quadro del servizio pubblico televisivo, da ciò poi discenda un effettivo ed eguale assoggettamento alle regole sulla implementazione delle politiche sulla parità di genere<sup>19</sup>, *ii)* oppure, e per converso, se la diversa rispondenza alle regole sulla parità di genere celi (ovvero, sia sintomatica di) una persistente differenziazione tra "pubblico" e "privato" nell'offerta televisiva (v. *infra* par. 4).

Orbene, nell'*idem sentire* vi è una ricorrente percezione: quella secondo cui il servizio pubblico televisivo corrisponderebbe in sostanza alla attività espletata dalla RAI. Al di fuori dell'*idem sentire*, quella percezione si fa poi salda in una parte della dottrina: ad esempio, si è recisamente sostenuto che «il diritto dei privati alla diffusione radiotelevisiva non può mai e sotto alcun profilo essere considerato servizio pubblico», trattandosi all'inverso «di un vero e proprio diritto di libertà,

---

la forza suggestiva della immagine unita alla parola, dispiega una peculiare capacità di persuasione e di incidenza sulla formazione dell'opinione pubblica nonché sugli indirizzi socio-culturali, di natura ben diversa da quella attribuibile alla stampa».

<sup>19</sup> Oltre alla bibliografia di seguito citata, sulla evoluzione del servizio pubblico radiotelevisivo si v. F. CARDARELLI, *Servizio pubblico radiotelevisivo*, in *La televisione digitale: temi e problemi. Commento al D.lgs. 177/05 T.U. della Radiotelevisione*, a cura di A. FRIGNANI, E. Poddighe e V. ZENO-ZENCOVICH, Milano, 2006, 157 ss.; O. GRANDINETTI, *Radiotelevisione (dir. amm.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, 4795 ss.; G. GARDINI, *Dal "servizio pubblico" al "sistema" radiotelevisivo: la breve storia di un grande fallimento*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 637 ss., spec. 643 ss.; G. FARES, *L'apertura del mercato radiotelevisivo*, Torino, 2008; R. BORRELLO, *Alcune notazioni sull'attuale assetto del servizio pubblico radiotelevisivo in Italia*, in *Giur. cost.*, 2013, 3635 ss. Per un tentativo di ricerca della nozione (normativamente indefinita) di servizio pubblico radiotelevisivo cfr. F. BASSAN, *Il servizio pubblico nell'audiovisivo*, in *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*, a cura di F. BASSAN e E. TOSI, Milano, 2012, 159 ss.

non funzionalizzato né funzionalizzabile»<sup>20</sup>; altrove, è stata paventata l'incostituzionalità, per violazione dell'art. 21 Cost., della qualificazione dell'informazione televisiva proveniente dalle emittenti private alla stregua di un servizio pubblico, giacché «se [...] la libertà d'informazione costituisce una facoltà rientrante nella libertà costituzionale di manifestazione del pensiero, dovrebbe discenderne che la finalizzazione dell'attività informativa al perseguimento di interessi generali [...] si pone in radicale contrasto con la proclamazione costituzionale dell'art. 21 Cost., che indiscutibilmente si ispira ad una logica "liberale"»<sup>21</sup>; *a fortiori*, è stata sanzionata come sostanzialmente «declamatoria e non giuridicamente vincolante» la sottoposizione della attività televisiva delle emittenti private agli stessi principi valevoli per la concessionaria pubblica (sul punto v. *infra*)<sup>22</sup>.

Ma perché è sorta l'esigenza di operare queste precisazioni? Vi sono addentellati normativi che consentirebbero di addivenire a posizioni diverse da quelle ora riportate?

In effetti, e come noto, forte dell'esigenza di garantire fondamentali libertà costituzionali<sup>23</sup>, la reazione dottrinale alla possibilità di qualificare l'attività televisiva delle emittenti private nei termini di servizio pubblico è originata, *inter alia*, da una (non troppo perspicace) disposizione di legge, che ha peraltro trovato recentissima (ri)collocazione nell'ambito del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 208, recante il Testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi.

Il nodo, il punto della questione, è questo: «l'attività di informazione mediante servizio di media audiovisivo o radiofonico» – stabilisce oggi l'art. 6,

<sup>20</sup> S. FOIS, *Rai-Tr: «governo» del monopolio pubblico, o «governo» di un servizio pubblico?*, cit., 41, nt. 35.

<sup>21</sup> A. PACE, *Libertà di informare e diritto ad essere informati. Due prospettive a confronto nell'interpretazione e nelle prime applicazioni dell'art. 7, co. 1, t.u. della radiotelevisione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 459 ss., spec. 480 (ma si v. anche 463 ss.).

<sup>22</sup> A. PACE, *Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?*, in *Europa e informazione*, a cura di M. MANETTI, Napoli, 2004, 9 ss., spec. 16, ma si v. anche le pp. 10-11, ove si è detto che «[m]entre la programmazione del servizio pubblico persegue delle "funzioni" (oltre a quell'informativa ed intrattenimento, anche quella formativa e culturale) allo scopo di presentare un "insieme equilibrato di intrattenimento, cultura, divertimento e informazione", la programmazione delle emittenti private si muove in una logica di "libertà". Conseguentemente, mentre la programmazione di servizio pubblico può ben essere caratterizzata dal doveroso rispetto di indirizzi e di limiti siamo dati che contenutistici, altrettanto non può dirsi per le emittenti commerciali [...].le quali dovrebbero pur sempre] versi muovere in piena autonomia imprenditoriale». Nello stesso senso cfr. ID., *Privato e pubblico nella radiotelevisione*, in *Il pluralismo radiotelevisivo tra pubblico e privato*, a cura di L. CARLASSARE, Padova, 2007, 5 ss.

<sup>23</sup> Riferendosi alla violazione dell'art. 21 Cost., A. PACE, *Libertà di informare e diritto ad essere informati*, cit., 472, osserva per l'appunto che «[q]uando si tratti di diritti di natura individualistica, come appunto la libertà di manifestazione del pensiero (e, quindi, per quanto detto, la libertà d'informazione), sono infatti da ritenere incostituzionali quei limiti legislativi che non siano in grado d'invocare, in loro favore, specifiche norme costituzionali che tali limiti, direttamente o indirettamente, consentano». Cfr. anche C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, 10.

comma 1, d.lgs. n. 208/2021 – «costituisce un servizio di interesse generale». Il dettato normativo non rappresenta peraltro una novità assoluta. Anzi. Già l'art. 1, l. 6 agosto 1990, n. 223 (c.d. legge Mammi), aveva riconosciuto il «carattere di preminente interesse generale» alla «diffusione di programmi radiofonici o televisivi, realizzata con qualsiasi mezzo tecnico»; al pari, l'art. 6, comma 1, l. 3 maggio 2004, n. 112 (c.d. legge Gasparri), aveva posto la corrispondenza tra «l'attività di informazione radiotelevisiva, da qualsiasi emittente esercitata» ed il «servizio di interesse generale»; opzione, questa, poi reiterata dal d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177, il cui art. 7, comma 1, ribadiva a sua volta la *liaison* tra l'«attività di informazione radiotelevisiva, da qualsiasi emittente o fornitore di contenuti esercitata» ed il «servizio di interesse generale».

Stando al diritto scritto, la corrispondenza biunivoca RAI-servizio pubblico appare quindi una forzatura, nella misura in cui il legislatore *parrebbe* invece aver optato per un modello misto, caratterizzato dal concorso del pubblico e (limitatamente all'informazione) del privato nella erogazione delle prestazioni di pubblica utilità<sup>24</sup>.

Secondo altra parte della dottrina, pertanto, «la nozione di servizio pubblico», a partire dalla l. n. 223/1990, concorrerebbe «con quella di servizi di interesse generale», corrispondendo perciò «a tutta l'offerta radiotelevisiva e quindi anche a quella privata»<sup>25</sup>. In altri termini: per un verso il sistema televisivo conoscerebbe il servizio pubblico «generale»<sup>26</sup>, inerente all'intera attività televisiva svolta dalla concessionaria pubblica; per altro verso, esso vedrebbe la partecipazione del servizio di interesse generale erogato dalle emittenti private, quale servizio pubblico «parziale»<sup>27</sup> (perché circoscritto alla informazione). Così, sempre secondo una impostazione piuttosto ricorrente, l'attuale sistema sarebbe caratterizzato dal concorso tra un servizio pubblico in senso soggettivo – quello erogato dalla RAI – ed un servizio pubblico in senso oggettivo, ossia quello relativo alla attività di informazione<sup>28</sup> (v. però *infra* par. 4).

<sup>24</sup> Cfr. R. BORRELLO, *Alcune notazioni sull'attuale assetto del servizio pubblico radiotelevisivo in Italia*, cit., 3647: «[a] tale stregua si può distinguere un servizio di interesse generale informativo affidato a pubblico e privato e un servizio pubblico generale radiotelevisivo affidato solo alla concessionaria, dato dalla somma del primo (quanto all'attività informativa in senso stretto svolta dalla concessionaria pubblica) e del secondo, avente natura di pubblico servizio».

<sup>25</sup> F. GIGLIONI, *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Informazione e media nell'era digitale*, a cura di G. AVANZINI, G. MATUCCI e L. MUSSELLI, Milano, 2019, 219 ss., spec. 227 s.

<sup>26</sup> Secondo l'espressione impiegata dall'art. 6, comma 4, l. n. 208/2021.

<sup>27</sup> G. GARDINI, *Dal "servizio pubblico" al "sistema" radiotelevisivo: la breve storia di un grande fallimento*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 637 ss., spec. 648. Diversa è invece la terminologia impiegata da R. BORRELLO, *Alcune notazioni sull'attuale assetto del servizio pubblico radiotelevisivo in Italia*, cit., 3647, che definisce l'informazione tutta come «servizio pubblico informativo generale», mentre qualifica l'attività svolta dalla RAI come «servizio pubblico generale radiotelevisivo».

<sup>28</sup> Sulla odierna centralità del concetto di servizio pubblico nel sistema radiotelevisivo si v. B. CARAVITA, *Un'occasione da non perdere: ripensare in senso oggettivo il servizio pubblico*, in *www.federalismi*.

Il servizio pubblico generale ed il servizio di interesse generale, come sopra descritti, risultano peraltro sottoposti a *principi solo in parte comuni*.

Per quanto qui più rileva, *comuni* sono i principi recati dagli artt. 4 e 6, d.lgs. n. 208/2021. Ai sensi dell'art. 4, comma 1, costituiscono *principi generali*<sup>29</sup> a1) quelli riferibili ai precetti costituzionali di cui agli artt. 21 e 41 Cost., quali la libertà ed il pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, la libertà di espressione e di opinione così come la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza limiti di frontiere<sup>30</sup>, fermo il rispetto «della dignità umana, del principio di non discriminazione e di contrasto ai discorsi d'odio», nonché la «promozione e tutela del benessere, della salute e dell'armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore»; a2) quelli inerenti all'informazione, questa dovendo essere obiettiva, completa, leale (da cui il «contrasto alle strategie di disinformazione») ed imparziale (v. *infra pt. b1*) e b5)); a3) quelli relativi alla tutela dei diritti d'autore e di proprietà intellettuale; a4) quelli attinenti al pluralismo, essendo prevista «l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose», nonché «la salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale, artistico e ambientale, in ambito nazionale e locale»<sup>31</sup>. Per quanto riguarda invece, e più in

---

*it*, 2016, n. 1, 2 ss., spec. 5 ss.: «il punto che sta diventando sempre più cruciale è la discussione tra servizio pubblico in senso soggettivo e servizio pubblico in senso oggettivo. In altre parole, sembra sempre più urgente capire quanto servizio pubblico in senso oggettivo fanno gli operatori televisivi non pubblici. Ci si deve domandare se, quando i soggetti privati hanno obblighi di informazione, di *par condicio*, di contenuti della programmazione, non siamo in realtà di fronte ad una espansione di un'area che va considerata come "servizio pubblico" che si spalma in qualche modo su tutti gli operatori». Sulla diversità del servizio pubblico radiotelevisivo rispetto alla categoria generale del servizio pubblico si v. F. GIGLIONI, *Il servizio pubblico nel sistema televisivo tra esigenze democratiche e riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 965 ss.

<sup>29</sup> In quanto riferiti (dal punto di vista oggettivo) anche alle trasmissioni non informative) e (dal punto di vista soggettivo) a tutti i fornitori, a prescindere dalla loro "natura" giuridica.

<sup>30</sup> Sul tema, più in generale, si v. l'ampio lavoro di C. CARUSO, *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, Bologna, 2013.

<sup>31</sup> Secondo un celebre arresto della Consulta, trattasi di principi «alla cui osservanza sono dunque tenuti, alla luce delle pronunce di questa Corte, anche gli imprenditori privati, che operano nel settore, proprio in quanto "soggetti in grado di concorrere insieme al servizio pubblico nella realizzazione dei valori costituzionali posti a presidio dell'informazione radiotelevisiva (v. artt. 1 e 2 della legge n. 223 del 1990)» (così Corte costituzionale 7 maggio 2002, n. 155, con espresso richiamo a Corte costituzionale 26 marzo 1993, n. 112). Per G. GARDINI, *Rai e servizio pubblico radiotelevisivo: la "cultura italiana" in bilico tra unità, pluralismo e mercato*, in *Munus*, 2015, 185 ss., spec. 223, l'estensione a tutte le emittenti (private e pubblica) dei principi fondamentali del sistema radiotelevisivo (li, quelli definiti dall'art. 3, d.lgs. n. 177/2005, ma oggi corrispondenti a quelli previsti dall'art. 4, d.lgs. n. 208/2021) avrebbe sostanzialmente fatto «venire meno la specificità del servizio pubblico». Cfr. altresì A. PACE, *Privato e pubblico*, cit., 10, secondo il quale l'affermazione generalizzata di siffatti principi tradisce un dato di primaria importanza, giacché li «non si dice nulla – e non è un caso, data la pervicace confusione del privato col pubblico e viceversa – che evidenzia la specificità del ruolo dell'emittente del servizio pubblico radiotelevisivo».

particolare, l'*informazione* televisiva – la *sola* informazione televisiva, seppur riferita a tutte le emittenti (pubblica e private) – ai sensi dell'art. 6, comma 2, essa è chiamata a garantire *b1*) la «presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti»; *b2*) la trasmissione giornaliera di telegiornali o giornali radio; *b3*) l'accessibilità di tutti i soggetti politici ai programmi di informazione «in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità»; *b4*) la trasmissione di comunicati e dichiarazioni ufficiali rilasciati dagli organi costituzionali; *b5*) il «divieto di utilizzare metodologie e tecniche capaci di manipolare in maniera non riconoscibile allo spettatore il contenuto delle informazioni»<sup>32</sup>.

*Distinti*, perché riferiti al solo servizio pubblico generale, sono invece «gli ulteriori e specifici compiti e obblighi di pubblico servizio» a cui fa riferimento l'art. 6, comma 4, e a cui è dedicata la disciplina dell'art. 59. Trattasi di obblighi riferiti a *tutta* l'attività di servizio pubblico generale: con le parole del legislatore, l'ambito applicativo è quindi quello della «complessiva programmazione, anche non informativa, ivi inclusa la produzione di opere audiovisive europee realizzate da produttori indipendenti». Quanto al contenuto dei suddetti obblighi – cercando una improbabile sintesi di un elenco che individua ben diciassette compiti «ulteriori» rispetto a quelli ricadenti nel quadro dei principi comuni –, la previsione contempla: *c1*) *obblighi organizzativi e infrastrutturali*, tra cui, ad esempio, la «copertura integrale del territorio nazionale» per quanto attiene alla diffusione di tutte le trasmissioni televisive e radiofoniche (lett. *a*) e la «presenza in ciascuna regione e provincia autonoma di proprie redazioni» (lett. *p*)); *c2*) *obblighi di par condicio "ordinaria" e di informazione istituzionale*, quali, ad esempio, la garanzia dell'accesso alla programmazione complessiva a favore «dei partiti e dei gruppi rappresentati in Parlamento, e nei Consigli regionali, delle organizzazioni associative delle autonomie locali, dei sindacati nazionali, delle confessioni religiose» e la «trasmissione gratuita dei messaggi di utilità sociale ovvero di interesse pubblico», demandati dalla Presidenza del consiglio dei ministri (lett. *g*)); *c3*) *obblighi culturali*, tra cui, ad esempio, la garanzia di un «numero adeguato di ore», proporzionalmente distribuito «in tutte le fasce orarie, anche di maggiore ascolto», per le offerte radiotelevisive «dedicate all'educazione, all'informazione, alla formazione, alla promozione culturale» (lett. *b*) e *c*) e la realizzazione di trasmissioni radiotelevisive in lingua tedesca, ladina, francese e slovena per la tutela delle minoranze linguistiche residenti nelle province e regioni autonome (lett. *f*)); *c4*) *obblighi sociali*, tra cui, ad esempio, la «trasmissione, in orari appropriati, di conte-

<sup>32</sup> Sull'«imperativo costituzionale» a che «il diritto all'informazione», garantito dall'art. 21 della Costituzione, venga qualificato e caratterizzato, tra l'altro, sia «dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie» – così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti – sia «dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti», sia infine «dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata», cfr. Corte costituzionale 26 marzo 1993, n. 112.

nuti destinati specificamente ai minori» (lett. *h*)), la «adozione di idonee misure di tutela delle persone portatrici di handicap sensoriali» (lett. *q*) e la «realizzazione di attività di insegnamento a distanza» (lett. *s*)).

Fermo quanto precede, gli elenchi sopra riportati, lungi dal compendiare informazioni a carattere meramente ricognitivo, consentono di trarre una prima conclusione utile allo sviluppo delle riflessioni che seguiranno: si intende fare riferimento alla differenziazione teleologica dell'attività erogata ai vari livelli "competenziali".

Ebbene, tra le previsioni sopra ricordate, l'unica disposizione capace – si crede – di descrivere l'orizzonte finalistico (e, per così dire, "pubblicistico") delle emittenti private può essere ricavata dalla disciplina recante i principi comuni in tema di informazione televisiva, laddove emerge con una certa evidenza come – al cospetto di limiti prettamente "negativi"<sup>33</sup> o «modali»<sup>34</sup> – detto fine si sostanzia soltanto nel «favorire» (*recitius*: nel non ostacolare) «la libera formazione delle opinioni» da parte dei telespettatori (art. 6, comma 2, lett. *a*)).

Diversa è invece la finalità del servizio pubblico generale (ossia la finalità di tutte le trasmissioni televisive RA1), quella essendo individuata dall'art. 6, comma 4, nel «fine di favorire l'istruzione, la crescita civile e il progresso sociale, di promuovere la lingua italiana e la cultura, di salvaguardare l'identità nazionale e di assicurare prestazioni di utilità sociale»<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Si pensi al divieto di non discriminazione (*supra* pt. *a1*) o al divieto di utilizzare metodologie di "manipolazione" (*supra* pt. *b5*).

<sup>34</sup> Così, ad esempio, l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione (v. *supra* pt. *a2*), *b1*), nonché la trasmissione quotidiana di tg e la garanzia di parità di accesso a tutti i soggetti politici (*supra* *b3*). Sulla legittimità costituzionale dei limiti modalali imposti alle emittenti private, cfr. Corte cost., n. 155/2002, laddove i limiti modalali sono definiti come limiti «inerenti alle modalità di svolgimento» delle trasmissioni, ossia come limiti che «attengono specificamente ai profili organizzativo-imprenditoriali dell'iniziativa economica, anziché a quelli contenutistici dell'attività di manifestazione del pensiero», tali per cui «non toccano la libertà di espressione, se non sotto il profilo del dovere di osservanza di un comportamento neutrale ed imparziale». Per F. GIGLIONI, *Il servizio pubblico nel sistema televisivo tra esigenze democratiche*, cit., 999, nel settore dell'informazione l'intervento della autorità pubblica «può riguardare solamente le procedure, i modi in cui l'informazione è offerta, mentre i contenuti sono rimessi a professionisti autonomi: il potere pubblico realizza la democrazia procedurale, la professionalità degli addetti garantiscono la libera determinazione dei contenuti»; in questo contesto, allora, i limiti modalali sono eletti a strumento di tutela della «verità» – quale garanzia di effettiva «libertà e democrazia» (su cui si v. peraltro S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 2004) – da intendersi «non tanto come una pretesa alla neutralità psicologica tra la comunicazione e il comunicatore, circostanza che appare davvero astratta, ma come pretesa di correttezza ed equilibrio nella produzione e manifestazione delle informazioni» (*ibidem*). Per l'elaborazione di una posizione contraria alla possibilità di operare una corretta distinzione tra limiti modalali e limiti di contenuto cfr. A. PACE, *Libertà di informare e diritto ad essere informati*, cit., 472.

<sup>35</sup> Finalità, questa, da cui deriva – come si è visto (v. *supra* sub pt. *c1-c4*) e come si vedrà (*infra* in questo e nei successivi paragrafi) – la sottoposizione a penetranti obblighi di contenuto e quindi all'espletamento di compiti spiccatamente "attivi".

Da quanto precede pare quindi emergere una marcata differenziazione tra la matrice teleologica della complessiva programmazione del servizio pubblico generale e l'orizzonte finalistico delle emittenti private, quandanche ristretto al solo "servizio pubblico parziale".

Per quest'ultimo, infatti, la (presunta) funzionalizzazione è doppiamente ristretta: è ristretta dal punto di vista dell'oggetto del vincolo, investendo la sola attività di informazione (il servizio di interesse generale "dei" privati); ed è ristretta dal punto di vista più propriamente teleologico, il fine essendo (in sostanza) quello di garantire che lo spettatore non sia manipolato nella libera formazione delle proprie opinioni. Per l'emittente RAI (o, se si vuole, per il servizio pubblico generale), invece, la funzionalizzazione è doppiamente ampia: è ampia dal punto di vista dell'oggetto del vincolo, giacché attiene a tutta la attività televisiva; ed è poi ampia dal punto di vista teleologico, giacché al modello della trasmissione delle informazioni con fare "imparziale" si somma di tutta evidenza il compito di agire attivamente, ossia per la promozione di fini ulteriori (istruzione, crescita civile e progresso sociale), così da incarnare quel «ruolo specifico» che, secondo una parte della dottrina, «dev'essere qualitativamente diverso da quello svolto dalle televisioni commerciali»<sup>36</sup>.

Come si avrà modo di chiarire, la conclusione ora prospettata non è affatto ininfluenza sul piano dell'oggetto della indagine: questa distinzione tra le finalità del "servizio pubblico generale" e le finalità del "servizio informativo di interesse generale", infatti, anticipa e giustifica in gran parte la diversità dei metodi e modelli di implementazione delle politiche sulla parità di genere nel settore televisivo (*infra* parr. 3.1. e 3.2.).

### 3. *La parità di genere nei principi generali del d.lgs. n. 208/2021*

Ferma la surriferita differenza teleologica che intercorre tra la programmazione pubblica e quella privata, al fine comprendere se il *parterre* normativo riproduca corrispondenti differenze anche nelle forme e nei modi dell'implementazione della parità di genere "televisiva", l'operazione da svolgere in via logicamente preliminare consiste nella ricerca delle previsioni giuridiche di governo del settore televisivo poste a presidio dell'uguaglianza di genere.

Il compito può e deve essere anzitutto adempiuto muovendo dal d.lgs. n. 208/2021, nel cui alveo, a beneficio della sintesi, possono essere isolati almeno

<sup>36</sup> G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. Principi giuridici, strumenti, casi*, Milano, 2005, 149, il quale aggiunge che «[l]a giustificazione ontologica di un "servizio pubblico generale radiotelevisivo" risiede nella sua funzionalizzazione all'interesse generale, che si realizza attraverso una complessiva attività informativa, culturale ed educativa a favore dei cittadini, svolta con caratteri di obiettività, imparzialità e completezza».

due grandi principi giuridici più o meno direttamente rapportabili all'obiettivo della parità di genere.

Il primo grande principio a cui fare riferimento è quello del divieto di discriminazione, che, ai sensi dell'art. 4, comma 1, rappresenta un «principio generale del sistema dei servizi media audiovisivi» (v. anche *supra* par. 2). A questa previsione a carattere generale – l'oggetto del divieto non è infatti positivamente circoscritto ad alcun ambito – fanno poi seguito due disposizioni ancillari, riferite l'una alle comunicazioni commerciali audiovisive (art. 43, comma 1, lett. *c*), n. 2) e l'altra alle televendite (art. 47, comma 1), caratterizzate dalla perimetrazione del divieto, essendo fatto esplicito riferimento nell'un caso alle «discriminazioni fondate su sesso, razza o origine etnica, nazionalità, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale» e nell'altro caso al «sesso, etnia o nazionalità».

Il secondo grande principio è invece quello del divieto all'incitamento alla violenza, che, ai sensi dell'art. 4, comma 1, costituisce anch'esso «principio generale del sistema dei servizi media audiovisivi» e la cui estensione travalica i confini nazionali per estendersi anche ai servizi di media audiovisivi prestati dai fornitori esteri, i quali, in forza dell'art. 30, comma 1, lett. *a*), non devono farsi promotori di alcuna istigazione alla violenza o all'odio sulla base di uno dei motivi di cui all'art. 21 della Carta di Nizza (tra cui: sesso e tendenze sessuali), pena la sospensione dei relativi servizi (art. 7, comma 2, lett. *b*)).

Ulteriori addentellati sono poi variamente disseminati nel d.lgs. n. 208/2021. Così è certamente per il rispetto della dignità della persona (art. 4, comma 1), *regula iuris* che fa da cappello tanto al principio di non discriminazione quanto a quello che pone il divieto all'incitamento alla violenza. Ma non solo. Ed infatti, settorializzando le politiche della parità di genere, è nel “campo” dell'informazione televisiva in senso stretto che si rinvergono importanti previsioni, talvolta discendenti dai principi di cui sopra – è così per il principio secondo cui deve essere garantito «l'accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione in condizioni di parità di trattamento» (art. 6, comma 1, lett. *c*)), evidente propaggine del principio di non discriminazione – talaltra aventi “radici” per certi versi autonome, come è per i principi (già sopra ricordati, cfr. *supra* par. 2) della «presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti», del «divieto di utilizzare metodologie e tecniche capaci di manipolare in maniera non riconoscibile allo spettatore il contenuto delle informazioni» (art. 6, comma 1, lett. *a*) e *e*)), nonché della «obiettività e completezza della informazione» (art. 4, comma 1).

Da questa elementare ricognizione emerge un dato qui piuttosto rilevante: non solo si tratta di principi che (con l'eccezione di quello di non discriminazione) assumono una connessione per molti versi indiretta (sebbene pur sempre indubitabile) con l'obiettivo della parità di genere, ma, ed in maniera ancor più determinante, si tratta di principi che pongono una serie di *limiti*, per così dire,

soltanto in negativo. Altrimenti a dirsi, tra le previsioni sinora ricordate mancano i c.d. limiti in *positivo*<sup>37</sup> (secondo l'idea della funzione); mancano cioè azioni e approcci di tipo “*promozionale*”.

Lo si anticipa, l'osservazione è vera, ma solo in parte. Ovverosia, l'affermazione è credibile, ma solo e soltanto finché si permanga nel solco delle previsioni recate dal d.lgs. n. 208/2021<sup>38</sup>.

### 3.1. *La (promozione della) parità di genere nell'erogazione del servizio pubblico generale*

Il dubbio poc'anzi evocato induce a ricercare nell'ordinamento complessivo ulteriori previsioni funzionali a garantire la parità di genere nel settore televisivo.

Per quanto attiene al servizio pubblico generale, l'adempimento del compito è abbastanza agevole.

Al fine di comprendere quanto siano incisive le previsioni sulla parità di genere nel servizio pubblico generale sarebbe sufficiente dar conto del recentissimo Memorandum d'intesa *No Women No Panel 2022* (siglato, come da rubrica, «per promuovere una rappresentazione paritaria ed equilibrata nelle attività di comunicazione»)<sup>39</sup>: si pensi all'art. 2, comma 2, lett. *d*), a mente del

<sup>37</sup> Si accede evidentemente all'impostazione offerta da G. ZANOBINI, *L'attività amministrativa e la legge*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1924, 281 ss., in merito alla distinzione tra la funzione positiva e negativa espletata dalla legge rispetto alla attività dell'amministrazione pubblica, da un lato, e all'attività dei privati, dall'altro.

<sup>38</sup> Sebbene l'art. 117 Cost. rimetta alla competenza concorrente la materia dell'ordinamento della comunicazione e sebbene l'art. 11, d.lgs. n. 208/2021, attribuisca alle regioni la «potestà legislativa concorrente in materia di servizi di media in ambito locale» pur nel rispetto dei principi generali di cui agli artt. 4, 5 e 6 e di quelli definiti dal medesimo art. 11, è interessante segnalare come manchino in gran parte legislazioni regionali *ad hoc* in materia di servizi di media. Fa eccezione la l.r. Lazio, 28 ottobre 2016, n. 13 (*Disposizioni di riordino in materia di informazione e comunicazione*), laddove, per quanto qui più interessa si prevede: *i*) che tra le funzioni del Corecom Lazio vi sia quella di vigilare «in merito alle attività di propria competenza sul rispetto delle norme regionali in materia, garantendo, nell'ambito delle comunicazioni, il rispetto della dignità umana e dell'integrità della persona, eliminando ogni discriminazione diretta o indiretta basata su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale» (art. 21, comma 2, lett. *m*); *ii*) che il Corecom Lazio promuove «anche attraverso la stipula di protocolli d'intesa, azioni e attività di formazione volte a diffondere un'immagine equilibrata di donne e uomini, contrastando gli stereotipi di genere nei media e favorendo la conoscenza e la diffusione dei principi di uguaglianza e di valorizzazione delle differenze di genere» (art. 21, comma 2, lett. *i*). Più in generale, sul ruolo delle autonomie territoriali nel settore dei media, anche in una prospettiva comparata, si v. M.E. MONACO, *Le autonomie territoriali ed il settore televisivo in Italia, Germania e Spagna*, in *Ist. fed.*, 2009, 145 ss.

<sup>39</sup> Il Memorandum del 2022 vede come parti aderenti la RAI (soggetto promotore), la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento Pari Opportunità, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, la Conferenza delle Regioni, l'Unione delle Provincie Italiane, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, il Consiglio Nazio-

quale «[l]e Parti si impegnano a promuovere modelli e messaggi comunicativi che [...] promuovano il principio di uguale rappresentanza fra i sessi, garantendo parità di accesso negli spazi informativi o di comunicazione»; ma si pensi anche e soprattutto all'art. 3 che prevede l'obbligo di «promuovere l'equilibrio [si intende, numerico] tra uomini e donne negli eventi di comunicazione»<sup>40</sup>.

Eppure, a ciò non ci si potrebbe limitare. Utili indicazioni possono infatti essere ricavate dall'insieme delle prescrizioni definite *i)* dalla convenzione tra il Ministero dello sviluppo economico e la RAI per la concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, *ii)* dal contratto nazionale di servizio tra il Ministero dello sviluppo economico (MISE) e la RAI, *iii)* nonché dalle linee-guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo.

Ancora una volta, non si tratta di una operazione meramente ricognitiva. Come si avrà modo di osservare, infatti, dall'insieme delle previsioni di seguito riportate emerge un tratto caratteristico nel rapporto tra il servizio pubblico generale e la parità di genere: si supera il modello dei limiti in negativo per abbracciare un approccio “più attivo”, ossia radicato attorno all'idea della *promozione*<sup>41</sup>.

Avendo riguardo alla convenzione per la concessione del servizio del 28 aprile 2017, sono principalmente due le disposizioni qui rilevanti. Anzitutto, l'art. 1, comma 6, secondo cui la RAI, non solo (in aderenza al modello classico della equidistanza) è tenuta all'adempimento del proprio compito «in tutti i generi della programmazione, secondo i principi di pluralismo, obiettività, completezza, imparzialità e indipendenza», ma è altresì chiamata a «*promuove[re] le pari opportunità* tra uomini e donne e *assicura[re] il rigoroso rispetto della dignità della persona*». In secondo luogo, l'art. 3, comma 1, lett. *v)*, che, al pari, obbliga la concessionaria a garantire «*la promozione e la valorizzazione di una rappresentazione non stereotipata della figura femminile, nel rispetto della dignità culturale e professionale delle donne*».

---

nale delle Ricerche, l'Accademia Nazionale dei Lincei, da un lato, e, dall'altro lato, la Rappresentanza in Italia della Commissione Europea e l'Unione per il Mediterraneo.

<sup>40</sup> È purtuttavia innegabile che il ricorso al sistema delle quote presenti criticità a margine ben sintetizzate da M. DE BENEDETTO, *Uguaglianza di genere, lingue e linguaggio*, cit., 101, quando ha affermato che «[d]a un punto di vista di stretto diritto amministrativo i meccanismi di “quota” sono semplici da attuare. Eppure, il tema della riserva di quote ha creato rilevanti tensioni teoriche, giacché genera una competizione tra concezione formale e sostanziale del principio costituzionale di uguaglianza e produce situazioni paradossali: in altri termini, per conseguire uguaglianza deve essere procurata una vera e propria *reverse discrimination*». Sul punto, per una bibliografia minima di riferimento si v. anche quanto annotato *infra* in nt. 58.

<sup>41</sup> In aderenza al disposto dell'art. 51, comma 1, Cost., laddove il limite negativo (il principio della parità di genere nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive) è supportato dalla previsione secondo cui «la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

Aggiuntive ed utili indicazioni sono poi fornite dalle linee-guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo adottate d'intesa tra l'AGCOM ed il MISE<sup>42</sup>. Così è, ad esempio per il par. 15, n. 1, laddove si prevede che tra gli obiettivi del servizio pubblico generale vi sia anche quello del «superamento degli stereotipi di genere, nella direzione di *promuovere la parità* e di salvaguardare l'immagine della donna». Allo stesso modo si consideri poi il par. 15, n. 3, ove la promozione è insita nell'idea – tipica del diritto amministrativo – della funzionalizzazione delle risorse economiche, tenuto conto che, tra le «singole aree di attività» in relazione alle quali devono essere resi pubblici «i valori di allocazione del contributo pubblico» è ricompresa anche l'area della «parità di genere».

È però nel contratto nazionale di servizio 2018-2022 che è possibile identificare la più copiosa quantità di disposizioni funzionali al discorso qui intrapreso<sup>43</sup>. Ed infatti, sebbene non manchino previsioni “ordinarie” (coerenti cioè con l'approccio tradizionale<sup>44</sup>), sono ben maggiori quelle destinate alla *promozione* della parità di genere. È quanto avviene ad esempio all'art. 2, comma 1, lett. *b*), laddove lo schema tradizionale del rispetto del limite negativo (in specie, il dovere «di raggiungere le diverse componenti della società, prestando attenzione alla sua articolata composizione in termini di genere») è chiaramente torto nel senso finalistico dello «sviluppo di una società inclusiva, equa, solidale e rispettosa delle diversità». Ancor più esplicitamente si consideri l'art. 2, comma 1, lett. *c*), che prevede non solo il dovere della RAI di «veicolare informazioni volte a formare una cultura [...] del rispetto della diversità di genere e di orientamento sessuale», ma anche e soprattutto quello di veicolare informazioni «di *promozione e valorizzazione* [...] delle pari opportunità». Così è ancora per l'art. 8, comma 2, lett.

<sup>42</sup> È giusto il caso di avvertire che le ultime linee guida adottate risalgono al 2012 (Allegato A alla delibera AGCOM n. 587/12/CONS del 29 novembre 2012), sebbene il dettato legislativo preveda che la loro adozione debba avvenire «prima di ciascun rinnovo quinquennale del contratto nazionale di servizio» (art. 59, comma 6, d.lgs. n. 208/2021).

<sup>43</sup> Vero è, peraltro, che, ai sensi dell'art. 59, comma 1, d.lgs. n. 208/2021, il servizio pubblico generale è svolto dalla RAI sulla base non solo del contratto nazionale di servizio, bensì anche dei contratti di servizio regionali e provinciali (per le Province autonome di Trento e di Bolzano). Eppure, dall'analisi condotta, è risultato che la quasi totalità degli enti territoriali è risultata sprovvista dei relativi contratti di servizio. Le eccezioni investono per lo più le regioni a statuto speciale, soprattutto laddove l'esigenza principale è quella di definire misure di maggiore tutela delle minoranze linguistiche: è il caso della regione Sardegna dove al più è stata stipulata una convenzione tra la Presidenza del Consiglio e RAI Com s.p.a. (approvata con d.P.C.M. del 5 febbraio 2021), avente ad oggetto, per l'appunto, «la produzione e diffusione delle trasmissioni radiofoniche e televisive a tutela della lingua sarda, minoranza linguistica presente nella Regione autonoma Sardegna» (così l'art. 1 della citata convenzione).

<sup>44</sup> È il caso, ad esempio, dell'art. 9, comma 2, lett. *b*), laddove si fa applicazione del divieto di non discriminazione, prevedendo il divieto di «trasmettere messaggi pubblicitari discriminatori o che alimentino stereotipi di genere».

c), laddove si dispone che l'offerta dedicata ai minori debba «*promuov[ere] modelli di riferimento, femminili e maschili, paritari e non stereotipati*, mediante contenuti che educino al rispetto della diversità di genere e al contrasto della violenza». Più in generale, si può poi fare rinvio all'art. 9, rubricato per l'appunto «Parità di genere», ove le misure promozionali investono persino la struttura organizzativa, essendo previsto in capo alla RAI non solo il dovere di operare la *disclosure* dei dati sul rispetto della parità di genere (tramite l'adozione dei menzionati report annuali), ma anche il compito di «*promuovere la formazione tra i propri dipendenti, operatori e collaboratori esterni, affinché in tutte le trasmissioni siano utilizzati un linguaggio e delle immagini rispettosi, non discriminatori e non stereotipati nei confronti delle donne*» (comma 2, lett. a)).

Da quanto sin qui delineato, apparirà allora chiaro che, a differenza del quadro normativo ricavabile dal d.lgs. n. 208/2021, l'insieme delle previsioni destinate a regolare il servizio pubblico generale – comprensivo, lo si ricorda, dell'intera programmazione RAI – introduce un sistema di garanzie che doppia l'approccio fondato sul mero rispetto dei limiti negativi: non è più solo questione di divieti (su tutti, il divieto di discriminazione sulla base del genere), bensì ciò che rileva è anche e soprattutto l'idea della promozione e quindi l'assoggettamento ad adempimenti “attivi”, che vedono la concessionaria pubblica come parte attrice rispetto al raggiungimento di un risultato. Insomma, altro è l'approccio fondato sull'astensione (in specie, l'astensione dal compromettere l'obiettivo del conseguimento della parità di genere) e altro è l'approccio che reclama inneschi, interventi attivi e promozionali. Di ciò ne dà peraltro esatta riprova il Contratto nazionale di servizio pubblico, laddove il limite positivo della promozione è chiaramente distinto dal limite negativo posto dal principio di non discriminazione: così è all'art. 2, comma 3, lett. g), poiché l'offerta complessiva del servizio pubblico generale viene lì vincolata ad una serie di obiettivi, tra cui quello di «superare gli stereotipi di genere, al fine di promuovere la parità e di rispettare l'immagine e la dignità della donna», si badi, «*anche* [e quindi, v'è da aggiungere, non esclusivamente] secondo il principio di non discriminazione».

### 3.2. Parità di genere ed emittenti private nelle delibere dell'AGCOM

Radicalmente diverso è invece il caso della attività delle emittenti private. Vi è infatti ragione di credere che tanto i principi generali di tutta l'offerta televisiva quanto gli obblighi gravanti sul solo “servizio informativo di interesse generale” (v. *supra* parr. 2 e 3) non siano equiparabili allo strumentario ordinato in capo alla concessionaria pubblica e destinato a regolare il servizio pubblico generale<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Non a caso nel 2019, da un confronto tra associazioni di categoria e istituzioni (tra cui alcuni Corecom) è emersa la necessità di produrre un «Codice Donne e Media», sulla scia del Codice di autoregolamentazione TV e Minori, nonché l'esigenza di adottare disposizioni innovative per le

In effetti, anche al di fuori delle previsioni recate dal d.lgs. n. 208/2021, non è dato scorgere norme analoghe a quelle immesse dalla surriferita regolamentazione (*supra* par. 3.1.). Il caso del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità) è piuttosto emblematico. Si prenda l'art. 49, rubricato «Azioni positive nel settore radiotelevisivo»: quali sono quelle azioni che, con espressione formalmente riprodottriva dell'idea sottesa alla funzione di cui è incaricata la RAI, sono lì definite come «positive»? Ebbene, quelle azioni attengono soltanto al momento organizzativo in senso stretto: «[l]a concessionaria pubblica e i concessionari privati per la radiodiffusione sonora o televisiva in ambito nazionale» – statuisce l'art. 49 – «promuovono azioni positive volte ad eliminare condizioni di disparità tra i due sessi in sede di assunzioni, organizzazione e distribuzione del lavoro, nonché di assegnazione di posti di responsabilità».

Che l'implementazione delle politiche di parità di genere nell'emittenza privata non sia equiparabile alle dinamiche instauratesi in seno al servizio pubblico generale è un dato che può poi trovare conferme in alcune importanti delibere dell'AGCOM<sup>46</sup>.

Una prima delibera meritevole di attenzione riguarda la comminazione di una sanzione pecuniaria a Reti televisive italiane (RTI)<sup>47</sup> per la diffusione in fascia protetta di contenuti lesivi dello sviluppo psico-fisico dei minori, consistenti nella potenziale trasmissione di «un messaggio distorto volto a trovare nel “troppo amore” la motivazione che spinge alcuni uomini a comportamenti violenti e di rilevanza penale nei confronti delle donne». Orbene, il pronunciamento in esame contiene certamente precetti (sì valevoli a tutelare direttamente i minori, ma comunque) capaci di apprestare adeguati orientamenti in merito alla tutela delle donne nell'offerta televisiva, essendo stato sostanzialmente stigmatizzato «il rischio di [aver connotato] di normalità comportamenti aggressivi e lesivi della incolumità e della dignità della persona»; nulla però nella delibera in oggetto consente di trarre indicazioni circa la sussistenza di azioni positive da intraprendere nella programmazione delle emittenti private: come è evidente, si tratta di precetti inerenti alla sola violazione di limiti negativi (in specie, il dovere di non incitare alla violenza ed ai discorsi d'odio).

Egual è a dirsi per una seconda delibera con cui l'AGCOM ha più di recente emesso un richiamo all'emittente privata La7<sup>48</sup>. Se nella precedente pronuncia il caso interessava il principio del divieto all'incitamento alla violenza, qui a fare

---

emittenti private, ricalcando il modello prodotto dal surrichiamato art. 9 del Contratto di Servizio RAI, recante le misure per la promozione e tutela della parità di genere.

<sup>46</sup> In generale, sul potere sanzionatorio dell'AGCOM si v. F. MARINI BALESTRA, *Le sanzioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, in *Le sanzioni delle autorità amministrative indipendenti*, a cura di M. FRATINI, Padova, 2011, 861.

<sup>47</sup> AGCOM, *Delibera n. 168/17/CSP*, 27 luglio 2017.

<sup>48</sup> AGCOM, *Delibera n. 147/21/CONS*, 29 aprile 2021.

comparsa è invece il principio della corretta rappresentazione della donna; un principio che, nel caso di specie, è risultato essere stato minato dall'avvenuta spettacolarizzazione di una vicenda processuale – caratterizzata, secondo l'accusa, da molteplici episodi di violenza sessuale a danno di alcune giovani donne –, essendo stata fornita una raffigurazione potenzialmente distorsiva della condizione delle donne oggetto degli abusi e, quindi, in definitiva «una sorta di vittimizzazione secondaria». Ancora una volta, però, ciò che emerge dalla decisione dell'AGCOM non è certo la sussistenza in capo alle emittenti private di un dovere di promozione del “reale” ruolo della donna nella società (su cui v. *infra* par. 4), come lascerebbe intendere il rinvio lì più volte operato alla delibera AGCOM recante raccomandazioni «sulla corretta rappresentazione dell'immagine della donna nei programmi di informazione e di intrattenimento»<sup>49</sup>: ed infatti, a discapito della genericità della rubrica della delibera or ora richiamata, le previsioni della raccomandazione premono sì nel senso della corretta rappresentazione della donna, ma nel solo ambito delle vicende concernenti episodi di molestie sessuali. Insomma, se per un verso non si fuoriesce dallo schema della informazione obiettiva e veritiera, per altro verso (ed è ciò che qui più conta) non si va oltre. Ed infatti, che il dovere incidente sulle emittenti private nel fornire una rappresentazione corretta e non stereotipata della donna sia altro dal (solo nominalmente) corrispondente obbligo imposto alla concessionaria pubblica è un fatto comprovato dalla surriferita delibera di richiamo all'emittente La7, laddove si evidenzia come «la valorizzazione di una rappresentazione reale e non stereotipata della molteplicità di ruoli del mondo femminile» e «la promozione di programmi che non inducano ad una fuorviante percezione dell'immagine femminile» siano «principi tutelati dal vigente “Contratto nazionale di servizio Rai” e [...] precisati anche negli “Orientamenti sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico televisivo Rai” dell'Agcom». Il che è equivale ad ammettere che le azioni promozionali nell'affermazione della parità di genere appartengono ad un preciso (e diverso) ambito: quello del servizio pubblico generale<sup>50</sup>.

#### 4. *Alcune osservazioni conclusive: il servizio pubblico generale televisivo attraverso la lente della parità di genere*

Alla luce di quanto sin qui osservato, v'è più di una ragione per ritenere che le politiche di implementazione della parità di genere nel settore televisivo siano assoggettate a statuti giuridici niente affatto equiparabili.

Per come è posta la normativa, pare infatti evidente come tra l'attività di servizio pubblico generale (erogata dalla RAI) e l'attività delle emittenti priva-

<sup>49</sup> AGCOM, *Delibera n. 442/17/CONS*, 24 novembre 2017.

<sup>50</sup> Cfr. anche *infra* in corrispondenza delle nt. 55 e 56.

te – espletata dentro il o al di fuori del perimetro del c.d. servizio di interesse generale (informazione televisiva) – permanga una chiara differenziazione, che riflette in ultima analisi quella preliminare distinzione teleologica di cui si è detto *supra* par. 2.

Solo la prima è chiamata al duplice compito di non violare (componente negativa) e di promuovere (componente positiva) la parità di genere. Al contrario, per le emittenti private vige un regime diverso e più “mite”. Queste ultime sono unitariamente – ossia, dentro e fuori il c.d. servizio di interesse generale – sottoposte ad un primo e (più) generale limite negativo. Tanto nella attività di informazione, quanto nelle trasmissioni di intrattenimento, il privato è infatti chiamato a non violare i principi generali di cui all’art. 4, d.lgs. n. 208/2021: come ricordato (*supra* parr. 2 e 3), ferma restando la tutela della libertà di espressione, inclusa la libertà di opinione, tutti i servizi televisivi devono essere organizzati e trasmessi «nel rispetto della dignità umana, del principio di non discriminazione e di contrasto ai discorsi d’odio». Dal punto di vista della parità di genere, si tratta, con tutta evidenza, della protezione più debole, questa essendo assoluta, specialmente al di fuori della informazione, dal mero adempimento del rispetto del genere, escludendo qualsivoglia disparità di trattamento, qualsiasi pratica di “mortificazione” del genere ed ogni forma di incitamento alla violenza. Per l’attività di informazione delle emittenti private permane poi un regime poco più stringente: poiché secondo il combinato disposto degli artt. 4 e 6, d.lgs. n. 208/2021, l’informazione – ossia la presentazione dei fatti e degli avvenimenti – deve essere veritiera, allora anche la rappresentazione dei generi, se ed in quanto direttamente riconducibile al contenuto stretto della informazione (di quella specifica informazione), dovrà essere obiettiva. Nulla di più. E, se si vuole, è proprio qui che sta il “limite del limite”. Lì, infatti, la veridicità della rappresentazione non attiene, in sé e di per sé, alla corretta rappresentazione del ruolo della donna nella oggettiva complessità sociale (espressione, questa, che non sottende di certo un appello ad una “visione essenzialista” della donna, ovvero ad una visione che rivendica una “essenza femminile” su cui appiattare tutte le soggettività di quel medesimo genere)<sup>51</sup>. Lì, l’immagine della donna attiene, invece e

<sup>51</sup> Più precisamente, e come avvertito *supra* nt. 13, con l’espressione “corretta rappresentazione del ruolo della donna” non si intende sostenere che esista (anche solo la possibilità di fornire) una rappresentazione univoca e quindi “esatta e certa” del genere femminile. Al contrario, l’esattezza della rappresentazione si coniuga, quasi paradossalmente, ad una sorta di inesattezza, intesa come incertezza derivante dalla mancanza di un formante universale: l’esattezza di una rappresentazione, quindi, dovrebbe essere determinata dalla capacità di registrare e di manifestare le diversità della realtà, ossia ed in definitiva la completa ampiezza e multipolarità del ruolo della donna nella società. Non si tratta, peraltro, di ancorare il discorso alla (mera o presunta) diversità di genere, su cui si v., *inter alia*: P. PAROLARI, *Identità, transdifferenza, intersezionalità: (con)vivere da eguali nella diversità*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2014, 471 ss., la quale avverte del problema delle differenze monoculari, tenuto conto che «di differenze se ne possono individuare tante quanti sono i possibili

per l'appunto, alla sola rappresentazione “del ruolo” della donna nella vicenda occorsa e in concreto selezionata dalla emittente (come dimostrato *supra* par. 3.2. dal caso dell'informazione sugli episodi di violenza sessuale). Il che non è di poco conto, considerando che nulla vieterebbe all'emittente di escludere – entro certi limiti<sup>52</sup> – quei fatti che possano raccontare (in senso più ampio e generale) una immagine nuova, aggiuntiva e più aggiornata del genere femminile<sup>53</sup>.

---

criteri in relazione ai quali si decide di distinguere fra sé e gli altri» (471); ma si v. anche gli scritti del volume *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, a cura di B. PEZZINI e A. LORENZETTI, Torino, 2019, tra i cui contributi, per quanto qui più rileva, si evidenziano almeno quelli di E. STRADELLA, *Differenza, genere, pari opportunità e costituzionalismo: possibili intrecci. Brevi note*, ivi, 367 ss., e di A. SCHILLACI, *Pensiero delle donne ed esperienza giuridica: alcune riflessioni*, ivi, 349 ss., laddove peraltro l'A. accoglie un invito che rievoca quanto qui poco sopra osservato, «vale a dire quello di procedere ad una considerazione dell'esperienza di vita delle donne [...] sufficientemente ampia da includere e attraversare le differenze che percorrono e animano all'interno la stessa condizione femminile» (355); nonché, si v. i contributi di L. GIANFORMAGGIO raccolti in *Eguaglianza, donne e diritto*, a cura di A. FACCHI, C. FARALLI, T. PITCH, Bologna, 2005, tra cui *Eguaglianza e differenza: sono veramente incompatibili?*, ivi, 33 ss., *Correggere le disuguaglianze, valorizzare le differenze: superamento o rafforzamento dell'eguaglianza?*, ivi, 201 ss., e *L'identità, l'eguaglianza, la somiglianza e il diritto*, ivi, 85 ss., laddove l'A. ritiene «irragionevole sostenere che, se la differenza è un valore, non lo è l'eguaglianza, e viceversa» (88 s.) e laddove poi aggiunge che «la valorizzazione delle differenze non richiede che si ripudi l'eguaglianza, ma piuttosto che la si prenda sul serio» (90). La diversità a cui si fa riferimento è, pertanto e per così dire, infra-genere: attiene alla effettiva rappresentazione della donna nella realtà sociale, nella sua concretezza, varietà e completezza. Al contempo, per come qui intesa ed ancorata al crisma della completezza, la correttezza della rappresentazione non può sottendere una preconcetta aspirazione a che la donna rivesta un dato e anelato ruolo nella contemporaneità: ad ogni buon conto, anche questo aspetto – tributario degli studi di SIMONE DE BEAUVOIR, *Le Deuxième Sexe*, Parigi, Gallimard, 1949 – dovrebbe essere parte integrante dell'avanzamento culturale a cui è funzionalizzato il servizio pubblico generale nel settore televisivo. Per un'utile lettura di sintesi sulle correnti femministe nell'ambito di un discorso riferito alla rappresentazione dei generi nei media si v. FRANÇOISE BARRETT-DUCROCQ, *Il ruolo dei media nella rappresentazione della differenza dei sessi*, in *Problemi dell'informazione*, 2001, 289 ss.

<sup>52</sup> Si esclude ad esempio il «falso “soggettivo”» (sui cui rapporti con il «falso “obiettivo”» cfr. A. PACE, *Libertà di informare e diritto ad essere informati*, cit., 481 s.).

<sup>53</sup> Rispetto a questo sistema v'è peraltro da evidenziare che l'intervento, regolatorio e/o sanzionatorio, dell'AGCOM non può che riflettere l'opzione di base prescelta dal legislatore: altrimenti a dirsi, si deve ammettere – ed anzi forse non è proprio possibile ritenere il contrario – che l'AGCOM non sia titolare di poteri funzionali ad imporre in capo ai privati di azioni positive ulteriori rispetto a quelle (già od eventualmente) previste dalla legge (sulle dinamiche del principio di legalità nel settore delle autorità indipendenti si v. il lavoro monografico di P. PANTALONE, *Autorità indipendenti e matrici della legalità*, Napoli, 2018). Oltre alle sintomatiche affermazioni riportate *infra* nel testo e nelle note che seguono, si consideri poi che non è un caso che il d.d.l. S.1707 *Disposizioni in materia di contrasto al linguaggio sessista nei media* avesse previsto, tra i poteri dell'AGCOM, proprio quello di «promuovere nel settore radiotelevisivo, sia pubblico che privato, le iniziative di sensibilizzazione al rispetto delle differenze di genere e della dignità delle donne, alla corretta rappresentazione della figura e del ruolo delle donne e alla rimozione di espressioni di discriminazione e degli stereotipi, lesivi della dignità delle stesse» (art. 4, comma 2).

Si badi, la descritta struttura, oltre a non rappresentare un sistema *sui generis* nella prospettiva comparata – la diversificazione, tra limiti negativi e positivi, delle politiche sulla parità di genere nei servizi televisivi trova infatti corrispondenza, ad esempio, nell’ordinamento spagnolo (cfr. *Ley de igualdad* n. 3/2007<sup>54</sup>) –, non rappresenta neppure una speculazione a carattere meramente dottrinale. Oltre a quanto già attestato (*supra* parr. 3 ss.), una delle migliori certificazioni di quanto sin qui sostenuto può essere tratta da una piuttosto recente delibera AGCOM, adottata a conclusione di un procedimento avviato contro la RAI per presunti inadempimenti degli obblighi di servizio pubblico generale<sup>55</sup>: soffermandosi sugli effetti pregiudizievole prodotti dalla diffusione di stereotipi di genere, l’Autorità ha per l’appunto sostenuto che il «rispetto della dignità della persona e dei principi di non discriminazione, anche di genere» implica per la RAI, ossia per il «garante dell’informazione», «non solo l’obbligo di non violare tali principi, ma ancor di più quello di promuoverne la adeguata tutela attraverso anche una azione educativa veicolando contenuti idonei allo scopo»<sup>56</sup>. La differenziazione tra limiti in negativo («non violare

<sup>54</sup> La *Ley de igualdad* n. 3/2007 ha infatti sottoposto il servizio pubblico al dovere di promuovere la parità di genere, assoggettando invece l’attività delle emittenti private al diverso “regime” del divieto di non discriminazione, rimettendo poi all’amministrazione pubblica il compito di promuovere l’adozione da parte dei privati di misure per contribuire al compimento della legislazione in materia. Più precisamente, ai sensi dell’art. 36 (*La igualdad en los medios de comunicación social de titularidad pública*), «[l]os medios de comunicación social de titularidad pública velarán por la transmisión de una imagen igualitaria, plural y no estereotipada de mujeres y hombres en la sociedad, y promoverán el conocimiento y la difusión del principio de igualdad entre mujeres y hombres»; al contrario, l’art. 39 (*La igualdad en los medios de comunicación social de titularidad privada*) prevede che «[t]odos los medios de comunicación respetarán la igualdad entre mujeres y hombres, evitando cualquier forma de discriminación» (comma 1), per poi aggiungere al comma 2 che spetta alle amministrazioni pubbliche «promover[... ] la adopción por parte de los medios de comunicación de acuerdos de autorregulación que contribuyan al cumplimiento de la legislación en materia de igualdad entre mujeres y hombres, incluyendo las actividades de venta y publicidad que en aquellos se desarrollen». Sempre a livello normativo, per una impostazione equivalente all’interno dell’ordinamento spagnolo si v. la *Ley* n. 15/2022 *integral para la igualdad de trato y la no discriminación*, ed in particolare i commi 1 e 2 dell’art. 22 (*Medios de comunicación social y publicidad, internet y redes sociales*). Più in generale, sulla *Ley de igualdad* n. 3/2007 si v. C. SANCHEZ TRIGUEROS e A.V. SEMPERE NAVARRO (diretto da), *Comentarios a la ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Cizur Menor, 2008, nonché, per una recente valutazione dei risultati ottenuti nel decennio che ha seguito l’introduzione della *Ley de igualdad*, cfr. A. VENTURA FRANCH, S. GARCÍA CAMPÁ (diretto da), *El derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres: una evaluación del primer decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, Cizur Menor, 2018.

<sup>55</sup> AGCOM, *Delibera* n. 69/20/CONS, 14 febbraio 2020.

<sup>56</sup> *Ivi*, par. 27 (carattere c.vo aggiunto da chi scrive). Similmente si consideri l’art. 5 del Regolamento recante disposizioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all’*hate speech* (Allegato B alla delibera n. 157/19/CONS del 15 maggio 2019), con cui l’AGCOM ha disposto che la RAI «promuove la diffusione di contenuti che valorizzano i principi di rispetto della dignità umana, di non discriminazione, dell’inclusione e della coesione sociale, nonché di contrasto all’istigazione alla violenza e all’odio» (comma 1), mentre «i fornitori

*tali principi*) e limiti in positivo («*promuoverne la adeguata tutela attraverso anche una azione educativa veicolando contenuti idonei allo scopo*») non potrebbe essere più chiara.

Ecco quindi che quanto precede *i*) non solo conferma la più ampia portata della funzionalizzazione del servizio pubblico generale nel settore televisivo globalmente inteso<sup>57</sup>, giacché il compito di promuovere attivamente il ruolo della donna nella società civile, al di là delle singole vicende concretamente occorse e oggetto di specifica narrazione, riflette evidentemente il fine dell'avanzamento sociale e culturale della collettività; *ii*) non solo attesta la "ristrettezza" della direzione teleologica dell'informazione privata, poiché il mero fine di non distorcere la libera formazione delle opinioni si risolve semplicemente nella corretta rappresentazione dei generi nelle vicende esposte, oltretutto come logico nel rispetto dei principi generali di non discriminazione e di divieto all'incitamento alla violenza (cfr. *supra* par. 2); *iii*) ma consente altresì di assumere alcune conclusioni ulteriori. Ed infatti, è ora possibile fornire una qualche risposta ai dubbi sollevati in apertura del secondo paragrafo.

Lì ci si è anzitutto domandati se l'inclusione dell'emittenza privata nel quadro del servizio pubblico televisivo dovesse necessariamente implicare l'assoggettamento allo stesso *parterre* di regole governanti la parità di genere: per come si è evoluto il sistema, la risposta negativa apparirà oramai scontata e non bisognevole di ulteriori giustificazioni, seppur una diversa strada, quantunque complessa (investendo anzitutto la libertà di espressione), avrebbe purtuttavia potuto essere percorsa nel solco delle ampiamente dibattute (perché discusse) «*affirmative actions*»<sup>58</sup>.

di servizi di media audiovisivi e radiofonici, anche privati, sono [solo] invitati a promuovere iniziative aventi ad oggetto i temi dell'inclusione e della coesione sociale, della promozione delle diversità e dei diritti fondamentali della persona» (comma 2). A tal riguardo, si consideri la nota esplicativa contenuta nella delibera AGCOM n. 157/19/CONS: «[l]art. 5, premesso il rango costituzionale della tutela della dignità umana, intende promuovere iniziative volte a creare una consapevolezza anche culturale di tale diritto attraverso il contributo dei mezzi di informazione. Se la finalità è comune e condivisa, è indubbio che sulla concessionaria pubblica, in ragione della missione di cui è portatrice e del contratto di servizio, grava una maggiore responsabilità anche etica a promuovere i valori sottesi al presente provvedimento».

<sup>57</sup> Per una parte della dottrina, d'altronde, la più recente evoluzione del settore avrebbe via via virato «verso una rivalutazione della concezione "soggettiva" e "finalistica" del servizio pubblico, che ne sottolinei l'identità e la "diversità" rispetto agli altri soggetti che operano nel sistema audiovisivo» (G.E. VIGEVANI, *I media di servizio pubblico nell'età della rete*, cit., 285).

<sup>58</sup> Sul punto, e piuttosto di recente, si v. l'ampio ed autorevole ricorso che M. DE BENEDETTO, *Uguaglianza di genere, lingue e linguaggio*, cit., *passim*, fa allo strumentario delle «*affirmative actions*», ossia a quei «programmi di azione positiva che implicano anche la possibilità di limitare libertà o diritti degli individui in vista del conseguimento di più ampi obiettivi antidiscriminatori» (99). In tema la bibliografia è sconfinata: per tutti si v. A. POGGI, *Sulla riforma dell'art. 51 cost.: le quote alla prova della democrazia pluralista*, in *Quad. cost.*, 2002, n. 3, 619 ss.; A. CERRI, *Eguaglianza, giustizia ed azioni positive*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1999, n. 123, 7 ss.; C. BARBATI, *Le «azioni positive» tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1993, 1706 ss.; M. AINIS, *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992, 582

Ci si è poi chiesti se, una volta esclusa detta equipollenza, la difformità applicativa delle regole sulla parità di genere fosse sintomatica di una persistente differenziazione tra “pubblico” e “privato” nell’offerta televisiva o, meglio a dirsi, di una persistente impossibilità di ricondurre, quandonche solo parzialmente, l’attività delle emittenti private nell’alveo del servizio pubblico televisivo. A tal riguardo la risposta si fa necessariamente più articolata.

Ebbene, seppur una parte della dottrina ritenga che il servizio pubblico televisivo conosca oggi il concorso tra il servizio pubblico generale ed il servizio di interesse generale delle emittenti private (*supra* par. 2), l’analisi del caso della parità di genere motiva l’assunzione di una precisazione, finanche di una potenziale rettifica. Altro è la missione del servizio pubblico generale e altro è il fine immediato del c.d. servizio informativo (privato) di interesse generale: ancora una volta come dimostrato dal “caso” della parità di genere, per il primo vi è una vera e propria missione, che consiste nell’avanzamento *lato sensu* culturale della società civile (cfr. art. 6, comma 4, d.lgs. n. 208/2021); per il secondo, invece, vige una vocazione, una logica ordinante, che è quella anzitutto commerciale<sup>59</sup>, la cui immissione nel quadro integrativo del servizio pubblico è avvenuta non già attraverso una imposizione di veri limiti positivi e di contenuto (come accaduto per il servizio pubblico generale), bensì per mezzo della applicazione di meri limiti modali e di vincoli in negativo, per così dire, rispettosi del disposto

---

ss. (dello stesso A., si v. *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quad. cost.*, 1999, n. 2, 359 ss., nonché *L’eccezione e la sua regola*, in *Giur. cost.*, 1993, 891 ss.). Imprescindibile è poi il rinvio a M. CARTABIA, *Le azioni positive come strumento del pluralismo?*, in *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. BIN, C. PINELLI, Torino, 1996, 65 ss., la quale – nel ricordare come il problema delle *affirmative action* investa campi ulteriori a quello della sola parità di genere («le azioni positive sono prese in considerazione in qualità di strumenti diretti a valorizzare o a governare la convivenza delle molteplici formazioni sociali, etniche, culturali, linguistiche, religiose, ecc. in cui si articola il tessuto sociale delle democrazie pluralistiche contemporanee», così a p. 67) – pone una seria critica alla interpretazione “più estrema” delle azioni positive, ossia a quella che radica automatismi tesi ad «assicurare il conseguimento di un risultato», rilevando per converso la necessità che le azioni positive mirino «alla rimozione di un ostacolo» (77) e quindi investano «prevalentemente» quegli ostacoli «di natura economica e sociale» (78).

<sup>59</sup> Cfr. A. PACE, *Privato e pubblico*, cit., nella cui interpretazione l’esclusione della possibilità di omologare la programmazione delle emittenti private a quella pubblica – ossia l’esclusione «che gli obblighi contenutistici (e soprattutto modali) possano essere pervasivi come quelli a cui è invece legittimamente assoggettabile l’emittenza pubblica» (10) – discende da una chiara impostazione del rapporto tra pubblico e privato (6 s.). Per un verso – si afferma – solo «[l]a programmazione del servizio pubblico persegue delle “funzioni” di interesse generale che caratterizzano intrinsecamente tutta l’attività della concessionaria» (12); per altro verso – si aggiunge – «[l]a programmazione delle emittenti private si muove invece in una logica di “libertà”» (14), ossia di «piena libertà “di fini” ed autonomia imprenditoriale» (15), sotto la pressante guida dell’*audience* (12): ragion per cui «mentre la programmazione di servizio pubblico può ben essere caratterizzata dal doveroso rispetto di indirizzi e di limiti sia modali che contenutistici [...] altrettanto non può dirsi per le emittenti commerciali» (15).

degli artt. 21 e 41 Cost. Il che – ed è ciò che più conta – suggerisce allora di rimeditare in merito alla effettività della partecipazione delle emittenti private al servizio pubblico televisivo. In concreto, la realtà – per come qui veicolata attraverso il caso della parità di genere – pare infatti convergere nel senso indicato da altra dottrina, ossia nel senso della insostenibilità della riconduzione dei “servizi informativi privati” alla nozione di servizio pubblico in senso oggettivo, giacché «solo il servizio pubblico generale radiotelevisivo costituisce, sotto il profilo sistematico, servizio pubblico», mentre per i servizi informativi delle emittenti private sarebbe più corretto discorrere di «meri obblighi», ossia di meri «limiti modali», «conformativi dell’attività di impresa»<sup>60</sup> e, qui si aggiunge, privi di una reale funzionalizzazione.

Di qui una postilla conclusiva.

Se l’irrinunciabilità del servizio pubblico in senso soggettivo non è realmente tale – trattandosi per i più, e per l’ordinamento europeo, di una opzione marcatamente politica<sup>61</sup>, finanche non sempre bastevole per la soddisfazione dell’interesse pubblico<sup>62</sup> – diverso è invece a dirsi per il servizio pubblico generale in sé. Il caso della parità di genere ha infatti dato conferma della indispensabilità di un servizio pubblico generale, realmente (ed unitariamente<sup>63</sup>) funzionalizzato a quel progresso sociale e culturale che la Consulta ha ripetutamente riaffermato come tratto caratteristico del servizio pubblico radiotelevisivo e del quale, non trattandosi di un prodotto economico, il mercato si può pacificamente disinteressare<sup>64</sup> (almeno fintanto che quel obiettivo, comprensivo della parità di genere, non divenga un prodotto economicamente profittevole). Un progresso sociale

<sup>60</sup> F. CARDARELLI, *Servizio pubblico radiotelevisivo*, cit., 192 ss.

<sup>61</sup> Così G. GARDINI, *Dal “servizio pubblico” al “sistema” radiotelevisivo*, cit., 654 (sebbene l’A., a p. 663, ammetta la propria preferenza per il mantenimento in vita di un «servizio pubblico, preferibilmente affidato ad una concessionaria controllata dallo Stato»). Cfr. anche F. CARDARELLI, *Servizio pubblico radiotelevisivo*, cit., 174 s., secondo il quale se «la necessità dell’erogazione di un servizio pubblico nel settore della radiotelevisione non implica affatto [...] un modello di servizio pubblico entificato», allora «l’entificazione» di quel servizio appartiene «sul piano della legittimazione formale, al diritto positivo».

<sup>62</sup> Come osservato da F. GIGLIONI, *Il servizio pubblico nel sistema televisivo tra esigenze democratiche*, cit., 983, «le garanzie di pubblico servizio non [devono] ritenersi soddisfatte con l’affidamento della gestione a un soggetto pubblico».

<sup>63</sup> Si conviene pertanto con A. PACE, *Privato e pubblico*, cit., 11 s., quando ricorda che il servizio pubblico generale «identifica un’attività, e non singoli prodotti culturali e informativi».

<sup>64</sup> Sovviene l’affermazione di G. GARDINI, *L’attività radiotelevisiva come servizio di interesse generale. Ruolo del regolatore e inadeguatezza del mercato*, in *Ist. fed.*, 2006, 131 ss., spec. 136 s., secondo cui «[n]on si può sperare che il mercato radiotelevisivo (e la disciplina della concorrenza strumentale al suo corretto funzionamento) promuova il pluralismo di fonti, la diversità di opinioni o il senso di identità nazionale: ciò, non perché il mercato funzioni male o racchiuda alcuni fallimenti interni, ma semplicemente perché questi obiettivi per il mercato televisivo non esistono. Non si tratta di prodotti economici, dunque il mercato se ne disinteressa». Nello stesso senso si v. ID., *Rai e servizio pubblico radiotelevisivo: la “cultura italiana” in bilico*, cit., 226.

e culturale, v'è poi da aggiungere, che può sicuramente contribuire in via più o meno (in)diretta, a rendere effettiva la parità di genere nel settore privato a prescindere dal concorso di simultanee azioni positive, tenuto conto che – prendendo a prestito una esatta osservazione resa sotto altri ma collaterali profili – la scarsa partecipazione delle donne alla vita politica e sociale (anche nell'ambito dell'offerta televisiva) non è già il problema, bensì è una «conseguenza» da prevenire operando al livello di quegli «ostacoli» che attengono ad «altri aspetti problematici della loro posizione nella società, primo fra tutti il particolare ruolo femminile nella gestione domestica e familiare, oltre che professionale»<sup>65</sup>.

E allora – con una chiosa a mo' di sintesi – se per un verso il servizio televisivo pubblico generale è funzionale (anche) alla promozione della parità di genere, le esigenze della parità di genere per altro verso contengono in sé stesse le ragioni del servizio pubblico generale. Si tratta di un mero indice sintomatico, è vero. Ma non è poco.

---

<sup>65</sup> M. CARTABIA, *Le azioni positive come strumento del pluralismo?*, cit., 78.

### Abstract

Il contributo intende analizzare, in una prospettiva giuridica, lo stato di affermazione del principio della parità di genere nell'offerta televisiva, evidenziando le diverse declinazioni che detto principio e le relative strategie di implementazione assumono, rispettivamente, nel quadro dei compiti e delle facoltà delle emittenti pubbliche e private. Muovendo dall'analisi dei dati statistici e della normativa di riferimento, lo scritto sostiene che il principio di funzionalizzazione in senso proprio sussista nel solo ambito del servizio pubblico televisivo generale: un assetto, questo, che determina, nel contesto del servizio pubblico televisivo generale, un modello di implementazione del principio della parità di genere diverso dal mero rispetto dei limiti negativi (ciò che è invece proprio del servizio di interesse generale delle emittenti private), in quanto articolato anche attorno alla prospettiva della funzione promozionale.

Gender equality in the public television service,  
between negative limits and promotional function

The paper aims at analyzing, from a legal perspective, the state of establishment of the principle of gender equality in the television broadcasting, highlighting the different declinations that this principle and its implementation strategies take, respectively, within the framework of the tasks and faculties of public and private broadcasters. Moving from the analysis of statistical data and the relevant regulations, the paper argues that the principle of functionalization in the proper sense exists only in the context of general public television service: an arrangement, this one, that determines, in the context of general public television service, a model of implementation of the principle of gender equality that diverges from the mere respect of negative limits (what is, on the contrary, proper to the service of general interest of private broadcasters), as it is also articulated around the perspective of the promotional function.