



AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
COMUNICAZIONI

# **Elezioni e par condicio**

**Vademecum per gli operatori dell'informazione**

Gennaio 2013



**AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
AGCOM COMUNICAZIONI**

**AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI**

**Unità Par Condicio**

**Numero Verde: 800/282202**

**Fax: 081/7507550**

**CORECOM TOSCANA**

**Via de' Pucci, 4**

**50122 Firenze**

**Tel. 055/2387880**

**Fax 055/2387871**

**[www.corecom.toscana.it](http://www.corecom.toscana.it)**

**[corecom@consiglio.regione.toscana.it](mailto:corecom@consiglio.regione.toscana.it)**



## Premessa

L'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni (di seguito, solo "Autorità"), a norma dell'articolo 1, comma 6, lett. b), n. 9 della legge 31 luglio 1997, n. 249, garantisce l'applicazione delle disposizioni vigenti sulla *“propaganda, sulla pubblicità e sull'informazione politica nonché l'osservanza delle norme in materia di equità di trattamento e di parità di accesso nelle pubblicazioni e nella trasmissione di informazione e di propaganda elettorale ed emana le norme di attuazione”*. Nell'ambito di tale competenza generale attribuitale dalla legge istitutiva, l'Autorità vigila sull'osservanza delle disposizioni contenute nella legge 10 dicembre 1993, n. 515 (recante la *“Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica”*) – limitatamente alle fattispecie rimesse alla sua competenza - e applica le disposizioni di cui alla legge 22 febbraio 2000, n. 28 (recante *“Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica”*).

La legge 22 febbraio 2000, n. 28, si rivolge principalmente al mezzo radiotelevisivo, in ragione della riconosciuta *“pervasività”* di tale mezzo di comunicazione riconducibile alla sua idoneità ad influire sulla formazione del consenso e della opinione degli utenti/telespettatori.

Solo due disposizioni della predetta legge sono dedicate alla stampa quotidiana e periodica (artt. 7 e 8).

E' assente ogni esplicito riferimento al mondo di internet.

La disciplina introdotta dalla legge n. 28/00 reca disposizioni molto rigorose per il periodo elettorale, vale a dire per il periodo che va dalla convocazione dei comizi sino alla chiusura della campagna elettorale.

La legge 6 novembre 2003, n. 313 (recante *“Disposizioni per l'attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali”*) ha novellato il testo originario della legge n. 28/00 introducendo un Capo II dedicato esclusivamente all'emittenza radiotelevisiva locale. La modifica normativa nasce dall'esigenza di prevedere per le emittenti locali una disciplina più flessibile, rimessa, sia pure nel rispetto dei principi generali, ad un codice di autoregolamentazione (art. 11- *quater* della legge n. 28/00).

Strumentale all'esercizio delle competenze così descritte è l'attività di monitoraggio delle emittenti radiotelevisive. A livello locale, tale attività è svolta dai competenti Comitati regionali per le comunicazioni (di seguito, solo Corecom) che, come noto, sono funzionalmente organi dell'Autorità deputati a svolgere funzioni di garanzia e controllo sul territorio di competenza.

La legge n. 28/00 attribuisce a due organismi distinti il potere di dettare le disposizioni attuative della legge medesima: la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e l'Autorità.

La prima detta gli indirizzi vincolanti per la concessionaria pubblica, la seconda per l'emittenza radiotelevisiva privata e per l'editoria quotidiana e periodica.

I due organismi, previa intesa, adottano provvedimenti distinti per disciplinare la comunicazione tanto nel periodo elettorale (sono adottate disposizioni specifiche per ciascuna consultazione) quanto in quello non elettorale.

Il potere di vigilare sul rispetto della legge e delle relative disposizioni attuative spetta esclusivamente all'Autorità la quale, ove accerti l'intervenuta violazione, applica le sanzioni previste dalla legge, anche nei confronti della Rai.



## 1. Le fattispecie di “comunicazione” individuate dalla legge: comunicazione politica, messaggi autogestiti, programmi di informazione.

### La comunicazione politica

La legge n. 28/00, allo scopo di assicurare la parità di accesso ai mezzi di informazione, individua tre distinte modalità attraverso le quali può attuarsi la “comunicazione politica”, intesa nella sua accezione più ampia: la comunicazione politica vera e propria, i messaggi politici autogestiti ed i programmi di informazione.

L'articolo 2 definisce come “*comunicazione politica radiotelevisiva*” la diffusione di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche. Segnatamente, per programma di comunicazione politica si intende ogni programma in cui assume carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche manifestate attraverso tipologie di programmazione che comunque consentano un confronto dialettico tra più opinioni anche se conseguito nel corso di più trasmissioni (art. 2, comma 1, lett. c), del codice di autoregolamentazione di cui al decreto del Ministro delle comunicazioni dell'8 aprile 2004).

In particolare, dalla data di convocazione dei comizi elettorali la comunicazione politica radio-televisiva si svolge nelle seguenti forme: tribune politiche, dibattiti, tavole rotonde, presentazione in contraddittorio di candidati e di programmi politici, interviste e ogni altra forma che consenta il confronto tra le posizioni politiche e i candidati in competizione (art. 4, comma 1, l. n. 28/2000).

La legge stabilisce in quali casi l'offerta di programmi di comunicazione politica è obbligatoria, enunciando altresì i principi cui tale tipologia di programmi deve uniformarsi.

In particolare:

- a) l'offerta di programmi di comunicazione politica è obbligatoria per le concessionarie radiofoniche e televisive nazionali che trasmettono in chiaro con obbligo di informazione (v. *infra*);
- b) la partecipazione ai programmi medesimi “*è in ogni caso gratuita*”;
- c) le disposizioni in materia di comunicazione politica non si applicano ai programmi di informazione;
- d) in tali programmi “*è assicurata la parità di condizioni*”. Il principio della parità di trattamento viene puntualmente declinato dal legislatore per il periodo elettorale - operando una distinzione tra il primo periodo della campagna elettorale (che va dalla convocazione dei comizi alla presentazione delle candidature) e quello successivo (dalla presentazione delle candidature alla conclusione della campagna elettorale) – fissando i criteri cui devono attenersi l'Autorità e la Commissione di vigilanza, previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito di rispettiva competenza, nel regolare il riparto degli spazi tra i soggetti politici (art. 4, comma 2, della legge).

La disciplina prevista per la comunicazione politica non si applica alla diffusione di notizie nei programmi di informazione (art. 2, comma 2, della l. n. 28/2000)<sup>1</sup>.

Alla comunicazione politica si applica il criterio, di matrice anglosassone, del cd. “*equal time rule*” il quale postula una distribuzione paritaria degli spazi tra i vari soggetti politici, in particolare durante il periodo elettorale. Con specifico riferimento al secondo periodo della campagna elettorale, il legislatore fa espresso riferimento al principio “*delle pari opportunità tra le liste e tra*

---

<sup>1</sup> La differenza, sancita dalla legge, tra la disciplina propria dei programmi di “comunicazione politica” e quella dei programmi di “informazione” ha ricevuto l'avallo della Corte Costituzionale (sentenza n. 155/2002. La giurisprudenza amministrativa ha ribadito tale distinzione ritenendo illegittima ogni previsione che estenda all'informazione le regole proprie della comunicazione politica.



*le coalizioni in competizione che abbiano presentato candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione”.*

Le modalità attuative del criterio sono specificate, in relazione a ciascuna consultazione elettorale, nei provvedimenti adottati dall’Autorità e dalla Commissione parlamentare di vigilanza.

Di regola, per il riparto degli spazi nel I periodo della campagna elettorale, si fa riferimento ai soggetti politici già presenti nelle assemblee da rinnovare, dando peso – quanto meno in ordine alla ripartizione del 50% degli spazi disponibili – al grado di rappresentatività (dunque un criterio di parità cd. ponderata).

La parità di trattamento può essere assicurata anche attraverso un ciclo di trasmissioni (la periodicità del ciclo è definita nel regolamento elettorale) purché ogni trasmissione abbia identiche opportunità di ascolto.

E’ altresì possibile realizzare trasmissioni con la partecipazione di giornalisti che rivolgono domande ai partecipanti. L’eventuale assenza di un soggetto politico non pregiudica l’intervento nelle trasmissioni degli altri soggetti, anche nella medesima trasmissione, ma non determina un aumento del tempo ad essi spettante. Nelle trasmissioni interessate è fatta menzione della rinuncia.

Durante il periodo elettorale la responsabilità delle trasmissioni di comunicazione politica deve essere ricondotta a quella di specifiche testate giornalistiche registrate ai sensi dell’articolo 32-*quinquies*, comma 1, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici).

Le trasmissioni di comunicazione politica sono sospese dalla mezzanotte del penultimo giorno precedente le votazioni.

L’offerta di programmi di comunicazione politica è obbligatoria per le concessionarie radiofoniche nazionali e le concessionarie televisive nazionali con obbligo di informazione che trasmettono in chiaro (art. 2, comma 4, della legge n. 28/2000).

Il riferimento alle “*concessionarie con obbligo di informazione che trasmettono in chiaro*” recato dalla norma appare poco fedele all’attuale assetto del sistema radiotelevisivo, come progressivamente delineatosi successivamente all’adozione della legge sulla *par condicio* (in relazione all’avvento delle nuove piattaforme trasmissive, prime fra tutte il digitale terrestre e il satellite).

Tuttavia, la legge n. 28/00 è una legge speciale, di stretta interpretazione e non è suscettibile di interpretazione analogica o estensiva.

Ne consegue che, alla luce del dato letterale, risultano essere destinatarie dell’obbligo introdotto dal legislatore tutte le emittenti nazionali, originariamente legittimate sulla base di un titolo concessorio con obbligo di destinare una percentuale definita del tempo di trasmissione all’informazione, che utilizzavano il sistema analogico (le cd. ex analogiche. Accedendo a tale interpretazione, Sky non è obbligata a trasmettere programmi di comunicazione politica, al pari di “Cielo” – canale di Sky sul digitale, ad accesso gratuito).

L’offerta di programmi di comunicazione politica è facoltativa per le emittenti radiofoniche e televisive locali anche nel periodo elettorale (art. 3, comma 1, del codice di autoregolamentazione di cui al decreto del Ministro delle comunicazioni 8 aprile 2004).

L’art. 2, comma 4, della legge 28/2000, nello stabilire che l’offerta di programmi di comunicazione politica è obbligatoria per le concessionarie televisive e radiofoniche nazionali, aggiunge che “*La partecipazione ai programmi medesimi è in ogni caso gratuita*”. Tale ultima previsione appare sintomatica della *ratio* sottesa alla legge in materia di *par condicio* volta a non consentire alcuna forma di comunicazione politica a pagamento, se non limitatamente alla fattispecie dei messaggi politici autogestiti a pagamento. Sebbene si faccia esplicita menzione delle emittenti nazionali, non vi è dubbio che la previsione appena richiamata abbia portata generale dal momento che la norma in esame delinea i principi generali della comunicazione politica radiotelevisiva.



L'Autorità, dando riscontro ad una richiesta di parere formulata dal Co.re.com Emilia-Romagna circa l'ammissibilità di forme di comunicazione politica a pagamento sulle emittenti televisive locali, ha rilevato come il pagamento di un corrispettivo risulti confliggere in *re ipsa* con i principi sui quali si fonda la legge, anche dopo la novella del 2003<sup>2</sup>.

### **I messaggi politici autogestiti**

I messaggi politici autogestiti possono essere gratuiti o a pagamento.

La trasmissione di messaggi autogestiti gratuiti è facoltativa per le emittenti private e obbligatoria per la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. La Rai deve inoltre mettere a disposizione dei richiedenti le strutture tecniche necessarie per la realizzazione dei messaggi.

I messaggi recano la motivata esposizione di un programma o di un'opinione politica.

Solo le emittenti locali possono trasmettere messaggi politici autogestiti a pagamento.

Il messaggio deve essere sempre riconoscibile come tale<sup>3</sup> e deve recare altresì l'indicazione del committente.

I messaggi autogestiti gratuiti (MAG) non sono computati nel calcolo dei limiti di affollamento pubblicitario previsti dalla legge.

### Messaggi autogestiti gratuiti (MAG)

Durante il periodo elettorale i MAG possono essere trasmessi solo dalla data di presentazione delle candidature e fino al penultimo giorno precedente la data del voto (data di chiusura della campagna elettorale). In tale fase i soggetti politici committenti sono, in linea generale, le coalizioni e le liste dei candidati presenti, con il medesimo simbolo, nell'ambito territoriale interessato dalla consultazione elettorale.

In dettaglio, i soggetti politici legittimati a chiedere la messa in onda di MAG durante il periodo elettorale sono individuati nei Regolamenti elettorali adottati, ciascuna per l'ambito di propria competenza, dall'Autorità e dalla Commissione di vigilanza e nei quali sono altresì specificate le modalità di programmazione dei MAG, la loro collocazione nel palinsesto sulla base dei criteri generali individuati dall'art. 4, comma 3, della legge n. 28/2000.

Di regola l'Autorità nei propri regolamenti elettorali, privilegiando il profilo della rappresentatività, considera come soggetti politici legittimati a chiedere la trasmissione dei MAG quelli che dichiarano di presentare candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione. D'altra parte, è già la legge n. 28/00 a riconoscere la necessità di individuare, proprio con specifico riferimento alla ripartizione degli spazi di comunicazione politica, un criterio che, pur nel rispetto del principio delle pari opportunità di accesso ai mezzi di informazione, privilegi il profilo della rappresentatività (art. 4, comma 2, lett. b).

Ciò non esclude che anche i soggetti politici che non raggiungano con le loro candidature almeno un quarto degli elettori possano avanzare una richiesta di trasmissione di MAG laddove le emittenti abbiano spazi da offrire tenuto conto del bacino coperto dall'emittente interessata e del numero delle richieste ricevute dalla stessa.

Ciascun soggetto politico, da intendersi come coalizione o lista con il medesimo simbolo, e non già come singola persona fisica, può diffondere su ciascuna emittente non più di due messaggi in ciascuna giornata di programmazione (art. 4, comma 3, lett. f), legge n. 28/2000).

<sup>2</sup> Cfr. art. 11-quater, comma 1, della legge, introdotto con la novella del 2003, a norma del quale "Le emittenti radiofoniche e televisive locali devono garantire il pluralismo attraverso la parità di trattamento, l'obiettività, l'imparzialità e l'equità nella trasmissione sia di programmi di informazione, nel rispetto della libertà di informazione, sia di programmi di comunicazione politica."

<sup>3</sup> Il messaggio deve recare in sovrapposizione per tutta la sua durata la scritta "messaggio politico autogestito"; in radio il messaggio deve essere preceduto e seguito da un annuncio audio di identico contenuto.



Infine, la legge stabilisce la durata minima e massima dei MAG (tra 1 e 3 minuti per le emittenti televisive, e tra 30 e 90 secondi per le emittenti radiofoniche).

### **Informazione**

La legge 22 febbraio 2000, n. 28, non reca una definizione puntuale di “informazione”, limitandosi a richiamare (art. 5) i principi cui i programmi appartenenti a tale area devono uniformarsi durante il periodo elettorale (parità di trattamento, obiettività, completezza e imparzialità dell’informazione).

Spetta quindi all’Autorità e alla Commissione parlamentare di vigilanza definire i criteri specifici cui, fino alla chiusura delle operazioni di voto, devono conformarsi la concessionaria pubblica e le emittenti private.

Si considerano programmi di informazione “*il telegiornale, il giornale radio e comunque il notiziario o altro programma di contenuto informativo a rilevante presentazione giornalistica, caratterizzato dalla correlazione ai temi dell’attualità e della cronaca*”.<sup>4</sup>

Ferme restando le disposizioni specifiche dettate in tema di informazione nei regolamenti adottati in relazione a ciascuna consultazione elettorale, permane il rispetto dei principi generali sanciti negli articoli 3 e 7 del TU<sup>5</sup>.

In particolare, merita di sottolinearsi come l’articolo 7 del citato Testo unico qualifichi l’attività di informazione mediante servizio di media audiovisivo o radiofonico come servizio di interesse generale, mettendo così in rilievo l’interesse pubblico sotteso a tale attività nella sua duplice accezione della garanzia della libertà di informare e del diritto del cittadino ad essere informato.

### Programmi di rete e programmi di testata. L’art. 1, comma 5, della legge n. 515/93

Nei periodi non elettorali, ciascuna emittente è dotata di due diverse strutture, la testata giornalistica e la rete. Dalla testata giornalistica, il cui direttore è un giornalista, dipendono i telegiornali e i programmi di approfondimento cd. “di testata”; dalla rete, dipendono i cd. “programmi di rete”.

Ai sensi dell’art. 32 *quinquies* del T.U. le emittenti hanno l’obbligo di registrazione delle testate ai sensi degli artt. 5 e 6 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 e i direttori dei telegiornali e dei giornali radio sono direttori responsabili.

Durante il periodo elettorale i programmi di informazione devono essere ricondotti alla responsabilità di una specifica testata (ove già non lo siano). A norma dell’art. 1, comma 5, della legge n. 515/93, dalla data di convocazione dei comizi elettorali, nelle trasmissioni informative riconducibili alla responsabilità di una specifica testata giornalistica registrata, la presenza di candidati, esponenti di partiti e movimenti politici, membri del Governo, delle Giunte e dei Consigli regionali e degli enti locali deve essere limitata esclusivamente alla esigenza di assicurare la completezza e l’imparzialità dell’informazione. Tale presenza è vietata in tutte le altre trasmissioni.

Ne deriva che, nel periodo elettorale, la presenza di esponenti politici (candidati e non) è ammessa, oltre che nell’ambito della comunicazione politica e dei messaggi autogestiti, solo nei programmi di informazione ricondotti alla responsabilità di una testata e conformemente alle finalità espresse nella norma appena citata.

<sup>4</sup> Tale definizione è contenuta anche nell’art. 2 del codice di autoregolamentazione (DM 8 aprile 2004) relativamente all’emittenza locale (che riporta integralmente la definizione contenuta nell’art. 11-*ter* della legge n. 28/00 come modificata dalla legge n. 313/2003).

<sup>5</sup> Ai sensi dell’articolo 3 sono principi fondamentali del sistema radiotelevisivo la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, l’obiettività, la completezza, la lealtà e l’imparzialità dell’informazione; ai sensi del successivo articolo 7, l’attività di informazione radiotelevisiva costituisce un servizio di interesse generale che deve garantire la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni, e l’accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione e di propaganda elettorale in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme e secondo le modalità indicate dalla legge



Nei programmi di informazione trasmessi in tv, ai candidati, indipendentemente dal ruolo istituzionale rivestito, non può essere dedicato un uso ingiustificato di riprese con presenza diretta; inoltre, fino alla chiusura delle operazioni di voto, il tempo dedicato agli esponenti di governo deve essere rapportato solo alle loro funzioni governative e nella misura strettamente indispensabile ad assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione.

Sulla scorta del divieto sancito dall'art. 1, comma 5, della legge n. 515/93, l'Autorità ha in più occasioni affermato che la partecipazione di un candidato ad un programma di informazione – ancorché ricondotto sotto la responsabilità di una testata – in qualità di conduttore costituisce *in re ipsa* un *vulnus* ai principi sanciti nella legge n. 28/00: la sua partecipazione, infatti, equivarrebbe ad una indiretta indicazione di voto, espressamente vietata dalla legge in tali programmi (art. 5, comma 2). A conclusioni analoghe l'Autorità è pervenuta anche in relazione al caso in cui l'esponente politico non sia candidato, ma il programma tratti tematiche di rilevanza politica (vedi caso Barbareschi).

A rigore, il divieto sancito dal citato art. 1, comma 5, della legge n. 515/93 non trova applicazione nei confronti dell'emittenza radiotelevisiva locale in ragione di quanto previsto da una norma introdotta con la novella del 2003 “*A decorrere dal giorno successivo a quello di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Ministro delle comunicazioni di cui al comma 5 dell'articolo 11-quater della legge 22 febbraio 2000, n. 28, cessano di applicarsi alle emittenti radiofoniche e televisive locali le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 10 dicembre 1993, n. 515...*” (cfr. art. 3 della legge n. 313/2003). Tuttavia, l'Autorità, in via interpretativa, ha in più occasioni riconosciuto come la *ratio* sottesa al dettato dell'art. 1, comma 5, della legge n. 515/93 risieda nell'esigenza di assicurare una competizione elettorale corretta ed equa, nel corso della quale l'informazione sia resa al cittadino nel modo più obiettivo e completo possibile. Pertanto, dal combinato disposto degli articoli 4 del codice di autoregolamentazione – a norma del quale nel periodo elettorale in qualunque trasmissione radiotelevisiva diversa da quelle di comunicazione politica e dai messaggi autogestiti è vietato fornire anche in forma indiretta indicazioni di voto – e 11 *quater*, primo comma, della legge n. 28/00 – a mente del quale nel periodo elettorale è dovuto il rispetto da parte delle emittenti locali del principio del pluralismo attraverso la parità di trattamento, l'obiettività, l'imparzialità e l'equità – sembra potersi ragionevolmente dedurre l'estensione alle emittenti locali del divieto sancito dal comma 5.

L'attività di informazione radiotelevisiva costituisce, ai sensi dell'art. 7 del T.U., servizio di interesse generale. Pertanto, durante il periodo elettorale, i notiziari diffusi dalle emittenti televisive e radiofoniche nazionali e tutti gli altri programmi a contenuto informativo, riconducibili alla responsabilità di una specifica testata registrata ai sensi di legge, devono conformarsi con particolare rigore ai principi di tutela del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza, della obiettività e dell'apertura alle diverse forze politiche.

I **direttori responsabili** dei programmi, nonché i loro **conduttori** e **registi**, devono assicurare in maniera particolarmente rigorosa condizioni oggettive di parità di trattamento, riscontrabili sulla base dei dati del monitoraggio, e devono assicurare ogni cautela atta ad evitare che si determinino situazioni di vantaggio per determinate forze politiche o determinati competitori elettorali.

A differenza della comunicazione politica, la rappresentazione delle diverse posizioni politiche nei telegiornali non è regolata, dal criterio della ripartizione matematicamente paritaria degli spazi attribuiti, ma deve conformarsi al criterio della **parità di trattamento**, il quale va inteso propriamente nel senso che situazioni analoghe devono essere trattate in maniera analoga, al fine di assicurare in tali programmi l'equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche ed il corretto svolgimento del confronto politico su cui si fonda il sistema democratico (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 155/2002).



### Confronti tra candidati

I confronti tra candidati appartengono alla *species* “informazione” e, più esattamente, a quella dei programmi di approfondimento. Le emittenti televisive nazionali private hanno facoltà di dedicare una o più trasmissioni al confronto tra candidati *premier*.

I suddetti confronti sono tali da catturare con decisione l'attenzione dei telespettatori, a maggior ragione se trasmessi negli ultimi giorni di campagna elettorale e richiedono, dunque, che sia attuata una effettiva parità di trattamento, al fine di non determinare situazioni di vantaggio per determinate forze politiche o determinati competitori elettorali.

L'Autorità ha in più occasioni sottolineato la peculiarità che connota questa tipologia di trasmissioni per la rilevanza, anche sotto il profilo propriamente politico, che rivestono in ragione della tecnica utilizzata e della pervasività del mezzo televisivo. Ne consegue che il rispetto delle regole sulla parità di accesso (e di condizioni) deve essere effettivo e non elusivo: sebbene le emittenti private abbiano la mera facoltà di trasmettere i confronti tra candidati *premier*, laddove intendano avvalersi di tale facoltà deve essere consentito a TUTTI i candidati *premier* di pronunciarsi in maniera omogenea e a parità di condizioni, anche nell'ambito di un ciclo di trasmissioni, che però dovranno tutte avere analoghe opportunità di ascolto.

### Videomessaggi

I generi dell'informazione trovano puntuale definizione, durante il periodo elettorale, nelle disposizioni attuative della legge n. 28/00 adottate, ciascuna relativamente al proprio specifico ambito di competenza, dall'Autorità e dalla Commissione di vigilanza.

La normativa vigente non reca alcuna espressa previsione riguardo la fattispecie del “videomessaggio” (cfr. definizione di “informazione” sopra riportata). L'Autorità, in occasione della campagna elettorale per le amministrative 2011, ha ravvisato l'esigenza di fornire alcuni chiarimenti e criteri interpretativi circa l'ambito e la modalità della loro diffusione.

In particolare, la diffusione di videomessaggi di soggetti politici ed istituzionali va valutata nell'ottica del bilanciamento tra il diritto-dovere di cronaca di cui all'art. 21 della Costituzione e il rispetto dei principi posti a presidio dell'informazione di cui agli artt. 3 e 7 del TU.

Di regola, gli operatori dell'informazione radiotelevisiva possono diffondere nel corso di telegiornali o di programmi di approfondimento giornalistico “videomessaggi” di soggetti politici ed istituzionali solo in casi eccezionali di rilevante interesse pubblico e nel rispetto di modalità tali da non incidere sul pluralismo dell'informazione.

Tuttavia, nel corso della campagne elettorali non possono essere trasmessi videomessaggi all'interno dei telegiornali e dei programmi di informazione, al fine di evitare confusione ontologica con i messaggi politici autogestiti così come disciplinati dalla legge n. 28 del 2000 e dai relativi regolamenti attuativi.

E' consentito trasmettere integralmente in diretta, su canali televisivi e sul web le riunioni di Consigli regionali o altri organi espressione di istituzioni locali o centrali dello Stato.

Alla luce del vigente dettato normativo - articolo 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28<sup>6</sup> e legge 7 giugno 2000, n. 150<sup>7</sup> - e, secondo la prassi interpretativa dell'Autorità, la trasmissione integrale delle sedute dell'organo consiliare delle amministrazioni locali non rientra, in via generale, nella fattispecie della comunicazione istituzionale e, pertanto, può essere diffusa.

<sup>6</sup> Articolo 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante “Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni”.

<sup>7</sup> La legge 7 giugno 2000, n. 150 disciplina le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni e considera attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle poste in essere in Italia o all'estero dalle pubbliche amministrazioni e volte a conseguire “l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici”, “la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa”, “la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente”.



La riproposizione integrale di tali sedute costituisce, a giudizio dell'Autorità, una particolare ipotesi di programmazione informativa e, dunque, non può sottrarsi al rispetto dei principi generali enunciati in materia di informazione dalla legge n. 28/00 (artt. 5 e 11 *quater*) e nelle disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relativamente alla campagna elettorale in corso di svolgimento.

Pertanto, al fine di assicurare il rispetto del pluralismo, garantendo la parità di trattamento, l'obiettività, la correttezza, la completezza, la lealtà, l'imparzialità, l'equità, e la pluralità dei punti di vista, nelle trasmissioni in questione, coerentemente con i citati principi, vanno obiettivamente rappresentate tutte le posizioni in seno all'organo consiliare, con completezza e parità di trattamento.

### Ambito di applicazione della disciplina propria della "par condicio". Le criticità connesse alla diffusione di forme di comunicazione politica attraverso internet

Come già evidenziato, la legge 22 febbraio 2000, n. 28, è una legge speciale, di stretta interpretazione e non suscettibile di interpretazione analogica o estensiva. Tale legge si limita a disciplinare il sistema radiotelevisivo e la stampa, quest'ultima limitatamente ai messaggi politici elettorali a pagamento. Internet e siti web restano fuori dall'ambito di applicazione delle citate disposizioni. Solo le testate *on line* regolarmente registrate sono assimilate alle testate registrate cartacee ai fini dell'applicazione degli articoli 7 e 8 della legge.

In materia di sondaggi, il regolamento adottato con delibera n. 256/10/CSP si rivolge "ai mezzi di comunicazione di massa" intendendo come tali i mezzi di comunicazione destinati al grande pubblico attraverso cui è possibile la pubblicazione e diffusione di contenuti (sondaggi) ad una pluralità indeterminata di destinatari. Tra i mezzi di comunicazione di massa il regolamento individua il servizio di media audiovisivo o radiofonico, inteso quale servizio che riconducibile alla responsabilità editoriale di un fornitore di servizi media e il cui obiettivo principale è la fornitura di programmi al fine di informare attraverso reti di comunicazioni elettroniche, compresa la rete internet.

Tuttavia, laddove le emittenti radiotelevisive, nazionali e locali, pubblica e private, intendano diffondere in televisione o in radio contenuti di carattere politico-elettorale già trasmessi in rete, tali programmi ricadono nell'ambito di applicazione della legge n. 28/00 e sono dunque assoggettati alla disciplina propria della comunicazione politica (intesa in senso ampio, come riferimento ad una delle tre forme di comunicazione delineate dalla legge n. 28/00).

### **La comunicazione istituzionale**

#### La comunicazione delle pubbliche amministrazioni in periodo elettorale

L'art. 9, comma 1, della legge 28/2000 stabilisce che "Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni".

La norma è a presidio del principio costituzionale di imparzialità della Pubblica Amministrazione (articolo 97 Cost.) al fine di evitare che nel periodo elettorale le forze politiche di maggioranza beneficino delle opportunità connesse alla titolarità di cariche di governo, sfruttando occasioni di comunicazione non soggette a vincoli regolamentari quali forme surrettizie di propaganda politica.

Infatti, il divieto è finalizzato ad evitare il rischio che le amministrazioni, nello svolgere attività di comunicazione istituzionale in periodo elettorale, possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali, una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione stessa e dei suoi organi titolari, sovrapponendo, in tal modo, l'attività di comunicazione istituzionale a quella propria dei soggetti politici.



Definizione di comunicazione istituzionale alla luce della legge n. 150/2000.

Quanto alla definizione di comunicazione istituzionale, occorre precisare che l'art. 1, comma 1, punto 4) della legge 7 giugno 2000, n. 150 recante "*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*", definisce "*...attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle poste in essere in Italia o all'estero dai soggetti di cui al comma 2<sup>8</sup> e volte a conseguire:*

- a) *l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici;*
- b) *la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa;*
- c) *la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente*".

La legge individua, altresì, al comma 5 dell'articolo 1, le finalità cui tendono le attività di informazione e di comunicazione citate; in particolare, tali attività sono finalizzate a:

*"a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione; b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi; f) promuovere l'immagine delle amministrazioni nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale".*

Presupposti soggettivi e oggettivi della comunicazione istituzionale alla luce del dettato dell'art. 9 della legge n. 28/00.

L'applicazione del divieto declinato all'art.9 della legge n. 28/00 postula che la condotta censurata sia posta in essere da una "pubblica amministrazione" (requisito soggettivo) e che integri gli estremi della comunicazione istituzionale vietata (requisito oggettivo).

L'espressione "pubbliche amministrazioni" si riferisce agli organi rappresentativi degli Enti e non ai singoli soggetti titolari di cariche pubbliche.

A livello locale, per esempio, si considera pubblica amministrazione il Consiglio regionale ma non il singolo Gruppo consiliare costituito in seno al Consiglio medesimo, il quale non può vantare una propria autonomia rispetto all'Assemblea: il potere decisionale è attribuito all'organo collegiale cui sono imputabili iniziative di comunicazione istituzionale; i singoli Gruppi non sono "organi" in senso proprio.

Infine, si considerano escluse dall'ambito di applicazione dell'articolo 9 le società di diritto privato, ancorché partecipate da enti pubblici, mentre vi rientrano le Aziende costituite dalla Regione o

---

<sup>8</sup> Ai fini della legge 150/200 si considerano pubbliche amministrazioni quelle indicate all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001 ("*Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300*").



comunque le società istituite dagli Enti pubblici (es. Azienda di promozione turistica costituita dalla regione).

Naturalmente, i singoli soggetti titolari di cariche pubbliche, se candidati, possono compiere attività di propaganda al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, sempre che, a tal fine, non vengano utilizzati mezzi, risorse, personale e strutture assegnati alle pubbliche amministrazioni per lo svolgimento delle loro competenze<sup>9</sup>.

Per quel che concerne il requisito oggettivo, è la legge 7 giugno 2000, n. 150 a fornire una definizione di comunicazione istituzionale, individuandone specificamente le finalità.

Quanto all'ambito di applicazione del divieto si ritiene che la norma trovi applicazione nei confronti di tutte le iniziative di comunicazione istituzionale, comunque diffuse, poste in essere da una pubblica amministrazione e, dunque, non solo per quelle veicolate attraverso il mezzo radiotelevisivo o la stampa.

Ne consegue che la norma trova applicazione anche allorquando la comunicazione istituzionale illegittima sia veicolata attraverso siti istituzionali degli enti o mediante l'invio a mezzo posta di pubblicazioni che illustrano l'attività di un ente.

Inoltre, in relazione all'attività di informazione svolta dalle amministrazioni pubbliche attraverso lo strumento delle agenzie di stampa, l'Autorità ha avuto modo di precisare che la legge n.150/2000, pur elencando separatamente le attività di informazione da quelle di comunicazione, non distingue le due attività sotto il profilo della disciplina applicabile, con la conseguenza che i criteri di indispensabilità e impersonalità dei contenuti, previsti dall'art. 9 della l. 28/2000 per la comunicazione istituzionale in periodo elettorale risultano applicabili anche alle attività di informazione delle pubbliche amministrazioni<sup>10</sup>.

#### Ambito temporale e territoriale di applicazione

La questione dell'ambito applicativo del divieto sancito dall'art. 9 investe anche il profilo temporale e territoriale.

Sotto il primo aspetto, va innanzitutto precisato che il divieto decorre dalla data di convocazione dei comizi elettorali<sup>11</sup> fino alla chiusura delle operazioni di voto. Quanto al secondo profilo, sebbene la formulazione dell'art. 9 non consenta di individuare l'ambito di applicazione del divieto con riferimento ad una singola tipologia di competizione elettorale – in quanto non si rinviene nella norma alcuna distinzione, sotto il profilo dell'estensione del divieto, a seconda che la pubblica amministrazione sia interessata o meno dalla competizione elettorale in corso di svolgimento - l'Autorità, nel caso di consultazioni elettorali di carattere locale ha ritenuto che *“il divieto di comunicazione istituzionale di cui all'art. 9 trovi utile applicazione esclusivamente con riferimento alle amministrazioni pubbliche negli ambiti territoriali interessati dalle consultazioni amministrative”*<sup>12</sup>.

Resta fermo che, pur non raggiungendosi il quarto degli elettori su base nazionale nel corso di dette tornate elettorali, la comunicazione istituzionale delle amministrazioni centrali dello Stato diffusa su tutto il territorio nazionale, in ossequio al principio di imparzialità, dovrà rigorosamente attenersi ai principi generali vigenti in materia di informazione.

<sup>9</sup> Sul punto cfr. Circolare Ministero dell'interno n. 16/2009.

<sup>10</sup> Si cfr. delibera n. 102/10/CSP del 10 giugno 2012, con la quale è stato stabilito che le attività di informazione di un'agenzia di stampa della regione, ospitata sul portale istituzionale della stessa Regione, pur risultando connotate dal carattere dell'indispensabilità per l'efficace svolgimento delle funzioni amministrative dell'ente - in quanto volte ad informare sulle attività e sulle iniziative dell'organo esecutivo dell'amministrazione - difettavano del requisito dell'impersonalità, in quanto venivano riportate valutazioni ed opinioni politiche riferite ai singoli amministratori.

<sup>11</sup> La data di decorrenza del divieto varia a seconda del singolo procedimento elettorale: elezioni europee, politiche, regionali, amministrative e referendum.

<sup>12</sup> Nota dell'Ufficio comunicazione politica e conflitti di interesse del 20 marzo 2012 (prot. n. 13136) in riscontro alla richiesta del Dipartimento per l'informazione e l'editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.



L'Autorità, con riferimento agli enti locali territorialmente limitrofi a quelli nei quali si svolgono le consultazioni elettorali, ha ravvisato l'esigenza di assicurare l'imparzialità nella promozione di iniziative di comunicazione al fine di evitare il determinarsi di situazioni di valenza indirettamente propagandistica<sup>13</sup>.

#### Le fattispecie vietate

Ai fini del divieto recato dall'articolo 9 della legge 28/2000 rilevano, in primo luogo, le attività informative veicolate attraverso i mezzi di comunicazione di massa.

Tuttavia, l'ambito del divieto non può essere circoscritto solo all'attività svolta attraverso i tradizionali mezzi di comunicazione di massa (*cartellonistica, convegni, spot radiotelevisivi*), ma investe ogni attività di comunicazione che sia caratterizzata da un'ampiezza, capacità diffusiva e pervasività analoghe a quelle dei mezzi di informazione cui si rivolge la legge, vale a dire ogni attività di comunicazione esterna, quali che siano i mezzi tecnici ed organizzativi all'uopo usati – e quindi anche la comunicazione attraverso internet (cd. reti telematiche) – sempre che però tale attività per le sue caratteristiche sia suscettibile di arrecare pregiudizio al valore della parità di trattamento dei soggetti politici nello svolgimento della campagna elettorale.

Si ritengono dunque vietate tutte le attività informative dirette essenzialmente a proporre un'immagine positiva dell'Ente, delle sue istituzioni e dei suoi organi, allo scopo di legittimarne l'operato svolto o di enfatizzarne i meriti.

#### Le deroghe al divieto

Il divieto di svolgere attività di comunicazione istituzionale in periodo elettorale può essere eccezionalmente derogato nei casi in cui l'attività di comunicazione sia caratterizzata contemporaneamente da due requisiti: "impersonalità" e "indispensabilità".

Pertanto solo la presenza di entrambe queste caratteristiche rende legittima l'attività di comunicazione istituzionale durante la campagna elettorale.

Quanto all'impersonalità, il divieto persegue lo scopo di evitare, durante il periodo elettorale, una comunicazione istituzionale "personalizzata", che consenta alla Amministrazione cd. "uscente" di utilizzare il ruolo istituzionale per svolgere surrettiziamente attività di tipo propagandistico. A tal fine, l'utilizzo del logo dell'ente costituisce un indizio di illegittimità della comunicazione realizzata: la comunicazione istituzionale durante il periodo elettorale, allorquando sia indispensabile ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'ente, deve essere assolutamente neutrale. Come chiarito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 502 del 2000 "Il divieto alle amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione durante la campagna elettorale è proprio finalizzato ad evitare il rischio che le stesse possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali...una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari" (enfasi aggiunta).

Si ritiene pertanto che l'utilizzo del logo proprio dell'ente debba essere accuratamente monitorato dall'organo collegiale che si identifica nello stesso al fine di impedire che lo stesso venga utilizzato, anche da singoli soggetti politici, per attività di tipo propagandistico creando un effetto confusorio presso il pubblico.

Quanto all'indispensabilità, detto canone va associato all'efficace assolvimento delle funzioni amministrative.

<sup>13</sup> Cfr. delibera 108/12/CSP del 27 aprile 2012.



In altri termini, durante il periodo elettorale potranno essere consentite solo quelle forme di comunicazione strettamente necessarie e non differibili (i cui effetti, dunque, risulterebbero compromessi da uno spostamento temporale<sup>14</sup>).

#### L'accertamento della violazione dell'art. 9 e le sanzioni applicabili

L'accertamento delle violazioni dell'art. 9 rientra nella competenza dei Comitati regionali per le comunicazioni allorché la violazione interessi l'ambito locale.

Per quanto riguarda il presidio sanzionatorio, la legge n. 28 del 2000 (art. 10) non prevede una specifica sanzione per la violazione delle disposizioni contenute nell'articolo 9 della medesima legge. Tuttavia, oltre ai provvedimenti di urgenza di cui all'art.10 comma 9 finalizzati a "*ripristinare l'equilibrio nell'accesso alla comunicazione politica*", l'Autorità può adottare anche sanzioni di natura accessoria, previste dal medesimo articolo al comma 8, ad esempio ordinando la trasmissione o la pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità dell'infrazione, di messaggi recanti l'indicazione della violazione commessa.

#### **I sondaggi**

L'articolo 8 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 è dedicato ai sondaggi politici ed elettorali e, nel fare generico riferimento alla *diffusione* di sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori, sembra rivolgersi ad ogni mezzo di informazione e di comunicazione di massa.

La norma citata rinvia ai regolamenti dell'Autorità per la declinazione dei criteri obbligatori in conformità dei quali devono essere realizzati i sondaggi politici, limitandosi dunque a fissare dei principi generali e vincolanti. In particolare:

- nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni è vietato rendere pubblici o comunque diffondere i risultati di sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori anche se realizzati in un periodo precedente;
- nel periodo antecedente il divieto i sondaggi possono essere diffusi solo se accompagnati da una nota informativa recante una serie di specifiche indicazioni (soggetto realizzatore, committente e acquirente, criteri per la formazione del campione, metodo di raccolta e di elaborazione dei dati, numero del campione e universo di riferimento, domande rivolte, percentuale delle persone che hanno risposto a ciascuna domanda, data di realizzazione);
- il sondaggio deve contestualmente essere reso disponibile, completo di tutte le indicazioni evidenziate, su apposito sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- il soggetto che ha realizzato il sondaggio è responsabile delle indicazioni richieste dalla norma.

Con delibera n. 256/10/CSP l'Autorità ha approvato il nuovo regolamento in materia di pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa (di seguito, Regolamento) con l'obiettivo di favorire una corretta rappresentazione dei fatti sui mezzi di comunicazione di massa attraverso l'impiego dei sondaggi.

Il nuovo regolamento sui sondaggi introduce la distinzione fra sondaggi d'opinione, sondaggi politico-elettorali, cui fa riferimento la legge 28/2000, e "manifestazioni d'opinione", intese come rilevazioni effettuate su base volontaria o che non prendono in considerazione un campione precostituito di individui (prive quindi di rigore scientifico e metodologico).

---

<sup>14</sup> Cfr. Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2011, adottata in occasione della campagna elettorale per le elezioni amministrative del 2011.



Per quanto concerne i sondaggi politico-elettorali, la materia trova compiuta disciplina nel combinato disposto degli articoli 8 e 10 della legge 28/00 e 6 e ss del Regolamento.

Per sondaggio si intende *“Rilevazione sull’esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori, volta a cogliere l’orientamento politico ed elettorale dei cittadini e i trend delle intenzioni di voto nei confronti di partiti politici e di candidati”*.

La pubblicazione e la diffusione, totale o parziale, dei risultati dei sondaggi politici ed elettorali sui mezzi di comunicazione di massa nell’ambito di un servizio di media audiovisivo o radiofonico o di edizioni cartacee o elettroniche di quotidiani o periodici può avvenire unicamente se accompagnata da una nota informativa, riportante le informazioni previste nel citato articolo 8.

Il mezzo di comunicazione di massa che intenda diffondere i risultati del sondaggio informa il soggetto realizzatore in merito alla data di pubblicazione. Quest’ultimo trasmette al *mass media* la nota informativa, per consentirgli di diffonderla unitamente al sondaggio. Entro 48 ore dalla pubblicazione o diffusione dei risultati del sondaggio, il soggetto realizzatore provvede a trasmettere un documento informativo contenente tutti gli elementi utili all’individuazione del sondaggio, le caratteristiche scientifiche del sondaggio, il testo integrale delle domande, nonché le ulteriori informazioni dettagliate nell’art. 5 del Regolamento, al Dipartimento per l’informazione e l’editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che a sua volta darà corso alla diffusione del documento attraverso il sito [www.sondaggi politicoelettorali.it](http://www.sondaggi politicoelettorali.it). Il soggetto realizzatore è responsabile dell’effettiva osservanza delle prescrizioni appena riportate.

Nel periodo elettorale, tuttavia, la diffusione dei risultati dei sondaggi politici ed elettorali subisce alcune specifiche restrizioni.

Durante le campagne elettorali e referendarie, qualora i media, comprese le agenzie di stampa, diffondano la notizia dell’esistenza di un sondaggio, devono chiarire contestualmente o, comunque, non oltre le 48 ore dalla divulgazione della notizia, se il sondaggio sia stato o meno realizzato nel rispetto delle prescrizioni del Regolamento. Nel caso in cui la precisazione non sia contestuale, essa deve avere il medesimo rilievo, per fascia oraria, collocazione e caratteristiche editoriali, assicurato alla diffusione della notizia inerente al sondaggio (art. 6, comma 2, del Regolamento).

Nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni, invece, è vietato rendere pubblici o diffondere i risultati di sondaggi sull’esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori, anche nel caso in cui i sondaggi siano stati realizzati in un periodo precedente a quello del divieto (art. 8 della Legge 28/2000 ; art.7, comma 1, del Regolamento).

Per contro, nei medesimi quindici giorni precedenti il voto è consentita la diffusione di dichiarazioni rilasciate da soggetti politici relativamente a sondaggi già resi pubblici nel periodo precedente a quello oggetto del divieto. Per questa ragione i sondaggi politici ed elettorali realizzati prima dell’inizio del divieto sancito dalla norma restano comunque disponibili sul sito web della Presidenza del Consiglio e possono essere liberamente consultati dai cittadini (art. 7, comma 4, del regolamento).

Il divieto di pubblicazione nei quindici giorni antecedenti il voto sancito dall’art. 8 della legge n. 28/00 si estende altresì alle manifestazioni di opinione. La ragione dell’estensione del divieto risiede nella *ratio* sottesa all’art. 8 della legge n. 28/2000 che è quella di impedire forme surrettizie di influenza sulla libera scelta degli elettori e, in particolare, su quelle del cd. “elettorato fluttuante”. È indubbio, infatti, che queste forme di indagine, avvalendosi della pervasività propria del dato quantitativo espresso in percentuale – ancorché prive del riscontro scientifico - sono potenzialmente idonee a influenzare il libero esercizio del diritto di voto.

Tale scelta scongiura inoltre il rischio che la normativa in materia possa essere facilmente elusa attraverso l’uso di una terminologia impropria, semplicemente evitando di utilizzare il termine “sondaggio”.



Le violazioni della disciplina in materia di sondaggi politico-elettorali sono perseguibili d'ufficio o su denuncia di un soggetto politico (ex art. 10 della legge 28/2000).

Per quel che concerne la diffusione di sondaggi attraverso internet, la competenza resta in capo all'Autorità, attesa l'equiparazione alla diffusione in ambito nazionale.

Per quanto riguarda i quotidiani, sin dal 2003, l'Autorità ha ritenuto di adottare quale parametro di riferimento quello della sede della redazione principale e la percentuale della tiratura netta nazionale (quale risultante dalla Relazione annuale sull'attività svolta presentata dall'Autorità al Parlamento).

In particolare i quotidiani con percentuale della tiratura netta nazionale:

1. superiore ovvero uguale all'1% sono monitorati direttamente dall'Autorità;
2. inferiore all'1% sono monitorati dai competenti Comitati regionali con definitiva attribuzione in base alla sede della redazione principale. Per le pagine locali l'attività di vigilanza dovrebbe essere effettuata dai Corecom nella cui competenza territoriale ricade la sede della redazione locale.

In caso di accertata violazione, l'Autorità ordina all'emittente o all'editore interessato di dichiarare tale circostanza sul mezzo di comunicazione che ha diffuso il sondaggio con il medesimo rilievo, per fascia oraria, collocazione e caratteristiche editoriali, con cui il sondaggio oggetto di contestazione è stato diffuso.

In caso di inottemperanza all'ordine impartito dall'Autorità trova applicazione l'art. 1, comma 31, della legge n. 249/1997 (irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria).

La disciplina sui sondaggi persegue l'obiettivo di garantire la completezza e la correttezza dell'informazione. In ossequio a tale prioritaria finalità, è prevista la possibilità, per i media che abbiano pubblicato un sondaggio privo dei prescritti requisiti, di adeguarsi spontaneamente, su invito dell'Autorità, alle prescrizioni normative diffondendo la nota informativa in precedenza omessa oppure rettificando o integrando le indicazioni in essa contenute. Questa condotta riparatoria, se giudicata idonea ad eliminare le conseguenze dell'illecito, consente l'archiviazione in via amministrativa del procedimento.

L'Autorità, nel dare attuazione al divieto sancito dalla legge primaria di pubblicazione o diffusione dei risultati di sondaggi politici ed elettorali nei quindici giorni antecedenti la data del voto, ha ritenuto di valorizzare il dato letterale della disposizione introducendo nel Regolamento un'esenzione dall'applicazione del divieto nel caso in cui le elezioni interessino meno di un quarto degli elettori su base nazionale - ed abbiano dunque valenza locale - e i sondaggi diffusi siano di rilevanza esclusivamente nazionale o relativi a bacini territoriali non coinvolti dalle consultazioni.

### **La stampa quotidiana e periodica**

La cd. *par condicio* trova una limitata applicazione per l'editoria cartacea ed elettronica cui infatti la legge 22 febbraio 2000, n. 28 dedica solo due articoli, il 7 (dedicato ai messaggi politici elettorali) e l'8 (in materia sondaggi, in combinato disposto con il Regolamento allegato alla delibera 256/10/CSP).

L'art. 7, nel disciplinare i messaggi politici elettorali, dispone che sono ammesse unicamente le seguenti forme di messaggio:

- a) annunci di dibattiti, tavole rotonde, conferenze, discorsi;
- b) pubblicazioni destinate alla presentazione dei programmi delle liste, dei gruppi di candidati e dei candidati;
- c) pubblicazioni di confronto tra più candidati.



AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
COMUNICAZIONI

Tale disposizione trova applicazione per tutte le edizioni cartacee ed elettroniche di quotidiani e periodici riconducibili a testate registrate.

Le testate, per poter pubblicare tali messaggi, devono preventivamente manifestare la propria volontà di offrire tali spazi. Le specifiche modalità di cessione degli spazi sono stabilite dall'Autorità nei suoi regolamenti elettorali.

La norma non si applica agli organi ufficiali di stampa dei partiti e dei movimenti politici e alle stampe elettorali di liste, gruppi di candidati e candidati.

La normativa in materia di messaggi politici elettorali trova applicazione solo nel periodo elettorale.



## 2. L'emittenza radiotelevisiva locale

Per quel che concerne l'emittenza radiotelevisiva locale, appare opportuno, in via preliminare, soffermarsi sul quadro normativo di riferimento.

Come già rilevato, la legge n. 313/2003 ha introdotto un nuovo Capo alla legge n. 28/00, il Capo II, dedicato all'emittenza radiotelevisiva locale. In attuazione delle previsioni ivi contenute, è stato adottato un codice di autoregolamentazione – condiviso dagli operatori del settore - emanato con decreto del Ministro delle comunicazioni 8 aprile 2004 (previamente oggetto di una delibera dell'Autorità che ne aveva avallato il contenuto).

A norma dell'art. 11-*septies* della legge n. 28/00, dal giorno successivo a quello dell'entrata in vigore del predetto codice cessano di applicarsi alle emittenti locali private le disposizioni del Capo I della legge, ad eccezione degli articoli 4, commi 3 e 5 (in tema di MAG), e 8 (sondaggi politico ed elettorali). Resta fuori dall'ambito di applicazione del Capo II della legge n. 28/00 la programmazione regionale, o comunque locale, della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.

Pertanto, la disciplina applicabile all'emittenza locale privata è, di fatto, quella recata dal Capo II come declinato nel codice di autoregolamentazione.

A norma dell'art. 11-*quater* della legge n.28/00 *“Le emittenti radiofoniche e televisive locali devono garantire il pluralismo attraverso la parità di trattamento, l'obiettività, l'imparzialità e l'equità nella trasmissione sia di programmi di informazione, nel rispetto della libertà di informazione, sia di programmi di comunicazione politica”*.

Dal combinato disposto delle disposizioni recate dal Capo II e dal codice risulta quanto segue:

- la trasmissione di programmi di “comunicazione politica” è facoltativa. La relativa disciplina è dettata nell'art. 3 del codice (che parla di *“effettiva parità di condizioni tra i soggetti politici competitori, anche con riferimento alla fasce orarie e al tempo di trasmissione”*);
- l'informazione radiotelevisiva si fonda sugli stessi principi richiamati per l'emittenza nazionale dalla legge n.28/00 (art. 11-*quater* della legge);
- la trasmissione dei messaggi autogestiti gratuiti è meramente facoltativa. Se le emittenti locali accettano di trasmettere MAG hanno diritto ad un rimborso da parte dello Stato il cui ammontare è definito entro il 31 gennaio di ogni anno con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia (art. 4, comma 5, l. n. 28/2000);
- la trasmissione di messaggi autogestiti a pagamento è consentita secondo la disciplina dettata dall'articolo 6 del codice;
- in caso di inottemperanza ai provvedimenti impartiti dall'Autorità a seguito dell'accertata violazione delle disposizioni recate dalla legge e dal codice di autoregolamentazione o di quelle contenute nel regolamento dell'Autorità medesima, quest'ultima irroga una sanzione amministrativa pecuniaria (*range*: mille euro/ventimila euro).

In ossequio a quanto previsto dall'articolo 11-*sexies* della legge n. 28/00 (*L'Autorità adegua le proprie disposizioni regolamentari e attuative alle disposizioni del presente Capo -II, ndr*), le disposizioni attuative della legge emanate dall'Autorità in vista di ciascuna competizione elettorale recano una disciplina specifica per l'emittenza locale, coerente con il dettato del Capo II delle legge e con il codice.

Per quel che concerne i messaggi autogestiti a pagamento (MAP), ogni emittente locale può decidere di trasmettere MAP indipendentemente dalla trasmissione di MAG.



E' necessario sottolineare come la modifica normativa introdotta dalla legge n. 303/2003 e il successivo codice di autoregolamentazione che ne costituisce attuazione abbiano operato una chiara distinzione tra MAG e MAP. Infatti, come sopra rilevato, mentre ai primi continuano ad applicarsi le previsioni di cui all'art. 4, commi 3 e 5, della legge n. 28/00, ai messaggi autogestiti a pagamento si applicano le disposizioni contenute nel codice di autoregolamentazione (art. 6).

Nel periodo intercorrente tra la data di convocazione dei comizi elettorali e fino al penultimo giorno antecedente la consultazione elettorale – dunque anche prima della presentazione delle candidature - le emittenti radiofoniche e televisive locali possono trasmettere messaggi politici autogestiti a pagamento. L'art. 2, comma 1, lettera d), del codice di autoregolamentazione di cui al decreto del Ministro delle comunicazioni 8 aprile 2004 definisce il MAP come *“ogni messaggio recante l'esposizione di un programma o di una opinione politica, realizzato ai sensi dei successivi articoli 6 e 7”*.

Per l'accesso agli spazi relativi ai messaggi politici a pagamento le emittenti radiofoniche e televisive locali devono assicurare condizioni economiche uniformi a tutti i soggetti politici.

Per quel che concerne i soggetti legittimati a richiedere la messa in onda dei MAP si osserva che, limitatamente a tale specifica fattispecie, la locuzione “soggetto politico” va intesa in una accezione più ampia nella logica di una disciplina legislativa speciale, che ha introdotto un regime di maggiore favore per l'emittenza locale. Ne consegue che, ai fini della cessione di tali spazi, non trova applicazione la definizione di “soggetto politico” adottata nello specifico regolamento elettorale e finalizzata al riparto degli spazi di comunicazione politica e dei MAG.

I MAP costituiscono l'unica forma possibile di cessione a titolo oneroso di spazi di comunicazione politica sulle emittenti locali.<sup>15</sup>

La messa in onda di tali messaggi è consentita secondo i criteri e nei limiti di seguito riportati.

Alla luce del quadro normativo di riferimento e tenuto conto dell'esperienza applicativa sino ad ora maturata, si ritiene che, per i MAP, non trovino applicazione i più rigorosi vincoli fissati nel comma 3 dell'art. 4 della legge n. 28/00 relativamente ai MAG (es. trasmissione all'interno di determinati contenitori).

L'Autorità, in relazione a talune criticità sollevate circa la disciplina applicabile ai MAP, ha chiarito che la loro natura, per le specifiche caratteristiche e finalità proprie dei messaggi elettorali autogestiti, anche a pagamento, possa essere assimilata a quella degli spot pubblicitari.

Da tale considerazione discende che, pur essendo venuto meno il suddetto divieto di interruzione dei programmi, ai MAP possono comunque essere applicate le disposizioni di cui all'art. 37, commi 4 e 6, del Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, a norma del quale *“La trasmissione di notiziari televisivi (...) può essere interrotta da pubblicità televisiva ovvero teleshopping soltanto una volta per ogni periodo programmato di almeno trenta minuti”* e che *“...[i] notiziari...di durata programmata inferiore a trenta minuti, non possono essere interrotti dalla pubblicità o teleshopping. Se la loro durata programmata è di almeno trenta minuti, si applicano le disposizioni di cui al presente articolo”*.

Sulla scorta di tale orientamento, si ritiene che:

- i MAP possano dunque essere inseriti all'interno di notiziari di durata superiore a trenta minuti, per ogni periodo di almeno 30 minuti;

<sup>15</sup> L'Autorità, in occasione di un parere reso al Co.re.com EmiliaRomagna sul tema della gratuità o meno della comunicazione politica, ha chiarito che non è ammissibile, alla luce dei principi generali recati dalla legge n. 28/00, un'informazione fornita dietro pagamento perché essa confliggerebbe in *re ipsa* con i principi di obiettività, completezza, lealtà, imparzialità, apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche che presidiano l'informazione radiotelevisiva. L'Autorità ha concluso rilevando come la cessione di spazi di comunicazione politica a pagamento possa esclusivamente riguardare la fattispecie dei messaggi politici autogestiti a pagamento, nel rispetto delle dettagliate condizioni previste dalla legge 313/2003 e dal Codice di autoregolamentazione dell'8 aprile 2004.



- i MAP devono essere identificabili come tali nell'ambito della programmazione televisiva e resi conoscibili, oltre che per la presenza dei requisiti formali espressamente previsti dalla normativa, anche per una propria autonoma collocazione affinché il telespettatore sia chiaramente reso edotto della finalità propria del messaggio;
- le emittenti locali possano trasmettere i MAP senza alcun limite quantitativo, sia in riferimento al numero totale dei messaggi trasmessi, sia in riferimento al numero dei messaggi trasmessi per ogni soggetto politico;
- la durata dei MAP, pur in assenza di una espressa indicazione normativa a riguardo, dovrà in ogni caso essere coerente con le finalità del messaggio (esposizione di un programma o di una opinione politica) e con la natura dello stesso (spot pubblicitario).

Le emittenti locali che intendono diffondere MAP devono dare notizia dell'offerta dei relativi spazi mediante la trasmissione di un avviso, da trasmettere almeno una volta al giorno nella fascia oraria di maggiore ascolto per tre giorni consecutivi (art. 6, comma 2, del Codice): la prima messa in onda del suddetto avviso costituisce condizione essenziale per la diffusione dei MAP in periodo elettorale (art. 6, comma 8). Pertanto, la messa in onda dell'avviso può avvenire anche a campagna elettorale già iniziata, ma non è possibile trasmettere MAP fino a quando l'avviso citato non sia stato trasmesso secondo le modalità indicate nel citato articolo 6 e alla luce delle specifiche previsioni contenute nel regolamento elettorale adottato dall'Autorità.

Per l'accesso agli spazi di propaganda elettorale devono essere praticate condizioni, anche economiche, uniformi a tutti i soggetti politici (art. 6, comma 5).

In particolare, nel codice di autoregolamentazione è previsto che:

- il valore dei contratti per la cessione di spazi relativi ai MAG non può superare il 75% dei tetti previsti dalla vigente normativa per la spesa elettorale ammessa per ciascun candidato (art. 6, comma 11);
- a tutti i soggetti politici richiedenti spazi devono essere estese le condizioni di maggior favore eventualmente praticate ad uno di essi (art. 6, comma 5);
- la tariffa massima praticabile ai MAG non può superare il 70 per cento del listino di pubblicità tabellare;
- deve essere consentita ai soggetti politici interessati la verifica documentale dei listini (art. 6, comma 6);
- in caso di spazi di propaganda differenziati per area territoriale, vanno distintamente indicate le tariffe relative ad ogni area (art. 6, comma 7).

In analogia a quanto previsto per i MAG, anche la trasmissione del MAP, ai fini della loro trasparenza e riconoscibilità, deve essere accompagnata, nel caso della trasmissione televisiva, dall'indicazione in sovraimpressione per tutta la loro durata della dicitura "Messaggio politico a pagamento" e dall'indicazione del soggetto politico committente (art. 6, comma 10); nel caso della diffusione radiofonica, la trasmissione dei MAP deve essere preceduta e seguita dall'annuncio "messaggio elettorale a pagamento" e dall'indicazione del soggetto committente.

### **Ruolo e competenze dei Comitati regionali per le comunicazioni**

#### L'individuazione dei poteri dei Comitati alla luce del quadro normativo di riferimento.

I Comitati regionali per le comunicazioni sono organi misti, caratterizzati da una doppia natura: essi hanno struttura e funzionamento propri degli organi regionali, ma agiscono anche in qualità di organi funzionali dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Ad essi sono attribuiti:

- compiti di consulenza delle Regioni in materia di comunicazione;
- funzioni delegate dall'Autorità;



- specifiche competenze attribuite dalla legge nazionale, quali la vigilanza sul rispetto della normativa in materia di *par condicio*, che indica nei Corecom gli organismi competenti sul territorio allo svolgimento dell'istruttoria sommaria sulle ipotesi di violazione, dell'eventuale accertamento e della conseguente contestazione dei fatti ai soggetti responsabili (i Corecom sono chiamati ad esercitare *ex lege*<sup>16</sup> a livello locale tali competenze).

La dipendenza funzionale dei Comitati dall'Autorità nazionale nell'espletamento delle funzioni delegate di garanzia e controllo, in un'ottica volta alla realizzazione di un vero e proprio decentramento amministrativo, consente di salvaguardare l'omogenea applicazione su tutto il territorio di prassi interpretative, senza penalizzare la naturale differenziazione culturale che caratterizza ogni contesto geografico.

I Comitati regionali pongono in essere un'efficace funzione di *moral suasion*, che impone alle emittenti una maggiore attenzione al rispetto del principio del pluralismo. In questo quadro, le nuove deleghe in tema di vigilanza attribuite ai Corecom se da una parte costituiscono un consolidamento del ruolo già attribuito dalla legge, dall'altra costituiscono l'occasione per potenziare e rendere più efficiente le attività già svolte in materia di *par condicio*.

#### Le attività istruttorie: modalità procedurali

Il quadro normativo di riferimento si compone della legge 22 febbraio 2000, n. 28, come modificata dalla legge n. 313 del 2003, del codice di autoregolamentazione emanato con il decreto Ministro delle Comunicazioni dell'8 aprile 2004 e dei regolamenti di attuazione emanati dalla Commissione di vigilanza parlamentare e dall'Autorità, in concomitanza delle singole competizioni elettorali.

In tale contesto normativo e regolamentare, i Corecom esplicano le funzioni di<sup>17</sup>:

- vigilanza sulla corretta ed uniforme applicazione della normativa richiamata per quanto concerne le emittenti radiotelevisive locali;
- accertamento delle eventuali violazioni, ivi comprese quelle relative all'articolo 9 della legge n. 28 del 2000 in materia di comunicazione istituzionale e obblighi di informazione, trasmettendo i relativi atti e gli eventuali supporti e formulando le conseguenti proposte all'Autorità per l'adozione dei provvedimenti di sua competenza.

Particolare è il regime sanzionatorio introdotto dalla legge n. 313 del 2003 e dal codice di autoregolamentazione per le emittenti locali<sup>18</sup>: adozione da parte dell'Autorità, anche in via d'urgenza, di ogni provvedimento idoneo ad eliminare gli effetti di comportamenti in violazione delle disposizioni vigenti, adozione di ordinanze aventi ad oggetto la programmazione di

<sup>16</sup> Ai sensi della legge n. 28/2000, nonché dai vari Regolamenti deliberati dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in occasioni delle diverse tornate elettorali.

<sup>17</sup> V. da ultimo l'articolo 16 del regolamento per le elezioni amministrative del 6 e 7 maggio 2012, recato dalla delibera n. 43/12/CSP del 15 marzo 2012.

<sup>18</sup> L'articolo 11-quinquies della legge 28/00 prevede che:

“ 1. L'Autorità' vigila sul rispetto dei principi contenuti nel presente Capo e di quanto disposto nel codice di autoregolamentazione di cui all'articolo 11-quater, nonché delle disposizioni regolamentari e attuative emanate dall'Autorità' medesima.

2. In caso di accertamento, d'ufficio o su denuncia da parte di soggetti politici interessati ovvero del Consiglio nazionale degli utenti istituito presso l'Autorità', di comportamenti in violazione del presente Capo o del codice di autoregolamentazione di cui all'articolo 11-quater e delle disposizioni regolamentari e attuative di cui al comma 1, l'Autorità' adotta nei confronti dell'emittente ogni provvedimento, anche in via d'urgenza, idoneo ad eliminare gli effetti di tali comportamenti e può ordinare, se del caso, la programmazione di trasmissioni a carattere compensativo. Qualora non sia possibile ordinare trasmissioni a carattere compensativo, l'Autorità' può disporre la sospensione delle trasmissioni dell'emittente per un periodo massimo di trenta giorni.

3. L'Autorità' verifica il rispetto dei propri provvedimenti adottati in applicazione delle disposizioni del presente Capo e, in caso di inottemperanza, irroga nei confronti dell'emittente la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 euro a 20.000 euro.

4. I provvedimenti dell'Autorità' di cui al presente articolo possono essere impugnati dinanzi agli organi di giustizia amministrativa in sede di giurisdizione esclusiva, ai sensi dell'articolo 23-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034. La competenza di primo grado è attribuita in via esclusiva ed inderogabile al tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma”.



trasmissioni di carattere compensativo, ovvero, se ciò non è possibile, la sospensione delle trasmissioni dell'emittente per un periodo massimo di trenta giorni.

Nell'ipotesi di inottemperanza ai propri provvedimenti, l'Autorità irroga nei confronti dell'emittente locale una sanzione amministrativa pecuniaria compresa tra €1.000,00 e €20.000,00 (legge n. 28/2000 come modificata dalla legge n. 313/2003).

L'attività svolta dai Corecom è inoltre incentrata sul ruolo di supporto all'Autorità in relazione all'istruttoria procedimentale ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 28 del 2000<sup>19</sup>.

L'articolo 10, infatti, fornisce una disciplina dettagliata del procedimento istruttorio e delle sue modalità di svolgimento, oltre a prevedere misure sanzionatorie irrogate, dall'Autorità e non anche dai Comitati, in deroga alle ordinarie previsioni del procedimento amministrativo.

Tale procedimento, seppure caratterizzato dalle esigenze di speditezza per assicurare un rapido ripristino della legalità violata, deve rispettare una precisa sequenza:

- il Comitato avvia il procedimento a seguito della denuncia di un soggetto politico (o del Consiglio nazionale degli utenti istituito presso l'Autorità) o d'ufficio;
- il gruppo della Guardia di Finanza competente per territorio provvede a ritirare entro le dodici ore successive il supporto contenente la registrazione del programma o copia del giornale o periodico nel quale è contenuta la presunta violazione;
- il Comitato instaura il contraddittorio (fase istruttoria) contestando i fatti all'emittente locale o all'editore locale cui la violazione è imputata e richiede le memorie difensive che devono pervenire entro 24 ore;
- esaurita la fase istruttoria il Comitato formula una proposta all'Autorità trasmettendo tutta la documentazione istruttoria;
- da questo momento l'Autorità ha 48 ore per adottare i provvedimenti di propria competenza.

Infatti, il procedimento dettato dall'articolo 10, anche se inserito nel contesto di una legge "speciale", non si sottrae all'applicazione dei principi generali di garanzia e di partecipazione propri dell'accertamento nei procedimenti amministrativi, dettati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241; in particolare, deve senz'altro ritenersi applicabile l'istituto della contestazione dei fatti che pone il soggetto nei cui confronti il procedimento sanzionatorio è diretto in condizione di controdedurre ed esercitare il suo diritto di difesa<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Per la parte relativa al procedimento istruttorio, v. articolo 10, commi 1 e 2, della legge 28/00:

*"1. Le violazioni delle disposizioni di cui alla presente legge, nonché di quelle emanate dalla Commissione e dall'Autorità sono perseguite d'ufficio da quest'ultima secondo le disposizioni del presente articolo. Ciascun soggetto politico interessato può, comunque, denunciare tali violazioni entro dieci giorni dal fatto. La denuncia è comunicata, anche a mezzo telefax:*

*a) all'Autorità;*

*b) all'emittente privata o all'editore presso cui è avvenuta la violazione;*

*c) al competente comitato regionale per le comunicazioni ovvero, ove il predetto organo non sia ancora costituito, al comitato regionale per i servizi radiotelevisivi;*

*d) al gruppo della Guardia di finanza nella cui competenza territoriale rientra il domicilio dell'emittente o dell'editore. Il predetto gruppo della Guardia di finanza provvede al ritiro delle registrazioni interessate dalla comunicazione dell'Autorità o dalla denuncia entro le successive dodici ore.*

*2. L'Autorità, avvalendosi anche del competente comitato regionale per le comunicazioni ovvero, ove il predetto organo non sia ancora costituito, del comitato regionale per i servizi radiotelevisivi, nonché del competente ispettorato territoriale del Ministero delle comunicazioni e della Guardia di finanza, procede ad una istruttoria sommaria e, contestati i fatti, anche a mezzo telefax, sentiti gli interessati ed acquisite eventuali controdeduzioni, da trasmettere entro ventiquattro ore dalla contestazione, provvede senza indugio, e comunque entro le quarantotto ore successive all'accertamento della violazione o alla denuncia, in deroga ai termini e alle modalità procedurali previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689".*

20 Sul punto, v. articolo 7, 8, 9 e 10 della citata legge n. 241/90:

Articolo 7 "Comunicazione di avvio del procedimento": "1. Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento."

*2. Nelle ipotesi di cui al comma 1 resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari";*

Art. 8 (Modalità e contenuti della comunicazione di avvio del procedimento):

*1. L'amministrazione provvede a dare notizia dell'avvio del procedimento mediante comunicazione personale.*



Né d'altra parte, come è stato ultimamente rilevato dalla giurisprudenza amministrativa<sup>21</sup>, dovendosi “accertare la sussistenza di una violazione sulla base di criteri non automatici, ma previa valutazione della valenza di determinate condotte, il carattere discrezionale del provvedimento finale esclude che possa trovare applicazione la possibilità di sanatoria dei vizi formali del procedimento prevista dall'articolo 21-octies” (cit. legge n. 241/90).

E' prevista la possibilità di un adeguamento spontaneo, anche in via compositiva, agli obblighi di legge, da parte delle emittenti locali che siano incorse nella violazione delle disposizioni in materia di par condicio attraverso il ripristino della parità delle condizioni lese in precedenza.

Il Comitato dunque può pervenire alla chiusura dell'istruttoria avviata archiviando la pratica “per adeguamento spontaneo”, informandone l'Autorità.

Laddove ciò non avvenga, il responsabile del procedimento trasmette la documentazione istruttoria, il verbale di accertamento e la proposta di provvedimento all'Autorità che, ai sensi del già citato articolo 10, provvede, entro quarantotto ore dal deposito della documentazione ad applicare la sanzione più idonea al caso di specie.

### **Casi di inerzia del Comitato: l'Autorità può/deve sostituirsi?**

Si deve, innanzitutto, osservare che ai sensi dell'art. 10 della legge n. 28/00 la titolarità del potere sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni di cui alla suddetta legge è riconosciuta esclusivamente in capo all'Autorità, che - per lo svolgimento della sola attività istruttoria - può avvalersi dei Corecom, degli Ispettorati territoriali del Ministero e della Guardia di Finanza (comma 2).

Il citato comma 2, lungi dal prevedere una ipotesi di delega di funzioni, individua piuttosto una forma di cooperazione, *rectius* di collaborazione istruttoria, tra i Corecom, ai quali può attribuirsi il compito di svolgere uno specifico segmento del procedimento sanzionatorio, e l'Autorità, che resta però unica responsabile (ed esclusiva titolare) della funzione sanzionatoria.

In ragione di ciò è evidente che in caso di inerzia del Corecom l'Autorità ha - non solo il potere, ma - il dovere di attivarsi per garantire il regolare svolgimento dell'intero procedimento sanzionatorio, e dunque anche della connessa attività istruttoria, al fine di potere poi correttamente adottare il provvedimento finale di sua competenza.

---

2. Nella comunicazione debbono essere indicati:

a) l'amministrazione competente; b) l'oggetto del procedimento promosso;

c) l'ufficio e la persona responsabile del procedimento;

c-bis) la data entro la quale, secondo i termini previsti dall'articolo 2, commi 2 o 3, deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione;

c-ter) nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza;

d) l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti.

3. Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede a rendere noti gli elementi di cui al comma 2 mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima.

4. L'omissione di taluna delle comunicazioni prescritte può esser fatta valere solo dal soggetto nel cui interesse la comunicazione è prevista.

Art. 9 (Intervento nel procedimento):

1. Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento.

Art. 10 (Diritti dei partecipanti al procedimento):

1. I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto:

a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24;

b) di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento”.

<sup>21</sup> Cfr. sentenza del Tar Lazio n. 1230/2012, la quale ha annullato la delibera n. 185/11/CSP del 6 luglio 2011 con la quale l'Autorità aveva ordinato alla Regione Basilicata di pubblicare sul sito internet un messaggio recante l'indicazione della violazione della comunicazione istituzionale posta in essere, motivando il provvedimento sulla base dell'accertata violazione delle garanzie di difesa e di partecipazione procedimentale.



### 3. L'apparato sanzionatorio

Il quadro normativo relativo all'attività sanzionatoria dell'Autorità in materia di comunicazione politica è piuttosto articolato.

Come già anticipato, sotto il profilo procedurale, la denuncia deve essere inviata all'Autorità, all'emittente privata o all'editore presso cui è avvenuta la violazione, al comitato regionale per le comunicazioni competente per territorio e al gruppo della Guardia di finanza nella cui competenza territoriale rientra il domicilio dell'emittente o dell'editore.

Al ricevimento dell'esposto segue l'iter procedimentale prima descritto che deve necessariamente concludersi nei rigorosi termini fissati dall'art. 10.

L'apparato sanzionatorio della legge n. 28 del 2000 prevede sanzioni di tipo eminentemente ripristinatorio, che mirano a ristabilire in tempi ristretti la parità di accesso all'informazione politico-elettorale per le violazioni delle singole fattispecie tassativamente previste dalla legge (provvedimenti di ordine a porre in essere una certa condotta o diffida a cessare da una condotta illegittima).

L'intervento dell'Autorità in tale materia può assumere talvolta carattere persuasivo, attraverso lo svolgimento di compiti di cd. *moral suasion*: possono essere adottati, infatti, atti indirizzati a orientare le condotte degli operatori che assumono valore indirettamente cogente (es. atti di indirizzo).

Oltre alle sanzioni ripristinatorie, è prevista la trasmissione o pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità, di messaggi recanti l'indicazione della violazione commessa e, ove necessario, di rettifiche, con un risalto, per fascia oraria e collocazione, non inferiore alla comunicazione da rettificare. L'Autorità, inoltre, può adottare anche ulteriori provvedimenti d'urgenza per ripristinare l'equilibrio nell'accesso alla comunicazione politica (art. 10 della legge n. 28/00).

La legge n. 28/00 non esaurisce il corredo sanzionatorio a disposizione dell'Autorità per violazione delle norme in materia di par condicio durante la campagna elettorale.

L'apparato sanzionatorio prevede anche l'adozione di sanzioni amministrative pecuniarie stabilite dall'articolo 15 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, nel testo modificato dalla legge n. 28/2000<sup>22</sup>.

In caso di mancata ottemperanza ad ordini e diffide impartiti dall'Autorità soccorre la disposizione di cui all'art. 1, commi 31 e 32, della legge n. 249/97 che, agendo da norma di chiusura, fissa la sanzione pecuniaria in un *range* compreso tra €10.330,00 e €258.230,00 e, in caso di violazione di particolare gravità o reiterata, prevede finanche la sospensione della concessione o autorizzazione, per un periodo non superiore a sei mesi, ovvero la revoca della stessa.

Per la concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo l'accertamento della mancata osservanza delle disposizioni della Commissione parlamentare di vigilanza può comportare la richiesta alla concessionaria di attivare i procedimenti disciplinari previsti dai contratti di lavoro per i dirigenti responsabili, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lett. c) n. 10, della legge n. 249 del 1997, nonché la verifica del rispetto del contratto di servizio.

L'apparato sanzionatorio previsto per l'emittenza radiotelevisiva locale dalla legge n. 313/2003 prevede l'adozione di provvedimenti a carattere compensativo idonei ad eliminare gli effetti lesivi, nonché l'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 11- *quinquies*, comma 3, che vanno da un minimo di €1.000,00 a un massimo di €20.000,00.

---

<sup>22</sup> La norma non è stata recentemente applicata anche in considerazione del fatto che essendo la legge n. 28/00 una legge speciale successiva trovano applicazione le sanzioni in essa previste. L'art. 1, comma 5, costituisce un criterio alla luce del quale disciplinare l'informazione in periodo elettorale (d'altra parte l'art. 5 della legge n. 28/00 richiama espressamente il contenuto dell'art. 1, comma 5).



## Il silenzio elettorale

Riferimenti normativi:

- Legge 4 aprile 1956, n. 212, recante “*Norme per la disciplina della propaganda elettorale*” .
- D.l. n. 807/1984, convertito in legge 4 febbraio 1985, n. 10, recante “*Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive*”.
- Legge 22 febbraio 2000, n.28, recante “*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*”.

Nel vigente ordinamento giuridico due sono le norme relative al cosiddetto “silenzio elettorale”, ovvero l’art. 9 della legge n. 212 del 1956, recante “*Norme per la disciplina della propaganda elettorale*”, e l’art. 9 *bis* del d.l. n. 807/1984, convertito in legge 4 febbraio 1985, n. 10, recante “*Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive*”.

Il citato art. 9 della legge n. 512/1956 (come modificato dall’art. 8 della legge n. 130/1975) al comma 1 stabilisce che “*Nel giorno precedente ed in quelli stabiliti per le elezioni sono vietati i comizi, le riunioni di propaganda elettorale diretta o indiretta, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, la nuova affissione di stampati, giornali murali o altri e manifesti di propaganda*”, mentre al comma 2 prescrive che “*Nei giorni destinati alla votazione altresì è vietata ogni forma di propaganda elettorale entro il raggio di 200 metri dall’ingresso delle sezioni elettorali*”.

L’art. 9 *bis* del d.l. n. 807/1984, rubricato “*Divieto di propaganda elettorale*”, prevede altresì che “*Nel giorno precedente ed in quelli stabiliti per le elezioni è fatto divieto anche alle emittenti radiotelevisive private di diffondere propaganda elettorale*”.

Con quest’ultima norma il legislatore, nell’estendere la previgente regola del “silenzio elettorale” anche a tutte le emittenti di radiodiffusione sonora e televisiva private (la concessionaria pubblica era pacificamente tenuta ad osservarlo), ha inteso porre fine ad una situazione di incertezza che aveva dato luogo, in sede giurisdizionale, a pronunce discordanti<sup>23</sup>.

## Incompetenza dell’Autorità in ordine all’applicazione del divieto di cui all’art. 9 della legge 212 del 1956

La legge n. 28/2000, pur riconoscendo all’Autorità la competenza in ordine all’adozione delle regole per l’applicazione della normativa in materia di comunicazione politica radiotelevisiva, è intesa a promuovere e a disciplinare l’accesso ai mezzi di informazione, senza spingersi a regolare *in toto* le vicende del periodo elettorale. È evidente, allora, che deve essere esclusa in radice qualsiasi competenza di questa Autorità laddove sia inequivocabilmente esclusa (anzi vietata) qualsiasi forma di accesso o di diffusione “regolamentata” di messaggi di propaganda elettorale genericamente intesi.

Ne consegue, che ogni forma di propaganda elettorale realizzata nei giorni successivi alla chiusura della campagna elettorale esula dall’ambito di applicazione della legge n. 28/2000, e dunque dalla competenza dell’Autorità, risultando invece suscettibile di valutazione, ai sensi dell’art. 9 della legge n. 212/1956, da parte delle Autorità prefettizie<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> La Corte di Cassazione, dopo l’estensione del divieto operata dal decreto legge n. 807 del 1985, ha affermato incontrovertibilmente che è fatto divieto alle emittenti di radiodiffusione sonora e televisiva private, nel giorno precedente ed in quello stabilito per le elezioni, di diffondere propaganda elettorale, ovvero di porre in essere, sotto qualsiasi forma, “*un’attività inerente - direttamente o indirettamente - alla competizione elettorale*” (Cass. penale, 26 giugno 1989).

<sup>24</sup> La questione della competenza dell’Autorità in ordine alla regola generale del cd. silenzio elettorale sancita dall’art. 9 della legge n. 212/1956 e dall’art. 9 *bis* del d.l. n. 807/1984 è stata più volte sollevata ed univocamente risolta nel senso della “*incompetenza dell’Autorità a verificare l’applicazione dell’art. 9 della legge 4 aprile 1986 n. 212*” (in tal senso delibere nn. 304/00/CSP, 305/00/CSP, 319/00/CSP, 12/04/CSP, 141/05/CSP).



### **Applicabilità del divieto qualificato come “silenzio elettorale” alle emittenti radiotelevisiva qualificate “organo di partito”**

In ordine alle “*Imprese radiofoniche di partiti politici*”, si osserva che l’art. 6 della legge n. 28/2000 stabilisce che “*Le disposizioni degli articoli da 1 a 5 non si applicano alle imprese di radiodiffusione sonora di cui all’articolo 11, comma 2, della legge 25 febbraio 1987, n. 67, e successive modificazioni. [...]*”.

Preliminarmente va ricordato che la norma si riferisce alle sole emittenti di radiodiffusione sonora, e non anche a quelle televisive, per le quali l’art. 6 della legge n. 28 non può essere invocato.

L’attività svolta dalle emittenti di radiodiffusione sonora, in qualità di organi di partiti politici, è sottratta al solo ambito di applicazione degli articoli da 1 a 5 della legge n. 28/2000 (ferma restando, dunque, l’applicabilità dei successivi articoli 8 e 9, concernenti, rispettivamente, i sondaggi politici ed elettorali, ed il divieto di comunicazione elettorale), che si occupano specificamente dell’accesso ai mezzi di informazione nel periodo di tempo in cui è consentito svolgere attività a sostegno delle formazioni politiche in competizione (gli articoli da 1 a 6 sono inseriti nel capo I intitolato “*Disposizioni generali in tema di parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*”).

Ne consegue che la propaganda elettorale ad opera di un’emittente radiofonica, anche in qualità di organo di partito, se realizzata dopo la conclusione della campagna elettorale, non può pertanto ritenersi esonerata dalla soggezione alle disposizioni di cui alla legge n. 212/1956, e dunque alla regola del “silenzio elettorale”, che si applica anche a tutte le emittenti radiotelevisive private che diffondano propaganda elettorale nel giorno delle votazioni<sup>25</sup>.

---

25 Con delibera n. 13/04/CSP, relativa al “Procedimento nei confronti dell’emittente radiofonica RADIO RADICALE per la presunta violazione della legge 22 febbraio 2000, n. 28”, l’Autorità ha rimesso gli atti agli organi competenti, statuendo che la propaganda elettorale diffusa dall’emittente radiofonica Radio Radicale nel giorno precedente alle operazioni di voto è suscettibile di valutazione ai sensi dell’art. 9 della legge n. 212/1956.